

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL DOUTORADO**

MARIO DI STEFANO FILHO

**DESIGUALDADE SOCIAL E TRIBUTAÇÃO:
O papel das políticas públicas tributárias no combate à pobreza**

São Leopoldo

2024

MARIO DI STEFANO FILHO

DESIGUALDADE SOCIAL E TRIBUTAÇÃO:

O papel das políticas públicas tributárias no combate à pobreza

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Público, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Área de concentração: Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos.

Orientador: Prof. Dr. Marciano Buffon

São Leopoldo

2024

D536d

Di Stefano Filho, Mario

Desigualdade social e tributação: o papel das políticas públicas tributárias no combate à pobreza. / Mario Di Stefano Filho. -- 2024. 253 f. ; il. ; 30cm.

Tese (Doutorado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Prof. Dr. Marciano Buffon.

1. Direito tributário. 2. Tributação. 3. Desigualdade social. 4. Políticas tributárias - Combate - Pobreza. 5. Justiça fiscal. Título. II. Buffon, Marciano.

CDU 34:336.22

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL DOUTORADO

A tese intitulada: “**DESIGUALDADE SOCIAL E TRIBUTAÇÃO: O papel das políticas públicas tributárias no combate à pobreza**” elaborada pelo doutorando **Mario Di Stefano Filho**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de DOUTOR EM DIREITO.

São Leopoldo, 30 de outubro de 2024.


Prof. Dr. **Anderson Vichinkeski Teixeira**,

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Marciano Buffon _____ *Participação por Webconferência*

Membro externo: Dr. Miguel Gonçalves Correia _____ *Participação por Webconferência*

Membro externo: Dr. Vinícius Gomes Casalino _____ *Participação por Webconferência*

Membro externo: Dr. Giancarlo Copelli _____ *Participação por Webconferência*

Membro: Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha _____ *Participação por Webconferência*

AGRADECIMENTOS À CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES)** pelo financiamento da minha pesquisa, por meio de bolsa Programa de Excelência Acadêmica - PROEX, concedida durante o período que cursei o doutorado na instituição – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Agradeço, também, ao meu orientador, **Prof. Dr. Marciano Buffon**, por me aceitar sob sua orientação e acreditar em mim como pesquisador. Sua orientação foi crucial para o resultado da tese e para meu aprimoramento como profissional, só tenho a agradecer por toda a sua dedicação ao meu trabalho.

À minha avaliadora da banca de qualificação e professora, **Profa. Dra. Clarissa Tassinari** a qual acompanhou o meu desenvolvimento durante a qualificação do projeto de tese, sempre disposta a me ajudar e incentivar.

Agradeço, ainda, ao meu avaliador externo, **Prof. Dr. Vinícius Gomes Casalino**, meu orientador de mestrado na Pontifícia Universidade Católica de Campinas, muito me honra com sua participação na minha banca de doutorado. Muito me ensinou durante o meu período de mestrado e, sem dúvida, devo muito do profissional que me tornei a ele.

Faço um agradecimento especial ao **Prof. Dr. Miguel Correia** da Universidade Católica Portuguesa pelo curso de curta duração “DESIGUALDADE E TRIBUTAÇÃO” ministrado na Universidade Presbiteriana Mackenzie no ano de 2024. Esse curso muito me auxiliou e trouxe um repertório necessário de dados e escritas para a finalização da presente tese.

À minha mãe, **Marta Aparecida Favaro Di Stefano**, pelo suporte contínuo.

Ao meu irmão, **Marcello Di Stefano**, meu grande companheiro durante todas as jornadas da minha vida.

Agradeço à minha noiva e futura esposa, **Patrícia Oraggio**, pelo apoio incondicional durante todo o processo do doutorado, ao meu lado desde os processos seletivos de mestrado até a banca de doutorado, sem esse incentivo jamais teria realizado meu sonho de ser professor.

Às minhas irmãs de UNISINOS, primeiramente **Juliana Paganini**, minha coautora favorita, agradeço as mais de sete produções juntos ao longo do doutorado, desde capítulos de livros a publicações em periódicos qualificados, sua amizade foi

crucial para me incentivar a publicar mais e enfrentar essa etapa desafiadora. E **Alana Gabriela Engemann**, agradeço por me acompanhar durante essa jornada com nada além de completa solidariedade.

À **Carolina Moreira Felicori**, minha professora e amiga, cuja dedicação aos seus alunos me motivou continuamente durante essa fase. Seus ensinamentos sobre escrita acadêmica foram fundamentais para o desenvolvimento da tese.

Aos meus amigos, **Hermes Bars de Carvalho, João Paulo Gomes Massaro, Isabella Cardoso Rodrigues Beckedorf Bittencourt, Christiany Pegorari Conte, Carolina Piccolotto Galib, José Eduardo Figueiredo de Andrade Martins, Julio de Souza Comparini, Viviane Aparecida de Almeida Fonseca.**

Aos meus alunos da graduação por me lembrarem constantemente os motivos pelos quais eu persigo esse sonho, em especial meus estagiários docentes: **Jenyffer Bispo Araújo, Gabriela Rodrigues e Fernando César Domingos Marcili;** e meus alunos-monitores: **Victoria Dias de Oliveira, Marina Dotto Thebaldi, Débora Vieira Silva Frazão, Laura Pereira de Camargo, Beatriz de Souza Guidugli e Enzo Ducceschi Mariano Moura.**

À **Pontifícia Universidade Católica de Campinas**, universidade em que leciono, por todo o apoio durante a conclusão desse doutorado, nas figuras dos professores: **Prof. Dr. Pe. Adriano Broleze, Prof. Me. Francisco Vicente Rossi e Prof. Me. Fabrício Pelloia Del Alamo** que representam a direção do curso de Direito.

Ao **Prof. Dr. Wilson Engelmann**, pelos valiosos ensinamentos sobre metodologia, que foram cruciais para o desenvolvimento da tese. Aos demais professores da **Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS** pelos preciosos ensinamentos e à instituição como um todo, na figura do coordenador do PPG, **Prof. Dr. Anderson Vichinkeski Teixeira**, por oferecer sempre todo o suporte necessário para a conclusão dessa tese. Em especial as aulas de formato híbrido, sendo que sou natural de Campinas / SP, mais de 1.200 km de distância de São Leopoldo / RS.

O ensino híbrido, a nível de pós-graduação *stricto sensu*, foi sem dúvida muito proveitoso, da parte acadêmica, mas também da parte financeira, pois me possibilitou lecionar em Campinas.

Sem dúvidas, os agradecimentos são extensos, pois toda a contribuição das pessoas aqui mencionadas foi necessária para que a tese fosse concretizada, não cheguei aqui sozinho, agradeço imensamente a cada uma das pessoas aqui citadas.

*Ausente do companheiro, a cachorra Baleia tomou a frente do grupo.
Arqueada, as costelas à mostra, corria ofegando, a língua para fora da boca.
E de quando em quando se detinha, esperando as pessoas, que se retardavam.*
RAMOS, Graciliano. *Vidas secas*

Ao meu pai (in memoriam) Mario Di Stefano

RESUMO

O presente trabalho analisa a política tributária como um instrumento redutor e/ou potencializador da desigualdade social no Brasil, ajudando e/ou impedindo a conquista dos objetivos da República descritas no artigo 3º da Constituição Federal. Assim, a problemática do presente projeto consiste em definir o seguinte questionamento: As políticas tributárias que vêm sendo sistematicamente adotadas no país, como base de arrecadação fiscal, seriam parcialmente responsáveis por manter ou aumentar os índices de pobreza e miserabilidade no Brasil? Para desvendar essa problemática, o presente trabalho aborda, como marco teórico, a desigualdade de renda vivenciada no Brasil, frisando os impactos das políticas públicas tributárias, basilares para confrontar a desigualdade social de maneira eficiente. Ademais, busca-se definir o fenômeno da duplicidade de as políticas públicas tributárias ocuparem dois papéis, de combatente da desigualdade social, ou de mantenedora da miserabilidade. Nessa linha, estuda-se o papel do Estado em estabelecer tais políticas como progressivas ou regressivas, que vai depender da política de fato (*policy*), sendo progressiva se majorar ou criar a tributação de patrimônio e renda, ou regressiva se criar o majorar a tributação sobre o consumo. Levanta-se, a partir disso, a hipótese de que o sistema tributário brasileiro é baseado em políticas públicas tributárias regressivas, que não apenas mantêm, mas aumentam a pobreza não sendo compatíveis com a Constituição Federal de 1988, devendo ser revogadas. Em especial, as políticas públicas tributárias que isentam os dividendos, que permitem o acúmulo de riqueza ao tributar de maneira pífia as grandes heranças, a não instituição do IGF ou mesmo a tributação exacerbada sobre o consumo de bens de higiene básica. Assim, o Brasil ostenta níveis de desigualdade social extremamente altos e alarmantes, que deixam de representar uma mera desigualdade, mas sim um incontestável abismo social. Esse desequilíbrio de grande profundidade popular traduz-se no aumento da concentração de renda e riqueza no país, que conseqüentemente faz com que mais pessoas vivam abaixo da linha da pobreza. Para alcançar o proposto, a investigação emprega como recurso técnico fontes bibliográficas nacionais e estrangeiras, de livros e artigos científicos qualificados, além de jurisprudência e normas pertinentes à temática. Quanto ao método dessa investigação, utiliza-se o hipotético-dedutivo, segundo modelo desenvolvido por Karl Popper segundo seu raciocínio dedutivo de premissas e

conclusões. Não obstante, o trabalho também fará uso da triangulação de métodos, utilizando em algumas partes métodos diferenciados, como o Direito Comparado, Estado da Arte e Análise de Conteúdo de Laurence Bardin. Em linhas gerais, o estudo conclui que as políticas tributárias regressivas examinadas são de fato inconstitucionais, pois ajudam a manutenção e o aumento da miserabilidade no país, indo de encontro com os objetivos da República. Apesar das funções fiscais necessárias da tributação, ela é utilizada de maneira prejudicial aos mais carentes, sendo eles constantemente onerados de maneira desproporcional, contudo, o próprio ordenamento possui mecanismos progressivos capazes de suavizar essa realidade. Basta uma fiscalização cidadã na representação política para que de fato esses mecanismos possam ser utilizados, especialmente pelo Poder Legislativo, o que seria uma solução mais razoável do que manifestações do Poder Judiciário nas quais poderiam comprometer a relação entre os três poderes.

Palavras-chave: Tributação. Desigualdade Social. Políticas Tributárias. Progressividade e Regressividade. Justiça Fiscal.

ABSTRACT

This work analyzes tax policy as an instrument that reduces and/or enhances social inequality in Brazil, helping and/or preventing the achievement of the Republic's objectives described in article 3 of the Federal Constitution. Thus, the problem of this project consists of defining the following question: Would the tax policies that have been systematically adopted in the country, as a basis for tax collection, be partially responsible for maintaining or increasing the levels of poverty and misery in Brazil? To unravel this problem, the present work addresses, as a theoretical framework, the income inequality experienced in Brazil, highlighting the impacts of public tax policies, which are essential for confronting social inequality in an efficient manner. Furthermore, it is sought to define the phenomenon of the duplicity of public tax policies occupying two roles, combating social inequality, or maintaining poverty. Along these lines, the role of the State is studied in establishing such policies as progressive or regressive, which will depend on the actual policy, being progressive if it increases or creates the taxation of assets and income, or regressive if it creates or increases the taxation on consumption. From this, the hypothesis is raised that the Brazilian tax system is based on regressive public tax policies, which not only maintain, but increase poverty and are not compatible with the Federal Constitution of 1988 and should be revoked. Public tax policies that exempt dividends, which allow the accumulation of wealth by poorly taxing large inheritances, the non-institution of the IGF or even the excessive taxation on the consumption of basic hygiene goods. Thus, Brazil boasts extremely high and alarming levels of social inequality, which no longer represent mere inequality, but rather an undeniable social abyss. This profound popular imbalance translates into an increase in the concentration of income and wealth in the country, which consequently causes more people to live below the poverty line. To achieve what is proposed, the investigation uses as a technical resource national and foreign bibliographic sources, books and qualified scientific articles, in addition to jurisprudence and standards relevant to the topic. As for the method of this investigation, the hypothetical-deductive method is used, according to the model developed by Karl Popper according to his deductive reasoning of premises and conclusions. However, the work will also make use of the triangulation of methods, using in some parts different methods, such as Comparative Law, State of the Art and Content Analysis by Laurence Bardin. In general terms, the study concludes that the

regressive tax policies examined are in fact unconstitutional, as they help to maintain and increase poverty in the country, going against the objectives of the Republic. Despite the necessary fiscal functions of taxation, it is used in a way that is harmful to the neediest, with them constantly being disproportionately burdened. However, the system itself has progressive mechanisms capable of alleviating this reality. Citizen oversight of political representation is enough for these mechanisms to be used, especially by the Legislative Branch, which would be a more reasonable solution than demonstrations by the Judiciary in which they could compromise the relationship between the three branches of government.

Keywords: Taxation. Social inequality. Tax Policies. Progressivity and Regressiveness. Tax Justice.

RESUMEN

Este trabajo analiza la política tributaria como un instrumento que reduce y/o mejora la desigualdad social en Brasil, ayudando y/o impidiendo el logro de los objetivos de la República descritos en el artículo 3 de la Constitución Federal. Así, el problema de este proyecto consiste en definir la siguiente pregunta: ¿Las políticas tributarias que sistemáticamente se han adoptado en el país, como base para la recaudación de impuestos, serían parcialmente responsables de mantener o aumentar los índices de pobreza y miseria en Brasil? Para desentrañar este problema, el presente trabajo aborda, como marco teórico, la desigualdad de ingresos experimentada en Brasil, destacando los impactos de las políticas tributarias públicas, esenciales para enfrentar la desigualdad social de manera eficiente. Además, buscamos definir el fenómeno de la duplicidad de las políticas tributarias públicas ocupando dos roles, combatir la desigualdad social o mantener la pobreza. En esta línea, se estudia el papel del Estado a la hora de establecer políticas como progresivas o regresivas, que dependerán de la política (política) concreta, siendo progresiva si aumenta o crea tributación sobre los bienes y la renta, o regresiva si crea o crea impuestos. aumenta la tributación sobre el consumo. A partir de esto, se plantea la hipótesis de que el sistema tributario brasileño se basa en políticas tributarias públicas regresivas, que no sólo mantienen, sino que aumentan la pobreza y no son compatibles con la Constitución Federal de 1988, y deben ser derogadas. En particular, las políticas fiscales públicas que eximen los dividendos, que permiten la acumulación de riqueza gravando mal las grandes herencias, la no institución del IGF o incluso la fiscalidad excesiva sobre el consumo de bienes básicos de higiene. Así, Brasil cuenta con niveles altísimos y alarmantes de desigualdad social, que ya no representan mera desigualdad, sino un innegable abismo social. Este profundo desequilibrio popular se traduce en un aumento de la concentración del ingreso y la riqueza en el país, lo que en consecuencia provoca que más personas vivan por debajo del umbral de pobreza. Para lograr lo propuesto, la investigación utiliza como recurso técnico fuentes bibliográficas nacionales y extranjeras, libros y artículos científicos calificados, además de jurisprudencia y normas relevantes al tema. En cuanto al método de esta investigación se utiliza el método hipotético-deductivo, según el modelo desarrollado por Karl Popper según su razonamiento deductivo de premisas y conclusiones. Sin embargo, el trabajo también hará uso de la triangulación de métodos, utilizando en

algunas partes métodos diferentes, como el Derecho Comparado, el Estado del Arte y el Análisis de Contenido de Laurence Bardin. En términos generales, el estudio concluye que las políticas tributarias regresivas examinadas son en realidad inconstitucionales, pues contribuyen a mantener y aumentar la pobreza en el país, yendo en contra de los objetivos de la República. A pesar de las necesarias funciones fiscales de la tributación, se utiliza de manera perjudicial para los más necesitados, viéndolos constantemente sobrecargados de manera desproporcionada. Sin embargo, el propio sistema cuenta con mecanismos progresivos capaces de paliar esta realidad. El control ciudadano de la representación política es suficiente para que estos mecanismos sean realmente utilizados, especialmente por el Poder Legislativo, lo que sería una solución más razonable que manifestaciones del Poder Judicial en las que podrían comprometer la relación entre los tres poderes.

Palabras clave: Impuestos. Desigualdad social. Políticas Tributarias. Progresividad y Regresividad. Justicia Fiscal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Método <i>input/output</i> nas políticas públicas desenvolvido por David Easton	51
Figura 2 – Ciclo das políticas públicas.....	64
Figura 3 – Types of coercion, types of policy, and types of politics	89
Figura 4 – Etapas de financiamento de uma política pública social	147
Figura 5 – Teorias de Lowi e Piketty.....	209

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Piora nos índices alimentares do Brasil após 2013 (do mapa da fome)..	74
Tabela 2 – Desigualdade entre quintos da população – dos 20% mais pobres da população (1º quinto) aos 20% mais ricos (5º quinto)	109
Tabela 3 – Arrecadação do Brasil em relação ao PIB (%)	150
Tabela 4 – Estrutura da carga tributária bruta (governo geral) – 2010/2022, dados em % do PIB	151
Tabela 5 – Carga tributária em porcentagem ao PIB (%).....	152
Tabela 6 – Evolução da carga tributária bruta (governo geral) – Brasil e média da OCDE (dados em % do PIB)	153
Tabela 7 – Representação na arrecadação total.....	153
Tabela 8 – Carga tributária sobre bens e serviços – Brasil e países da OCDE (2020) em porcentagem ao PIB (%).....	155
Tabela 9 – Carga tributária sobre renda, lucro e ganho de capital – Brasil e países da OCDE (2020) em porcentagem ao PIB (%).....	156
Tabela 10 – Incidência da tributação direta e indireta na renda total segundo décimos de renda familiar per capita – Brasil (2017-2018) (em %)	157
Tabela 11 – Alíquota Progressiva do IRPF – incidência mensal	168
Tabela 12 – Alíquota Progressiva do IRPF – incidência anual a partir do exercício de 2026 (ano-calendário de 2025).....	168
Tabela 13 – Alíquota Progressiva do IRPF – incidência anual a partir do exercício de 2025 (ano-calendário de 2024).....	169
Tabela 14 – Alíquota do IRPF – incidência anual a partir do exercício de 2024 (ano-calendário de 2023)	169
Tabela 15 – Rendimentos de capital de fundos de longo prazo e aplicações de renda fixa em geral	170
Tabela 16 – Rendimentos de capital de fundos de curto prazo.....	170
Tabela 17 – Fundos de ações e aplicações em renda variável.....	170
Tabela 18 – Participação nos lucros ou resultados (a partir de 2024).....	170
Tabela 19 – Participação nos lucros ou resultados (maio de 2023 a janeiro de 2024)	171
Tabela 20 – Participação nos lucros ou resultados (janeiro a abril de 2023)	171
Tabela 21 – Remessas ao exterior	171

Tabela 22 – Outros rendimentos	171
Tabela 23 – Tabela sobre alíquotas nominais e efetivas do IRPF	173
Tabela 24 – Estimativas das renúncias tributárias do IRPJ e CSLL.....	174
Tabela 25 – Estimativa de distribuição e do esforço contributiva, por faixa de renda	174
Tabela 26 – Comparação da arrecadação tributária do Brasil e da Austrália em 2022	176
Tabela 27 – Relação da porcentagem de arrecadação de tributos de renda e bens e serviços do Brasil nos últimos 10 anos.....	177
Tabela 28 – Nível redistributivo do IRPF	190
Tabela 29 – Alíquotas progressivas do ITCMD do estado do Rio Grande do Sul (artigo 18 da Lei Estadual nº 8.821/1989).....	196
Tabela 30 – Relação de alíquotas de ITCMD em alguns estados do Brasil.....	197
Tabela 31 – Alíquotas progressivas do ITCMD do estado de São Paulo (Projeto de Lei Estadual nº 7/2024)	198
Tabela 32 – Alíquotas progressivas de ITCMD de São Paulo (Projeto de Lei Estadual nº 250 de 2020)	199
Tabela 33 – Principais modelos de tributação da herança na Europa	199
Tabela 34 – Alíquotas médias do Brasil versus países da OCDE.....	201
Tabela 35 – Representação da arrecadação do <i>wealth tax</i> no PIB.....	202
Tabela 36 – Principais modelos de tributação do patrimônio	203
Tabela 37 – Principais modelos de tributação do patrimônio na Europa.....	203
Tabela 38 – Alíquotas progressivas do IGF (PLP nº 183/2019).....	207
Tabela 39 – Índice de concentração de renda no mundo dos 10% mais ricos da população – 12 países onde o decil mais rico da população detém a menor porcentagem de renda do país e 12 países onde o decil mais rico detém a maior porcentagem.....	220
Tabela 40 – Índice de concentração de renda no mundo dos 10% mais pobres da população – 12 países onde o decil mais rico da população detém a menor porcentagem de renda do país e 12 países onde o decil mais rico detém a maior porcentagem.....	220
Tabela 41 – Estimativa de distribuição da arrecadação total e do esforço contributivo, por faixa de renda	222

LISTA DE SIGLAS

AGR-RE	Agravo Regimental em Recurso Extraordinário
BEPS	Base erosion and profit shifting
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
Covid-19	Corona virus disease
CRS	Norma de comunicação comum
CSLL	Contribuição Sobre Lucro Líquido
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
COFINS	Contribuição para o financiamento da Seguridade Social
DECS	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DIESSE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IEG	Imposto Extraordinário de Guerra
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LCT	Luxury Car Tax
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief

PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SARS-CoV-2	Coronavírus 2 da síndrome respiratória aguda grave
SINFRERJ	Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Rio de Janeiro
SRF	Secretaria da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	22
2 “CONSTITUIÇÃO SOCIAL” E O PAPEL INTERVENCIONISTA DO ESTADO NA FIGURA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	34
2.1 A finalidade social: o bem-estar social na Constituição de 1988	36
2.2 OS DIREITOS SOCIAIS FRENTE À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SUA PRINCIPAL FERRAMENTA	43
2.2.1 A diferença entre a nomenclatura de direitos humanos, direitos fundamentais, direitos sociais e garantias fundamentais	43
2.2.2 As políticas públicas como ferramentas concretizadoras dos objetivos da República e por consequência direitos sociais e serviço público	49
2.3 O Direito Público Econômico ou a Intervenção do Estado na Economia como necessária à manutenção dos direitos fundamentais	65
2.4 Os índices de combate à desigualdade e erradicação da pobreza da Constituição Cidadã: a guerra contra a fome e o desemprego.....	70
3 AS TEORIAS DE THEODORE J. LOWI: DO CENÁRIO AMERICANO DA DÉCADA DE 1970 PARA A REALIDADE BRASILEIRA DOS ANOS 2020 À LUZ DA DESIGUALDADE SOCIAL	79
3.1 A teoria da tipologia das políticas públicas de Theodore J. Lowi	80
3.2 A teoria das arenas de poder de Theodore J. Lowi.....	90
3.3 O controle judicial de políticas públicas	95
3.4 A desigualdade social e a necessidade de políticas públicas tributárias à luz do direito e da literatura: uma metodologia de abordagem de Ronald Dworkin (<i>Vidas secas</i>).....	104
4 A POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTÁRIA COMO FERRAMENTA DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL.....	111
4.1 Teoria de justiça de Rawls	114
4.2 Mecanismo para combater as desigualdades.....	119
4.3 O direito do trabalho como ferramenta de enfrentamento das desigualdades sociais.....	121
4.4 A redistribuição por intermédio do sistema tributário.....	129
4.5 O sistema tributário dentro do escopo das políticas públicas	138
4.5.1 A progressividade e a regressividade na política tributária	144

5 O PAPEL DAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS, PROGRESSIVAS E REGRESSIVAS, NA SITUAÇÃO SOCIAL DO PAÍS.....	161
5.1 A (não) progressividade do Imposto de Renda de Pessoa Física	165
5.2 Políticas públicas tributárias distributivas e seu potencial progressivo e regressivo.....	180
5.3 A teoria das forças de divergência e convergência de Thomas Piketty	192
5.4 Solução de Piketty: a tributação do capital global	201
5.5 Robin Hood às avessas: o Estado quando tira do pobre para dar ao rico – o caso dos alunos de universidades públicas com capacidade contributiva	211
5.6 A reforma tributária aplicada à realidade regressiva brasileira	218
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
REFERÊNCIAS	230

1 INTRODUÇÃO

O número de famílias brasileiras que se encontram em níveis de extrema pobreza vem subindo gradativamente. No ano de 2016 os números apontavam para aproximadamente 12 milhões de brasileiros nessa situação de miserabilidade. Já em novembro de 2020, o índice chegou a 14 milhões. Também cabe citar que, ao final de 2020, a taxa de desemprego no Brasil marcava 14.6%, enquanto ao final de 2019 marcava 11%.¹

Tal piora drástica no cenário de desigualdade brasileira se dá pelo advento da crise sanitária mundial, fruto da pandemia de doença do novo coronavírus, ou corona virus disease (covid-19), que instituiu uma crise econômica em diversos setores. Estima-se, assim, que a produção caiu por volta de 20%, o consumo das famílias em até 1/3 e o Produto Interno Bruto (PIB) cerca de 2% por mês de confinamento.²

A pandemia ainda exigiu que o Estado tomasse providências intervencionistas, visto o alto índice de desemprego e instabilidade econômica. Por isso, a fim de garantir o mínimo existencial, constitucionalmente estipulado através da dignidade da pessoa humana, foi instituído o auxílio emergencial por meio da Lei n. 13.982/2020 que previu o pagamento de R\$ 600,00 mensais em quatro parcelas.³

Entretanto, mesmo antes mesmo da pandemia, o Brasil apresentava níveis alarmantes de pobreza e fome. Em 2018, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) calculou que, durante o ano de 2011, cerca de 25% dos brasileiros sobreviviam com uma renda familiar de até R\$ 273,90 mensais.⁴

¹ NEVES, José Anael; MACHADO, Mick Lennon; OLIVEIRA, Luna Dias de Almeida; MORENO, Yara Maria Franco; MEDEIROS, Maria Angélica Tavares de; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Unemployment, poverty, and hunger in Brazil in Covid-19 pandemic times. **Revista de Nutrição**, v. 34, n. 34e2000170, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/RGq98CHLDx3mKPNtwDXVQGv>. Acesso em: 3 dez. 2022, p. 3.

² BUFFON, Marciano; MENEGUSSI, Matheus Costella. Tributação sustentável e a COVID-19: Políticas fiscais de curto, médio e longo prazo. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 271-292, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/n-42-tributacao-sustentavel-e-a-covid-19-politicas-fiscais-de-curto-medio-e-longo-prazo/>. Acesso em: 14 dez. 2023, p. 273.

³ ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; ROSSIGNOLI, Marisa. O mínimo existencial na promoção do estado de bem-estar social em tempos de pandemia da COVID-19. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 171-190, 2021. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8411>. Acesso em: 24 set. 2022, p. 182.

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 4 jan. 2022. Tabela 2.28 – Outras medidas de pobreza segundo características selecionadas, 2018. Taxa de conversão de paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para U\$ 1,00 PPC 2011.

Além disso, durante os anos de 2017 e 2018, aproximadamente 4,6% dos lares brasileiros apresentaram insegurança alimentar grave (IBGE, 2020, p. 31). Uma demonstração de piora latente, uma vez que o mesmo índice em 2013 era de 3,2%.⁵

Ademais, durante esse mesmo período calculou-se características selecionadas nos lares brasileiros que demonstrou condições de desigualdades extremas; I- 36,8% da população não tinha esgotamento sanitário com rede geral, pluvial ou fossa ligada à rede; II- 44,9% não tinham energia elétrica e III- 19,8 % utilizaram lenha ou carvão para a preparação dos alimentos.⁶

A Constituição Federal, nessa conjuntura, elenca como um de seus objetivos o combate à desigualdade social, por meio da concretização de direitos fundamentais, como saúde, educação, moradia entre outras áreas.⁷ Essas prestações positivas, no entanto, necessitarão de um dispêndio efetivo de recursos por parte do Estado.⁸ Afirma-se, desse modo, que há um custo inerente aos direitos.⁹

Diante de tal cenário, nota-se que a arrecadação do Brasil é considerada regressiva, pois pauta-se na tributação do consumo, representando cerca de 45% do total arrecadado em 2019.¹⁰ Em contrapartida, a tributação sobre a renda representa apenas cerca de 22% do total arrecadado no mesmo período.¹¹

⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 4 jan. 2022, p. 35.

⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 4 jan. 2022, p. 39.

⁷ ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, p. 295-315, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16389/9279>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 296.

⁸ PIERDONÁ, Zélia Luiza; LEITÃO, André Studart; FURTADO FILHO, Emmanuel Teófilo. Primeiro, o básico. Depois, o resto: o direito à renda básica. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 55, p. 390-417, 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3401>. Acesso em: 8 abr. 2021, p. 410.

⁹ HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The Cost of Rights**: Why Liberty Depends on Taxes. New York: W.W. Norton Company, 1999, p. 15.

¹⁰ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021**. Brasília, DF, abr. 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-CARGA-TRIBUTARIA-ANUAL-2021-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021**. Brasília, DF, abr. 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-CARGA-TRIBUTARIA-ANUAL-2021-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Essa modalidade de tributação é imprecisa, pois o consumo de bens básicos alimentícios vai representar proporcionalmente mais no orçamento particular de quem menos possui capacidade contributiva.¹²

Para ilustrar, calculou-se que em 2017, os 10% com menor renda da população brasileira gastaram cerca de 33.3% (1 terço) de seu rendimento com tributos. Por outro lado, os 10% dos brasileiros com maior renda gastaram cerca de 20% (um quinto) de seu rendimento em tributos.¹³

Sendo assim, é a partir desse contexto de injustiça fiscal, em que se cobra mais de quem menos tem, que o presente trabalho vai se debruçar sobre as escolhas políticas da administração pública de qual parcela da população vai suportar o maior ônus fiscal, as chamadas políticas públicas tributárias.

Por isso, o presente trabalho abordará, os aspectos teóricos da desigualdade social, pobreza e políticas públicas, aplicados à realidade brasileira. Assim, será abordado a teoria da tipologia das políticas públicas de Theodore J. Lowi e a caracterização de políticas tributárias brasileiras em “políticas públicas distributivas regressivas”. Finalmente, o presente trabalho vai avaliar mecanismo, através de políticas públicas progressivas, para anular as atuais políticas públicas distributivas regressivas, baseando-se na teoria das forças convergentes e divergentes de Piketty, vez que são incompatíveis com os valores constitucionais da Carta Magna de 1988.

O presente projeto intitula-se “Desigualdade social e tributação: o papel das políticas públicas tributárias no combate à pobreza”. Desse modo, visa-se examinar como as políticas públicas tributárias, dependendo da escolha política de quem tributar, podem auxiliar ou dificultar o combate à pobreza no Brasil. Com isso, as formulações são precisas e limitadas, focadas em variáveis mais concretas e fundamentadas amplamente na revisão de literatura.

Pretende-se analisar por meio de artigos científicos qualificados e de dados de institutos oficiais, como IBGE, Receita Federal do Brasil, Organização para a

¹² PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 116.

¹³ OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF BRASIL (OXFAM BRASIL). **Nós e as desigualdades**. 2019. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2019/?_ga=2.49432036.330511726.1595133669-697185239.1595133669. Acesso em: 5 jan. 2022, p. 48.

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM), os seguintes: 1) Os níveis de desigualdade social do Brasil, nos últimos 05 anos; 2) O efeito da pandemia de Covid-19 nesses índices e 3) Qual o papel do sistema tributário a fim de reduzir os números de desigualdade social no país.

Ademais, buscar-se-á examinar certas políticas públicas tributárias que atuam não só pela manutenção dos índices de pobreza e miserabilidade, como contribuem, inclusive, para seu aumento. Políticas essas como: a) A não instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); b) a baixa progressividade do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), considerando a isenção dos dividendos; c) A baixa tributação das heranças no Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITCMD) e d) A tributação excessiva sobre o consumo de itens básicos de higiene pessoal.

Dessa maneira, o trabalho visa o estudo de políticas públicas tributárias e o seu impacto no Estado Democrático de Direito, em obstaculizar a concretização de direitos fundamentais.

Nessa conjuntura, as políticas públicas na seara tributária serão determinantes para o combate às desigualdades sociais e erradicar a pobreza, objetivo fundamental da República constitucionalmente previsto. Contudo, a problemática da pesquisa se dá justamente pela, considerável, dificuldade em sua implementação em larga escala no Brasil.

Nessa linha, Theodore J. Lowi desenvolveu uma tipificação de políticas públicas em quatro espécies: distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva.¹⁴ Entretanto, para o exame do proposto no presente projeto, apenas a análise das políticas distributivas e redistributivas é relevante, uma vez que afetam diretamente a tributação.

A partir disso, a diferença entre políticas distributivas e redistributivas é que a primeira consiste em ações governamentais que geram repercussões individuais, já a segunda produz repercussões universais. Em matéria tributária, toma-se como exemplo de política distributiva a concessão de isenção fiscal para determinado grupo,

¹⁴ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 300.

enquanto a política tributária redistributiva teria como exemplo uma transferência de riqueza por meio da tributação da renda e patrimônio.¹⁵

Ocorre que há um esforço político distinto para a aprovação de cada política, caracterizado por Lowi como “Arena de Poder”. A política distributiva, nessa perspectiva, não opõe dois lados, mesmo havendo um grupo preterido. Esse grupo, assim, arcará com os custos dos benefícios concedidos ao outro, de maneira indireta, embora isso não fique tão flagrante quanto nas políticas redistributivas.¹⁶

As políticas redistributivas, por outro lado, confrontarão contribuintes com capacidade contributiva contra aqueles sem.¹⁷ Por essa razão, as políticas distributivas apresentam menos conflitos políticos que as redistributivas, logo, logram aprovação de maneira mais simples.¹⁸

No que tange à progressividade, isto é, influenciar na redistribuição de riqueza para que todos os cidadãos tenham acesso às garantias mínimas, as políticas tributárias redistributivas são progressivas por natureza.¹⁹ Já as políticas tributárias distributivas, podem ser progressivas ou mesmo regressivas. A isenção ou benefício, desse modo, deve ter como objetivo a redução das desigualdades sociais,²⁰ a fim de atestar sua progressividade. Entretanto, caso desonere a renda do capital para compensar a arrecadação em outra área, ela será regressiva.

A isenção do IRPF para contribuintes com doenças graves é uma política distributiva que se pauta no princípio da solidariedade, uma vez que pessoas com tais

¹⁵ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

¹⁶ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 691.

¹⁷ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 623.

¹⁸ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 711.

¹⁹ BUFFON, Marciano; ANSELMINI, Priscila. O imposto mundial sobre o capital: da sua relevância sociojurídica para a redução da desigualdade de renda e patrimônio, a partir de Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 12, n. 1, p. 1-26, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8186>. Acesso em: 24 jun. 2022, p. 17.

²⁰ ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, p. 295-315, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16389/9279>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 307.

enfermidades possuem gastos excepcionais de saúde, causando-lhes, assim, um comprometimento de sua capacidade contributiva.²¹ Portanto, é uma política tributária distributiva e progressiva.

A isenção de dividendos, por outro lado, pode ser considerada uma política tributária distributiva regressiva.²² A respeito do tema, estudos apontam²³ que a tributação dos dividendos é a política pública mais efetiva para a diminuição da desigualdade social a curto prazo, sendo, inclusive, mais eficiente do que a majoração das alíquotas máximas do IRPF. Isso ocorre pois os recebedores de dividendos fazem parte, em sua maioria, das camadas mais abastadas da população.²⁴

Por conseguinte, o problema da presente tese consiste em definir o seguinte questionamento: As políticas públicas tributárias que vêm sendo sistematicamente adotadas no país, como base de arrecadação fiscal, estariam aumentando os índices de pobreza e miserabilidade no Brasil?

As políticas públicas tributárias têm funções extremamente cruciais para confrontar a desigualdade social, sendo exclusivamente responsável pela redistribuição de renda. No entanto, elas não têm apenas o condão de combater a pobreza, mas também de asseverar seu aumento. Assim, as políticas públicas tributárias podem ocupar dois papéis, entretanto não de maneira concomitante. Conforme mencionado, as políticas públicas tributárias podendo ser progressivas e agir pela redistribuição de renda, combate das desigualdades sociais e erradicação da pobreza, ou regressivas, atuando pela manutenção e majoração do abismo social já existente por meio do acúmulo de renda.

²¹ BUFFON, Marciano; ARISE, Caroline Bessa. A isenção de imposto de renda para cidadãos portadores de neoplasia maligna frente ao princípio da isonomia no estado democrático de direito. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, p. 345-369, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1796>. Acesso em: 19 set. 2021, p. 357.

²² BUFFON, Marciano; MENEGUSSI, Matheus Costella. Tributação sustentável e a COVID-19: Políticas fiscais de curto, médio e longo prazo. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 271-292, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/n-42-tributacao-sustentavel-e-a-covid-19-politicas-fiscais-de-curto-medio-e-longo-prazo/>. Acesso em: 14 dez. 2023, p. 284.

²³ CASTRO, Fábio Ávila de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16511/1/2014_F%C3%A1bioAvilaDeCastro.pdf. Acesso em: 10 out. 2021, p. 71-72.

²⁴ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão nº 2449). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf. Acesso em: 25 set. 2021, p. 19.

Levanta-se, a partir disso, a hipótese de que o sistema tributário brasileiro é baseado em políticas públicas tributárias regressivas, que mantêm ou, ainda, aumentam a pobreza não sendo compatíveis com a Constituição Federal de 1988, devendo ser revogadas. Em especial, as políticas públicas tributárias que isentam os dividendos, que permitem o acúmulo de riqueza ao tributar de maneira pífia as grandes heranças, a não instituição do IGF e o excesso de tributação do consumo de itens de higiene.

O Brasil ostenta níveis de desigualdade social extremamente altos e alarmantes, que deixam de representar uma mera desigualdade, mas sim um incontestável abismo social. Esse desequilíbrio de grande profundidade popular traduz-se no aumento da concentração de renda e riqueza no país, que conseqüentemente faz com que mais pessoas vivam abaixo da linha da pobreza.

Por conseguinte, pelo Brasil caracterizar-se como uma nação ex-colônia, capitalista e em desenvolvimento, a desigualdade é intrínseca à realidade do país. Cabe então, ao Estado Democrático de Direito buscar soluções para combater essas discrepâncias a fim de garantir a todos a devida concretização de seus respectivos direitos fundamentais.

A partir disso, os instrumentos governamentais denominadas políticas públicas sociais vêm sendo utilizados desde a redemocratização em 1988 e tiveram resultados importantes. Com isso, medidas cruciais contra a pobreza e a fome foram tomadas em forma de programas nacionais nos últimos anos, entre eles Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida e Auxílio Emergencial.

Contudo, importante ressaltar que o financiamento desses programas ocorre por meio da arrecadação de tributos. Portanto, os programas de auxílio aos mais carentes têm sua eficácia exponencialmente diminuída se o público a quem eles visam amparar é o mesmo que vai suportar o custo tributário.

Seguindo esse raciocínio, Klaus Tipke e Douglas Yamashida afirmam que “o Estado não pode, como Estado Tributário, subtrair o que, como Estado Social deve devolver”.²⁵

Entretanto, infelizmente, essa é a realidade brasileira. Assim, o sistema tributário do Brasil é considerado regressivo, isto é, os mais carentes contribuem, proporcionalmente, mais do que as pessoas privilegiadas.

²⁵ TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 34.

Em contrapartida, há mecanismos que podem alterar essa realidade, e que permitem a arrecadação daqueles contribuintes que detêm mais recursos financeiros. Como por exemplo a tributação das grandes fortunas, a revogação da isenção total da tributação dos dividendos e a majoração da tributação das heranças.

Esse tema traz consigo uma inquietação social gigantesca. Fazendo que com a importância do presente projeto demonstre que as escolhas administrativas em não tributar os mais ricos não são opções meramente contraditórias aos objetivos constitucionais, mas sim representam uma violação latente à Carta Magna.

Assim, o principal objetivo pessoal do autor é poder contribuir com as discussões e possivelmente acrescentar contribuições a elas sobre o problema da pobreza extrema que assola o país.

Outrossim, a análise da tributação, em maior proporção, da parcela mais carente da população é especialmente relevante no cenário brasileiro atual. Diante da crise socioeconômica instaurada no país em razão da pandemia da Covid-19 a discussão acadêmica de medidas tributárias capazes de enfrentar a miséria e desigualdade no país voltaram a ganhar destaque, demonstrando, assim, a grande relevância do presente projeto.

Desta forma, o debate acerca do papel que as escolhas governamentais de políticas públicas tributárias desempenham nos índices de pobreza do país é extremamente pertinente à linha de pesquisa. Além disso, tal projeto caminha em harmonia com o projeto de pesquisa do presente orientador, Professor Doutor Marciano Buffon, que dedica seu tempo à pesquisa dos níveis de desigualdade social presentes na sociedade, instaurados pelo sistema tributário.

O presente trabalho tem como objetivo geral apresentar as consequências das políticas públicas tributárias, que são originadas de escolhas discricionárias dos administradores públicos, vêm exercendo no país. Em especial, o aumento consciente do acúmulo de riqueza, através da constante desoneração da renda e ganho de capital, bem como a tributação excessiva de bens básicos de consumo.

A desoneração da tributação da renda e do capital surge como um mecanismo de deixar o país atrativo para investimento externo e interno e torná-lo pujante economicamente. Mas, por outro lado, a literatura mostra que não há evidências concretas que permitir o acúmulo de riqueza gera benefícios indiretos à classe mais humilde.

Consequentemente, essas escolhas atuam de maneira favorável à desigualdade social e a pobreza, impedindo a promoção de uma justiça social, a partir dos termos da Constituição Federal.

Com a finalidade de alcançar o objetivo geral, o presente trabalho possui os seguintes objetivos específicos:

- a) Busca-se investigar os aspectos teóricos acerca das temáticas “pobreza” e “desigualdade social”, analisando especialmente índices de desemprego e fome, fortemente atrelados ao objeto.
- b) Pretende-se averiguar a relação entre políticas públicas, tributação e desigualdade social. Para tanto, utiliza-se autores nacionais acerca da temática políticas públicas como Maria Paula Dallari Bucci e João Pedro Schmidt, sem prejuízo de consultas à autores estrangeiros clássicos como Thomas Dye. Importante, também, salientar que houve uma pesquisa extensa pela tipologia de políticas públicas por Theodore J. Lowi e sobre o conceito de “políticas públicas tributárias”, nacionalmente estudadas por Hugo Thamir Rodrigues e Jeferson Teodorovicz.
- c) Espera-se, então, com apoio da vasta literatura explorada, demonstrar a existência de políticas públicas tributárias distributivas regressivas. Isto é, aquelas políticas públicas que vão conceder um benefício fiscal para determinado público, e essa concessão vai atuar favoravelmente à pobreza e à desigualdade social.
- d) Busca-se, também, constatar os danos sociais causados pelas políticas tributárias regressivas, na modalidade distributiva, principalmente na realidade de pandemia e de crise econômica instaurada pela Covid-19, que potencializaram os dados já negativos no Brasil.
- e) Almeja-se apontar uma direção progressiva para as próximas políticas tributárias combaterem a regressividade já causada. Principalmente, por meio da tributação das heranças, renda e grandes fortunas.
- f) Da mesma forma, deseja-se contribuir com a bibliografia sobre a temática, que na área do direito ainda é escassa.
- g) Por fim, este estudo visa colaborar com discussões sobre o tema, para que, futuramente, possa auxiliar os estudos para a implementação de uma política pública progressiva.

O método escolhido para ser utilizado neste trabalho foi o hipotético-dedutivo, conforme o modelo estipulado por Karl Popper. Popper desenvolve esse método em três fases, sendo a primeira fase a identificação do problema (P1); a segunda, a formação da hipótese-tentativa, e a última, a eliminação dos erros, fase em que a hipótese é verificada, podendo ser ou não comprovada.²⁶ A verificação ou não da hipótese por si só gerará novo cenário com outra problemática (P2). Assim, as três fases da pesquisa científica não cessam, uma vez que sempre haverá um problema a ser dirigido.²⁷

Desse modo, a problemática da pesquisa consiste no seguinte questionamento: Seria parcialmente responsável pela realidade desigual brasileira as políticas públicas tributárias adotadas? Uma vez que não combatem a pobreza de fato, apenas auxilia sua manutenção ou aumento. A hipótese-tentativa, dessa forma, baseia-se na afirmativa de que tais políticas não são compatíveis com a Constituição Federal de 1988, devendo ser revogadas sistematicamente, baseando-se em raciocínio dedutivo por premissas e conclusões.²⁸

Utilizar-se-á pesquisa bibliográfica como procedimento de pesquisa. Assim, será realizada uma análise em produções técnicas e científicas de livros e artigos qualificados, nacionais e estrangeiros, relacionados ao tema, assim como diplomas legislativos. Ademais, contar-se-á com publicações de instituições oficiais, como o IBGE, o IPEA, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e até mesmo instituições internacionais como a OCDE.

Não obstante, o trabalho também fará uso da triangulação de métodos, utilizando em algumas partes métodos diferenciados, como o Direito Comparado, Estado da Arte e Análise de Conteúdo de Laurence Bardin.

Por conseguinte, dividir-se-á o trabalho em quatro (04) capítulos. O primeiro capítulo abordará o Estado Democrático de Direito e o papel intervencionista do Estado, desde a promulgação da Carta Magna de 1988. Visando, assim, se debruçar sobre as responsabilidades diretas, prestações positivas para concretizar direitos sociais à população, atribuídas à Administração Pública, tal qual os atuais índices de desigualdade social, como a insegurança alimentar, o desemprego, e a pobreza, como uma medida de avaliar a atuação estatal.

²⁶ POPPER, Karl Raimund. **An unended quest**. Londres: Psychology Press, 2002, p. 152.

²⁷ POPPER, Karl Raimund. **An unended quest**. Londres: Psychology Press, 2002, p. 153.

²⁸ POPPER, Karl Raimund. **An unended quest**. Londres: Psychology Press, 2002, p. 166.

O segundo capítulo, por sua vez, tratará sobre a ferramenta estatal de concretização de direitos sociais, as políticas públicas, bem como sua principal fonte de custeio, a tributação. Não obstante, outros referenciais serão explorados como Felipe de Melo Fonte, Maria Paula Dallari Bucci e João Pedro Schmidt. Além disso, nesta parte do trabalho será explorado uma abordagem metodológica diferente, de acordo com o direito e literatura criado por Dworkin e desenvolvido por Cass Sustein, especificamente sobre o cenário de desigualdade brasileiro no qual políticas públicas específicas são demandadas aplicada à obra *Vidas secas* de Graciliano Ramos.

Posteriormente, será explorado no terceiro capítulo, o referencial teórico Theodore J. Lowi, mais especificamente suas duas teorias: 1) A tipologia das políticas públicas; 2) As arenas de poder dentro da dimensão *politics* das políticas públicas. A primeira teoria separa de maneira didática os tipos de políticas públicas efetuadas pelo Estado, já a segunda teoria aborda a dificuldade prática desses tipos diferentes de políticas serem aprovadas no respectivo Congresso.

Sob essa ótica, o quarto capítulo trará à baila a temática de políticas tributárias ou política públicas tributária. Seus aspectos: conceito; dimensões; objetivos e seu nexo de causalidade com os índices de desigualdade social serão abordados segundo os referenciais buscados na pesquisa da tese, mais especificamente Hugo Thamir Rodrigues, Evilásio Salvador e Jeferson Teodorovicz. Esses referenciais são conhecidos por uma alta produção bibliográfica em periódicos qualificados sobre a temática.

Ademais, o último capítulo também discorrerá sobre o referencial teórico Thomas Piketty e sua teoria: A teoria das forças divergência e convergência, que analisa os efeitos a longo prazo das políticas tributária escolhidas. A partir da teoria de Piketty, o conceito de progressividade e regressividade será explorado na tese, a fim de elucidar o que é uma política tributária progressiva e sua diferença para uma política tributária regressiva.

Por último, o derradeiro capítulo apresentará casos concretos de políticas tributárias que serão levantadas para melhor exemplificar as relações aqui propostas, como: a não criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); a baixa da tributação das heranças no Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITCMD); a necessidade de revogação da isenção dos dividendos; a isenção do Imposto de Renda Pessoa Física para portadores de doença grave; a excessiva tributação do

consumo de bens básicos de higiene pessoal, como absorventes femininos; entre outros.

Frisa-se, ainda, que a Reforma Tributária (PEC 45/2019) e seu impacto na temática será tratada no sexto capítulo, visto que durante a escrita da tese ocorreu sua aprovação no Congresso Nacional e devida promulgação em 20 de dezembro de 2023, dando origem à Emenda Constitucional 132.

Em linhas gerais, o estudo conclui que as políticas tributárias regressivas examinadas no sexto capítulo são de fato inconstitucionais, pois ajudam a manutenção e o aumento da miserabilidade no país, indo de encontro com os objetivos da República.

Entende-se, que apesar das funções fiscais da tributação serem cruciais para a manutenção da prestação contínua de serviço público, e logo a concretização de direitos sociais, ela é utilizada da maneira mais prejudicial possível aos mais carentes, sendo eles constantemente onerados de maneira desproporcional. Sabendo-se que, no entanto, o próprio ordenamento possui mecanismos progressivos capazes de suavizar essa realidade.

Faz necessário uma fiscalização cidadã na representação política para que de fato esses mecanismos consigam ser utilizados, especialmente através do Poder Legislativo, por meio de uma conscientização maior durante o pleito eleitoral, ou ainda ações sistemáticas de pressão por resposta política.

Tal solução seria mais razoável do que depender de manifestações do Poder Judiciário, vez que poderiam comprometer a relação entre os três poderes. Apesar disso, a situação da justiça fiscal encontra-se em flagrante inconstitucionalidade.

Por fim, cabe destacar que o presente projeto adere à Linha de Pesquisa “Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos” do Programa de Pós-Graduação em direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Posto que, para a referida linha é imprescindível produzir discussões acerca do Estado e a necessária resposta às demandas sociais, a partir da concretização dos direitos sociais fundamentais. Ademais, consigna-se que a escrita possui aderência às pesquisas desenvolvidas pelo Professor Doutor Marciano Buffon, orientador da tese.

No tocante à originalidade, a presente tese de mostra precursora ao desbravar uma temática com pouca produção no país. Assim, o ineditismo se confirma.

2 “CONSTITUIÇÃO SOCIAL” E O PAPEL INTERVENCIONISTA DO ESTADO NA FIGURA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O documento denominado “Constituição” pode ser conceituado como sendo a junção de normas e princípios fundamentais, cuja hierarquia é a maior possível dentro de um ordenamento jurídico, visando organizar as estruturas de um Estado de Direito.²⁹

Desse modo, a história Constitucional do Brasil apresenta ao longo de seus 202 (duzentos e dois) anos de independência 07 (sete) Cartas Magna distintas, são elas, respectivamente: 1824; 1891; 1934; 1937; 1946; 1967 e 1988.³⁰

Cada Constituição contou com seu momento histórico em particular para sua devida promulgação ou outorga, bem como sua principal característica.

Primeiramente, a carta Magna de 1824 foi a primeira Constituição do Império, recém independente após 1822, e seu principal aspecto era a presença de 04 (quatro poderes) ao invés dos 03 (três) tradicionais de Montesquieu, o Executivo, o Legislativo, o Judiciário. Essa constituição também contava com o Poder Moderador, exercido pelo Executivo como um mecanismo de conter a situação política, possibilitando a dissolução da Câmara, bem como a suspensão de magistrados. Cabe mencionar que, até o momento foi a carta Magna mais longeva da história brasileira, 67 (sessenta e sete) anos em vigência.³¹

Posteriormente, relevantes fatos históricos como a abolição da escravidão em 1888 e a Proclamação da República, em 1889, desconectaram o texto constitucional de 1824 com a realidade do país, rompendo-se, assim, o ordenamento jurídico, e sendo necessário uma nova Carta Magna. O maior contribuidor da Constituição de 1981, a primeira da República, foi Rui Barbosa, que inseriu os institutos do *Habeas Corpus* e Controle de Constitucionalidade no texto final, mecanismos, estes, que

²⁹ ALMEIDA, Marta Ribeiro de; BOTTIZINI, Pedro Henrique. De 1824 a 1988: Uma análise sobre o texto constitucional e sua prolixidade na garantia de matérias infraconstitucionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/101>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 61.

³⁰ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco Moraes; SILVA, Diogo Bacha e. República e Constituição de 1988: Ou Constituição sem República? **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria [UFSM]**, Santa Maria, v. 15, n. 2, p. 1-41, 2020, p. 2.

³¹ ALMEIDA, Marta Ribeiro de; BOTTIZINI, Pedro Henrique. De 1824 a 1988: Uma análise sobre o texto constitucional e sua prolixidade na garantia de matérias infraconstitucionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/101>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 62.

atuam contra a instauração de um regime totalitário, dos quais foram 43 (quarenta e três) anos de vigência.³²

Muito influenciada pela Constituição de Weimar (1919) na Alemanha, a Constituição de 1934 foi considerada a primeira Constituição Social do Brasil, promulgada fruto do anseio por mudança política, que culminou no golpe de Vargas em 1930 e a Revolução Constitucionalista de 1932. É possível considerar o texto um grande avanço no âmbito social com a elaboração do salário mínimo, a garantia do voto feminino, previsão de educação infantil gratuita e criação do instituto mandado de segurança. Apesar disso, o texto de 1934 foi o mais curto da história brasileira, 3 (três) anos.³³

Por outro lado, a Carta Política de 1937 teve influência do fascismo e centralizou o poder em Getúlio Vargas, com 9 (nove) anos de duração.³⁴ Já o texto de 1946 retomou as discussões de 1934, e foi considerado a segunda constituição social brasileira, cujo período de vigência foi de 21 (vinte e um) anos.

Em 1964 ocorreu o golpe militar que acarretou o rompimento do ordenamento jurídico, sendo necessária uma nova Constituição em 1967. Em 1968 editou-se o AI (Atos Institucionais) 5, que institucionalizava a suspensão de direitos políticos, *habeas corpus*, controle de constitucionalidade, além da exclusão de apreciação do judiciário por atos praticados pelo Estado em nome da segurança nacional. Entretanto, o AI-5 desvirtuava o próprio texto constitucional de 1967, sendo necessário a aprovação de uma Emenda Constitucional n. 1 em 1969 para inserir o AI-5 no ordenamento jurídico.³⁵

³² ALMEIDA, Marta Ribeiro de; BOTTIZINI, Pedro Henrique. De 1824 a 1988: Uma análise sobre o texto constitucional e sua prolixidade na garantia de matérias infraconstitucionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/101>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 63.

³³ ALMEIDA, Marta Ribeiro de; BOTTIZINI, Pedro Henrique. De 1824 a 1988: Uma análise sobre o texto constitucional e sua prolixidade na garantia de matérias infraconstitucionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/101>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 64.

³⁴ ALMEIDA, Marta Ribeiro de; BOTTIZINI, Pedro Henrique. De 1824 a 1988: Uma análise sobre o texto constitucional e sua prolixidade na garantia de matérias infraconstitucionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/101>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 65.

³⁵ ALMEIDA, Marta Ribeiro de; BOTTIZINI, Pedro Henrique. De 1824 a 1988: Uma análise sobre o texto constitucional e sua prolixidade na garantia de matérias infraconstitucionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/101>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 65-66.

Com o fim do milagre econômico em 1975, a população brasileira começou a demonstrar insatisfação com o regime militar e começou um movimento democrático por uma nova constituinte. Por fim, em 1988, após 21 (vinte e um) anos de vigência da Constituição da Ditadura, promulga-se a Constituição Cidadão, a terceira constituição social brasileira, com o objetivo de pagar uma dívida social para com a população frente às violações que ocorrem no texto constitucional anterior.

Sob essa ótica, constata-se que ao longo da história constitucional brasileira 3 (três) das 7 (sete) constituições foram consideradas “sociais”, mas quais elementos são necessários para que uma constituição seja considerada social? Lenio Luiz Streck,³⁶ a partir de uma análise da primeira constituição social, a Constituição Alemã de Weimar (1919), entende que existem três características fundamentais para o reconhecimento de uma constituição como social: 1) Finalidade Social; 2) Direitos Sociais e 3) Direito Econômico Público ou Intervenção do Estado na Economia.

2.1 A finalidade social: o bem-estar social na Constituição de 1988

O Constitucionalismo Social pode ser considerado como uma forma política concebida no Brasil, instituído pela terceira vez na Carta Magna de 1988, que tem como principais características a internalização de finalidade social, direitos sociais e direito econômico público,³⁷ cujos núcleos são imutáveis dentro do ordenamento jurídico.³⁸ Além disso, a figura da “constituição social” também se alicerça na responsabilidade do Estado em garantir aos cidadãos a posse e o exercício dos direitos fundamentais, sob o risco de cometer abuso de poder, bem como à participação dos cidadãos em cobrar o Estado por esses direitos.³⁹

³⁶ STRECK, Lenio Luiz. Weimar e o “constitucionalismo social” para além da “solução de compromisso”: de sua inspiração à crise de paradigmas que nubla o surgimento do “novo” Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 17, n. 1, 1. quad. de 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18653>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 3-4.

³⁷ STRECK, Lenio Luiz. Weimar e o “constitucionalismo social” para além da “solução de compromisso”: de sua inspiração à crise de paradigmas que nubla o surgimento do “novo” Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 17, n. 1, 1. quad. de 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18653>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 3-4.

³⁸ PRADO, Danilo Luchetta; CASALINO, Vinícius Gomes. Para além do poder constituinte: o sistema democrático como fundamento de um núcleo imutável de direitos fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia [UniBrasil]**, Curitiba, v. 28, n. 1, p. 75-102, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1646>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 83

³⁹ CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. O Estado Constitucional de Direito, neoconstitucionalismo e políticas públicas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas [UNIFAFIBE]**, Bebedouro, v. 6, n. 1, p. 493-510, 2018, p. 501.

A partir disso, entende-se que a finalidade do Constitucionalismo Social vai além da garantia de direitos fundamentais, está atrelada diretamente à finalidade social do Estado, descrita no texto constitucional. Mas qual é a finalidade social da Constituição de 1988?

O Constitucionalismo Social foi precedido pelo Estado Liberal Mínimo, atentando-se apenas com os ditos direitos de “primeira geração”, isto é, aqueles que não necessitam de uma intervenção estatal para se concretizar, podendo o cidadão concretizá-los sozinho. Direitos como a liberdade de ir e vir, liberdade religiosa, liberdade contratual, liberdade de propriedade, livre iniciativa entre outros.⁴⁰

Contudo, cabe citar que o modelo se denomina “Estado Liberal Mínimo”, sendo necessária, mesmo que incomum, uma atuação estatal. Portanto, em caso de violação desses direitos de primeira geração, seja essa violação fruto de ação estatal ou particular, caberá ao Estado a responsabilização pela manutenção desse direito.

Ocorre que, esse sistema fez com que o capitalismo desenvolvesse uma neutralidade estatal, situação em que se almejava uma autorregulamentação do livre mercado nas relações sociais. Todavia, as desigualdades sociais e a miserabilidade presenciaram um aumento desmesurado, sobretudo com o advento da Revolução Industrial.⁴¹

Sob esse aspecto, após o fim da Primeira Guerra Mundial, 1918, os trabalhadores industriais da Alemanha se encontravam em situação de reivindicações frente às terríveis condições do país, recém derrotado durante a Primeira Grande Guerra. Assim, exigiu-se garantias sociais aos cidadãos, mas visando a permanência no sistema capitalista, promulgando-se, assim, a Constituição de Weimar em 1919, a primeira Constituição Social na Europa.⁴²

⁴⁰ STRECK, Lenio Luiz. Weimar e o “constitucionalismo social” para além da “solução de compromisso”: de sua inspiração à crise de paradigmas que nubla o surgimento do “novo” Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 17, n. 1, 1. quad. de 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18653>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 4

⁴¹ RODRIGUES, Hugo Thamir; OLIVEIRA, Antônio Furtado de. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum**, Marília, v. 19, n. 1, p. 51-71, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/505>. Acesso em: 14 mar. 2022, p. 55-56.

⁴² STRECK, Lenio Luiz. Weimar e o “constitucionalismo social” para além da “solução de compromisso”: de sua inspiração à crise de paradigmas que nubla o surgimento do “novo” Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 17, n. 1, 1. quad. de 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18653>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 6.

Portanto, o intervencionismo estatal foi extremamente necessário, frente às tensões sociais, visando garantir condições mínimas de existência para todo e qualquer cidadão. Tal condição é denominada de mínimo existencial que é: “patamar mínimo civilizatório do qual o indivíduo não pode abdicar, sob pena de se ofender a dignidade dele”.⁴³

A partir desse raciocínio, os direitos de segunda geração surgiram, dependendo exclusivamente de uma prestação positiva do Estado. Assim, direitos como saúde, educação, transporte, segurança pública, previdência entre outros não vão conseguir ser concretizados pelo cidadão de maneira autônoma.⁴⁴ Cabe aqui fazer a seguinte reserva, apesar de algumas pessoas terem condições socioeconômicas suficientes para concretizarem direitos sociais por conta própria, essa não é a realidade da maioria da população.

Na área da educação, por exemplo, constatou-se no Brasil em 2019 que 82% dos estudantes do ensino fundamental e 87,4% do ensino médio são alunos da rede pública, ou seja, dependem do público para concretizar seu direito social à educação.⁴⁵

Dessa maneira, em 1919, a Constituição Alemã de Weimar trouxe consigo sua finalidade social, pela primeira vez na Europa, Lenio Luiz Streck⁴⁶ narra:

Com 165 artigos divididos em dois livros, não apenas disse o que era o Estado Alemão e como ele se organizava-se, mas, ainda, estabeleceu finalidade a ele, como bem exemplifica o artigo 151, que abre o capítulo *Das Wirtschaftsleben*, prescrevendo que “a vida econômica era fundada nos limites da justiça e da existência digna.

⁴³ ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; ROSSIGNOLI, Marisa. O mínimo existencial na promoção do estado de bem-estar social em tempos de pandemia da COVID-19. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 171-190, 2021. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8411>. Acesso em: 24 set. 2022, p. 175.

⁴⁴ RODRIGUES, Hugo Thami; OLIVEIRA, Antônio Furtado de. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum**, Marília, v. 19, n. 1, p. 51-71, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/505>. Acesso em: 14 mar. 2022, p. 57.

⁴⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua [PNAD], 2016-2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

⁴⁶ STRECK, Lenio Luiz. Weimar e o “constitucionalismo social” para além da “solução de compromisso”: de sua inspiração à crise de paradigmas que nubla o surgimento do “novo” Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 17, n. 1, 1. quad. de 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18653>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 7.

Nessa linha, a Constituição de 1988 descreve suas finalidades sociais no artigo 3º, denominados de Objetivos da República. Conforme dispõe:⁴⁷

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - Garantir o desenvolvimento nacional;
III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os objetivos da República são considerados objetivos utópicos, isso significa que são inexecutáveis em um sentido material devido à conceitos abstratos. Assim, dificilmente haverá um cenário em que se pode dizer que a sociedade alcançou o patamar de justa, ou solidária, ou ainda que a pobreza foi erradicada.

Contudo, são esses objetivos são cruciais para guiar a direção das ações estatais, assumindo o papel de meta para que a administração pública se oriente. Logo, pode-se afirmar que qualquer ação que não siga essa orientação, que não caminhe nessa direção é uma ação inconstitucional.

Assim, a finalidade social tem o condão de distribuir uma responsabilização estatal de perseguir tais objetivos. Por consequência, se não se busca a concretização dessa finalidade, o Estado está se eximindo de sua própria responsabilidade.

Foi instaurado por meio da Constituição de 1988, a definição do Estado brasileiro como responsável pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais aos seus cidadãos, os chamados DECS – direitos econômicos, sociais e culturais.⁴⁸ O objetivo de tal instituição é o alcance do Estado de Bem-Estar Social, cujos níveis são três, baseados em modelos de *Welfare State*: liberal, conservador e socialdemocrata.

O Estado de Bem-Estar Social no nível liberal tem como público-alvo apenas as classes mais fragilizadas, tendo como objetivo não ser mais atrativo que o emprego. Como no caso dos Estados Unidos, onde há uma modesta assistência

⁴⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

⁴⁸ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. Direitos sociais no Brasil: balanço de uma jornada com destino incerto. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 1, p. 76-105, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/10979>. Acesso em: 17 jan. 2024, p. 77.

social, mas não capaz de suprir as necessidades básicas, pois não há sistema de saúde.⁴⁹

Por outro lado, o nível conservador de Estado de Bem-Estar Social baseia-se na não oposição do liberalismo e da concretização de direitos sociais. Executa-se, assim, serviços públicos de maneira mais universais e atendendo a maior parte da população, ainda sim há espaços para serviços particulares, a Holanda é um exemplo.⁵⁰

Por último, o nível socialdemocrata de Estado de Bem-Estar Social foca universalismo, inclusão de praticamente toda a classe média, não apenas as classes carentes, como tomadora de serviço público buscando igualdade em padrões extremamente elevados. A Suécia é um exemplo do modelo que apresenta características liberais e sociais.⁵¹

A partir disso, os direitos fundamentais vão basear-se nas construções democráticas. O Estado Democrático de Direito, desse modo, vai fundamentar teoricamente os direitos fundamentais.⁵²

Consequentemente, tal responsabilidade não recai sobre o Estado como facultativa, sendo o mesmo vedado à omissão, sob pena de grave violação constitucional. Seu dever consiste na constantemente perseguição da ampla efetivação dos direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição.⁵³

A Carta Magna, dessa maneira, elenca como basilar a garantia dos direitos fundamentais e o cumprimento dos deveres fundamentais, caso contrário o próprio Estado Democrático de Direito estaria ameaçado.⁵⁴

Em razão da presente conjuntura jurídica, a Constituição de 1988, ao responsabilizar o Estado pelo cumprimento de garantias fundamentais, instituiu uma

⁴⁹ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of Welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990, p. 27.

⁵⁰ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of Welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990, p. 28.

⁵¹ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of Welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990, p. 29.

⁵² PIERDONÁ, Zélia Luiza; FRANCISCO, José Carlos; FREIRE NETO, Lourenço de Miranda. Direitos sociais em tempos de crise: vedação ao retrocesso social e moderação judicial. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 1, p. 57-75, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/9833>. Acesso em: 23 abr. 2022, p. 61.

⁵³ LIMA, Renata Albuquerque; MARTINS, Osmar Álefe Farias. Os deveres fundamentais e a Constituição de 1988: formação precípua do Estado Democrático de Direito. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 226-242, jan./abr. 2021, p. 227.

⁵⁴ LIMA, Renata Albuquerque; MARTINS, Osmar Álefe Farias. Os deveres fundamentais e a Constituição de 1988: formação precípua do Estado Democrático de Direito. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 226-242, jan./abr. 2021, p. 227.

relação própria entre o cidadão e o Estado. Não obstante, a referida relação é complexa, podendo ser externalizadas por quatro status diferentes, são eles: passivo, negativo, positivo e ativo.⁵⁵

A relação de subordinação nítida entre o cidadão e o Estado, a partir de obrigações legais com a incidência de sanções no caso de seu descumprimento, consistem no status passivo. Toma-se como exemplo, a obrigação que todo cidadão tem de pagar tributos, caso incorra em fato gerador previsto em lei.

Já direitos concretizados pelo próprio cidadão, dependentes da não-interferência repressiva do Estado, são considerados como status negativo. Tais direitos remetem às liberdades clássicas, como a liberdade de expressão ou a liberdade religiosa.

Sob outro ponto de vista, existem direitos que não podem ser concretizados pelo cidadão particular e precisam da atuação presencial do Estado, caracterizando o status positivo. Além disso, há embasamento na própria Constituição para que cada indivíduo exija a concretização de seus direitos fundamentais como: educação, saúde, alimentação, moradia, segurança pública entre outros.

Finalmente, cabe citar também ocasiões específicas nas quais o povo participará da formação estatal de maneira direta. A ocasião mais comum são as eleições, por meio do voto.⁵⁶

Diante dessa relação complexa entre cidadão e Estado, há a classificação trazida pela Constituição de 1988, caracterizada por deveres. São eles: Deveres Estatais Implícitos e Não Autônomos; Deveres Estatais Autônomos e Deveres Autônomos dos Particulares.⁵⁷

A primeira classificação de deveres descritos na Constituição são os Deveres Estatais Implícitos e Não Autônomos. Eles remetem ao status negativo da relação entre o cidadão e o Estado, isto é, descrevem os direitos que dependem exclusivamente de uma não-interferência estatal repressiva, pois o próprio indivíduo consegue concretizá-los sozinho. Dessa maneira, os referidos direitos são

⁵⁵ LIMA, Renata Albuquerque; MARTINS, Osmar Álefe Farias. Os deveres fundamentais e a Constituição de 1988: formação precípua do Estado Democrático de Direito. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 226-242, jan./abr. 2021, p. 237.

⁵⁶ LIMA, Renata Albuquerque; MARTINS, Osmar Álefe Farias. Os deveres fundamentais e a Constituição de 1988: formação precípua do Estado Democrático de Direito. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 226-242, jan./abr. 2021, p. 237-238.

⁵⁷ LIMA, Renata Albuquerque; MARTINS, Osmar Álefe Farias. Os deveres fundamentais e a Constituição de 1988: formação precípua do Estado Democrático de Direito. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 226-242, jan./abr. 2021, p. 239.

classificados como de primeira geração, liberdades individuais como previamente mencionados direitos à liberdade de expressão e direito à liberdade religiosa.⁵⁸

Apesar disso, os Deveres Estatais Implícitos e Não Autônomos vão além de uma omissão consciente do Estado, uma vez que o ente estatal precisa, além de não interferir, impedir que outros interfiram e reverter e sancionar as interferências concretizadas por terceiros particulares. Isto posto, deve o Estado garantir uma estrutura eficiente de fiscalização policial, além de uma estrutura judiciária, visando a proteção desses tipos de direito.⁵⁹

Já a segunda classificação, os Deveres Estatais Autônomos, fundamentam-se na relação positiva entre cidadão e Estado, ou seja, dependem de prestações positivas para materializar direitos sociais como saúde, educação, alimentação, moradia entre outros. Uma vez que o indivíduo sozinho não consegue gozar desses direitos, chamados de segunda geração. À vista disso, na maioria das vezes, tais direitos serão concretizados por meio das políticas públicas.⁶⁰

Por fim, como terceira classificação, os Deveres Autônomos dos Particulares relatam os deveres constitucionais dos particulares e não ao Estado, dando ênfase à existência desses deveres. Toma-se como exemplo os deveres educacionais conjuntos do cidadão e do Estado, pois o segundo deve prover sistema educacional público, enquanto o primeiro deve levar a criança até o estabelecimento.⁶¹

Nessa linha, os direitos de segunda geração, classificados como Deveres Estatais Autônomos e parte do status positivo da relação entre cidadão e Estado são os Direitos Fundamentais Sociais. Esses direitos poderão ser materializados apenas com uma ação governamental específica na figura de um serviço público. Assim, a ferramenta pelo qual o Estado agirá serão as políticas públicas sociais.

⁵⁸ RODRIGUES, Hugo Thamir; OLIVEIRA, Antônio Furtado de. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum**, Marília, v. 19, n. 1, p. 51-71, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/505>. Acesso em: 14 mar. 2022, p. 54.

⁵⁹ LIMA, Renata Albuquerque; MARTINS, Osmar Álefe Farias. Os deveres fundamentais e a Constituição de 1988: formação precípua do Estado Democrático de Direito. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 226-242, jan./abr. 2021, p. 239.

⁶⁰ RODRIGUES, Hugo Thamir; OLIVEIRA, Antônio Furtado de. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum**, Marília, v. 19, n. 1, p. 51-71, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/505>. Acesso em: 14 mar. 2022, p. 54.

⁶¹ LIMA, Renata Albuquerque; MARTINS, Osmar Álefe Farias. Os deveres fundamentais e a Constituição de 1988: formação precípua do Estado Democrático de Direito. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 226-242, jan./abr. 2021, p. 239.

2.2 OS DIREITOS SOCIAIS FRENTE À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO SUA PRINCIPAL FERRAMENTA

Os direitos sociais são a segunda característica para a determinação de uma constituição como “constituição social”, tal nomenclatura, conforme inicialmente abordado tem origem na Constituição do México de 1917 e em Weimar em 1919, e traz a possibilidade do Estado ser responsável por prestações positivas, os ditos direitos de segunda geração.

No entanto, faz-se necessário identificar as diferenças na nomenclatura sobre os termos “direitos humanos”, “direitos fundamentais”, “direitos sociais” e “garantias fundamentais”. Além disso, faz-se crucial analisar a ferramenta estatal utilizada para a concretização desses direitos sociais, as políticas públicas.

2.2.1 A diferença entre a nomenclatura de direitos humanos, direitos fundamentais, direitos sociais e garantias fundamentais

Enxergou-se, durante um longo período, os direitos humanos por uma ótica universalista e absolutista, ou seja, que se pode exigi-los e reivindicá-los a qualquer tempo e por qualquer pessoa humana. Assim, a fim de reconhecimento da humanidade, os direitos humanos seriam vitais, embora pudessem ser condensados em acordos sociais que visam garantir uma sobrevivência minimamente digna.⁶²

Entretanto, o autor italiano Norberto Bobbio⁶³ faz uma análise acerca das características “universal” e “absoluta” de maneira que entende apenas prosperar a universalidade como característica central dos direitos humanos. Não sendo, assim, possível a característica de absolutismo diante de três aspectos.

Primeiramente, Norberto Bobbio indica que os direitos humanos dispõem de uma conceituação vaga por meio da perspectiva “direitos do homem são aqueles que cabem ao homem enquanto homem”.⁶⁴ Assim, há uma dificuldade em atingir um

⁶² SILVA, André Luiz Olivier da. Os direitos humanos no contexto internacional: para além dos limites de uma obrigação específica? **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, Joaçaba, v. 19, n. 1, p. 113-126, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9882>. Acesso em: 26 out. 2023, p. 114.

⁶³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 16-24.

⁶⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 17.

fundamento absoluto, pois seu conceito pode variar de acordo com a ideologia que o intérprete assume, cuja enunciação verbal já é por si só genérica.⁶⁵

Ademais, fica nítido que o termo “direitos humanos” possui uma classe variável, isto é, são mutáveis de acordo com o tempo e o lugar.⁶⁶ Uma vez que, o direito é um movimento social e cultural, ao longo do tempo existem mudanças sociais significantes em uma sociedade, além das diferenças culturais de país para país.

Pode-se tomar como exemplo o direito das mulheres ao voto, conquistado em 1934 no Brasil.⁶⁷ Atualmente é nítido que o direito ao voto feminino é uma atuação direta de cidadania e sua vedação acarretaria uma violação de um direito humano, qual seja tratar homens e mulheres de maneira desigual, o que não era a interpretação dos dois primeiros textos constitucionais, 1824 e 1891.

Já a variável cultural, que representa o que cada sociedade considera direito humano, existem situação em que pode haver divergências, como por exemplo o artigo 5º, LXXIX da Constituição Federal,⁶⁸ adicionado pela Emenda Constitucional n. 115 de 2022, estabelece a proteção de dados pessoais, inclusive os digitais no Brasil, o que não é assegurado como um direito humano em alguns países, como na China.⁶⁹

Finalmente, constata-se um claro relativismo dos direitos humanos, na situação em que dois direitos humanos entram em conflito entre si. Nessa seara, Bobbio faz uma diferenciação entre Direitos Humanos incontestáveis, como o direito de não ser escravizado, e outros contestáveis, como o direito de adquirir um escravo.⁷⁰

⁶⁵ MUNHOZ, Andréa Rodrigues de Oliveira; MUNHOZ, Karen de Oliveira. Direitos fundamentais: história, definição e diferenças. **Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior [Vianna Sapiens]**, Juiz de Fora, v. 5, n. 2, p. 1-24, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/view/112>. Acesso em: 14 ago. 2023, p. 10.

⁶⁶ MUNHOZ, Andréa Rodrigues de Oliveira; MUNHOZ, Karen de Oliveira. Direitos fundamentais: história, definição e diferenças. **Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior [Vianna Sapiens]**, Juiz de Fora, v. 5, n. 2, p. 1-24, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/view/112>. Acesso em: 14 ago. 2023, p. 10.

⁶⁷ ALMEIDA, Marta Ribeiro de; BOTTIZINI, Pedro Henrique. De 1824 a 1988: Uma análise sobre o texto constitucional e sua prolixidade na garantia de matérias infraconstitucionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/101>. Acesso em: 10 ago. 2023, p. 64.

⁶⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

⁶⁹ BATISTA, Simmône Corrêa da Silva. Uma análise comparativa entre a lei geral de proteção de dados pessoais brasileira e chinesa. **Revista Foco Interdisciplinary Studies**, Curitiba, v. 16, n. 2, p. 1-11, 2023. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/4006/2847>. Acesso em: 11 jan. 2024.

⁷⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Esses dois direitos humanos entram em conflito, pois ao reconhecer o direito de não poder escravizar o direito de escravizar é automaticamente excluído.⁷¹ Logo, vão existir direitos humanos sujeitos a restrições, esses de uma segunda categoria.

Conclui-se, por conseguinte, que de acordo com Norberto Bobbio, a característica que deve se relacionar aos direitos humanos é a universalidade, e não o caráter absoluto, pois: 1) seu conceito é vago e vai variar de acordo com o intérprete; 2) seu conceito muda de acordo com a localidade e o período histórico e 3) existem dois tipos de direitos humanos, aqueles que podem estar sujeitos a restrições se entrarem em conflito com o outro tipo de direitos humanos, o incontestável.

André Olivier da Silva,⁷² nesse aspecto, aponta para a classificação dos direitos humanos de direito *in rem*, que evidencia o aspecto da universalidade desses direitos, gerando, por consequência, uma obrigação para toda e qualquer pessoa de não violação. À título de exemplo, o direito de adquirir propriedade privada caracteriza-se como uma obrigação *in rem*, no sentido de que toda a população possui um dever comunitário de não violar o direito à propriedade, caracterizando-se, desse modo, associa-se os direitos humanos com prestações negativas.⁷³

Nesse sentido, é fundamental determinar as diferenças de nomenclatura dos termos “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. José Afonso da Silva,⁷⁴ por esse ângulo, indica que é prejudicial tratar as expressões como sinônimos, pois com isso a devida pesquisa sobre a temática, qual seja estabelecer as definições dos termos, é gravemente dificultado.

Nessa perspectiva, Canotilho⁷⁵ estabelece como distinção primordial dos termos mencionados que os “direitos humanos” detêm uma dimensão jusnaturalista-

⁷¹ MUNHOZ, Andréa Rodrigues de Oliveira; MUNHOZ, Karen de Oliveira. Direitos fundamentais: história, definição e diferenças. **Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior [Vianna Sapiens]**, Juiz de Fora, v. 5, n. 2, p. 1-24, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/view/112>. Acesso em: 14 ago. 2023, p. 11.

⁷² SILVA, André Luiz Olivier da. Os direitos humanos no contexto internacional: para além dos limites de uma obrigação específica? **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, Joaçaba, v. 19, n. 1, p. 113-126, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9882>. Acesso em: 26 out. 2023, p. 119-120.

⁷³ SILVA, André Luiz Olivier da. Os direitos humanos no contexto internacional: para além dos limites de uma obrigação específica? **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, Joaçaba, v. 19, n. 1, p. 113-126, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9882>. Acesso em: 26 out. 2023, p. 119-120.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 925 p., p. 175.

⁷⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina: 1998. 1352 p., p. 359.

universalista. Isso significa que, esses direitos têm uma perspectiva internacional baseada no senso natural da pessoa humana, em identificar as necessidades biológicas e sociais comuns nos seres humanos.

Por outro lado, direitos fundamentais consistem nos direitos humanos positivados e exigíveis dentro de um ordenamento jurídico, tendo uma dimensão jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Assim, dentro dessa gama de direitos humanos disponíveis em âmbito internacional, um Estado vai escolher um determinado conjunto de direitos para positivizar em seu ordenamento, os transformando em “direitos fundamentais”.

Ainda sobre esse ponto de vista, relevante diferenciar os termos “direitos fundamentais” e “direitos sociais” de acordo com o tipo de prestação que cada um exige do Estado. Enquanto os primeiros surgem a partir de prestações negativas, os segundos surgem a partir de prestações positivas.

As prestações negativas, ou direitos de primeira geração/dimensão são aquelas que o Estado não tem a necessidade de intervir para a efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que o cidadão consegue concretizá-los de maneira autônoma.⁷⁶ Assim, deve o Estado ser acionado apenas em caso de violação desses direitos, seja ela cometida pelo próprio Estado ou por particular, para que haja a interrupção da ofensa.⁷⁷ As liberdades clássicas são exemplos de prestações negativas, vez que o cidadão consegue exercer sua liberdade de expressão, liberdade de ir e vir, liberdade religiosa, entre outras, sem a atuação direta do Estado.

Portanto, as prestações negativas, na qual os direitos fundamentais se materializam, são cronologicamente anteriores aos direitos sociais que emergiram em 1917 e 1919 com as constituições do México e Weimar. Uma vez que, o anseio dentro de um Estado Liberal Mínimo por uma intervenção do Estado em caso de violação de prestação negativa deu-se por causa da necessidade de proteção da propriedade, um direito negativo.

⁷⁶ RODRIGUES, Hugo Thamir; OLIVEIRA, Antônio Furtado de. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum**, Marília, v. 19, n. 1, p. 51-71, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/505>. Acesso em: 14 mar. 2022, p. 54.

⁷⁷ MUNHOZ, Andréa Rodrigues de Oliveira; MUNHOZ, Karen de Oliveira. Direitos fundamentais: história, definição e diferenças. **Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior [Vianna Sapiens]**, Juiz de Fora, v. 5, n. 2, p. 1-24, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/view/112>. Acesso em: 14 ago. 2023, p. 21.

Dessa maneira, o artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, dentro da Constituição Francesa de 1791 narrava a não tolerância por nenhum tipo de lesão, mesmo que mínima.⁷⁸

Já os direitos de segunda geração/dimensão são as prestações positivas, necessárias, pois os cidadãos precisam de uma atuação direta do Estado para a concretização dos direitos sociais, uma vez que sem o amparo estatal não seria possível a sua concretização.⁷⁹

Assim, a educação e a saúde, além de outros, são exemplos de direitos sociais, vez que a população depende das ações estatais em: contratar profissionais, construção de estruturas, compras de materiais para que haja de fato a prestação do serviço público no qual o povo figurará na posição de usuário.

Nesse panorama, ressalta-se que as prestações positivas surgem com Constitucionalismo Social, advindo da inviabilidade social do Estado Liberal Mínimo, momento em que o bem-estar social e a solidariedade eram requisitados frente a nova realidade social advinda da revolução industrial, principalmente após o final da Primeira Guerra Mundial.⁸⁰

Dessa maneira, a Carta Magna de 1988 estabelece o Estado Democrático de Direito, e propõe a República uma finalidade social impondo à responsabilidade do Estado a sua concretização mediante a prestação de serviço público visando proporcionar direitos sociais aos brasileiros.

Todavia, é significativo mencionar outra diferença marcante entre as expressões “direitos fundamentais” e “direitos sociais”, que é a distinção da Constituição de 1988. O próprio texto constitucional separa as expressões, posicionando os “direitos fundamentais” junto com as “garantias fundamentais” no

⁷⁸ MUNHOZ, Andréa Rodrigues de Oliveira; MUNHOZ, Karen de Oliveira. Direitos fundamentais: história, definição e diferenças. **Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior [Vianna Sapiens]**, Juiz de Fora, v. 5, n. 2, p. 1-24, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/view/112>. Acesso em: 14 ago. 2023, p. 3.

⁷⁹ RODRIGUES, Hugo Thamir; OLIVEIRA, Antônio Furtado de. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum**, Marília, v. 19, n. 1, p. 51-71, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/505>. Acesso em: 14 mar. 2022, p. 54.

⁸⁰ HOFFMAM, Fernando; MORAIS, José Luis Bolzan de; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. O Estado Constitucional contemporâneo face ao modelo político-econômico neoliberal: Pela garantia dos Direitos Humanos. **Revista Jurídica (FURB)**, Blumenau, v. 22, n. 48, p. 1-32, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7600>. Acesso em: 3 dez. 2023, p. 4.

artigo 5º, com setenta e nove incisos, em um rol exemplificativo, enquanto os direitos sociais se encontram no artigo 6º em um rol taxativo com doze direitos sociais.⁸¹

Ao analisar o artigo 5º da Constituição, faz-se necessário analisar, com a finalidade de estabelecer a conceituação, os dois termos “direitos fundamentais” e “garantias fundamentais”. José Afonso da Silva⁸² esclarece, de maneira didática, a diferença entre direitos fundamentais e garantias fundamentais.

Em vista disso, o autor aponta que as garantias fundamentais são os mecanismos a serem utilizadas pelo cidadão para acionar o Estado em caso de violação de seus direitos fundamentais. Assim, frente a ofensa de um direito de prestação negativa, cabe uma prestação positiva do Estado se provocado.

A diferença entre os institutos no texto constitucional pode, ou não, estar separados em incisos diferentes. Por vezes as garantias fundamentais estão precedidas pela expressão “assegurar” no texto da Constituição.

Por exemplo, o Artigo 5º, X da Constituição elenca como direito fundamental que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra, e a imagem”,⁸³ caracterizando o direito à privacidade, um direito de prestação negativa. Assim, qualquer cidadão consegue concretizar sua privacidade sem a necessidade de uma ação do Estado.

No entanto, o mesmo Artigo 5º, X indica que é “assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação”.⁸⁴ Logo, cabe ao cidadão acionar o Estado, em caso de violação, para que o ente cesse a violação ou o ressarça.

Desse modo a estrutura judicial, ora vista como garantia fundamental, é utilizada como a principal ferramenta para certificar a proteção dos direitos fundamentais.

⁸¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

⁸² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 925 p., p. 413.

⁸³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

⁸⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

Por outro lado, os direitos sociais utilizam as políticas públicas como ferramentas de concretização, sendo necessárias para a realização do serviço público.

Portanto, verifica-se que os direitos fundamentais são as prestações negativas positivadas no ordenamento jurídico, enquanto os direitos sociais são as prestações positivas responsabilizadas ao Estado mediante o Estado Democrático de Direito.

Conclui-se, por conseguinte, que as prestações positivas também podem ser classificadas como obrigações *in rem*, ou seja, impostas a todos. Visto que o Estado é diretamente responsável por concretizá-las e fará isso mediante os recursos da tributação de todos. Assim, tanto os direitos fundamentais, como os sociais, podem ser definidos como direitos humanos.

2.2.2 As políticas públicas como ferramentas concretizadoras dos objetivos da República e por consequência direitos sociais e serviço público

Conforme anteriormente mencionado, as diferenças entre os “direitos fundamentais” e os “direitos sociais” podem ser indicados com os seguintes: a) os “direitos fundamentais” são exercidos por meio de prestações negativas, enquanto os “direitos sociais” por prestações positivas; b) Os “direitos fundamentais” estão previstos no artigo 5º da Constituição em um rol exemplificativo, já os “direitos sociais” se encontram no artigo 6º em um rol taxativo; c) O principal mecanismo utilizado pelos “direitos fundamentais” são as garantias fundamentais, em caso de violação, por outro lado, os “direitos sociais” dependem de políticas públicas para serem concretizados.

Logo, se faz necessário partir para uma análise do instituto “políticas públicas” para determinar como essa concretização de direitos sociais é realizada no Brasil. O rol taxativo presente no artigo 6º da Carta Magna prevê: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.⁸⁵

Consequentemente, todos esses direitos vão depender de uma prestação positiva do Estado, sob o risco de os direitos sociais serem violados.

⁸⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

A academia americana deu origem aos estudos acerca da temática “políticas públicas” em uma conjuntura pré-segunda guerra mundial, na década de 1930 por Harold Lasswell.⁸⁶ Cujo estudo apontou que a primeira finalidade das políticas públicas eram direcionar ideias para a solução de problemas sociais.⁸⁷

Ademais, os primeiros estudos logo destacaram que uma das principais características da matéria é a multidisciplinariedade, pois abrange ao mesmo tempo diversas temáticas como: ciência política, economia, direito, sociologia, saúde pública, finanças, entre outras.⁸⁸

David Easton,⁸⁹ na década de 1950 foi um dos pioneiros a estudarem a concepção das políticas públicas como ações governamentais. O autor criou o modelo *input/output* que partia da ideia de decisão, de acordo com a vontade da população, de demandas sociais específicas a serem levadas até a Administração Pública. Desse modo, essas demandas eram denominadas de *inputs*, que deveriam ser encaminhadas para o sistema político vigente, que através do exercício da sua atividade, conceber-se-ão políticas públicas, os *outputs*.

A partir disso, os *outputs* eram externalizados na forma de decisões ou ações, havendo um processo de retroalimentação desse sistema. Com isso, o objetivo do modelo criado por David Easton era garantir que as decisões políticas não fossem tomadas de maneira autoritária ou arbitrária.

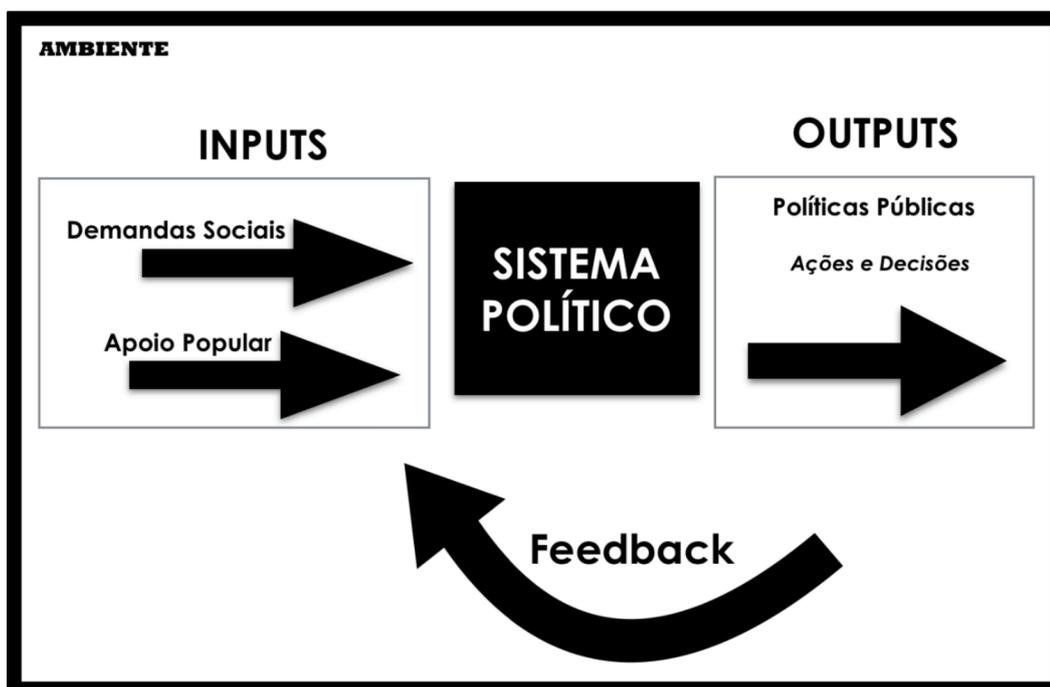
⁸⁶ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 27 jul. 2020, p. 119.

⁸⁷ LASSWELL, Harold. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília, DF: EdUNB, 1984.

⁸⁸ SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estudo da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 833-855, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431>. Acesso em: 12 abr. 2020, p. 835.

⁸⁹ EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, Apr. 1957, p. 384-385.

Figura 1 – Método *input/output* nas políticas públicas desenvolvido por David Easton



Fonte: Stefano Filho⁹⁰ com base em David Easton.⁹¹

Contudo, antes de qualquer aprofundamento acerca da conceituação de políticas públicas, é vital estabelecer seu objetivo. O pensamento de Lasswell, de que seriam as políticas públicas ferramentas para encontrar soluções para problemas sociais é complementado por Josué Mastrodi e Fernanda Carolina de Araujo Ifanger por meio de uma observação à luz do Constitucionalismo Social, mais especificamente, a Constituição do Brasil de 1988.

A partir dessa perspectiva, compreende-se que o termo “políticas públicas” não deve ser entendido como um sinônimo de “políticas sociais”, uma vez políticas públicas sociais são uma espécie do gênero políticas públicas.

Em vista disso, reconhece-se diversas espécies de políticas públicas dado os vários âmbitos de atuação do Estado. Assim, podem existir políticas: fiscais, sociais,

⁹⁰ STEFANO FILHO, Mario Di. **Políticas públicas, política tributária e a tributação das grandes riquezas**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, 2020. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/14943>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 23.

⁹¹ EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, Apr. 1957, p. 383-384.

tributárias, econômicas entre outros.⁹² A respeito disso, Josué Mastrodi e Fernanda Carolina de Araujo Ifanger⁹³ lecionam:

A expressão 'políticas públicas' tem sido usada, em profusão, para se referir a um certo tipo de ação estatal eficaz para promover e garantir quais direitos e, no limite, um remédio capaz de resolver todas (ou quase todas) as demandas da sociedade.

No entanto, os autores alertam que apesar do mecanismo ser utilizado pelo Estado para concretizar direitos fundamentais, através das políticas sociais, sua finalidade principal não é a solução direta de problemas sociais. Explicam, assim, que o objetivo primário das políticas públicas não é a concretização de direito fundamentais:

Levando em conta o artigo 3º da Constituição da República de 1988, não existe um direito a uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), embora uma política pública de construção dessa sociedade promova ou melhore nossos direitos, tanto civis quanto os sociais; não existe um direito ao desenvolvimento nacional (inciso II), mas políticas públicas desenvolvimentistas podem determinar, pela melhoria das condições econômicas, um contexto em que o conteúdo de certos direitos sociais sejam melhor preenchidos; não existe um direito contra a pobreza (inciso III), mas políticas de assistência e de inclusão social podem promover um colchão de garantia econômica que pode ser vista, de modo reflexo, como um direito a pessoas assistidas; e por último, não existe um direito subjetivo à promoção do bem de todos (inciso IV) e, ainda que haja direito individual à não-discriminação de origem, etnia, sexo, idade etc., este direito seria uma condição para realizar uma política pela qual se promova esse bem de todos, e não sua finalidade.⁹⁴

Diante dessa perspectiva, parece lógico o raciocínio de que as políticas públicas estão diretamente relacionadas à finalidade social do texto constitucional, sendo diretamente responsáveis pelo cumprimento dos objetivos da República. Nesse

⁹² SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; TORRES, Fernando de Oliveira. A democracia procedimental deliberativa e a implementação de políticas públicas mais igualitárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 36, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/269>. Acesso em: 31 out. 2022, p. 43.

⁹³ MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 5-18, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>. Acesso em: 13 mar. 2021, p. 5.

⁹⁴ MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 5-18, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>. Acesso em: 13 mar. 2021, p. 10.

tópico, com os diversos tipos de políticas públicas existentes, qualquer espécie deve auxiliar no cumprimento de um ou mais objetivos da República.

De acordo com o corte epistemológico da presente tese, destaca-se para o cumprimento dos objetivos previstos no trabalho o artigo 3º, III da Constituição Federal que prevê: “Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.⁹⁵

Verifica-se que, é possível a idealização de uma grande variedade de políticas públicas que conseguirão perseguir tal objetivo, não ficando restrito apenas para as da espécie “sociais”. Sendo, inclusive possível, que políticas econômicas, tributárias, financeiras, ambientais entre outras, combatam a desigualdade social.

Também é necessário ponderar que, há uma perspectiva de que haverá políticas públicas que não concretizarão direitos fundamentais a curto prazo, mas que atuarão a longo prazo em prol do cumprimento dos objetivos constitucionais, como é a circunstância de políticas financeiras, por exemplo.

Sob outro prisma, João Pedro Schmidt aborda o instituto sob um parâmetro de análise do prisma político das políticas públicas, fruto da diferença da língua inglesa para a língua brasileira. Ora, se o tema foi desenvolvido nos Estados Unidos existem diferenças significativas entre a doutrina americana e a brasileira, como a palavra “política” em inglês.

Na língua inglesa, a palavra “política” possui três traduções distintas, quais sejam: *polity*, *politics* e *policy*. A partir disso, nota-se três dimensões diferentes de política pública ao abordar cada expressão.

Primeiramente, a dimensão *polity* é descrita como a estrutura da burocracia regimental do sistema político-administrativo. Assim, esse sistema será o responsável por destinar o orçamento necessário, organizar e implantar as políticas públicas.

Nessa linha, a dimensão *politics* é definida pelo confronto político, inevitável, realizados pelos agentes para a aprovação de determinadas políticas públicas. Tal fenômeno consiste, simultaneamente, na cooperação e no choque de convicções e ideias entre os agentes.

⁹⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

Por fim, a dimensão *policy* é definida pela própria política pública em execução. A própria ação estatal, então, almejando alcançar um objetivo específico é a *policy*.⁹⁶

Conclui-se, por conseguinte, que a dimensão *policy*, na figura das políticas públicas, é oriunda da dimensão *politics*, caracterizada por disputas políticas aprovadas por meio da dimensão *polity*.

No entanto, importante mencionar que para descrever as ações governamentais visando resolver um problema político deve-se usar o termo “*policy*” e não o “*public policy*”. A tradução literal tem outro sentido, de acordo com a interpretação doutrinária, a ponto de significar qualquer ação do governo.⁹⁷

Isto posto, destaca-se que não há, um conceito adotado de maneira unânime acerca do tema, apesar de que haja uma vasta contribuição de autores sobre esse aspecto.⁹⁸ No entanto, o primeiro autor a desenvolver o tema, cuja tese apresentou maior aceitação, foi Thomas Dye, na década de 1970, que conceitua as políticas públicas como “qualquer coisa que o governo escolha fazer ou deixar de fazer”.⁹⁹

Contudo, na atualidade, tal conceito de mostra impreciso, justamente pela grande abrangência da atuação estatal. Não é razoável, desse modo, considerar que meros atos administrativos burocráticos sejam taxados de políticas públicas e que devem concretizar os objetivos da República.

Nessa linha, Felipe de Melo Fonte,¹⁰⁰ conceitua políticas públicas da seguinte maneira:

Políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais da administração pública. Assim, a política pública pode ser decomposta em normas abstratas do direitos (e.g., Constituição, leis estabelecendo

⁹⁶ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 27 jul. 2020, p. 121.

⁹⁷ SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estudo da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 833-855, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431>. Acesso em: 12 abr. 2020, p. 841.

⁹⁸ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 27 jul. 2020, p. 122.

⁹⁹ DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Eaglewood Cliffs: N. J. Prentice Hall, 1972, p. 2. No original: “*anything a government chooses to do or not to do*”, tradução do autor.

¹⁰⁰ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 368 p., p. 57.

finalidades públicas), atos administrativos (e.g., os contratos administrativos, as nomeações de servidores públicos para o desempenho de determinadas funções, os decretos regulamentando o serviço etc.), a habilitação orçamentária para o exercício do dispêndio público e os fatos administrativos propriamente ditos (e.g., o trabalho no canteiro de obras, o atendimento em hospitais, públicos, as lições de professor em estabelecimento de ensino etc.).

O autor destaca a composição da política pública de acordo com a junção de quatro fatores: 1) Norma; 2) Ato Administrativo; 3) Habilitação Orçamentária e 4) Fato Administrativo.

Em primeiro lugar, deve a política pública ser baseada em norma abstrata, para que ela seja legitimada perante o ordenamento jurídico. Apesar de ser possível que norma mais específica a legitime, deve-se, por óbvio, ir ao encontro dos objetivos da República, previstos na Constituição.

Sobre essa perspectiva, Maria Paula Dallari Bucci¹⁰¹ realiza a abordagem acerca da legitimação da política sob a luz da Constitucionalidade Social:

O tema da Constituição social é propício a explicar diferenças de visão entre a áreas jurídica e as demais ciências sociais. Para o mundo do direito, as disposições constitucionais são mandatórias ao instituir o Estado social; trata-se de uma ordem deontológica e a “força normativa da Constituição” deveria bastar para implementá-lo, legitimando o Estado a atuar sobre a economia e a política.

Apesar da compatibilidade constitucional, por vezes a política pública terá uma legislação própria, principalmente se ela tiver dimensão nacional, como o Auxílio Emergencial, por exemplo, que estava expresso na Lei 13.982, de 2 de abril de 2020.¹⁰² Independentemente, de norma própria, a política pública fará uso do ato administrativo durante a concretização do serviço público.

¹⁰¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **REI-Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 10 out. 2022, p. 810.

¹⁰² BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13982.htm. Acesso em: 13 dez. 2021.

Marcus Vinícius Filgueiras Júnior conceitua ato administrativo da seguinte maneira:

Propõe-se o seguinte conceito de ato administrativo, já considerando o contexto da sociedade da informação e seu avanço tecnológico: “é toda manifestação unilateral do Estado, por meio de um comportamento humano síncrono de seu agente ou da execução de um ato-programa (programa informático resultante do comportamento humano planejado), no exercício da função administrativa, que executa ou prepara a fiel execução da ordem jurídica de forma a realizar o interesse público”.¹⁰³

Assim, o Estado para executar a política pública vai precisar expedir atos concretos que garantirão o serviço público, da melhor maneira possível. Contudo, como a área de atuação da Administração é abrangente, haverá atos administrativos que não vão concretizar serviço público de maneira direta, como por exemplo, atos burocráticos ou de mero expediente.

Também é necessário pontuar que, não é possível a previsão completa de toda e qualquer hipótese dentro da área da atuação administrativa feita pela legislação. Logo, a Administração utilizará o poder discricionário, por meio da conveniência e oportunidade, para determinada área de atuação a receber plano de ação.¹⁰⁴

O poder discricionário não é uma exceção ao princípio da legalidade, pois a base da atuação discricionária do Estado é sim a norma. Dito isso, o próprio texto legal vai garantir ao administrador ou agente uma margem de atuação, frente as mais diversas situações possíveis, devendo sempre ser observado os princípios da administração, como da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e supremacia do Interesse público.¹⁰⁵

Assim, a habilitação orçamentária será, nesse sentido, um ato administrativo discricionário, seguido de um ato normativo, caracterizado pela aprovação

¹⁰³ FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. Revisitando os requisitos do ato administrativo em razão das novas tecnologias. Parte I – Plano de existência jurídica. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura [RT]**, São Paulo, v. 15/2020, p. 23-51, out./dez. 2020, p. 3.

¹⁰⁴ RIBAS, Caroline Leal; CASTRO, Gustavo Almeida Paolinelli de. O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários. **Revista de Direito Administrativo [RDA]**, São Paulo, v. 269, p. 83-116, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/50736>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 94.

¹⁰⁵ RIBAS, Caroline Leal; CASTRO, Gustavo Almeida Paolinelli de. O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários. **Revista de Direito Administrativo [RDA]**, São Paulo, v. 269, p. 83-116, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/50736>. Acesso em: 14 jan. 2024.

orçamentária. Vez que, é utilizado diferentes critérios, como conveniência e oportunidade, para que haja a disposição das verbas públicas.

Acerca da habilitação orçamentária, Luiz Guilherme de Oliveira Maia Cruz conceitua o orçamento da seguinte maneira: “um ato essencialmente político de caráter jurídico-permissivo, por meio do qual o poder legislativo autoriza, limita e controla as despesas realizadas no poder executivo”.¹⁰⁶

Ora, a habilitação orçamentária poderia ser resumida em um conflito de interesse gerado por necessidades ilimitadas, da população, frente à bens limitados, o montante arrecadado para financiar as políticas públicas.¹⁰⁷

Evidente que, haverá disputas políticas constantes por dotações orçamentárias, que deverão ser travadas na dimensão *politics*. Portanto, para que áreas sejam contempladas por investimentos é necessário que haja interesse político de parlamentares e governantes para a determinação da alocação.¹⁰⁸ Esse interesse pode ser fruto de preferência ideológica de determinada área, necessidade ou ainda pressão popular.

Assim, frente a um cenário de escassez de recursos orçamentários, escolher pela alocação de recursos para um setor é necessariamente escolher, de maneira consciente, a não alocação em todos os outros setores, sendo denominado o fato de escolha trágica.¹⁰⁹

Dessa maneira, os gastos orçamentários são verdadeiras políticas do Estado,¹¹⁰ que externalizam as preferências dos governantes ou a necessidade da

¹⁰⁶ CRUZ, Luiz Guilherme de Oliveira Maia. Filosofia Orçamentária: o exercício da cidadania pela via do orçamento. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 39-67, 2001, p. 42.

¹⁰⁷ STEFANO FILHO, Mario Di. Uma abordagem crítica sobre jurisdição à luz da teoria do direito subjetivo mediato e imediato. *In*: RIBEIRO, Darci Guimarães; MÖLLER, Guilherme Christen; FRÖLICH, Afonso Vinício Kirschner (org.). **Teoria Crítica do Processo**: segunda série. Belém: RFB Editora, 2022, p. 213-232, p. 2.

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Fernanda Loures de; NETO, Celso de Barros Correia. Aspectos orçamentários das políticas públicas e custos dos direitos: uma análise do papel do judiciário na consecução dos direitos fundamentais. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 45.p. 477-505, 2016. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1828>. Acesso em: 30 maio 2023, p. 499.

¹⁰⁹ CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2014. Disponível: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/5132>. Acesso em: 13 jun. 2020, p. 14.

¹¹⁰ SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 17.

população. Theodore J. Lowi anunciava que “políticas públicas determinam a política”,¹¹¹ já Evilásio Salvador e Sandra Oliveira Teixeira colocam que “o orçamento faz a política pública”.¹¹²

Conclui-se, por conseguinte, pode-se considerar uma junção das duas afirmativas, no sentido de que política faz o orçamento.¹¹³ Consequentemente, vislumbra-se um ciclo vicioso entre os componentes “políticas públicas”, “política” e “orçamento”, pois a “política” faz o “orçamento”, segundo Mario Di Stefano Filho (autor), sequencialmente o “orçamento” faz a “política pública”, de acordo com Evilásio Salvador e Sandra Oliveira Teixeira, e finalmente, a “política pública” faz a “política”, como prega Theodore J. Lowi.

Ainda acerca do orçamento, sua nomenclatura de socialdemocrata traz consigo o objetivo de ser um instrumento de alcance de estabilidade através de normas.¹¹⁴ Dessa maneira, é constitucionalmente proibido efetuar dispêndios, seja de que natureza for, quando os mesmos não estiverem previstos em plano orçamentário, sob pena de crime de responsabilidade fiscal.¹¹⁵

A natureza jurídica semi-impositiva do orçamento brasileiro indica a existência da possibilidade de contingenciamento, isto é, o Poder Executivo não tem obrigatoriedade de utilizar a totalidade da previsão orçamentária caso entenda pela desnecessidade, partindo de suas próprias propostas, fruto da sua função típica de administrar. Por outro lado, as propostas oriundas do Poder Legislativo não detêm da possibilidade de contingenciamento, havendo a obrigatoriedade da utilização da totalidade de recursos previstos.¹¹⁶

¹¹¹ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 299. No original: “*Policies determine politics*”, tradução do autor.

¹¹² LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 299. No original: “*Policies determine politics*”, tradução do autor.

¹¹³ STEFANO FILHO, Mario Di. **Políticas públicas, política tributária e a tributação das grandes riquezas**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, 2020. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/14943>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 51.

¹¹⁴ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 368 p., p. 77-78.

¹¹⁵ CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2014. Disponível: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/5132>. Acesso em: 13 jun. 2020, p. 6.

¹¹⁶ STEFANO FILHO, Mario Di. **Políticas públicas, política tributária e a tributação das grandes riquezas**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de

Independentemente da origem da proposta, é vedado qualquer dispêndio de recursos não previstos previamente em documento orçamentário. Assim, esses documentos vão representar o planejamento estatal, a curto, médio e longo prazo, que deverá promover os objetivos da República, tal como o desenvolvimento econômico-social do país.¹¹⁷

Conforme mencionado acima, portanto, a elaboração das previsões orçamentárias para determinadas áreas, que posteriormente terão recursos destinados para o financiamento de políticas públicas, será determinada pelo Poder Executivo com a respectiva aprovação do Poder Legislativo e levaram em consideração: preferência ideológica, necessidade e pressão popular.¹¹⁸

Escolher a alocação de recursos mediante preferência ideológica representa, de maneira legítima, a discricionariedade administrativa, pois há concordância de que há mais demandas do que recursos disponíveis, a escassez de recursos. Assim, respeitando o investimento mínimo em determinadas áreas, fica a critério da Administração Pública a distribuição dos recursos.¹¹⁹

Justamente, pela impossibilidade de investimento satisfatório em todas as áreas, é comum que representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo, durante o período de campanha eleitoral, indiquem ao eleitorado justamente sua preferência ideológica, isto é, as áreas que serão agraciadas com recursos públicos em caso de vitória.¹²⁰

Campinas, Campinas, SP, 2020. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/14943>. Acesso em: 7 jan. 2024, p. 51.

¹¹⁷ CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2014. Disponível: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/5132>. Acesso em: 13 jun. 2020, p. 7.

¹¹⁸ CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2014. Disponível: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/5132>. Acesso em: 13 jun. 2020, p. 10.

¹¹⁹ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 368 p., p. 84-86.

¹²⁰ PIERDONÁ, Zélia Luiza; LEITÃO, André Studart; FURTADO FILHO, Emmanuel Teófilo. Primeiro, o básico. Depois, o resto: o direito à renda básica. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 55, p. 390-417, 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3401>. Acesso em: 8 abr. 2021, p. 414.

Acerca do problema da escassez, necessário apontar que toda e qualquer prestação do Estado demandar um dispêndio de recursos.¹²¹ Não só as prestações positivas, mas também as negativas.¹²²

A relação com status positivo entre o cidadão e o Estado, em que esse cumpre seus deveres estatais autônomos por meio da efetivação de direitos sociais, possui um custo de fácil visualização. No caso da educação, há despesas acerca de: salários dos profissionais (professores, inspetores, monitores, merendeiras), na construção das estruturas (escola, quadras etc.), na compra de materiais (cadeiras escolares, merendas etc.).

Por outro lado, a relação com status negativo entre o cidadão e o Estado, ocasião em que haverá o cumprimento de seus deveres estatais implícitos e não autônomos por meio da não-intervenção estatal, também tem custos. Conforme mencionado anteriormente, os direitos de primeira geração podem ser concretizados pelo próprio cidadão, que depende da não intervenção alheia para gozar de tais direitos. Assim, o Estado deve estruturar um judiciário capaz de zelar pelos interesses dos indivíduos, despendendo gastos com; Servidores (juizes, desembargadores, assistente, escreventes etc.), estrutura física (fórum), compra de materiais (computadores, carros etc.) entre outros gastos.

Assim, a escassez de recursos se materializa a partir da ideia de que todas as áreas sociais necessitarão de grandes investimentos periódicos e infinitos, pois a demanda pelo serviço pública é ilimitada. O cenário narrado se denomina efeito *Buchanan*,¹²³ pois o serviço público depende de financiamento contínuo, vez que sua procura nunca vai acabar, sempre terão pacientes que procurarão hospitais, sempre terão alunos que procurarão escolas, sempre terão cidadãos que necessitarão de transporte.

Dessa maneira, o excesso de demanda, condizente com o *efeito Buchanan*, está em praticamente todos os direitos sociais brasileiros. À título ilustrativo, apenas

¹²¹ HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W.W. Norton Company, 1999, p. 15.

¹²² HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W.W. Norton Company, 1999, p. 35.

¹²³ BOGOSSIAN, Andre. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, 2015. p. 178-198. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3283>. Acesso em: 30 jan. 2024. p. 182.

na área da educação, em 2019, o Brasil registrou cerca de 47 milhões de estudantes em instituições públicas.¹²⁴

Para ilustrar esse aspecto, Mario Di Stefano Filho e Juliana Paganini¹²⁵ exemplificam a situação de demanda ilimitada, com a necessidade de investimentos contínuos, sob pena de regressão de resultados, utilizando o tema da fome no país:

A fome no Brasil apresentava níveis consideravelmente graves antes da crise da COVID-19. Apesar disso, o Brasil apresentava um histórico eficiente de combate à fome marcado pela sua retirada do “mapa mundial da fome” em 2014, pelas Nações Unidas (ONU). Tal êxito foi fruto de políticas públicas sociais sucessivas, como o “Bolsa Família” e de alto investimento, aproximadamente 35 bilhões de reais, ocorridas de 2002 a 2013. Por outro lado, desde 2014, ano da retirada do mapa da fome, os índices que representam a insegurança alimentar no país apresentam aumentos.

Diante disso, percebe-se que além das políticas públicas terem um custo em um cenário de escassez, a falta de investimento pode levar a perda, a curto prazo, de resultados obtidos a médio ou longo prazo.

O aspecto político (*politics*), dessa forma, consiste na escolha arbitrária dos governantes em atuar em determinadas áreas frente a um cenário de escassez. Nada obstante, conforme mencionado a Constituição de 1988 elenca níveis mínimos de investimento, em todas as áreas, fazendo com que nenhuma área ficará não-assistida.

São investimentos mínimo previstos na Carta Magna: a) 18% das receitas dos impostos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino público; b) O financiamento da seguridade social (saúde, assistência social e previdência social) será efetuado pelas contribuições sociais previstas no artigo 195 da Constituição; c) Emenda Constitucional 29 garante que o gasto mínimo em serviços públicos de saúde sejam corrigidos anualmente pela variação nominal do PIB; d) Recursos aos demais entes federados por meio do fundo de participação dos estados e do distrito federal (FPE) e do fundo de participação dos municípios (FPM); e) É garantido que 60% do

¹²⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua [PNAD], 2016-2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹²⁵ Os autores citados a seguir são o autor da tese e uma colega de doutorado do PPG UNISINOS. STEFANO FILHO, Mario Di; PAGANINI, Juliana. Arrecadação fiscal como motivo de indignação: o fenômeno social “indignados” à luz das políticas públicas tributárias. **Cadernos de Derecho Actual**, Las Palmas, n. 19, p. 364-380, 2022. Disponível em: <http://www.cadernosdederechoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/821/443>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 371.

valor arrecadado pela contribuição PIS/Pasep serão destinadas ao fundo de amparo ao trabalhador (FAT) visando custear o abono salarial, seguro-desemprego e programas de qualificação e requalificação da mão de obra, os 40% restantes são repassadas ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) com a finalidade de financiar programas de desenvolvimento econômico; f) A contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) será destinada ao custeio de programas de infraestrutura.¹²⁶

Apesar disso, salienta-se que é de concordância doutrinária que os investimentos mínimos não são o suficiente para que todas as áreas prestacionais do Brasil ofereçam um serviço público satisfatório.

Finalmente, o fato administrativo narrado por Felipe de Melo Fonte, ao abordar o conceito de política pública, pode ser caracterizado pela política em si, a dimensão *policy*. Diferencia-se do ato administrativo no sentido de que o fato administrativo é o fato jurídico, que produz efeitos no direito administrativo.

Conclui-se, por conseguinte, que o cenário de escassez transforma o ato administrativo discricionário de alocação de recursos em uma escolha essencialmente política, que demonstrará as prioridades do governo vigente. Theodore J. Lowi¹²⁷ confirma tal fenômeno ao afirmar “a política pública faz a política”.

Em consequência disso, disputa política pautada em apoio e rejeição, ou a dimensão *politics*, a fim da aprovação de políticas públicas de determinadas áreas são considerados naturais.¹²⁸ No entanto, a escassez de recursos reveste as decisões de alocações com a roupagem de “escolhas trágicas”, isto é, o governo ao elencar determinadas áreas como preferidas, conseqüentemente indica outras como preteridas, deixando deliberadamente de investir.¹²⁹ Toma-se como exemplo a segurança pública, sabendo-se que o Estado tem um contingente finito de policiais, e

¹²⁶ SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 30 set. 2021, p. 13.

¹²⁷ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 299.

¹²⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **REI-Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 10 out. 2022, p. 813.

¹²⁹ CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2014. Disponível: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/5132>. Acesso em: 13 jun. 2020, p. 14.

ao determinar que 100 policiais realizem uma ação em determinado bairro, conseqüentemente é escolhido que todos os outros bairros do município fiquem sem o policiamento daqueles policiais.

Acerca da aprovação das políticas públicas, relevante citar o ciclo das políticas públicas, a fim de elucidar seu meio de aprovação. Felipe de Melo Fonte¹³⁰ elucida:

Ademais, as políticas públicas são cíclicas porque dificilmente as questões que demandaram a sua concretização são solucionadas em curto prazo. Vale dizer que este corte pode não corresponder a momentos verdadeiramente estanques entre si, mas deve ser compreendido como uma tentativa de facilitar o estudo do tema, de modo que a organização proposta está sujeita a eventuais correções e críticas futuras. São identificadas, basicamente, quatro fases, que correspondem: (i) a definição da agenda pública; (ii) a formulação e escolha das políticas públicas; (iii) sua implementação pelo órgão competente; e (iv) avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e nas leis.

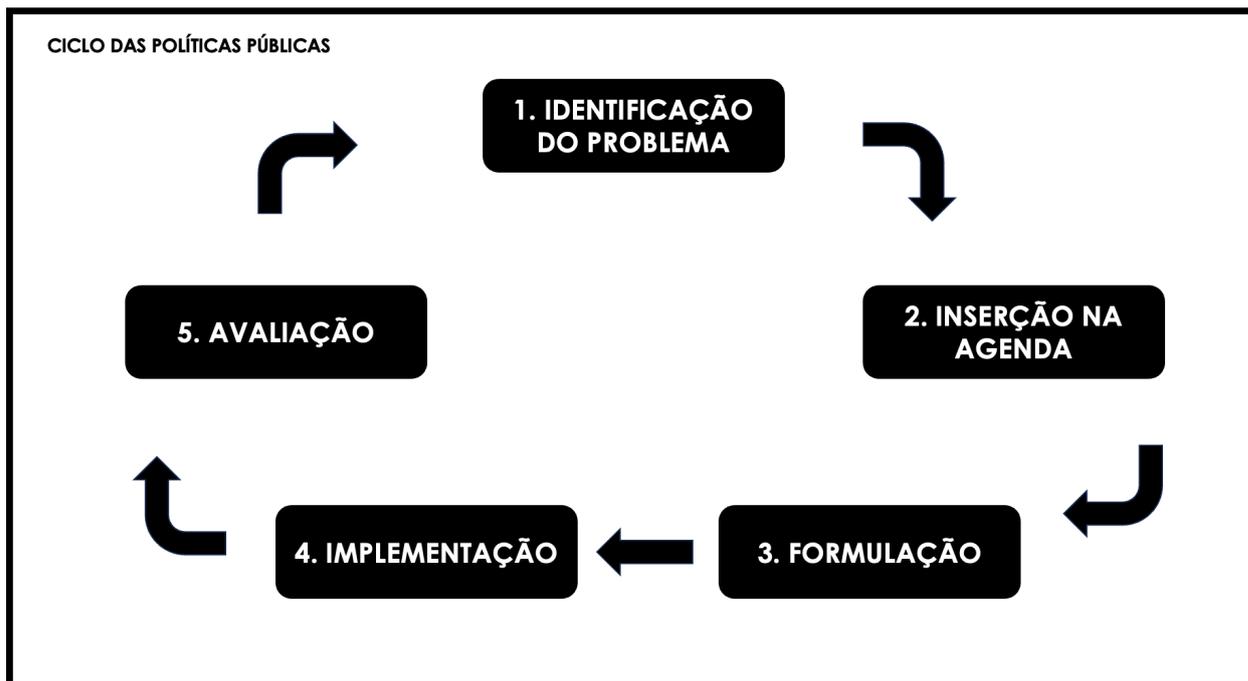
Assim, Felipe de Melo Fonte coloca como primeira etapa a definição da agenda. Por outro lado, João Pedro Schmidt coloca a identificação / definição do problema como primeira etapa da política pública.¹³¹ Ora, identificar problemas políticos é uma tarefa extremamente fácil, basta apontar algum problema de execução em determinada área de serviço público. Por exemplo, ao elencar o transporte em determinado município, é suficiente analisar quais as falhas de prestação.

Entretanto, a grande dificuldade está justamente a transposição da primeira fase (identificação / definição do problema), para a segunda fase (definição / inserção na agenda pública). Isso acontece, pois, é justamente nessa fase que entra o ato administrativo discricionário, de guiar a prioridade da Administração Pública baseados em um dos três meios, seja: 1) preferência ideológica; 2) necessidade; ou ainda 3) pressão popular.

¹³⁰ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 368 p., p. 58.

¹³¹ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 27 jul. 2020, p. 131.

Figura 2 – Ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Schmidt e Fonte.¹³²

Dessa maneira, o poder discricionário será utilizado, baseando-se nos critérios de conveniência e oportunidade, e limitado por legislação, para definir a agenda pública. Ocorre que, quando esses critérios, que possuem uma margem abstrata, são desrespeitados ocorre um abuso do poder discricionário, acarretando verdadeira arbitrariedade perpetrada pelo agente público, devendo o Estado desenvolver mecanismos de coibição, como fiscalização administrativa, judicial e popular.¹³³

A partir disso, será analisado, em capítulo posterior, as teorias de Theodore J. Lowi, que muito contribuiu para a temática com suas duas teorias. Primeiramente as tipologias de políticas públicas, divididas em quatro tipos diferentes. Posteriormente, a teoria das arenas de poder, justamente analisando a dificuldade política (*politics*) da aprovação desses tipos de política.

¹³² FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 368 p., p. 58; SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 27 jul. 2020, p. 131.

¹³³ MADALENA, Luis Henrique Braga; VEDANA, Óliver. O mistério do mal da discricionariedade (administrativa). **Revista Eletrônica Direito e Política [UNIVALI]**, Itajaí, v. 15, n. 2, p. 523-553, 2. quad. 2020. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16862>. Acesso em: 9 jan. 2024, p. 550.

Sob outro enfoque, foi exposto acima a existência de diferentes espécies de políticas públicas, além das políticas sociais, que serão aquelas que vão atuar na concretização de serviço público atrelado à certos direitos sociais. Assim, as políticas públicas econômicas, são um exemplo de políticas públicas que não concretizarão direitos sociais de maneira direta, mas buscarão alcançar os objetivos da República.

O que corrobora com a teoria de Lenio Luiz Streck sobre a intervenção do Estado na Economia, ou Direito Público Econômico como requisito fundamental para o Constitucionalismo Social.

2.3 O Direito Público Econômico ou a Intervenção do Estado na Economia como necessária à manutenção dos direitos fundamentais

O conceito de Direito Público Econômico ou a Intervenção do Estado na Economia nasceu junto com a primeira Constituição Social na Europa, Weimar em 1919, e visa assegurar justamente os outros dois requisitos do Constitucionalismo Social, a finalidade social e os direitos sociais. O meio pelo qual a intervenção econômica estatal se dá pode ser de duas maneiras, a direta e a indireta.

É constitucionalmente permitido, de maneira excepcional, uma ação estatal de maneira direta na economia, ou seja, explorando atividades de cunho: econômico, industrial ou comercial, bem como competindo com particulares. Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, o Estado pode atuar na economia de maneira direta, explorando atividade econômica, mediante dois institutos, a Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista.¹³⁴

Ressalta-se, todavia, que mesmo quando a atividade econômica for explorada pelo ente estatal, este somente poderá fazê-lo se estiver coberto por um alto interesse público.¹³⁵ Dessa maneira, nota-se a existência do interesse público objetivo, presente no serviço público, e o interesse público subjetivo, prevista na atividade econômica do Estado.¹³⁶

Sob esse aspecto, o serviço público, responsabilidade estatal constitucionalmente instituída, sempre guarda relação com o interesse público, já a

¹³⁴ MUKAI, Toshio. Empresa pública na nova Constituição. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 15/2020, p. 367-377, out./dez. 2020, p. 367.

¹³⁵ MUKAI, Toshio. Empresa pública na nova Constituição. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 15/2020, p. 367-377, out./dez. 2020, p. 368.

¹³⁶ MUKAI, Toshio. Empresa pública na nova Constituição. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 15/2020, p. 367-377, out./dez. 2020.

atividade econômica do Estado ocorre de maneira excepcional, nesse caso, ao tomar a decisão de explorar a atividade econômica, deve-se, necessariamente, resguardar o interesse público, caso contrário será configurada violação constitucional.

A Caixa Econômica Federal, por exemplo, se configura como uma Empresa Pública que explora a atividade econômica, visto que ela está em concorrência com outros bancos privados. No entanto, haver bancos estatais é de extremo interesse público, visto que há no Brasil muitas políticas públicas assistenciais que se baseiam em transferência de renda, como Bolsa Família, Auxílio Emergencial, Minha Casa Minha Vida, entre outros. Assim, possui relevância social que essas políticas sejam concretizadas mediante banco estatal para garantir a transferência de uma maneira econômica, eficiente, sem custos extra e com uma fiscalização estatal sendo efetuada de maneira direta.

Sob outro prisma, é possível a intervenção do Estado na Ordem Econômica de maneira indireta, por três meios: regulamentação, fiscalização e investimento. O artigo 1º, inciso IV, e o artigo 170, inciso IV da Constituição Federal¹³⁷ brasileira preveem os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, respectivamente. Não basta, apenas o ordenamento jurídico prever tais princípios, precisa garantir sua adequada aplicação e o respeito aos demais princípios da ordem econômica.

A materialização da intervenção estatal mediante regulamentação e fiscalização é o objeto do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), instituído pela Lei n. 12.529 de 30 de novembro de 2011. Está expresso na referida lei atuação de um tribunal administrativo a infrações da ordem econômica, bem como a aplicação de penas.¹³⁸ Dessa maneira, compete ao CADE a proteção dos princípios da ordem econômica, previstos na carta magna.

Toma-se como exemplo da importância social da atuação do CADE seu papel no processo que julgava a compra de Chocolates Garoto pelo Grupo Nestlé. O referido processo gerou dúvidas acerca do respeito ao princípio da livre concorrência, previsto

¹³⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

¹³⁸ BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de setembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 31 jan. 2024.

no artigo 170, IV da Constituição, vez que esse novo conglomerado obteria controle sobre 58% do mercado de chocolates no Brasil. Tal cenário não só prejudicaria o investimento para novos empreendedores na área do chocolate, pois seria muito difícil competir com uma empresa dessa magnitude no mercado, como para os consumidores, visto que sem uma significativa variedade de marcas concorrendo por clientes os preços tendem a aumentar e qualidade tende a diminuir.¹³⁹

Ao fim do processo de 18 anos, foi permitida a compra, com algumas ressalvas, mas o principal motivo foi que em 2021 as empresas não representavam esses números significativos no mercado que representavam em 2001. Assim, o risco de monopólio não existia mais.

Sobre a questão do investimento estatal em áreas da economia, essa intervenção é de extrema importância, visto que algumas áreas apresentam uma significativa importância social e não tem um retorno econômico interessante para o mercado privado.

O monopólio dos Correios, por exemplo, ilustra o desinteresse do mercado em determinadas áreas, uma vez que ainda se discute o impacto social da estatização de determinados serviços. Se privatizado, a universalidade da prestação será prejudicada e parte da população mais afastada, rural e ribeirinha, ficará sem o serviço, por não ser rentável no mercado privado.¹⁴⁰

É legítimo discutir a qualidade do serviço público, contudo deve-se levar em conta os problemas de logística que afetam essa prestação em um país com dimensões continentais e uma população numerosa. Os Correios atendem 99,75% dos municípios brasileiros, mais precisamente, 5.556 (cinco mil e quinhentos e cinquenta e seis) municípios, realizando postagem de 21,7 milhões de objeto por dia.¹⁴¹

¹³⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Em novo julgamento, Cade aprova, com restrições, compra da Garoto pela Nestlé e autoriza a realização de acordo judicial. **Notícias [do] Conselho Administrativo de Defesa Econômica**, 7 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/em-novo-julgamento-cade-aprova-com-restricoes-compra-da-garoto-pela-nestle-e-autoriza-realizacao-de-acordo-judicial>. Acesso em: 16 jan. 2024.

¹⁴⁰ LEAL, Andrei Pires. Privatização dos correios: Análise da experiência em Portugal e discussões no Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira [RJLB]**, Lisboa, v. 8, n. 1, p. 317-368, 2022. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2022/1/2022_01_0317_0368.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 349.

¹⁴¹ LEAL, Andrei Pires. Privatização dos correios: Análise da experiência em Portugal e discussões no Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira [RJLB]**, Lisboa, v. 8, n. 1, p. 317-368, 2022. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2022/1/2022_01_0317_0368.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

Resta claro a regressão social que a desestatização acarretaria ao serviço postal, frente às necessidades do mercado, que são deixadas de lado na esfera pública, em razão do princípio da supremacia do interesse público.

Mariana Mazzucato,¹⁴² dentro dessa perspectiva, indica que existem alguns mitos na atuação do estado na Economia, visto que, essa atuação é muito criticada pelas correntes neoliberais. Essas correntes, assim, associam a omissão estatal no mercado como um incentivo ao empreendedorismo, o que é uma falácia segundo a autora.

Desse modo, a chamada “autorregulação do mercado” não tem sustentação científica ou histórica, no sentido de que o liberalismo puro foi ultrapassado pelo Constitucionalismo Social, que exige um intervencionismo contínuo para o cumprimento das responsabilizações estatais.¹⁴³

Além disso, a própria inovação, científica e tecnológica, não é fruto unicamente do investimento privado, também depende da intervenção do Estado. Por vezes, inovações possuem relevância social, contudo o alto risco de investimento afasta investidores privados, devendo o Estado, por conta do interesse público, atuar. Toma-se como exemplo o primeiro algoritmo do Google, que financiado pela NSF (*National Science Fund*) dos Estados Unidos da América.¹⁴⁴

Portanto, Mazzucato destrincha o primeiro mito, qual seja que “inovação é sinônimo de pesquisa e desenvolvimento”.¹⁴⁵ Tal afirmação não se sustenta cientificamente, pois existem poucos estudos provam que alto investimento em pesquisa e desenvolvimento, realizada por empresas, tem relação direta com seu crescimento, apenas em condições e mercados específicos, como o farmacêutico, por exemplo. Caso contrário essa busca por inovação será um custo desnecessário.

Já o segundo mito, corresponde a afirmação de “o que é pequeno é melhor”,¹⁴⁶ dizendo respeito ao tamanho das empresas para atingir índices de inovação. Contudo, pequenas empresas têm dificuldades estruturais, como baixos salários, trabalhadores

¹⁴² MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p., p. 59.

¹⁴³ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p.

¹⁴⁴ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p., p. 48.

¹⁴⁵ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p., p. 76.

¹⁴⁶ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p., p. 77.

menos qualificados e menos benefícios, não seria melhor, portanto, oferecer benefícios, na forma de políticas públicas de incentivo, para empresas que já demonstram ambição de conquistar avanços de inovação?

O terceiro mito é muito difundido nas doutrinas neoliberais, que é “o capital de risco adora risco”.¹⁴⁷ Assim, durante o ciclo de criação de uma empresa, quanto mais cedo, mais arriscado é o investimento, chamando-se de “fase crítica”. Desse modo, não há segurança alguma para atrair investimentos que não seja do tipo “investidores anjo”, isto é, família e amigos.

O ciclo se caracteriza em: a) estágio inicial, cujo risco de perda é de 66,2%; b) estágio de arranque, com 53% de risco de perda; c) segundo estágio, com 33,7% de risco; d) terceiro estágio com 20,1% e e) estágio ponte ou pré-público, com 20,9%. Dito isso, destaca-se que a preferência é o segundo ou terceiro estágio onde o risco não supera 35%.

Assim, salienta-se que grandes inovações são investimentos de risco, o que nem sempre é atrativo ao mercado privado, sendo necessário o investimento público.

“Vivemos em uma economia de conhecimento, basta olhar a quantidade de patentes”¹⁴⁸ é o quarto mito. Destaca a autora que um vasto número de patentes não significa inovações, pois existem muitas patentes *spin offs*, que significa que é incentivado o aumento quantitativo no número de patentes para atrair mais investimento, mesmo que essas patentes sejam apenas pequenas alterações sem representar inovação alguma.

O quinto mito narrado por Mariana Mazzucato é que “o maior problema da Europa é a comercialização”.¹⁴⁹ Logo, a autora elucida que a desvantagem da Europa para com os Estados Unidos, na área da inovação, não é a qualidade das universidades, mas sim o gasto em pesquisa e desenvolvimento. Tal discrepância fica nítida ao realizar uma análise de dados, enquanto as universidades americanas gastam 2.6% do PIB em pesquisa e desenvolvimento, o Reino Unido gasta 1.6%, e a Itália 0,5%.

¹⁴⁷ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p., p. 80.

¹⁴⁸ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p., p. 84.

¹⁴⁹ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p., p. 86.

Por fim, o sexto mito é um dos pontos centrais da teoria da autora italiana, e é caracterizado por: “o investimento empresarial exige menos imposto e burocracia”.¹⁵⁰

A própria autora explica:¹⁵¹

Os cortes de impostos na década de 1980 não produziram mais investimento em inovação; só afetaram a distribuição de renda (aumentando a desigualdade). Pelo menos motivo, “zonas industriais” que são focadas quase exclusivamente em benefícios fiscais e mecanismos reguladores enfraquecidos não são zonas de inovação.

O que é narrado será abordado a frente na tese sob um panorama mais social, contudo o chamado *Tricke Down Effect*, que é justamente a esperança de que diminuindo a tributação de empresários e industriais, isso seria remetido em um aumento de bem-estar para a classe trabalhadora, como se fosse uma maior quantidade de “migalhas”. Quanto mais rico o empresário ficar, mais emprego e mais tecnologia ele vai trazer.

Ocorre que, em 1980 com as experiências no Reino Unido não foi isso que aconteceu, pelo contrário, tal prática apenas aumentou a desigualdade social.

Conclui-se, assim, na necessidade da intervenção estatal na economia, caso contrário o mercado liberal não se autorregularia, mas sim aumentaria de maneira desproporcional a desigualdade social. O Estado, uma vez responsável por garantir direitos sociais e combate à desigualdade, não poderia, sob pena de ser contraditório, permitir que o mercado produzisse níveis insustentáveis de desigualdade enquanto ele mesmo é o responsável pelo seu respectivo combate.

2.4 Os índices de combate à desigualdade e erradicação da pobreza da Constituição Cidadã: a guerra contra a fome e o desemprego

Os principais índices de desigualdade social no Brasil apresentam resultados totalmente insatisfatórios, representando um abismo social no país. Essa conjuntura é fruto de dois fatores simultâneos, o aumento gradual do número de pessoas que

¹⁵⁰ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p., p. 88.

¹⁵¹ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p., p. 89.

passaram a viver em nível de extrema pobreza e de uma crescente concentração de riqueza, de poucas pessoas, no país.¹⁵²

Primeiramente, acerca dos dados sobre o aumento gradual do número de famílias brasileiras consideradas vivendo na “extrema pobreza”, há um aumento gradativo ao longo dos últimos dez anos. Havia, aproximadamente, 12 (doze) milhões de brasileiros se encontravam em situação de miserabilidade no ano de 2016. Entretanto, comprova-se a informação do aumento exponencial, vez que a marca saltou para cerca de 14 (quatorze) milhões de pessoas vivendo em “extrema pobreza” no Brasil, em 2020.¹⁵³

Faz-se um recorte entre os índices de desemprego e insegurança alimentar, para a melhor análise da pobreza no Brasil, pois são fatores que se relacionam com os dados acima. Uma vez que o desemprego leva diretamente a insegurança alimentar, que por sua vez corrobora para a situação de pobreza extrema

Acerca do desemprego no Brasil, nota-se uma queda estarrecedora na empregabilidade formal, no país, durante os últimos anos. Nessa linha, percebe-se uma subida gradativa no índice de desemprego no Brasil, durante 2018, 2019 e 2020, cujos números representam, respectivamente: 3,6%; 11% e 14,6%.¹⁵⁴

A consequência direta de insegurança laboral é a precarização das condições de trabalho, na figura da “uberização”,¹⁵⁵ ou seja, motoristas e entregadores por aplicativo cresceram de maneira exponencial durante os anos, em especial após o isolamento social realizado durante a pandemia, totalizando em 2022 quase 1,7 milhão de pessoas, sendo 1,3 milhão de motoristas de passageiros e 380 mil

¹⁵² SANTOS, Julia Pires Peixoto dos; STEFANO FILHO, Mario Di; CASALINO, Vinícius Gomes. Imposto sobre grandes fortunas e fundo de combate e erradicação da pobreza: competência tributária, omissão inconstitucional e violação de direitos fundamentais. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 15, n. 4, p. 172-195, 2020. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8153>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 175.

¹⁵³ NEVES, José Anael; MACHADO, Mick Lennon; OLIVEIRA, Luna Dias de Almeida; MORENO, Yara Maria Franco; MEDEIROS, Maria Angélica Tavares de; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Unemployment, poverty, and hunger in Brazil in Covid-19 pandemic times. **Revista de Nutrição**, v. 34, n. 34e2000170, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/RGq98CHLDx3mKPNtwDXVQGv>. Acesso em: 3 dez. 2022, p. 3.

¹⁵⁴ NEVES, José Anael; MACHADO, Mick Lennon; OLIVEIRA, Luna Dias de Almeida; MORENO, Yara Maria Franco; MEDEIROS, Maria Angélica Tavares de; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Unemployment, poverty, and hunger in Brazil in Covid-19 pandemic times. **Revista de Nutrição**, v. 34, n. 34e2000170, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/RGq98CHLDx3mKPNtwDXVQGv>. Acesso em: 3 dez. 2022.

¹⁵⁵ STEFANO FILHO, Mario Di; PAGANINI, Juliana. Arrecadação fiscal como motivo de indignação: o fenômeno social “indignados” à luz das políticas públicas tributárias. **Cadernos de Derecho Actual**, Las Palmas, n. 19, p. 364-380, 2022. Disponível em: <http://www.cadernosdederechoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/821/443>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 370.

entregadores de comida, remédios ou compras.¹⁵⁶ Em vista disso, ocorre falta de proteção social, vez que não recolhem as devidas contribuições previdenciárias.¹⁵⁷

Dentro dessa perspectiva, relevante ressaltar que a crise econômica e sanitária instaurada pela pandemia de COVID-19, iniciada em março de 2020, é responsável, em certa medida, pelo agravamento do desemprego e fome no Brasil. Houve, em consequência disso, relevantes quedas no setor de produção, 20% aproximadamente, bem como, quedas do Produto Interno Bruto (PIB), por volta de 2% a cada mês de confinamento, recaindo sobre a população. Estima-se, assim, que a pandemia acarretou a diminuição do consumo das famílias de bens alimentícios em aproximadamente um terço.¹⁵⁸

Todavia, apesar de reconhecer o impacto significativo que a pandemia causou nas áreas sociais, sanitárias e econômicas, cabe apontar que níveis alarmantes de pobreza e fome já eram realidade no Brasil, consideravelmente antes do advento da pandemia de COVID-19.

Conforme já narrado, o efeito *Buchanan* representa uma demanda ilimitada por serviço público / assistência social, ocasião em que são necessários investimentos contínuos e duradouros, caso contrário o resultado será a regressão. Assim, algumas áreas podem demorar décadas para apresentar resultados positivos, diante de uma política pública, mas em poucos anos podem regredir ao estágio original ou até piorar, o que pode se confirmar com o exemplo do combate a fome no Brasil.

Debatendo-se, cientificamente, a fome é o termo “segurança alimentar” e “insegurança alimentar”, o primeiro significa o acesso de maneira regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente.

O segundo termo, divide-se em três novos termos: “insegurança alimentar leve”; “insegurança alimentar moderada”; e “insegurança alimentar grave”. O termo

¹⁵⁶ CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). **Mobilidade urbana e logística de entregas**: um panorama sobre o trabalho de motoristas e entregadores com aplicativos. Coord.: Victor Callil, Monise Fernandes Picanso. São Paulo: Cebrap, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2023/05/Amobitec12mai2023.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2024, p. 20.

¹⁵⁷ PIERDONÁ, Zélia Luiza; FRANCISCO, José Carlos; FREIRE NETO, Lourenço de Miranda. Direitos sociais em tempos de crise: vedação ao retrocesso social e moderação judicial. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 1, p. 57-75, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/9833>. Acesso em: 23 abr. 2022, p. 58.

¹⁵⁸ BUFFON, Marciano; MENEGUSSI, Matheus Costella. Tributação sustentável e a COVID-19: Políticas fiscais de curto, médio e longo prazo. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 271-292, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/n-42-tributacao-sustentavel-e-a-covid-19-politicas-fiscais-de-curto-medio-e-longo-prazo/>. Acesso em: 14 dez. 2023, p. 55.

“insegurança alimentar leve” está atrelado à preocupação ou incerteza quanto ao acesso de alimentos, no sentido de não saber se haverá alimentos para o dia ou o mês seguinte. O segundo termo, “insegurança alimentar moderada”, faz alusão a redução quantitativa de alimentos para adultos, no sentido de que a porção dos alimentos não é suficiente para a saciedade. Finalmente, o termo “insegurança alimentar grave” representa a redução quantitativa de alimentos para todos os moradores, adultos e crianças, gerando um cenário de fome.¹⁵⁹

No Brasil, há um histórico de batalha com a fome, e o momento de vitórias expressivas aconteceram entre 2002 e 2013, fruto de políticas públicas assistenciais bem-sucedidas como o “Fome Zero” e o “Bolsa Família”. Desse modo, ao encontro da teoria de Cass Sustein e Stephen Holmes acerca dos custos dos direitos, a atuação no combate à fome, cujos resultados registraram a diminuição de subalimentados em 82%, contou com um investimento de aproximadamente 35 bilhões de reais.¹⁶⁰

Tamanho foi o sucesso dessas políticas públicas que em 2014 a Organização das Nações Unidas (ONU) procedeu pela retirada do Brasil do chamado “mapa mundial da fome”.

Porém, conforme aponta o *Buchanan*, a fome é uma situação que não cessa, enquanto houver brasileiros eles estão passíveis de sentir fome, por isso investimentos contínuos são necessários. Desde 2013, no entanto, os números acerca da insegurança alimentar registram pioras sucessivas.

O agravamento da fome em todos os índices de insegurança alimentar é constatado, partindo de uma análise comparativa entre os anos 2013 e 2020-21. Primeiramente, registra-se a piora dos índices gerais ao comparar 2013 e 2017-18, respectivamente: o índice de segurança alimentar caiu de 77,4% para 63,3% e insegurança alimentar subiu de 22,6% para 36,7%. Especificamente: insegurança alimentar leve registrou aumento de 14,8% para 24%, insegurança alimentar

¹⁵⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 4 jan. 2022, p. 22.

¹⁶⁰ LEITE, Maria Laís dos Santos; LEITE, Jáder Ferreira. (In)segurança alimentar e agricultura familiar: Políticas públicas como estratégias de superação da fome. **Revista Katálysis (UFSC)**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 528-538, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/86341>. Acesso em: 7 set. 2022, p. 530.

moderada subiu de 4,6% para 8,1% e insegurança alimentar grave cresceu de 3,2% para 4,6%.¹⁶¹

Já em 2021, registrou-se 125,6 milhões de brasileiros, cerca de 59,3% da população, com insegurança alimentar durante a pandemia de Covid-19.¹⁶² A insegurança alimentar grave praticamente duplicou, estando presente na realidade de 19,2 milhões de brasileiros, cerca de 9% da população, na época do Covid-19.¹⁶³

Ademais, cabe citar que 71,4% dos domicílios de brasileiros com insegurança alimentar têm renda per capita de até R\$ 500,00.¹⁶⁴

Tabela 1 – Piora nos índices alimentares do Brasil após 2013 (do mapa da fome)

	2013	2017-18	2020-21
Segurança alimentar	77,4%	63,3%	40,7%
Insegurança alimentar	22,7%	36,7%	59,3%
Insegurança alimentar grave	3,2%	4,6%	9%

Fonte: IBGE; Nogueira, Pereira e Carrara; Leite e Leite.¹⁶⁵

A respectiva conjuntura fica mais evidente ao examinar a diferença entre o gasto médio mensal de carne de famílias dentro dos parâmetros de segurança

¹⁶¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 4 jan. 2022, p. 31.

¹⁶² NOGUEIRA, Mariana Brito Horta; PEREIRA, Simone Cardoso Lisboa; CARRARA, Virgínia Alves. Política de segurança alimentar e nutricional no enfrentamento da fome produzida pelos impérios alimentares. **Revista Katálysis (UFSC)**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 507-516, set-dez. 2022, p. 508.

¹⁶³ LEITE, Maria Laís dos Santos; LEITE, Jáder Ferreira. (In)segurança alimentar e agricultura familiar: Políticas públicas como estratégias de superação da fome. **Revista Katálysis (UFSC)**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 528-538, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/86341>. Acesso em: 7 set. 2022, p. 530.

¹⁶⁴ NOGUEIRA, Mariana Brito Horta; PEREIRA, Simone Cardoso Lisboa; CARRARA, Virgínia Alves. Política de segurança alimentar e nutricional no enfrentamento da fome produzida pelos impérios alimentares. **Revista Katálysis (UFSC)**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 507-516, set-dez. 2022, p. 508.

¹⁶⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 4 jan. 2022; NOGUEIRA, Mariana Brito Horta; PEREIRA, Simone Cardoso Lisboa; CARRARA, Virgínia Alves. Política de segurança alimentar e nutricional no enfrentamento da fome produzida pelos impérios alimentares. **Revista Katálysis (UFSC)**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 507-516, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/86278>. Acesso em: 3 set. 2022; LEITE, Maria Laís dos Santos; LEITE, Jáder Ferreira. (In)segurança alimentar e agricultura familiar: Políticas públicas como estratégias de superação da fome. **Revista Katálysis (UFSC)**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 528-538, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/86341>. Acesso em: 7 set. 2022.

alimentar, que é de R\$ 94,98 (noventa e quatro reais e noventa e oito centavos). Contudo, as famílias com insegurança alimentar grave têm despesas totais mensais na faixa de R\$ 65,12, (sessenta e cinco reais e doze centavos) menos que o médio gasto no consumo de carne.¹⁶⁶

Além disso, durante 2017-2018, calculou-se determinadas características nos lares brasileiros, relevante para a preparação dos alimentos, caracterizando-se ainda mais o abismo social. Em primeiro lugar, esgotamento sanitário com rede geral, pluvial ou fossa ligada à rede é inacessível para 36,8% da população. A energia elétrica, se encontra ausente em 44,9% dos lares. Finalmente, 19,8 % utilizaram lenha ou carvão para a preparação dos alimentos.¹⁶⁷

Sendo assim, relevante mencionar que a Administração Pública, por força constitucional, deve investir em mecanismos de monitoramento da segurança alimentar de sua população. A Lei nº 11.346/2006 (Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional) em seu artigo 2º elenca:¹⁶⁸

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.
§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.
§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

A referida lei criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cujo objetivo é a realização de políticas e planos que visem garantir a segurança alimentar e nutricional, previsto no artigo 10º. Assim, o SISAN será

¹⁶⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 4 jan. 2022, p. 41.

¹⁶⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 4 jan. 2022, p. 39.

¹⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília. DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

composto por um conjunto de órgãos e entidades de todos os entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal), além de instituições privadas interessadas, conforme preconiza o artigo 7º.

A partir disso, contanto com esforços do SISAN, com a edição do Decreto n. 7.272/2010 foi estabelecido a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), responsável por determinar o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. As diretrizes do referido plano, previstas no artigo 3º, apontam para a priorização da promoção do acesso universal à alimentação bem como o monitoramento da alimentação adequada.

Já em relação aos objetivos específicos do plano, o artigo 4º estabelece:¹⁶⁹

Art. 4º: Constituem objetivos específicos da PNSAN:

I- Identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil;

II- Articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;

III- promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade cultural alimentar nacional;

IV- Incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais.

Frente a esse preocupante cenário, cabe ao Estado efetuar os direitos sociais básicos dos cidadãos por meio das políticas públicas. Revertendo, assim, a significativa insegurança alimentar presente nos dias atuais.

Paula Carolina Pessoa de Lima e Vinícius Gomes Casalino¹⁷⁰ corroboram com o exposto:

¹⁶⁹ BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília. DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

¹⁷⁰ LIMA, Paula Carolina Pessoa de; CASALINO, Vinícius Gomes. Políticas públicas e o retorno da fome e da insegurança alimentar no Brasil. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**

Conforme o II inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 (II VIGISAN), desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) 33,1 milhões de brasileiros estavam passando fome, e mais da metade da população apresentava algum grau de insegurança alimentar. Em que pese medidas adotadas, fato é que a situação de fome no Brasil se agravou, e as ações governamentais mostraram-se insuficientes para evitar o retorno do país ao Mapa da Fome. A população mais vulnerável foi a principal afetada pela ineficácia das políticas públicas implementadas durante o período, dentre as quais se incluem pessoas em situação de rua e abaixo da linha da pobreza, população rural e comunidades tradicionais. Assim, ainda que a atuação da sociedade no combate à fome e à insegurança alimentar tenha se mostrado fundamental durante o período, a gestão do orçamento público se revelou como outro desafio para a implementação das medidas de combate à fome estabelecidas. Como consequência do aumento das taxas de desemprego que afetou a arrecadação através da tributação, houve o aumento da demanda pelos serviços públicos de saúde, que ocasionou o redirecionamento de gastos

Desse modo, enxerga-se uma nítida relação entre desemprego, fome e aumento da necessidade de prestações positivas da Administração Pública. Contudo, frente à essa piora no cenário da fome dos últimos anos, indaga-se, qual a perspectiva de mudança frente à insegurança alimentar no futuro? Quais são as políticas públicas atuantes na área?

O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), visando elucidar a existência de um “mínimo existencial alimentar” calculou, mediante a pesquisa nacional de cesta básica de alimentos que, para concretizar a garantia das necessidades básicas alimentares de uma família composta por dois adultos e duas crianças, elas devem consumir, por mês, o seguinte: 6 kg de carne, 15 litros de leite, 4,5 kg de feijão, 3 kg de arroz, 1,5 kg de farinha, 6 kg de batata, 9 kg de legumes (tomates), 6 kg de pão francês, 600 gramas de café em pó, 90 unidades de frutas (bananas), 3 kg de açúcar, 1,5 kg de banha ou óleo e 900 gramas de manteiga.

O custo mensal desses alimentos, em dezembro de 2023, seria de R\$ 6.439,62.¹⁷¹ Esse valor é bem superior ao salário mínimo atual de R\$ 1.412,00 e

[UNIFAFIBE], Bebedouro, v. 11, n. 3, p. 158-185 set./dez 2023. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1462>. Acesso em: 31 dez. 2023, p. 180-181.

¹⁷¹ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Pesquisa nacional de cesta básica de alimentos**. São Paulo: Dieese, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 9 jan. 2024.

ao repasse médio do Bolsa Família de R\$ 685,61.¹⁷² Destaca-se que, ainda que ambos os genitores recebessem um salário mínimo, ainda seria menos da metade do sugerido pelo Dieese.

Conclui-se, portanto, que os valores recebidos por políticas públicas assistenciais não são o suficiente para garantir a plena segurança alimentar, não conquistando uma projeção de melhora futura desse cenário.

Frente a esse cenário, de combate efetivo às desigualdades, o Estado faz uso do mecanismo denominado de “políticas públicas” para, de maneira consciente, concretizar direitos fundamentais. Theodore J. Lowi, cientista político norte-americano é o referencial de políticas públicas nesta tese e para maior análise de suas teorias encerra-se o presente capítulo para que o subsequente trate das questões suscitadas neste parágrafo.

¹⁷² BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Com repasse médio de R\$ 685,61 Bolsa Família inicia pagamento de 2024 nesta quinta (18/01). **Notícias [da] Secretaria de Comunicação Social**, 18 jan. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/com-repasse-medio-de-r-685-61-bolsa-familia-inicia-pagamento-de-2024-nesta-quinta-18-1#:~:text=Com%20repasse%20médio%20de%20R,1\)%20—%20Secretaria%20de%20Comunicação%20Social](https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/com-repasse-medio-de-r-685-61-bolsa-familia-inicia-pagamento-de-2024-nesta-quinta-18-1#:~:text=Com%20repasse%20médio%20de%20R,1)%20—%20Secretaria%20de%20Comunicação%20Social). Acesso em: 19 jan. 2024.

3 AS TEORIAS DE THEODORE J. LOWI: DO CENÁRIO AMERICANO DA DÉCADA DE 1970 PARA A REALIDADE BRASILEIRA DOS ANOS 2020 À LUZ DA DESIGUALDADE SOCIAL

A partir da tese do Constitucionalismo Social, iniciado na Europa em Weimar em 1919, três são as características que tornam uma Constituição Social: Finalidade Social, Direitos Sociais e Direito Econômico Público.

As políticas públicas são ferramentas essenciais para a concretização do Constitucionalismo Social, vez que vão agir tanto nos Direitos Sociais quanto no Direito Econômico Público. Isso pois, existem diversas espécies de políticas públicas, além da social ou assistencial, podendo inclusive figurar como “econômica” por exemplo.

Assim, as políticas públicas vão buscar de maneira direta a Finalidade Social, prevista no artigo 3º da Constituição Federal sob o título de objetivos da República, e de maneira indireta a materialização de Direitos Sociais, por meio do fornecimento de bens e serviços públicos para a população que deles necessita.

Dessa maneira, é possível a compreensão do instituto políticas públicas como decisões e/ou ações governamentais, dentre vários setores de atuação, com implicações jurídicas, visando solucionar um problema político por meio da efetivação dos objetivos da República.

Utiliza-se então, o autor americano Theodore J. Lowi como referencial teórico neste capítulo, visando examinar duas de suas teorias para compreender melhor o instituto das políticas públicas frente à realidade brasileira. Sua primeira teoria é a teoria da tipologia das políticas públicas, categorizando-as em quatro tipos diferentes para melhor análise, e sua segunda teoria é a teoria das arenas de poder, que busca compreender o esforço político (*politics*) para a aprovação de cada tipo das políticas públicas.

No entanto, é importante salientar que, embora essas teorias tenham sido desenvolvidas em um contexto americano da década de 1970, muitos aspectos dela podem ser assimilados à realidade brasileira.

3.1 A teoria da tipologia das políticas públicas de Theodore J. Lowi

A academia americana desenvolveu, por meio do pioneirismo de Harold Lasswell, David Easton e Thomas Dye, políticas públicas como uma área do conhecimento. Assim, ao se aprofundar na temática nota-se dois aspectos bem característicos da disciplina, que são: 1) a multidisciplinariedade, vez que políticas públicas trata de diversas matérias de maneira concomitante como direito, economia, sociologia, geografia, medicina etc.; 2) a atuação em várias áreas faz, conseqüentemente, que inexista um único conceito, visto que a doutrina desenvolve conceitos a partir das diferentes atuações desde o início dos estudos.

Diante dessa compreensão, buscou-se constatar que políticas públicas são ações governamentais visando resolver problemas políticos para concretizar as finalidades da República. Contudo, abriu-se uma área muito abrangente de atuação, ainda mais ao reconhecer que nem sempre as políticas públicas estarão voltadas para a efetivação de um direito social de maneira direta, visto que o Estado desempenha funções nos mais diversificados setores.

A partir desse paradigma, o cientista político americano Theodore J. Lowi desenvolveu uma teoria que visa identificar os tipos diferentes de políticas públicas que são criadas pelo Estado, fruto de necessidade e com objetivo distintos.

No entanto, salienta-se que a criação dessa tipologia não tem como finalidade uma simples facilitação do estudo cujos resultados serão publicados em manuais para serem transmitidos de maneira automática aos alunos, mas sim destrinchar os reais fenômenos políticos nos quais as políticas públicas estão inseridas.¹⁷³

Sendo assim, Theodore J. Lowi, de maneira ousada, separou as políticas públicas em quatro tipos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas.¹⁷⁴

É necessário salientar, mais uma vez, que, apesar da teoria da tipologia das políticas públicas ter sido desenvolvida por Theodore J. Lowi em um contexto americano da década de 1970, a partir da análise específica das políticas públicas

¹⁷³ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 622.

¹⁷⁴ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 300.

adotadas por Franklin Delano Roosevelt nos Estados Unidos entre os anos de 1933 e 1945, sua teoria é apropriada e adequável à realidade política brasileira, fazendo com que o estudo sobre o ponto de vista do cientista político americano seja oportuno.

As políticas distributivas são o primeiro tipo de políticas públicas, consistindo em ações governamentais cujos impactos são de caráter individual e não universal. Desse modo, implementa-se, de maneira direta, um benefício (disponibilização de bem ou serviço) para uma específica região e/ou grupo (preferido), que será financiado por meio da tributação das demais regiões e/ou cidadãos não contemplados (preteridos), o que gera uma relação entre *winners vs. losers*.¹⁷⁵

Inclusive, Theodore J. Lowi batiza esse tipo de políticas públicas de distributiva por causa da política de distribuição de terras, no início do século XIX, para grupos específicos, preponderantes nos governos de Grover Cleveland até Franklin Roosevelt.¹⁷⁶ Outra política distributiva da época era o *New Deal* de 1933, que consistia em uma série de medidas econômicas e sociais que visavam salvaguardar a população americana e instituições bancárias após a grande depressão de 1929.

O *New Deal*, aliás, é um ótimo exemplo da necessidade da intervenção do Estado na economia, sob pena de colapso social com o crescimento da pobreza em níveis incontroláveis. Cabe-se, mais uma vez especificar que a intervenção do Estado na economia não é incompatível com o sistema capitalista, muito pelo contrário, é essencial para controlar o mesmo. Os Estados Unidos, na ocasião, promoveram políticas assistenciais de seguro-desemprego (*unemployment compensation*), o que inclusive foi visto por alguns críticos como inaceitável, taxando, inclusive, Franklin Delano Roosevelt como social-democrata, de maneira pejorativa.¹⁷⁷

Já no contexto brasileiro pós-1988, Maria Paula Dallari Bucci¹⁷⁸ utiliza como um exemplo claro e clássico de políticas distributivas a desoneração tributária de

¹⁷⁵ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 300-302.

¹⁷⁶ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 622.

¹⁷⁷ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 302.

¹⁷⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **REI-Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 10 out. 2022, p. 813.

determinado grupo da sociedade, os chamados benefícios fiscais. Tais benefícios, por serem consideradas políticas públicas devem, portanto, estar alinhados aos objetivos da República, sendo concedidos apenas quando essa desoneração servir para combater as desigualdades, erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento nacional e assim por diante. Caso contrário, estar-se-á diante de uma inconstitucionalidade flagrante.

Outrossim, existem outras políticas distributivas no Brasil, com forte cunho assistencial, como o auxílio emergencial instituído durante a pandemia de Covid-19. Considera-se, assim, o auxílio emergencial como política distributiva uma vez que foi desenhado para um grupo específico de cidadãos, quais sejam os maiores de 18 anos que não possuem emprego formal e não são titulares de benefícios, ressalvados o Bolsa Família, com renda per capita menor do que meio salário mínimo ou familiar menor que três salários-mínimos, sem ter auferido no ano de 2018 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70.¹⁷⁹

O auxílio emergencial adotou o método de transferência de renda, consistindo em três pagamentos mensais de R\$ 600,00 (seiscentos reais). Contudo, o Decreto n. 10.412 de 30 de junho de 2020 estendeu o pagamento do auxílio por mais dois (02) meses, totalizando, assim, cinco (05) parcelas de R\$ 600,00 (seiscentos reais) nos meses de abril, maio, junho, julho e agosto de 2020. Por fim, a Medida Provisória n. 1000, de 2 de setembro de 2020, criou o auxílio emergencial residual, que consistia no pagamento em quatro parcelas de 50% do auxílio original, ou seja, R\$ 300,00.¹⁸⁰

O recorte demográfico de candidatos a beneficiários da política demonstra seu caráter individual e não universal. Além disso, aqueles que serão preferidos terão sua política financiada pelos que são preteridos, as pessoas que, em tese, não receberão o auxílio.

Acerca dos dados divulgados sobre a política distributiva auxílio emergencial, tem-se que durante os nove (09) meses de implementação, de abril até dezembro de 2020, 66.9 milhões de pessoas beneficiadas, dentre as quais 8,5 milhões de pessoas

¹⁷⁹ ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; ROSSIGNOLI, Marisa. O mínimo existencial na promoção do estado de bem-estar social em tempos de pandemia da COVID-19. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 171-190, 2021. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8411>. Acesso em: 24 set. 2022, p. 182.

¹⁸⁰ FREIRE NETO, Lourenço de Miranda; LIMA, Priscilla Santos de; PIERDONÁ, Zélia Luiza. COVID-19 emergency aid as a laboratory for the restructuring of social protection in Brazil. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 5, n. 62, p. 193-205, 2020. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4915>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 195.

com rendimento *per capita* menor que meio salário mínimo mensal.¹⁸¹ Foram deslocados cerca de 320 bilhões de reais nos nove (09) meses de implementação da política distributiva.

Sob outra ótica, o segundo tipo de políticas pública desenvolvido por Theodore J. Lowi são as políticas regulatórias, que abrangem exclusivamente questões regulamentares, sob um aspecto burocrático, acerca de grupos de interesse, cujo impacto é restrito a esse mesmo grupo, sendo assim, políticas individualizadas e não universais, assim como as distributivas.¹⁸²

Apesar de individualizadas, geram efeitos, de maneira indireta, a todos os indivíduos particulares que tomam serviço da determinada área dos grupos de interesse, uma vez que há um aspecto genérico da legislação, meio pelo qual essas políticas tomam forma.¹⁸³ Essas políticas prevaleceram durante todo o governo Roosevelt, entre 1933 até 1945, e foram muitas vezes utilizadas pelo Estado sob a forma de coação durante o tempo de guerra, exemplos delas utilizados por Theodore J. Lowi são regras sobre a concorrência desleal e a propaganda fraudulenta.¹⁸⁴

Rogério Machado Limonti, Úrsula Dias Peres e Eduardo de Lima Caldas trazem para o cenário brasileiro as políticas regulatórias no exemplo das rotas de voo descritas nas resoluções dentro do regulamento brasileiro da aviação civil publicados pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Embora as rotas de voo serem “gerais”, isto é, a existência do trecho Rio de Janeiro – São Paulo permite que qualquer um adquira passagem, contudo vão influenciar diretamente nos custos e logísticas apenas de companhias aéreas e das concessionárias de aeroporto.¹⁸⁵

¹⁸¹ FREIRE NETO, Lourenço de Miranda; LIMA, Priscilla Santos de; PIERDONÁ, Zélia Luiza. COVID-19 emergency aid as a laboratory for the restructuring of social protection in Brazil. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 5, n. 62, p. 193-205, 2020. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4915>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 201.

¹⁸² LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 300.

¹⁸³ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 623.

¹⁸⁴ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021.

¹⁸⁵ LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Úrsula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. Política de fundos na educação e desigualdade municipais no estado de São Paulo: uma análise das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, mar./abr. 2014. Disponível

Já o terceiro tipo de políticas públicas, de acordo com a tipologia de Theodore J. Lowi, é denominado de políticas redistributivas, e são determinadas por políticas sociais universais, visando a concretização de direitos fundamentais e sociais para a parcela da população mais desprovida. Além disso, seu financiamento deve vir da parcela da população mais próspera, mediante a tributação de renda e propriedade.¹⁸⁶

A redistribuição institucionalizada como política de Estado foi destaque pela primeira vez durante o *New Deal* durante os anos de 1933 e 1939.¹⁸⁷ Assim, destaca-se desde já, a diferença entre a política distributiva e a redistributiva remete diretamente a sua fonte de custeio, se o financiamento se der a partir da tributação da população como um todo, a política tende a ser distributiva, contudo, se for advinda da parcela mais privilegiada, será redistributiva.

É exatamente o custeio que caracteriza as políticas de seguridade social do *New Deal*, pois aquelas que foram custeadas pela população em geral, na qual todos são considerados os preteridos ou *losers*, são distributivas. Já aquelas que são custeadas por tributação dos mais ricos, e esse grupo específico figura como *losers* serão redistributivas.

O cunho central da ideia de políticas distributivas e redistributivas é pautado na solidariedade. O artigo 3º, I da Constituição coloca como finalidade da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.¹⁸⁸ A solidariedade do texto constitucional é externalizada pelo financiamento das políticas públicas por cidadãos que não vão usufruir da disponibilização de bens ou serviços públicos.

Dito isso, reconhece-se dois tipos de solidariedade, a comutativa e a distributiva. A primeira solidariedade é baseada em uma proteção recíproca entre pessoas que figuram na mesma posição, assim espera-se que ao ser solidário com seus pares haja uma expectativa de que no futuro lhe serão solidários também. Um exemplo claro é o “pacto entre gerações” da previdência social, pois recolhe-se a

em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/19641>. Acesso em: 13 mar. 2020, p. 397.

¹⁸⁶ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 302.

¹⁸⁷ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 623.

¹⁸⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

contribuição social do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) na expectativa de que gerações futuras custearão a aposentadoria do contribuinte de hoje. Destaca-se, contudo, que se essa expectativa não se concretizar não há prejuízo algum, pois trata-se de solidariedade.¹⁸⁹

Já a solidariedade distributiva acontece quando há uma ação sem sequer uma expectativa de contraprestação, o que pode ser identificado em uma política pública de assistência social, por exemplo, como o auxílio emergencial.

Ocorre, entretanto, a problemática do terceiro tipo de solidariedade, denominada de solidariedade invertida.¹⁹⁰ Figura-se como solidariedade invertida o financiamento de uma política distributiva social pela mesma parcela da população que será amparada por ela.

Reconhece-se, portanto, que é impossível, a partir de uma política redistributiva, ocorrer o fenômeno da solidariedade invertida, vez que os *losers* ou preteridos serão a classe mais privilegiada. Por outro lado, é possível que o fenômeno da solidariedade invertida se verifique partindo de uma política distributiva, pois se os *losers* ou preteridos são a população em geral, também se figura o grupo que se beneficiará com a política, como no caso do auxílio emergencial.

Vislumbra-se, assim, uma política redistributiva a partir de um sistema tributário progressivo, no qual uma significativa tributação da renda custeia os serviços básicos estatais.¹⁹¹ O autor explica que o impacto desse tipo de política é significativamente maior que os demais tipos:

As categorias de impacto são muito mais amplas, aproximando classes sociais. São, cruamente falando, os que têm e os que não têm, grandeza e pequenez, burgueses e proletários. O objetivo envolvido não é o uso da propriedade, mas a propriedade enquanto tal, não o tratamento igualitário, mas posses iguais, não o comportamento, mas ser. O fato de que nosso imposto sobre a renda ser apenas levemente redistributivo não altera os objetivos e desafios envolvidos na política de impostos sobre a renda. O mesmo ocorre com nossos vários

¹⁸⁹ TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1495>. Acesso em: 31 jan. 2024, p. 285.

¹⁹⁰ TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1495>. Acesso em: 31 jan. 2024, p. 287.

¹⁹¹ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 691.

programas de “Estado de Bem-Estar”, que são redistributivos apenas para aqueles que se aposentaram ou estão desempregados sem nunca terem contribuído. A natureza dos assuntos redistributivos não é determinada pelos resultados da batalha sobre quão redistributiva será a política. Expectativas sobre o que pode ser, o que ameaça ser, são determinantes (LOWI, 1964, p. 691).¹⁹²

O último tipo de política pública consiste nas políticas constitutivas, elas são políticas de larga escala, atuando principalmente com criação ou mudanças estruturais no governo. Assim, pode-se tomar como exemplo de política pública constitutiva uma reforma política.¹⁹³

Como essa política foi acrescentada posteriormente por Theodore J. Lowi, e atua sobre um aspecto estrutural e burocrático não tão comum, ela deixa de ser amplamente discutida nas doutrinas recentes.

Ademais, partindo de uma análise sobre a coercibilidade e impacto, é possível dividir os quatro tipos de políticas públicas, quais sejam as novas categorias, de coercibilidade: a) coerção remota; e b) coerção imediata; e sobre o impacto: a) individual; e b) universal.¹⁹⁴

Nessa perspectiva, conclui-se que políticas de coerção remota não apresentam sanções ou apresentam sanções indiretas, enquanto políticas de coerção imediata, apresentam sanções diretas.¹⁹⁵

A partir disso, as políticas públicas de coerção remota consistem nos tipos distributiva e constitutiva, uma vez que não seriam consideradas sanções punitivas

¹⁹² Tradução do autor. No original: “The categories of impact are much broader, approaching social classes. They are, crudely speaking, haves and have-nots, bigness and smallness, bourgeoisie and proletariat. The aim involved is not use of property but property itself, not equal treatment but equal possession, not behavior but being. The fact that our income tax is in reality only mildly redistributive does not alter the fact of the aims and the stakes involved in income tax policies. The same goes for our various ‘welfare state’ programs, which are redistributive only for those who entered retirement or unemployment rolls without having contributed at all. The nature of a redistributive issue is not determined by the outcome of a battle over how redistributive a policy is going to be. Expectations about what it can be, what it threatens to be, are determinative” em LOWI, Theodore J. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 691.

¹⁹³ LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Úrsula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. Política de fundos na educação e desigualdade municipais no estado de São Paulo: uma análise das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, mar./abr. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/19641>. Acesso em: 13 mar. 2020, p. 397.

¹⁹⁴ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 299.

¹⁹⁵ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

específicas. Vinícius Gomes Casalino,¹⁹⁶ visando aproximar a teoria de Theodore J. Lowi a realidade brasileira, entende que se pode entender como coerção remota aquelas políticas com um baixo, ou nenhum, grau de coação estatal.

Assim, políticas distributivas, programas assistenciais, políticas públicas de cunho social, por exemplo, em caso de fraude configurada as sanções podem ser descritas como o corte do benefício e/ou a respectiva devolução de valores, previsto, ainda, como contravenção penal no artigo 299 do Código Penal¹⁹⁷ caracterizado como falsidade ideológica, sendo prevista reclusão até cinco anos.

Existe um controle estatal, contudo em uma proporção bem menor que a de determinadas políticas. As políticas de coerção imediata, por outro lado, são compreendidas pelos tipos redistributiva e regulatória, ocasiões que apresentam sanções diretas e podem ser consideradas contravenções ou até mesmo crimes.

Ademais, conforme mencionado anteriormente, dependendo do tipo de política pública, ela poderá impactar de maneira individualizada, englobando apenas determinados regiões ou indivíduos específicos, ou de maneira universal, que abrangerão todos dentro da sociedade

A respeito do impacto, as políticas distributivas e regulatórias promovem efeitos mais individualizados, uma vez que levam em consideração um grupo específico. Já as políticas redistributivas e constituintes, afetam a sociedade como um todo, proporcionando repercussões globais. Considera as políticas redistributivas de efeito global, pois elas vão especificamente atacar a pobreza no território nacional.

Sobre a conduta do agente, o autor americano também aponta que, nos tipos distributivos e regulatórios a possível infração vem de um comportamento individual do cidadão, seja a fraude no benefício (falsidade ideológica, por exemplo) como já mencionado ou a prática abusiva da empresa, como propaganda enganosa. Por outro lado, as políticas constitutivas e redistributivas partem de uma necessidade de

¹⁹⁶ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 622.

¹⁹⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

propensão do ambiente para serem aprovadas, nem sequer dependem de comportamento particular algum.¹⁹⁸

Entretanto, Theodore J. Lowi adverte que, imprescindivelmente, toda e qualquer política poderá ser concebida como política do tipo redistributiva, visto que, ao longo do tempo, todo e qualquer indivíduo contribuirá com tributos um montante maior do que utilizará em serviço público.¹⁹⁹

Disso decorre a necessidade de desmistificar afirmações inconstitucionais como *imposto é roubo*. Tal afirmação parte do seguinte raciocínio: o contribuinte contribui com o pagamento de tributos, mas não utiliza o serviço público com a mesma constância que recolhe os tributos, e nisso enxerga uma injustiça. Ora, a solidariedade distributiva é elencada como objetivo da república, configurando, inclusive, um princípio constitucional, logo é totalmente compatível com o texto da carta Magna o recolhimento a maior de tributos em relação ao uso de serviço público.

Além disso, é inexequível uma medição exata do uso de serviço público por qualquer cidadão, pois as prestações positivas do Estado vão além da Escola Estadual ou o Hospital Municipal. Assim, o Estado está presente no fornecimento de luz, água, policiamento, estrutura do judiciário, e até mesmo na iluminação pública da rua.

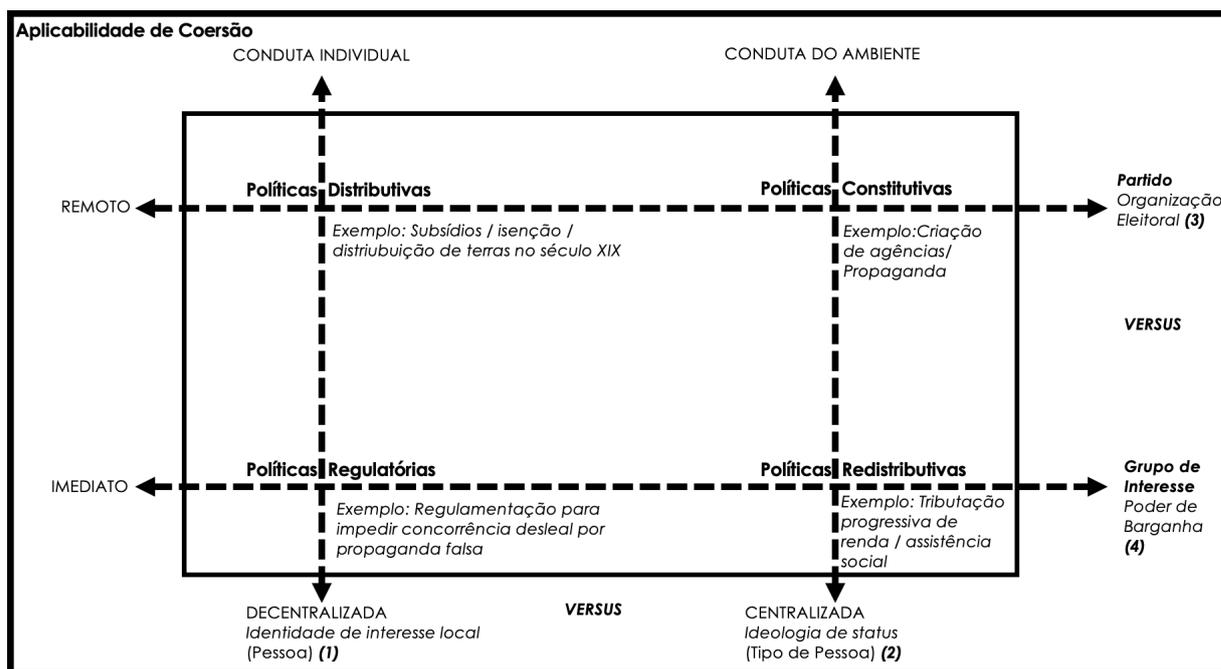
A relação entre cidadão e Estado não é do tipo “cliente e empresa”, mas sim constitucionalmente estabelecida, conforme apontado anteriormente.

Acerca disso, o conteúdo que foi apresentado no presente capítulo pode ser sintetizado em uma tabela de autoria do próprio Theodore J. Lowi, publicada em seu artigo intitulado “Four system of Policy, Politics, and Choice Public” na revista *Administration Review* em 1972.

¹⁹⁸ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 299.

¹⁹⁹ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 690.

Figura 3 – Types of coercion, types of policy, and types of politics



Fonte: Lowi.²⁰⁰

O esquema da figura descreve os aspectos específicos da tipologia sobre coercibilidade, impacto e conduta, já analisados na presente tese. Outrossim, a tabela apresenta os quatro tipos de políticas públicas por meio de exemplos fornecidos pelo próprio autor.

Assim, as políticas distributivas são retratadas como isenções fiscais ou distribuição de terras. Ambos os exemplos já apresentados previamente, no entanto, destacam-se os elementos individualistas das políticas que determinam de maneira direta aqueles que serão preferidos ou *winners*.

As políticas regulatórias são representadas por regulamentações, ou controle estatal, visando coibir a concorrência desleal e a falsa propaganda. Impactando, desse modo, o público como um todo de maneira indireta, e aqueles que praticam atos de concorrência e/ou propaganda de maneira direta, salientando o elemento individual.

Já as políticas constitutivas apresentam um cunho eleitoral, sendo caracterizadas por criação de agências e propagandas com viés político.

Por fim, as políticas redistributivas são especificadas como tributação progressiva de renda e patrimônio ou mesmo uma atuação na área da assistência

²⁰⁰ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 300. Tradução do autor.

social. Como previamente destacado, ambas as atuações combatem a pobreza e a desigualdade, fornecendo desenvolvimento para a sociedade como um todo, e não apenas agindo sobre os desamparados.

Por conseguinte, a teoria da tipologia de Theodore J. Lowi muito auxiliou os estudos sobre a temática “políticas públicas”. O autor americano, assim, buscou entender o processo político do qual cada tipo sofre para lograr aprovação, originando sua segunda teoria, as Arenas de Poder.

3.2 A teoria das arenas de poder de Theodore J. Lowi

David Easton,²⁰¹ conforme exposto previamente foi o primeiro cientista político que compreendeu que as políticas públicas se desenvolvem em etapas. A partir disso, foi desenvolvido por ele o sistema chamado de *input/output*, em que as demandas sociais são consideradas *inputs*, e são inseridas no sistema político (*polity*), que após a devida aprovação (*politics*) geram ações e decisão públicas (*policy*), as chamadas *outputs*.²⁰²

Com base na concepção de Easton, a “teoria dos ciclos” dentro das políticas pública aumentou exponencialmente. Existem, conforme constatado anteriormente, variações doutrinárias a respeito dos ciclos das políticas públicas, embora não alterem o sentido geral proposto pela matéria. Portanto, o presente projeto optou pela adoção das etapas de Felipe de Melo Fonte, com a etapa da identificação do problema adicionado, assim considera-se as etapas da política pública: a) identificação do problema; b) inserção na agenda; b) formulação e escolha das políticas públicas; c) implementação; d) avaliação.²⁰³

A segunda etapa, inserção na agenda pública é considerada uma etapa essencialmente política, e dependerá da priorização dos agentes políticos para tanto. A esse respeito, destaca-se que as propostas políticas do tipo distributivas são originadas com preponderância pelo Congresso, enquanto as propostas para políticas regulatórias e redistributivas, em sua maioria, são oriundas do Presidente da

²⁰¹ EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, Apr. 1957, p. 383.

²⁰² EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, Apr. 1957, p. 384.

²⁰³ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 368 p., p. 58.

República.²⁰⁴ Visto que, ambos os poderes Legislativo e o Executivo são os eleitos para a criação de políticas públicas via a função atípica de administrar do primeiro e a função típica de administrar do segundo enquanto implementação ou, quando a política precisar de instrumento normativo, a função típica de legislar do primeiro e atípica de legislar do segundo.

Todavia, a terceira etapa do ciclo, caracterizada pela escolha e formulação da política, ocorrerá somente após a aprovação do Congresso Nacional, para aquelas políticas públicas que precisarem de instrumento normativo. Além disso, para as políticas implementadas de maneira unilateral pelo Poder Executivo, vai caber fiscalização do Poder Legislativo, podendo inclusive ser questionada.

Assim, sempre será necessário um esforço político (*politics*) para obter uma aprovação do Congresso Nacional ou mesmo uma concordância da Casa Legislativa. Contudo, é questionado por Theodore J. Lowi que esse esforço será diferenciado ao depender do tipo da proposta: redistributiva, regulatória ou distributiva.²⁰⁵

Theodore J. Lowi preconiza:

Cada arena tende a desenvolver suas próprias características políticas estruturais, seu próprio processo político, elites e relações de grupos. O que resta é identificar essas arenas, para formular hipóteses sobre os atributos de cada uma, e para testar o esquema de por quantas relações empíricas ela consegue antecipar e justificar.²⁰⁶

Sob essa perspectiva, o primeiro tipo de política pública, a distributiva, possui uma arena de poder extremamente dependente de interesses individualizados, formados por coalizões entre pessoas e empresas.²⁰⁷ Não há, portanto, a oposição

²⁰⁴ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 622-624.

²⁰⁵ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 27 jul. 2020, p. 124.

²⁰⁶ Tradução do autor. No original "Each arena tends to develop its own characteristic political structure, political process, elites, and group relations. What remains is to identify these arenas, to formulate hypotheses about the attributes of each, and to test the scheme by how many empirical relationships it can anticipate and explain" em LOWI, Theodore J. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 690.

²⁰⁷ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em:

entre dois lados, pois o benefício dos preferidos serão custeados indiretamente pelos preteridos. Como os agraciados serão um grupo muito específico, proporcionalmente os não-agraciados comporão um grupo muito maior.²⁰⁸

Responsabilizar indiretamente demonstra-se excessivamente conveniente para o índice de aprovação das políticas distributivas, ocasião em que há um grupo específico preferido, mas não um grupo específico preterido, fazendo parte dos preteridos todos que não são preferidos. Tal situação inibe as pressões e oposições por criar uma enorme abstração na fonte de custeio, até maior do que deveria ser.

Mesmo ao analisar políticas distributivas de larga escala, como o auxílio emergencial, por exemplo, constata-se 66 milhões de beneficiados, o que representa, aproximadamente, 31% da população. De maneira trivial, poderia chegar à conclusão de que o 69% restante da população vai financiar esse benefício, quando na verdade ele é financiado por 100% da população.²⁰⁹ Portanto, sob a ótica da teoria *winner* vs. *losers*, compreende-se que os preteridos ocupam apenas a posição de *losers*, enquanto os preferidos (beneficiados) ocupam ambas as posições.

Assim considera-se *winner* apenas quem de fato usufrui daquele serviço público ou recebe aquele bem público de maneira concreta, nos casos de saúde, educação, transporte e assistência social seriam considerados *winner*s ou vencedores aqueles que, recebessem o tratamento médico, fossem alunos, utilizassem o transporte público e de fato recebesse a assistência social do Estado.

Salienta-se que a segurança pública, por outro lado, é uma exceção dentro dos direitos sociais e é considerada interesse difuso, desse jeito, qualquer política de segurança pública envolveria toda a população, sendo todos, nesse caso, *winner*s. No entanto, exemplo em que determinado grupo de pessoas figure apenas na posição de vencedores (*winner*s) e não na de perdedores (*losers*) seriam casos excepcionais, como moradores de rua que recebem auxílio ou mesmo crianças.

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 624.

²⁰⁸ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 690-691.

²⁰⁹ FREIRE NETO, Lourenço de Miranda; LIMA, Priscilla Santos de; PIERDONÁ, Zélia Luiza. COVID-19 emergency aid as a laboratory for the restructuring of social protection in Brazil. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 5, n. 62, p. 193-205, 2020. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4915>. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 201.

Ordinariamente, o principal autor político de tais proposta é Poder Legislativo, representantes de todos os Estados da Federação conseguem se debruçar sobre interesses mais individualizados, ao contrário do Poder Executivo, que desempenha um papel maior sobre interesses coletivos.²¹⁰

Theodore J. Lowi destaca:

O Congresso busca apoio político “dando uma proteção limitada [indulgência] a todos os interesses fortes o suficiente para fornecer uma resistência formidável”. Os tomadores de decisão tornam-se sensíveis a considerações de igualdade, consistência, imparcialidade, uniformidade, precedente e moderação, por mais formais e insubstanciais que sejam.²¹¹

Como consequência disso, Lowi alerta que grupos com forte influência política poderão pressionar, de maneira bem-sucedida, a concessão de benefícios individualizados, alimentando, a esse tipo de política, um potencial nocivo. A Constituição de 1988, no entanto, permite tratamento diferenciado desde que esse tratamento busque a igualdade material, isto é, diminuir as desigualdades.

Já a arena de poder do segundo tipo de política pública, regulatória, se baseia em grupos de interesse, de maneira plural, almejando uma regulação. À vista disso, considera-se uma arena conflitiva ou conflituosa, encontrando-se uma forte instabilidade pela dificuldade na formação de uma coalização majoritária, forçando o processo a se deslocar do congresso para comitês próprios, ou mesmo agências reguladoras.²¹²

Por fim, a arena de poder do terceiro tipo de política pública, as redistributivas, é considerada extremamente conflituosa. Isso porque, há uma dependência

²¹⁰ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 690-691.

²¹¹ Tradução do autor. No original: “Congress seeks political support by ‘giving a limited protection [indulgence] to all interests Strong enough to furnish formidable resistance’. Decision-makers become ‘responsive to considerations of equality, consistency, impartiality, uniformity, precedent and moderation, however formal and insubstantial these may be’” em LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 692.

²¹² CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 625.

irremediável de que a classe elitista, detentora de cargos políticos, vota de forma contrária a seus próprios interesses aos eleger de maneira direta os *losers*.²¹³

A partir disso, as propostas de políticas redistributivas opõem rigorosamente dois lados, os preferidos, estrato mais vulnerável da sociedade que receberá as benesses da política social aprovada e os preteridos, grupo privilegiados que arcará diretamente com essa política. Diante dessa perspectiva, a presente oposição poderia ser caracterizada de diferentes modos, modos que superam o típico *winners vs. losers*: proletariados vs. burgueses; privilegiados vs. carentes ou até mesmo detentores de dinheiro vs. tomadores de serviço. Contudo, o significado notável dessas políticas será pela oposição de interesses de classes sociais diferentes.²¹⁴

A redistribuição decorre do custeio de programas sociais a camada mais vulneráveis da população, pelas camadas mais privilegiadas, fornecendo serviços públicos que concretizem seus direitos fundamentais básicos. Esse custeio se dará pela tributação de renda e propriedade em uma medida que alcance o real potencial da capacidade contributiva desse estrato mais abastado.

De acordo com o já aludido, habitualmente, a Presidência da República ou seus ministérios engendram as políticas redistributivas. Verifica-se tal afirmação com o recente Projeto de Lei (PL) nº 2.337/2021, proposta de alteração do imposto sobre a renda, em que se revoga a isenção dividendos, originária do Ministério da Economia.

O legislativo, assim, ocupa um papel de mediador entre pressões privadas e o executivo. No entanto, salienta-se que apesar das propostas redistributivas comumente partirem da presidência, o legislativo tem permissão constitucional para tanto, o que ocorreu nas mais recentes propostas de instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 183/2019 e PLP nº 50/2020, por exemplo.

De fato, as políticas redistributivas sofrem muito desgaste político durante a sua fase de aprovação, podendo inclusive haver um acordo político para que o nível de redistribuição seja diminuído, oriundo da pressão de grupos contrários. Determinada

²¹³ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 626.

²¹⁴ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 711.

situação já ocorreu na década de 1930 nos Estados Unidos, ocasião na qual opositores conseguiram diminuir o efeito redistributivo na chamada “batalha pelo Welfare State” em prol de interesses neoliberais.²¹⁵

Conclui-se, por conseguinte, que de acordo com o descrito acima, a fonte de custeio desempenha um papel crucial em identificar o tipo de política pública e sua arena de poder. Enxerga-se que o auxílio emergencial é uma política distributiva, não de maneira preponderante pela caracterização de um grupo selecionado de indivíduos que serão os preferidos (ou *winner*s), mas mais pela fonte de custeio ser indeterminada.

Caso o auxílio, que tem viés social para combater as desigualdades agravadas pela pandemia, partisse de um custeio direto da classe mais privilegiada, ela seria classificada como política redistributiva. Ocorre que, para uma política ser aprovada nesses moldes, os embates políticos seriam muito mais intensos e verdadeiras batalhas precisariam ser travadas.

Tal constatação fica evidenciada pela “facilidade” da aprovação do auxílio emergencial, que demorou cerca de dois meses para ser aprovado, em face de políticas redistributivas que geram debates por anos, sem aprovação. Com isso, entende-se que não há em vigor nenhuma política redistributiva de larga escala, até a aprovação da Reforma Tributária.

A partir do exposto, o presente projeto sucederá ao estudo das políticas públicas tributárias, no entanto, cabe destacar que apenas dois tipos da tipologia do Lowi podem ser caracterizados como tal. Assim, o estudo apenas se debruçará sobre as políticas distributivas e redistributivas daqui para frente.

3.3 O controle judicial de políticas públicas

A Constituição Federativa do Brasil prevê em seu artigo 2º que: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.²¹⁶

²¹⁵ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 703-705.

²¹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

A partir disso, os três poderes mencionado, Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, detêm suas funções típicas, que são respectivamente: administrar, legislar e julgar. Contudo, todos têm funções atípicas, isto é, quando um dos três poderes exerce as funções dos outros poderes. Assim, o Poder Executivo pode julgar e legislar, o Poder Legislativo pode administrar e julgar e o Poder Judiciário pode administrar e legislar.

Toma-se como exemplo do Poder Executivo exercendo suas funções atípicas de julgar e legislar quando, respectivamente, há julgamento de infração no âmbito administrativo e quando o chefe do Executivo, mediante decreto, decide sobre a organização da desconcentração administrativa, como a inclusão ou exclusão de ministérios ou secretarias.²¹⁷

Já o Poder Legislativo, pode exercer suas funções atípicas de administrar ou julgar. Desse modo, é considerado atividade atípica de administração questões internas, como a nomeação de assessores. Por outro lado, é responsabilidade do Senado Federal, o julgamento de crime de responsabilidade do Presidente da República ou Ministro do Supremo Tribunal Federal.²¹⁸

Por fim, o Poder Judiciário vai atuar de maneira atípica podendo administrar e julgar de diversas maneiras. Na primeira hipótese, reitera-se que a função jurisdicional do juiz de direito não é sua única, ele também pode ser considerado o administrador da Vara na qual exerce sua função, a partir disso, qualquer atividade meio, como a alocação de funcionários ou pedido de materiais, por exemplo, pode ser considerada como o exercício da função atípica de administrar.²¹⁹

Sobre o assunto, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é um órgão do Poder Judiciário, assim sua função típica é julgar demandas eleitorais. Contudo, é

²¹⁷ OLIVEIRA, Jonathan Luís Borges de; PEREIRA, Fernanda Moreira Campos. A teoria do “*check and balance*” e a desarmonia entre os poderes com um olhar especial para o protagonismo atual do Poder Judiciário. **Revista Episteme Transversalis**, Volta Redonda, v. 10, n. 3, p. 180-195, 2019. Disponível em: <http://revista.ugb.edu.br/ojs302/index.php/episteme/article/view/1688/1085>. Acesso em: 12 fev. 2024, p. 186.

²¹⁸ OLIVEIRA, Jonathan Luís Borges de; PEREIRA, Fernanda Moreira Campos. A teoria do “*check and balance*” e a desarmonia entre os poderes com um olhar especial para o protagonismo atual do Poder Judiciário. **Revista Episteme Transversalis**, Volta Redonda, v. 10, n. 3, p. 180-195, 2019. Disponível em: <http://revista.ugb.edu.br/ojs302/index.php/episteme/article/view/1688/1085>. Acesso em: 12 fev. 2024.

²¹⁹ OLIVEIRA, Jonathan Luís Borges de; PEREIRA, Fernanda Moreira Campos. A teoria do “*check and balance*” e a desarmonia entre os poderes com um olhar especial para o protagonismo atual do Poder Judiciário. **Revista Episteme Transversalis**, Volta Redonda, v. 10, n. 3, p. 180-195, 2019. Disponível em: <http://revista.ugb.edu.br/ojs302/index.php/episteme/article/view/1688/1085>. Acesso em: 12 fev. 2024.

estabelecido que em todo ano de eleição o respectivo órgão exercerá uma função atípica de administrar através, por meio do Poder Regulamentar, em que editará a Resolução sobre as eleições, estabelecendo pontos principais como a data das eleições, horário da propaganda eleitoral, numeração dos candidatos entre outras questões. Salienta-se, ainda, que não haverá inovação no ordenamento, pois vão respeitar a lei geral das eleições (Lei nº 9.504/1997).²²⁰

No tocante à função atípica do Poder Judiciário de legislar, não se confunde com ativismo judicial, assunto a ser tratado no final do capítulo. Nesse caso, seria atribuído ao Judiciário poder legiferante apenas para o estabelecimento do regimento interno do tribunal.

A partir dessa conjuntura, resta clara que a função de desenvolver políticas públicas vai recair sobre dois dos três poderes. Isto é, cabe ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo a criação de políticas públicas, restando ao Poder Executivo sua execução e ao Poder Judiciário seu controle.²²¹

Dessa maneira, o Poder Judiciário fica encarregado em, por meio de sua função típica de julgar, controlar a criação e execução de qualquer política pública que esteja viciada pela ilegalidade.

A princípio, contudo, não recairia sobre o Poder Judiciário qualquer atribuição no tocante à criação de políticas públicas, vez que a escolha da área a se despender recursos é a função típica de administrar do Poder Executivo.

Por sua vez, a Constituição Federativa do Brasil, em seu artigo 3º, elenca sua finalidade social, e conforme já apontado na presente tese, os objetivos elencados não são escolhas facultativas, mas sim compromissos obrigatórios. Portanto, quando a Administração Pública, o Poder Executivo, ao cumprir sua função típica de administrar, ignora os objetivos da República está incorrendo em inconstitucionalidade.

Nesse sentido, ainda que de maneira excepcional, é compatível com o texto constitucional uma intervenção judicial acerca da criação de determinadas políticas

²²⁰ BRASIL. **Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília. DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

²²¹ OLIVEIRA, Jonathan Luís Borges de; PEREIRA, Fernanda Moreira Campos. A teoria do “*check and balance*” e a desarmonia entre os poderes com um olhar especial para o protagonismo atual do Poder Judiciário. **Revista Episteme Transversalis**, Volta Redonda, v. 10, n. 3, p. 180-195, 2019. Disponível em: <http://revista.ugb.edu.br/ojs302/index.php/episteme/article/view/1688/1085>. Acesso em: 12 fev. 2024, p. 192.

públicas. Tal entendimento é fruto do julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ,²²² com repercussão geral (tema 698).²²³

O julgado fixou duas teses de impacto sobre a atuação do Poder Judiciário na seara das políticas públicas. A primeira tese consiste em: “A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes”.²²⁴

Por sua vez, a segunda tese fixada foi de que: “A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado”.²²⁵

Pode-se analisar um exemplo claro de intervenção judicial em políticas públicas foi a decisão do Recurso Extraordinário 592.581/RS²²⁶ em 2015. O caso versava sobre a necessidade de reforma na casa do albergado de Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, que apesar de apresentar péssimas condições, que de fato colocava em risco as vidas da população carcerária, o Governo Estadual apresentava resistência na criação de uma política pública, pois alegava-se a reserva do possível sobre o orçamento.

²²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612**. Embargante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Embargado: Município do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15362009287&ext=.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2024.

²²³ LIMA, Paula Carolina Pessoa de; CASALINO, Vinícius Gomes. Políticas públicas e o retorno da fome e da insegurança alimentar no Brasil. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas [UNIFAFIBE]**, Bebedouro, v. 11, n. 3, p. 158-185 set./dez 2023. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1462>. Acesso em: 31 dez. 2023, p. 162.

²²⁴ LIMA, Paula Carolina Pessoa de; CASALINO, Vinícius Gomes. Políticas públicas e o retorno da fome e da insegurança alimentar no Brasil. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas [UNIFAFIBE]**, Bebedouro, v. 11, n. 3, p. 158-185 set./dez 2023. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1462>. Acesso em: 31 dez. 2023, p. 162-163.

²²⁵ LIMA, Paula Carolina Pessoa de; CASALINO, Vinícius Gomes. Políticas públicas e o retorno da fome e da insegurança alimentar no Brasil. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas [UNIFAFIBE]**, Bebedouro, v. 11, n. 3, p. 158-185 set./dez 2023. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1462>. Acesso em: 31 dez. 2023, p. 163.

²²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 592.581**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 13 de agosto de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>. Acesso em: 13 fev. 2024.

Felizmente, no entanto, o Supremo Tribunal Federal não permitiu que o Estado, de maneira consciente, violasse a dignidade da pessoa humana da população carcerária, uma vez que tal omissão vai contra os objetivos da República.

Destaca-se o dispositivo do referido acórdão, proferido pelo relator, o Ministro Ricardo Lewandowski:

É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.²²⁷

Portanto, é possível uma intervenção do Poder Judiciário no debate sobre políticas públicas. Conforme foi analisado, a escassez de recursos faz com que as escolhas políticas sobre as áreas a serem contempladas sejam escolhas políticas dos poderes Executivo e Legislativo, que usarão três mecanismos para de fato escolherem: preferência ideológica, necessidade e pressão popular.

Contudo, nem sempre a necessidade ou mesmo a pressão popular surtirá efeitos. Assim, em casos excepcionais, pode o Poder Judiciário intervir não para violar, mas sim para concretizar os valores constitucionais.

Debate-se, no entanto, quais são os padrões do Poder Judiciário para a referida intervenção? É necessário, dessa maneira, discutir-se o neoconstitucionalismo frente à atuação do judiciário.

O professor Lenio Luiz Streck define neoconstitucionalismo como uma tese que tem como sua principal característica o reconhecimento da conexão necessária entre direito e moral, cujos mecanismos para essa identificação seriam os direitos fundamentais e os princípios.²²⁸ Assim, as principais características dessa dita tese seriam, de acordo com o professor Streck: 1) Pragmatismo: transição do papel do juiz de simplesmente o “boca da lei” para protagonista; 2) Ecletismo metodológico: vez

²²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 592.581**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 13 de agosto de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>. Acesso em: 13 fev. 2024, p. 48.

²²⁸ STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. 485 p., p. 251.

que utilizam-se as teses de Ronald Dworkin e Robert Alexy para, primeiramente identificar *hard cases* e posteriormente ponderar princípios; 3) Princípioalismo: a utilização de princípios jurídicos; 4) Judicialismo ético jurídico: exigência para que os operadores do direito ajam com natureza ética; 5) Interpretativismo moral-constitucional: a ponte entre o direito e a moral é o próprio juiz, e este utilizará sua própria concepção de moral, o que pode gerar discricionariedade; 6) Pós-positivismo: que segundo o professor Lenio Streck deveria ser a principal característica da tese, mas não é, pois não está proposta a enfrentar a discricionariedade judicial; 7) Juízo de ponderação: a utilização da teoria de Alexy, de maneira equivocada, segundo o professor Streck, para evidenciar o princípio que se sobressai em um conflito entre os dois; e 8) Especificidade interpretativa: a interpretação da Constituição exige especificidades hermenêuticas.²²⁹

Sob essa perspectiva, o neoconstitucionalismo surge como uma resposta natural ao positivismo cientificista ou normativista, visto que os eventos do terceiro *reich* trouxeram consigo muitas inquietações da seara constitucional, acerca da justificação das barbáries.²³⁰ Portanto, os princípios, pensados por Robert Alexy como mandados de otimização que podem ser ponderados, são cruciais para que a referida tese seja aplicada.²³¹

Contudo, a referida tese precisa enfrentar sua maior dificuldade, a discricionariedade judicial, que pode ser cometida mediante dois casos: pamprincipiologismo ou ponderação desnecessária. Streck define pamprincipiologismo como a criação, pelo judiciário ou pela doutrina, de “princípios-que-não-são-princípios”.²³²

O jurista explica que os princípios eles são oriundos do texto constitucional e não da imaginação dos membros do Poder Judiciário, mandamentos de otimização,

²²⁹ STRECK, Lenio Luiz. Uma leitura hermenêutica das características do neoconstitucionalismo. **Observatório da Jurisdição Constitucional (IDP)**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 25-48, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/1043>. Acesso em: 7 jul. 2023, p. 33-34.

²³⁰ MORAIS, Fausto Santos de; STRECK, Lenio Luiz. **Ponderação e arbitrariedade**: a inadequada recepção de Alexy pelo STF. (Coleção Hermenêutica, Teoria do Direito e Argumentação). 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2018, p. 13.

²³¹ MORAIS, Fausto Santos de; STRECK, Lenio Luiz. **Ponderação e arbitrariedade**: a inadequada recepção de Alexy pelo STF. (Coleção Hermenêutica, Teoria do Direito e Argumentação). 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2018, p. 31.

²³² STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. 485 p., p. 376.

assim como preconiza Alexy. Toma-se como exemplo o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

O artigo 1º da Constituição Federal descreve os fundamentos da República, e em seu inciso III expressa: dignidade da pessoa humana. Logo, extrai-se do referido dispositivo o princípio mencionado. Assim, o “mandamento de otimização”, descrito por Alexy baseia-se na ideia de que em todas as relações, dentro do território nacional e sobre a vigência da Carta Magna de 1988, seja da seara penal (relação entre o cidadão e o Estado), civil (entre particulares), consumerista (entre empresa e consumidor), trabalhista (entre empresa e empregador), tributarista (entre Estado e contribuinte), qualquer que seja, o mandamento deverá ser observado e a dignidade da pessoa humana precisará ser respeitado.

Assim, não cabe a invenção de princípios, bem como uma inserção forçada ao ordenamento jurídico, eles devem partir do texto constitucional. Entretanto, há um exemplo bem claro da adoção de um “princípio-que-não-é-princípio” no judiciário, na decisão do Recurso Extraordinário nº 898.060/SC,²³³ que ensejou a Repercussão Geral 622.

O caso em questão versava sobre a possibilidade do reconhecimento da multiparentalidade. Assim, seria possível uma pessoa registrar dois pais ou duas mães em seus documentos, sendo um dos genitores determinado como “biológico” e outro como “afetivo”.

No entanto, em tal decisão elencou-se um princípio denominado como princípio pela “busca da felicidade”. Ocorre que, o referido princípio tem a sua origem em fabricação feita pelo judiciário, ainda para corroborar com a afirmação basta constatar que a Carta Magna não faz sequer uma menção ao termo “felicidade”.

Dessa maneira, a discricionariedade judicial se materializa uma vez que se criam princípios para justificar e legitimar alguma decisão que o Poder Judiciário tem o intuito de proferir. O professor Lenio Streck desenvolveu um teste para verificar se um princípio citado em decisão judicial é de fato princípio constitucional ou é um “princípio-que-não-é-princípio”:²³⁴

²³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 898.060/SC**, segredo de justiça. Relator: Min. Luiz Fux, 21 de setembro de 2016.

²³⁴ STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. 485 p., p. 374.

Como decorrência, os princípios não podem ser criados *ad hoc*, sem vínculos históricos, pois não são passíveis de controle intersubjetivo de seus sentidos juridicamente possíveis. Basta ver, para tanto, a algaravia gerada pelo pamprincipiologismo, em que princípios são inventados pela doutrina, jurisprudência ou pelo legislativo, sem haver, no entanto, nenhuma preocupação com a sua imperatividade e sua legitimidade. A maioria desses princípios-que-não-são-princípios não resistiria à seguinte indagação: dada a afronta a esse princípio, qual seria a repercussão jurídica? Se a resposta por nenhuma, é muito provável que não estejamos diante de uma norma jurídica. O modo incorreto de manejar princípios os transforma em meros álibis teóricos, que, ao fim e ao cabo, fragilizam a autonomia do Direito (ver o respectivo verbete)

Por outro lado, a ponderação desnecessária surge quando um caso deveria ser decidido de acordo com as normas jurídicas vigentes, contudo o judiciário alega lacuna e utilizam-se princípios, uma ferramenta mais subjetiva, sujeita à ponderação, que pode ser utilizada, novamente para legitimar uma decisão baseada em convicções. O referido fenômeno, aqui chamado de ponderação desnecessária, ocorreu no caso denominado de “Vanusa”.

O caso recebe o nome da autora, naquela ocasião candidata ao cargo de agenda da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte, que foi excluída do certame após a sua devida reprovação no teste físico (realizou 19 abdominais completas ao invés das 20 previstas no edital). No entanto, após uma liminar conseguiu ser reinserida no certame e cumpriu a função pública por 14 anos.²³⁵

Durante esses 14 anos o Estado do Rio Grande do Norte recorria de maneira reiterada às várias decisões judiciais que entendiam pela manutenção da autora (Vanusa) no cargo, cujo principal argumento sempre foi questionar a capacidade de uma abdominal definir se um cidadão cumpre os requisitos ou não de entrar como servidor público.

Ao decidir sobre a questão, o Supremo Tribunal Federal, o caso em pauta foi tratado como um *hard case* desde logo. Segundo Ronald Dworkin, são *hard cases* aqueles casos cujas soluções se encontram fora das normas jurídicas, sendo necessário a utilização de princípios.²³⁶

²³⁵ LIMBERGER, Temis; DE BONA, Celito. Servirá o positivismo jurídico para "descascar abacaxis"? **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, edição especial, p. 271-307, 2019. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/24>. Acesso em: 21 ago. 2022, p. 274.

²³⁶ MORAIS, Fausto Santos de; STRECK, Lenio Luiz. **Ponderação e arbitrariedade**: a inadequada recepção de Alexy pelo STF. (Coleção Hermenêutica, Teoria do Direito e Argumentação). 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2018, p. 15-18.

Assim, invocou-se o princípio da “confiança nos órgãos jurisdicionais”,²³⁷ que segundo a fabricação do ministro que o apresentou seria o impedimento de “desfazer” (ou seja, decidir de forma contrária) decisões reiteradas dos órgãos judiciários que aconteceram ao longo de 14 anos.

Felizmente a tese não prosperou, a maioria da corte constitucional entendeu que o caso de fato não era *hard case* e sim um caso convencional, cuja lei aplicável era o edital desde seu início.

Todo esse embasamento teórico acerca do neoconstitucionalismo tem a função de justamente colocar, de maneira crítica, possíveis óbices na participação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas. Via de regra, as políticas públicas são elaboradas tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, e implementadas pelo Poder Executivo, sobrando, assim, ao Poder Judiciário a função de controle (fiscalização acerca de eventuais ilegalidades).

O Poder Judiciário, via processo judicial, não tem a prerrogativa constitucional de impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de realização de políticas públicas sob pena de violação de competência dos poderes e comprometimento do orçamento já aprovado.²³⁸ Por outro lado, em caso de inércia do Poder Executivo, a Constituição Federal não permite que seus cidadãos sofram violações perpétuas de direitos fundamentais, pelo não-acesso à direitos sociais, cabendo ao Estado (na figura do Poder Judiciário) exigir que o cumprimento constitucional seja de fato concretizado.

É o que acontece em casos de judicialização do fornecimento de remédios de alto custo na saúde pública. Essas políticas públicas distributivas, quais sejam a distribuição de bens públicos a determinada camada da população, é determinada por decisões judiciais que influencia o fluxo do orçamento diretamente, cuja prerrogativa é do Poder Executivo.²³⁹ No entanto, a Constituição responsabiliza o Estado, de

²³⁷ LIMBERGER, Temis; DE BONA, Celito. Servirá o positivismo jurídico para "descascar abacaxis"? **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, edição especial, p. 271-307, 2019. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/24>. Acesso em: 21 ago. 2022, p. 275.

²³⁸ BOGOSSIAN, Andre. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, 2015. p. 178-198. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3283>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 195.

²³⁹ COSTA, Fabricio Veiga; MOTTA, Ivan Dias da; ARAÚJO, Dalvaney Aparecida de. Judicialização da saúde: a dignidade da pessoa humana e a atuação do Supremo Tribunal Federal nos casos dos medicamentos de alto custo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 845-875, dez. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4809/3640>. Acesso em: 16 ago. 2024, p. 870.

maneira direta, pela concretização dos direitos sociais, não cabendo alegações orçamentárias como a “reserva do possível” para que o Estado se desvincule da responsabilidade.

Ao estar ciente do cenário de escassez de recursos e escolhas trágicas que qualquer atividade da Administração Pública está inserida, tem-se que escolher a medida mais urgente a curto prazo, no caso do fornecimento de medicamento, o elo mais vulnerável da corrente é o cidadão que precisa.

Assim, o protagonismo do Poder Judiciário é fortalecido pela ineficiência do Poder Executivo e do Poder Legislativo, fazendo com que o primeiro poder busque, pelas vias que lhe caber, fazer valer o texto constitucional, mesmo que haja uma invasão no planejamento orçamentário de outro poder. Devem, no mínimo, os outros poderes, portanto, fiscalizar a atuação do Poder Judiciário frente às políticas públicas, buscando rechaçar qualquer episódio de discricionariedade judicial.

3.4 A desigualdade social e a necessidade de políticas públicas tributárias à luz do direito e da literatura: uma metodologia de abordagem de Ronald Dworkin (*Vidas secas*)

A presente tese, com o objetivo de expandir perspectivas, termina o presente capítulo diante de uma abordagem dos temas estudados até este ponto, quais sejam a desigualdade social e a necessidade da adoção de políticas públicas tributárias progressivas apesar da dificuldade política de aprovação, de acordo com a metodologia direito e literatura, mais especificamente o romance em cadeia desenvolvida por Ronald Dworkin.²⁴⁰

A presente metodologia, então, visa uma análise entre temas e obras literárias, com o objetivo de analisar se a referida temática respeita seu próprio romance em cadeia, isto é, escolhas de roteiro que devem ser levadas em conta, como o chamado “momento eu sou seu pai”.²⁴¹

Mario Di Stefano Filho e Marciano Buffon elucidam sobre a teoria de Ronald Dworkin desenvolvida por Cass Sustein:

²⁴⁰ DWORKIN, Ronald. Law as interpretation. **Critical Inquiry**, Chicago, v. 9, n. 1, p. 179-200, 1982, p. 180-181.

²⁴¹ SUSTEIN, Cass. Como o filme guerra nas estrelas ilumina o direito constitucional. **Revista de Estudos Institucionais [REI]**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 581-601, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/84>. Acesso em: 18 ago. 2024, p. 593.

Frente a isso, a teoria do romance em cadeia de Dworkin determina que todos os capítulos de uma obra literária devem guardar conexão entre si, assim como todas as cenas de uma obra cinematográfica, prezando pela continuidade e coerência. Desta maneira, quando o George Lucas opta por, dentro da narrativa, estabelecer o antagonista Darth Vader como pai do protagonista Luke Skywalker, é tomada uma decisão que vai selar uma relação que não pode mais ser quebrada ao longo da história, materializada pela cena “Eu sou seu pai”. Assim Sustain (2016, p. 594) alega que em narrativas existem momentos “Eu sou seu pai”, em que o autor faz uma escolha criativa que servirá como um verdadeiro marco dentro da história, devendo ser coerente com fatos pretéritos e observada em fatos futuros. Diante de tal contexto, Sustain afirma que o fenômeno de momentos “Eu sou seu pai” também pode ser observado dentro do mundo jurídico, que via de regra serão tomados pela Corte Constitucional de um país. Tomemos como exemplo o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 132 em 2011 que reconheceu a união estável homoafetiva com efeito *erga omnes* (BRASIL, 2011, p. 273).²⁴²

Segundo essa perspectiva, o presente trabalho optou por um corte epistemológico específico e visou analisar a teoria do romance em cadeia, frente à obra de Graciliano Ramos *Vidas secas*. Nesse contexto, cabe o aprofundamento da teoria criada por Dworkin e estudada por Cass Sustain.

A obra citada vai envolver a história de uma família nordestina, cujo patriarca é trabalhador rural, e a jornada pela seca do sertão acompanhada de todos os desafios contínuos para sobreviver à seca, a pobreza e a exclusão.²⁴³

A família é formada por cinco integrantes: a) Fabiano, o patriarca; b) Sinha Vitória, a matriarca; c) O menino mais velho, o primogênito; d) O menino mais novo, o caçula; e por fim e) a Baleia, a cachorra da família.

Percebe-se logo na narrativa que a família está condenada a uma vida desafiadora, não detém recursos financeiros e nem a possibilidade de ascensão social visto que não receberam ou receberão educação, estão presos em um cenário de sobrevivência que se resume a escapar da seca mediante a constante busca por

²⁴² Referência produzida pelo autor da tese e seu orientador de doutorado na UNISINOS. STEFANO FILHO, Mario Di; BUFFON, Marciano. Direito e literatura: a desigualdade social brasileira à luz da obra *The Merry Adventures of Robin Hood* de Howard Pyle (1883). **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, ano 35, n. 2, p. 41-48, 2023. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/496>. Acesso em: 29 set. 2023, p. 43.

²⁴³ LEMOS, Francisca das Chagas. Além do tempo cronológico: vidas secas e o não lugar em face da seca e da pobreza. **Revista Internacional de Direito e Literatura [ANAMORPHOSIS]**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, 2023. Disponível em: <https://rdl.emnuvens.com.br/anamps/article/view/1031/1225>. Acesso em: 14 ago. 2024, p. 2.

abrigo, alimentação e trabalho, o que gera um desconforto constante, tanto físico quanto emocional.²⁴⁴

Tal destino selado foi retratado na obra em uma passagem: “Os meninos eram uns brutos, como o pai. Quando crescessem, guardariam as reses de um patrão invisível, seriam pisados, maltratados, machucados por um soldado amarelo”.²⁴⁵

A pobreza extrema e absoluta sofrida pela família traz aos personagens preocupações apenas de cunho alimentar.²⁴⁶ Isso significa, que ao longo do livro, não há demonstrações de afeto e por muitas vezes os seres humanos, justamente por não terem direitos humanos são considerados como seres não-humanos, animais.

Isso fica bem claro ao longo da obra, como por exemplo o autor escolhe não dar nome aos meninos (o filho mais novo e o filho mais velho) e dá nome à cachorra. Além disso, em uma passagem emocionante o patriarca se reafirma como um bicho: “Você é um bicho, Fabiano”.^{247,248}

Contudo, o grande personagem da história é a cachorra Baleia, cuja importância é destacada desde o início justamente por ela ter nome e os filhos não. Além disso, as únicas demonstrações de afeto são direcionadas ao animal.

A história da Baleia é uma história de tristeza e injustiça, e muito se pode relacioná-la ao destino das políticas públicas aqui no Brasil. Baleia era uma cachorra sem pelos, com as costelas à mostra e o focinho ensanguentado, a fome lhe cobrara diariamente sua disposição e seu sonho era comer carne, assim como a parte mais pobre da população brasileira.

Por vezes quem garantia o sustento da família era a própria cachorra, ao caçar preás nas montanhas, voltando com eles em sua boca e servindo à família. O que lhe restava? Os ossos, quando muito, o couro também de sua caça.

²⁴⁴ LEMOS, Francisca das Chagas. Além do tempo cronológico: vidas secas e o não lugar em face da seca e da pobreza. **Revista Internacional de Direito e Literatura [ANAMORPHOSIS]**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, 2023. Disponível em:

<https://rdl.emnuvens.com.br/anamps/article/view/1031/1225>. Acesso em: 14 ago. 2024, p. 7.

²⁴⁵ RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. 109. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 35-36.

²⁴⁶ LEMOS, Francisca das Chagas. Além do tempo cronológico: vidas secas e o não lugar em face da seca e da pobreza. **Revista Internacional de Direito e Literatura [ANAMORPHOSIS]**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, 2023. Disponível em:

<https://rdl.emnuvens.com.br/anamps/article/view/1031/1225>. Acesso em: 14 ago. 2024, p. 8.

²⁴⁷ RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. 109. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 19.

²⁴⁸ SILVA, Antonio Sá da; GOUVEIA, Homero Chiaraba. Invisibilidade, direitos humanos e *capabilities approach* em *Vidas Secas* de Graciliano Ramos. **Revista Internacional de Direito e Literatura [ANAMORPHOSIS]**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.rdl.org.br/anamps/article/view/718>. Acesso em: 28 ago. 2024, p. 544.

Ficava mais com os filhos do que os próprios pais e apesar de receber afagos dos membros da família vez ou outra, no formato de beijos no focinho ensanguentado, também recebia chutes quando estes se frustravam com problemas que não foram causados pela cachorra.

Ao envelhecer e adoecer fora decidido de maneira unilateral por Fabiano que ele deveria matar a bichinha com um tiro, visando evitar seu sofrimento. Contudo, sua decisão causa o sofrimento dos membros da família, os dois filhos (menino mais velho e menino mais novo) se desesperam e gritam por Baleia. Fabiano leva a arma ao rosto e erra a mira e atira em sua perna, Baleia ao perceber a deslealdade foge, foge de seus próprios donos, cai em um buraco e agoniza até a morte de uma maneira extremamente cruel e vil. Por toda a sua vida Baleia confiou em seus donos, e no final dela sofreu uma traição imensurável.

Graciliano Ramos narra:²⁴⁹

Caiu antes de alcançar essa cova arredada. Tentou erguer-se, endireitou a cabeça e estirou-se as pernas dianteiras, mas o resto do corpo ficou deitado de banda. Nesta posição torcida, mexeu-se a custo, ralando as patas, cravando as unhas no chão, agarrando-se nos seixos miúdos. Afinal esmoreceu e aquietou-se junto às pedras onde os meninos jogavam cobras mortas. Uma sede horrível queimava-lhe a garganta. Procurou ver as pernas e não as distinguiu: um nevoeiro impedia-lhe a visão. Pôs-se a latir e desejou morder Fabiano. Realmente não latia: uivava baixinho, e os uivos iam diminuindo, tornavam-se quase imperceptíveis.

Por mais triste que seja a história da cachorra Baleia em muito se assemelha a situações que existem no Brasil. Além de um cenário desigual, a família era um centro de desigualdade no livro, a diferença entre Fabiano e Baleia por exemplo destaca essa “desigualdade dentro da desigualdade”. O mesmo ocorre no Brasil, um país desigual em que os próprios níveis de desigualdade se mostram desiguais.

Marcelo Medeiros destaca que:

São relativamente comuns as divisões da sociedade em cinco camadas, quintos, cada uma contendo 20% da população ordenada segundo a renda. Vale a pena olhar para os dados e verificar em que medida essas classes seguem o princípio recomendado e forma grupos razoavelmente homogêneos internamente e suficientemente heterogêneos externamente. Como mais de 18% dos adultos não têm renda alguma, os 20% mais pobres são bem homogêneos em termos de renda pessoal. Mas também porque muita gente não tem renda,

²⁴⁹ RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. 109. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 91.

faz pouco sentido comparar razões dentro dos 20% mais pobres. A diferença entre o mais rico e o mais pobre dentro dessa classe é de R\$ 2 mil por ano, o que é bem pouco.²⁵⁰

Assim, resta extremamente necessária a referida análise. Ao dividir a população brasileira em decil (10 faixas representando cada uma 10% da população) ou quinto (5 faixas cada uma representando 20% da população) têm-se uma dimensão mais precisa sobre a desigualdade enfrentada no país e a necessidade de políticas públicas específicas para enfrentar essa desigualdade.

Dessa maneira, o autor afirma que os 20% mais pobres do Brasil são homogêneos, ou seja, não há um grande índice de desigualdade dentro desse percentual, haja vista que 18% dos brasileiros adultos não tem renda alguma.

Ele adiciona:

No segundo quinto, dos 20% aos 40% mais pobres, o mais rico ganha quase sete vezes mais que o mais pobre. É bastante, e isso é esperado, porque no começo desse quinto há gente de renda muito baixa. A diferença, no entanto, não é tão grande assim, R\$ 11 mil por ano. No terceiro quinto a homogeneidade interna é muito grande, os mais ricos ganhando apenas 40% a mais que os mais pobres, diferenças absolutas de apenas R\$ 5 mil por ano. No quarto quinto, dos 60% aos 80% mais pobres, a homogeneidade interna continua alta, os mais ricos não chegam a ganhar o dobro dos mais pobres, a diferença entre eles é de R\$ 13 mil reais por ano. Até aqui, as classes – os quintos – não são tão diferentes assim. As pessoas na fronteira dos 80% ganham pouco mais que o dobro recebido pelas pessoas na fronteira dos 40%, uma diferença de R\$ 18 mil reais anuais.²⁵¹

Portanto, uma homogeneidade é sentida no 2º, 3º e 4º quinto, apesar das diferenças entre os mais ricos e mais pobres desses quintos aumentarem exponencialmente em comparação àqueles do 1º quinto. Assim, a diferença é criada, mas não possui patamares desacerbados.

Lembra-se que a comparação aqui é entre a diferença entre pessoas do mesmo quinto e não entre quintos.

Por fim, descreve Marcelo Medeiros sobre o último quinto:

Nos 20% mais ricos, o último quinto a população, as pessoas mais ricas ganham 193 vezes mais do que as pessoas mais pobres dentro

²⁵⁰ MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. 192 p., p. 42-43.

²⁵¹ MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. 192 p., p. 43.

dessa classe. Mas esse número elevado pode ser artefato das técnicas usadas para estimar a distribuição de renda. Uma maneira de contornar tal problema é dividir a população toda em mil partes e retirar da compactação o milésimo mais rico, o que produzirá uma diferença menor. Ainda assim, as pessoas mais ricas ganham 120 vezes mais que as pessoas mais pobres da classe, uma diferença de R\$ 3,7 milhões. Mesmo retirando-se os dois milésimos mais ricos, a desigualdade continua grande, 26 vezes a renda dos mais pobres da classe e mais R\$ 1 milhão por ano de diferença. Retirar os cinco milésimos mais ricos, isto é, meio por cento da população? Razão de dezoito vezes, diferença de meio milhão por ano. De qualquer ângulo que se queira ver, e mesmo ignorando-se os extremos, há uma heterogeneidade enorme dentro dessa classe dos 20% mais ricos, quando se compara ao que se observa nas mais pobres.²⁵²

A partir dos dados narrados por Marcelo Medeiro tem-se a seguinte tabela:

Tabela 2 – Desigualdade entre quintos da população – dos 20% mais pobres da população (1º quinto) aos 20% mais ricos (5º quinto)

Descriminação da população organizada por pobreza	População (cerca de)	Diferença entre mais ricos e mais pobres do quinto (R\$)
1º quinto (20%)	43.000.000	R\$ 2.000,00 por ano
2º quinto (20% - 40% da população)	43.000.000	R\$ 11.000,00 por ano
3º quinto (40% - 60% da população)	43.000.000	R\$ 5.000,00 por ano
4º quinto (60% - 80% da população)	43.000.000	R\$ 13.000,00 por ano
5º quinto (80% - 100% da população)	43.000.000	R\$ 3.700.000,00 por ano

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Medeiros.²⁵³

Nesse sentido, prova-se uma desigualdade (dentro da desigualdade) latente no país, sendo crucial a adoção de medidas a fim de mitigar esse cenário. Medidas como políticas públicas redistributivas.

Ao retomar a história, dentro de *Vidas secas* o momento “Eu sou seu pai” que muda o rumo do livro é a morte de Baleia. Após o acontecimento, Fabiano teria que viver o resto de sua vida com esse peso amargo no peito.

A relação que se faz com a realidade do sistema político e jurídico do Brasil é que, constantemente matamos a Baleia dentro de nosso ordenamento. Ao definir Baleia como o 1º quinto da população brasileira enxerga-se uma necessidade de cuidado maior, que não é dada, e ao cobrar tributos de maneira onerosa dessa parcela populacional, dispersa-se a injustiça que Baleia sofreu no livro de Graciliano Ramos.

²⁵² MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. 192 p., p. 43.

²⁵³ MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. 192 p., p. 42-44.

Devolve-se, assim, à Baleia os ossos dos preás que ela mesmo caça, não saciando a sua fome. Da mesma maneira ao instituímos políticas públicas distributivas ao 1º quinto da população sem se preocupar com a origem do financiamento o efeito é o mesmo.

Políticas públicas redistributivas são necessárias para impedir esse cenário de desigualdade política, social e fiscal que está instaurado no Brasil. Ocorre que tais políticas detêm uma arena de poder conflituosa, justamente por não enxergar a Baleia (1º quinto) como gente.

O que cabe ao Estado? Matar Baleia diariamente? Se conformar com as injustiças sofridas pelo pequeno animal e incorrer nessas mesmas injustiças todos os dias? Tributar de maneira extremamente gravosa o quinto mais pobre da população (1º quinto) enquanto não arrecada do quinto mais rico (5º quinto)?

A tributação do consumo é o tiro da arma de Fabiano na perna de Baleia, e essa não pode prosperar. O momento “Eu sou seu pai” é aquele que marca a narrativa com as escolhas específicas do autor, não pode ser ignorado, mas pode ser superado. O momento “Eu sou seu pai” na nossa história social é a escolha pela tributação da camada mais pobre da sociedade e está jamais será esquecida.

Amargam-se anos a fio nesse tipo de política pública tributária, contudo, deve-se ir além e superar a própria história social do país. Trazer justiça para Baleia é impedir sua morte da qual a população já se acostumou.

Graciliano Ramos narra:²⁵⁴

Baleia encostava a cabecinha fatigada na pedra. A pedra estava fria, certamente sinhá Vitória tinha deixado o fogo apagar-se muito cedo. Baleia queria dormir. Acordaria feliz, num mundo cheio de preás. E lamperia as mãos de Fabiano, um Fabiano enorme. As crianças espojariam com ela, rolariam com ela num pátio enorme, num chiqueiro enorme. O mundo ficaria todo cheio de preás, gordos, enormes.

Assim, o presente capítulo demonstrou que a existência de desigualdades latentes no Brasil faz necessário o uso de políticas públicas, combater, com eficiência, esse problema central. Não bastando apenas a criação de políticas assistenciais, mas também tributária, para que haja justiça fiscal na arrecadação.

²⁵⁴ RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. 109. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 91.

4 A POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTÁRIA COMO FERRAMENTA DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL

A partir das teorias de Theodore J. Lowi, deve-se pensar na política pública, em sua espécie específica “tributária” como um instrumento crucial para vencer as desigualdades sociais que pairam sobre o Brasil. Qual seria seu objetivo? Por óbvio, manter a política nacional em busca dos objetivos da República, previstos no artigo terceiro da Carta Magna, em especial, o combate das desigualdades e a erradicação da pobreza.

É objetivo da República também “garantir o desenvolvimento nacional”. Conceituar desenvolvimento mostra-se uma tarefa árdua, uma vez que há desacordos sobre o significado do termo. Verifica-se que este desacordo pode ser demonstrado por duas vertentes, a primeira defendendo o desenvolvimento como crescimento econômico e a segunda pela aquisição de direitos sociais.

Kenneth Dam adota o posicionamento de muitos economistas de que o desenvolvimento pode-se medir pelo puro crescimento econômico, uma vez que um país com mais recursos poderia elevar o padrão de vida de seus cidadãos através do pleno emprego.²⁵⁵

Acredita-se assim, que os mais necessitados vão aproveitar das bonanças trazidas através do crescimento da economia com o seguinte ciclo: 1) A empresa alcança lucros substanciais; 2) Estes lucros geram expansão e conseqüentemente uma necessidade por mais funcionários; 3) Com o crescimento de empregos o consumo aumenta; 4) O aumento do consumo traz reflexos positivos para outros comércios; 5) A qualidade de vida da população aumenta.

Deste fenômeno criou-se o termo *Trickle Down Effect*, que vem sendo utilizado academicamente,²⁵⁶ que se baseia na crença já mencionada de que com o crescimento financeiro de quem se encontra nas posições sociais mais elevadas do Estado as demais pessoas vão acabar se beneficiando gradativamente, fazendo com que a proteção jurídica, política e tributária ao empregador seja garantia de

²⁵⁵ TREBILCOCK, Michael J.; DAVIES, Kevin E. A Relação entre Direito e Desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. Tradução Pedro Maia Soares; Revisão Técnica: José Rodrigo Rodrigues. **Revista de Direito GV**, São Paulo, p. 217-268, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/24381>. Acesso em: 23 ago. 2024, p. 221.

²⁵⁶ RODRIGUES, Sheila Rosane Vieira; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher; SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 13.

desenvolvimento. Posteriormente na presente tese, mais especificamente no próximo capítulo, criticar-se-á esse fenômeno do *Trickle Down Effect* baseando-se em dados e experiências internacionais.

Entretanto, há outra vertente, a que pressupõe que são os direitos sociais os garantidores do desenvolvimento. Dar melhores condições para os já privilegiados não garante de maneira alguma assistência aos mais carentes.²⁵⁷ Pelo contrário, estaria, dessa maneira, estabelecendo um verdadeiro abismo social e deixando qualquer esperança de atuação efetiva estatal muito mais difícil.

David Trubek diferencia desenvolvimento de crescimento econômico.²⁵⁸ Para o autor o desenvolvimento garante uma série de direitos ao cidadão, como direitos: políticos, sociais, civis, econômicos, de emprego e ambientais.²⁵⁹

Por outro lado, o crescimento econômico cria um acúmulo de recursos por parte do Estado, não sendo o bem-estar social à população mais carente uma consequência necessária deste acúmulo. Conseqüentemente, o Estado usará esse acúmulo de recursos para financiar os direitos sociais, mas as políticas públicas nesse sentido são parte fundamental da cadeia, sem elas a própria concretização dos direitos sociais fica ameaçada.

Cada vez mais relaciona-se desenvolvimento com direitos sociais, Kerry Rittich denominou este fenômeno como “The Rise of the Social”. Os Estados estão passando a reconhecer a importância da efetividade dos direitos sociais e que o verdadeiro desenvolvimento só será alcançado através de uma verdadeira justiça redistributiva com políticas universais.²⁶⁰

John Rawls,²⁶¹ nesse sentido, desenvolveu a ideia de justiça como equidade através da utilização da noção de tratar os indivíduos de acordo com as suas

²⁵⁷ RODRIGUES, Sheila Rosane Vieira; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher; SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 26.

²⁵⁸ TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States. **Wisconsin Law Review**, v. 1974, p. 1062-1102, 1974. Disponível em: <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/26559>. Acesso em: 23 ago. 2024, p. 287.

²⁵⁹ TRUBEK, David. The Rule of Law in Development Assistance: Past, Present and Future. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro. **The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice**. [S. l.]: Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, 2006, p. 74.

²⁶⁰ RITTICH, Kerry. The Future of Law and Development: Second Generation Reforms and the Incorporation of The Social. **Michigan Journal of International Law**, v. 26, n. 199, Fall 2004, p. 228-229.

²⁶¹ RAWLS, John. **A theory of justice**: revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999. 560 p., p. 303-311.

particularidades a fim de alcançar uma equidade material e não pleitear apenas por uma formal. Conforme atualmente prega-se na atuação do Estado frente a políticas públicas, vez que o texto constitucional preconiza que homens e mulheres são iguais em seu artigo 5º, inciso primeiro (igualdade formal de gênero) não faz com que na sociedade e em todas as relações de fato homens e mulheres sejam tratados de maneira igual (igualdade material de gênero). Ao se analisar casos de violência doméstica, nota-se uma porcentagem extremamente maior das mulheres na figura da vítima ao invés dos homens.

Sendo assim, necessário o Estado adotar políticas públicas específicas para essa camada da população (as mulheres) para almejar o alcance dessa igualdade. Assim, políticas públicas como delegacias da mulher são criadas.

Tratando de maneira equânime pessoas em situações muito diversas acaba trazendo o efeito inverso e aumentando o abismo social ainda mais.

Deve ocorrer uma redistribuição, nas palavras de Lowi,²⁶² de direitos fazendo que quem não goze de garantias previstas na constituição passe a gozar.

A redistribuição irá alcançar direitos que são elementares para a dignidade da pessoa, como saúde, educação, oportunidade igual de emprego, aposentadoria entre outros.

O Estado constitucionalmente incumbido de proporcionar o bem-estar social, que segundo Piketty deverá se dar pelo financiamento dos direitos elencados.²⁶³

Dito isso, importante frisar que para tal há um custo estatal, uma vez que para implementar e manter direitos faz-se necessário desprendimento de recursos que custeiam materiais e remuneram profissionais capazes de proporcionar direitos.

A obra *The Cost of Rights* de Stephen Holmes e Cass Sustein elucida muito bem que todo direito cria necessariamente uma despesa direta ao Estado.

Tanto o direito ao bem-estar social como o direito a propriedade privada tem custos públicos. O Direito a liberdade de contrato não tem custo público menor que o Direito ao seguro-saúde, o Direito a Liberdade de expressão não tem custo menor que o Direito a Moradia. Todos os direitos reivindicam recursos do tesouro público.²⁶⁴

²⁶² LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 299-300.

²⁶³ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 467.

²⁶⁴ Traduzido pelo autor, original: "*Both the right to welfare and the Right to private property have public costs. The Right of freedom of contract has public costs no less than the right to health*

Assim, as políticas públicas tributárias serão usadas para garantir conceitos constitucionais como a dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade. Acerca do princípio da igualdade, o autor John Rawls ilustra como a tributação e a igualdade material estão relacionadas.

4.1 Teoria de justiça de Rawls

As teorias sobre justiça, comutativa e a distributiva, foram desenvolvidas por Aristóteles.²⁶⁵ A justiça comutativa, pensada para ser pautada sobre as relações privadas, baseava-se no tratamento igual entre duas pessoas ao celebrar um acordo, o meio entre duas partes. Já a justiça distributiva, aquela que deveria nortear a relação da esfera pública com o indivíduo, fundamenta-se no argumento de que cada pessoa deve ser recompensada na proporção de seus méritos, sendo injusto que pessoas com méritos diferentes sejam recompensadas de maneira igual.²⁶⁶

Nessa perspectiva, a justiça distributiva em matéria fiscal começou a ser discutida na Inglaterra, na época da Revolução Francesa, com o posicionamento de que a tributação deveria auxiliar as pessoas socialmente fragilizadas a ter melhores condições para não depender da caridade dos mais afortunados. Tal argumento foi reforçado com a promulgação da Constituição de Weimar em 1919 com um sistema de direitos sociais. O debate acadêmico sobre a justiça fiscal, contudo, se desenvolveu apenas nas décadas de 1950 e 1960 a partir dos estudos do autor americano John Rawls.²⁶⁷

*care, the right to freedom of speech no less than the right to decent housing. All rights make claims upon the public treasury". (HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes.** New York: W.W. Norton Company, 1999, p. 15).*

²⁶⁵ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023, p. 290.

²⁶⁶ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023.

²⁶⁷ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023, p. 290-291.

Rawls²⁶⁸ desenvolveu seu posicionamento a partir do questionamento sobre quais seriam os princípios elencados pelos cidadãos para que a estrutura básica da sociedade fosse pautada. Desse modo, o autor elenca dois princípios como fundamentais, os chamados “princípios de justiça”:²⁶⁹

Princípio 1: Toda pessoa deve ter um igual direito ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que guarde compatibilidade com um sistema semelhante de liberdades para todos (princípio da liberdade igual);

Princípio 2: As desigualdades sociais e econômicas só são admitidas se: 2.1. forem vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igual oportunidade (princípio da igualdade de oportunidades) e 2.2. garantirem o maior benefício possível para os menos favorecidos (princípio da diferença).

Desse modo, Rawls reconhece a desigualdade social e uma necessidade de tratamento diferencial aos menos favorecidos. O autor aponta que um dos principais motivos da geração de desigualdade social é a acumulação de bens primários.²⁷⁰

O autor explica que bens primários são aqueles que todo cidadão necessita para alcançar a dignidade na vida em sociedade.²⁷¹ Assim, a acumulação desses bens primários configura um óbice à liberdade dos indivíduos e impede a satisfação das necessidades básicas dos menos privilegiados. Assim, a justiça vai depender da distribuição de bens primários. O princípio da diferença determina a redistribuição de bens primários.²⁷²

John Rawls estabeleceu os seguintes bens primários a partir da seguinte lista:²⁷³

²⁶⁸ RAWLS, John. **A theory of justice**: revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999. 560 p., p. 53.

²⁶⁹ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 6.

²⁷⁰ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 7.

²⁷¹ RAWLS, John. **A theory of justice**: revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999. 560 p., p. 54.

²⁷² BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 7-8.

²⁷³ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 8-9.

- a. os direitos e liberdades fundamentais que também constituem uma lista;
- b. liberdade de movimento e livre escolha de ocupação num contexto de oportunidades diversificadas;
- c. poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica;
- d. renda e riqueza;
- e. as bases sociais do auto-respeito.

Dessa forma, a Teoria da Justiça de Rawls afirma que os meios materiais compostos pelos bens primários são demandas legítimas.²⁷⁴ O que leva a teoria a reconhecer um “mínimo essencial” do cidadão como ser humano.

A Constituição garantidora de liberdades iguais se divide em 4 setores, segundo Rawls:²⁷⁵ alocação, estabilização, transferências e distribuição. Alocação e estabilização referem-se a condições gerais do mercado econômico e a manutenção da eficiência dele. Já a transferência, diz respeito a responsabilidade de garantir o mínimo social aos cidadãos mais carentes. Por fim, a distribuição pauta-se na tributação.²⁷⁶

A partir da perspectiva de que a distribuição tem a função de garantir a justiça por meio da tributação,²⁷⁷ Rawls destaca dois aspectos que o sistema tributário necessita para garantir a justiça. Primeiramente, reparar de maneira gradual e contínua a distribuição de riqueza e impedir concentrações a partir de uma tributação progressiva sobre heranças, visto que trazem desvantagens aos menos afortunados.²⁷⁸

Além disso, o segundo aspecto trazido pelo autor é que se deve tributar os cidadãos para que em coletividade financiem o Estado, a chamada “receita exigida

²⁷⁴ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 9.

²⁷⁵ RAWLS, John. **A theory of justice**: revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999. 560 p., p. 242.

²⁷⁶ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 10.

²⁷⁷ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018.

²⁷⁸ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 10-11.

pela justiça”.²⁷⁹ Todavia, Rawls prefere tributar o consumo sobre a renda, e justifica que o modelo de tributação é proporcional com o quanto a pessoa consome, além de ser compatível com isenções de produtos básicos para os mais vulneráveis.²⁸⁰

Fried,²⁸¹ no entanto, refuta veemente esse argumento de Rawls. A autora explica que a tributação sobre o consumo implica tributar com alíquotas proporcionais pessoas com capacidades contributivas muito diferentes. Além de influenciar em restrição de acesso à produtos, tal modalidade onera de maneira mais gravosa as pessoas mais simples.²⁸²

Ademais, constata-se que no Brasil a teoria de justiça tributária de Rawls não é aplicada. Apesar da alta incidência da tributação sobre o consumo, o país não mantém alíquotas altas e progressivas sobre a herança, estimulando o acúmulo de renda.²⁸³

Breyner²⁸⁴ afirma que Rawls é refutado pelo próprio Rawls. Segundo sua teoria de justiça, a tributação sobre o consumo apenas iria desenvolver justamente a desigualdade. Assim, o ônus tributário dever ser atribuído ao segmento social com a melhor condição socioeconômica.

A partir dessa perspectiva, Difini e Jobim²⁸⁵ alegam que a justiça fiscal é a distribuição do ônus tributário de maneira justa, privilegiando a tributação sobre os mais ricos. Assim, deve o Estado financiar programas sociais para os mais pobres

²⁷⁹ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 11.

²⁸⁰ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 12.

²⁸¹ FRIED, Barbara. The Puzzling Case for Proportional Taxation. **Chapman Law Review**, California, v. 2, n. 1, p. 157-195, 1999, p. 165.

²⁸² ELKINS, David. Consumption taxation in Rawls's theory of justice. **Cornell Law School Community**, Ithaca, v. 29, p. 799-860, 2020, p. 802.

²⁸³ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 126.

²⁸⁴ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 18.

²⁸⁵ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023, p. 279.

com essa tributação dos ricos, a fim de cumprir seu papel constitucionalmente imposto: combater as desigualdades sociais e erradicar a pobreza.

Com isso, o Estado não pode adotar uma posição neutra no combate das desigualdades, e deve atuar pelo sistema tributário.²⁸⁶ O Estado brasileiro conta com um sistema tributário considerado abundante, uma vez que atua verticalmente, por meio a tributação dos rendimentos mais elevados, e horizontalmente, quando contribuintes possuem a mesma capacidade contributiva. Assim, não há apenas a preocupação com a justiça formal, e sim com a material. O Estado fiscal combate o Estado patrimonial e assim os impostos são usados como políticas de transferência de renda dos mais ricos aos mais pobres.²⁸⁷

A noção básica de justiça não basta ao sistema tributário, ela deve vir alinhada com a eficiência e efetividade.²⁸⁸ A eficiência diz respeito ao montante arrecadado ser suficiente para as despesas. Já a efetividade, diz respeito ao benefício global que não pode ser superado pelo benefício individual do contribuinte. Assim, uma política tributária que beneficie um indivíduo é tida como injusta, por não respeitar a efetividade.²⁸⁹

Por conseguinte, as conclusões que o capítulo traça são: a tributação da renda e patrimônio é considerada política tributária progressiva e política redistributiva, logo justa.²⁹⁰ Agindo, assim, como força de convergência para que haja uma transferência de recursos, dos mais privilegiados aos mais carente, por meio de serviços prestacionais do Estado, diminuindo a desigualdade social.

²⁸⁶ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023, p. 284.

²⁸⁷ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023, p. 299.

²⁸⁸ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023, p. 286.

²⁸⁹ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023.

²⁹⁰ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 3.

Por outro lado, a tributação do consumo e da produção configura-se como política tributária regressiva, logo injusta.²⁹¹ Desse modo, o modelo incentiva o acúmulo de capital e o aumento da desigualdade social. Uma vez que o orçamento brasileiro é regressivo, não se pode falar em justiça tributária e sim em “injustiça fiscal”. Tamanha injustiça, no entanto, pode ser combatida com o próprio texto constitucional, que permite a adoção de políticas tributárias progressivas. Essas serão oportunamente analisadas no próximo capítulo.

Martha Nussbaum²⁹² indica que justiça social é um conceito muito mais abrangente que justiça fiscal, pois na social os cidadãos devem ter a possibilidade de desenvolver suas capacidades a um nível mínimo, sendo elas: vida; saúde física; integridade física; sentidos, imaginação e pensamento; emoções; razão prática; filiação; outras espécies; lazer e controle sobre o próprio ambiente. Para o alcance dessa justiça, se faz necessário a justiça fiscal.

4.2 Mecanismo para combater as desigualdades

A partir do exposto, é crucial se fazer o seguinte questionamento acerca da situação regressiva do Brasil, que conseqüentemente acarreta uma perpetuação da desigualdade social: Como combatê-la?

As políticas públicas, nesse sentido, serão o principal instrumento para o combate da desigualdade social, podendo-se dividir em quatro áreas distintas, sendo elas: a) sistema tributário; b) sistema de proteção social (transferências sociais); c) gastos públicos e d) sistema jurídico.

Primeiramente, constata-se neste trabalho, que o sistema tributário deve favorecer a implementação da equidade, elencada constitucionalmente como objetivo da república através da solidariedade distributiva no artigo 3º, via tributação sobre a renda e concomitantemente com o aumento ou instauração de progressividade dentro da tributação sobre o patrimônio. Vez que, a regra jurídica, ainda que crucial, por si só não consegue atacar o centro da desigualdade social.

²⁹¹ BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018, p. 4.

²⁹² NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: Deficiência, nacionalidade e pertencimento à espécie**. Tradução de Suzana de Castro. Imprensa: São Paulo, WMF Martins Fontes, 2013.p. 91-93.

Para ilustrar a presente afirmação, Louis Kaplow e Steven Shavell²⁹³ levantam a seguinte indagação: “Deveriam as regras jurídicas ser ajustadas de modo a favorecer os pobres, devido ao desejo de melhorar a distribuição de renda?” Para melhor se aprofundar na temática os autores desenvolvem um exemplo, a fim de ilustrar a ineficiência da regra jurídica em diminuir a desigualdade social se não for acompanhada da tributação.

O exemplo escolhido é de ato ilícito combinado com indenização por dano material decorrente de colisão entre barcos, um deles iates, de propriedade exclusiva dos mais ricos, contra pequenos barcos de pesca, que são pertencentes a pescadores de baixa renda que utilizam o barco para desempenharem suas atividades de trabalho, e a resposta da lei, no entanto, é ineficiente.

A regra jurídica, portanto, deverá buscar minimizar a gravidade dos acidentes, e conseqüentemente seus custos, e estipular custos de prevenção de eventual sinistro, contudo, questiona-se, seria o suficiente para garantir de fato equidade entre as partes?

Os autores, dessa maneira, questionam a eficácia da lei em garantir uma equidade entre as partes, através da seguinte frase: *damages should equal harm*.²⁹⁴ Os dois termos em inglês, “*damage*” e “*harm*”, poderiam ser traduzidos para “dano” no português, contudo “*harm*” também poderia trazer a ideia de “causar ferimento” ou “machucar”, trazendo a noção de um dano físico. Assim, pode-se traduzir a frase como “o valor da indenização de dano material deveria ser igualado a lesão que foi causada”.

Tal fenômeno não acontece, pois ao compararmos os danos materiais de uma colisão entre um iate e um barco de pescador percebe-se um valor de indenização de dano material muito mais elevado no iate, enquanto o valor do dano causado no barco de pescador teria valores insignificantes, ainda que todo o barco fosse comprometido. Entretanto, a lesão causada seria infinitamente maior ao barco de pescador, que teria seu sustento ameaçado, enquanto o dono do iate não.

²⁹³ KAPLOW, Louis; SHAVELL, Steven. Should legal rules favor the poor? Clarifying the role of legal rules and the income tax in redistributing income. **Harvard Law School Journal of Legal Studies**, Cambridge, discussion paper n. 272, 2000, p. 1.

²⁹⁴ KAPLOW, Louis; SHAVELL, Steven. Should legal rules favor the poor? Clarifying the role of legal rules and the income tax in redistributing income. **Harvard Law School Journal of Legal Studies**, Cambridge, discussion paper n. 272, 2000, p. 2.

Além disso, há a questão sobre responsabilização. Caso a colisão tenha sido causada pelo barco de pescador, esse não teria condições para ressarcir o dono do iate sem ameaçar seu mínimo existencial, enquanto o dono do iate teria condições de realizar o pagamento da indenização caso ele tenha sido o responsável pelo acidente

Por fim, deve-se também analisar a questão do montante do pagamento, o *quantum* indenizatório. Ora, um iate consegue causar um estrago muito maior em um barco de pescador, do que um barco de pescador consegue causar num iate. A partir dessa premissa, pode-se dizer que a indenização a ser recebida pelo barco de pescador será muito maior do que aquela a ser recebida pelo iate, logo, a norma jurídica é redistributiva?²⁹⁵

Partindo de várias perspectivas, enxerga-se a regra jurídica como sendo extremamente ineficiente em combater a desigualdade, apesar de, em certa visão, redistribuir os rendimentos, via indenização de dano material, dos ricos para aqueles cujos rendimentos são baixos. Contudo, essa redistribuição de rendimento em si não se preocupa em de fato reparar a lesão que foi causada.

4.3 O direito do trabalho como ferramenta de enfrentamento das desigualdades sociais

Todavia, a doutrina reconhece que uma das áreas do direito que geralmente é utilizada como exemplo de ferramenta de enfrentamento das desigualdades sociais com enorme potencial, por meio do sistema jurídico, é o direito do trabalho. O trabalho é um direito social previsto na Carta Magna em seu artigo sexto e vem de uma longa histórica de lutas e conquistas para a sua melhor garantia.

Dentro das lutas sociais do direito do trabalho que já foram e continuam sendo travadas está: Imposição e proteção do salário mínimo, proteção ao emprego, estabelecimento e fiscalização pelos limites da jornada de trabalho²⁹⁶ e impossibilidade de discriminação em razão de gênero, raça, etnia, nacionalidade e religião²⁹⁷ (impondo salários iguais para funções idênticas).

²⁹⁵ KAPLOW, Louis; SHAVELL, Steven. Should legal rules favor the poor? Clarifying the role of legal rules and the income tax in redistributing income. **Harvard Law School Journal of Legal Studies**, Cambridge, discussion paper n. 272, 2000, p. 6-7.

²⁹⁶ BELTRAMELLI NETO, Silvio; RODRIGUES, Mônica Nogueira. Trabalho Decente: comportamento ético, política pública ou bem juridicamente tutelado?. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 11, p. 471-494, 2021, p. 485-486.

²⁹⁷ A esse respeito, emblemático o seguinte caso: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 161.243/DF**. Recorrente: Joseph Halfin. Recorrido: Compagnie Nationale Air France. Relator: Min. Carlos Velloso, 1998. Trata-se de uma reclamação trabalhista contra a

Além disso, existe a obrigatoriedade intrínseca do empregador para que ele zele para que o conjunto de direitos trabalhistas sejam cumpridos, sob pena de condenação do Estado. Fazem parte desses direitos, dos quais o empregador deve se atentar, a imposição do pagamento de horas extras em tarifa mais elevada, obrigação em arcar com custos relativos à transporte em caso de trabalhador que resida em longa distância, bem como imposição de hora mínimas para garantir a valorização do trabalhador de forma constante.²⁹⁸

Por outro lado, apesar do potencial gigantesco de combater a desigualdade que o direito do trabalho possui, sua má-gestão vai contribuir para a manutenção ou mesmo o aumento da desigualdade no país. Nessa situação, o sistema jurídico, por meio de produção legislativa ou a falta de, atuará como principal barreira entre a desigualdade social e o seu combate efetivo.

Toma-se como exemplo a “uberização”, que seria a precarização das condições de trabalho de pessoas que trabalham como entregadores ou motoristas de aplicativo no Brasil. Há um debate no judiciário muito intenso sobre o reconhecimento de vínculo empregatício entre a plataforma digital e a pessoa física (ora motorista, ora entregador) uma vez que a pessoa física utiliza o próprio veículo (carro ou moto), arca com o custeio do próprio combustível e assume os riscos da própria atividade.²⁹⁹

O Tribunal Superior do Trabalho em 2021³⁰⁰ manteve o entendimento pelo não reconhecimento de vínculo empregatício basicamente pautando-se no argumento de

empresa francesa *Air France* que aplicava seu chamado estatuto de pessoas em terra apenas para os empregados franceses, que recebiam alguns benefícios em relação aos brasileiros por conta de sua nacionalidade. Durante o julgamento, o STF entendeu pela violação do princípio da igualdade, devendo o princípio da livre iniciativa ser mitigado, uma vez que não havia diferença no desempenho das funções dos empregados brasileiros e franceses que justificasse o tratamento desigual. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro não permite tal situação.

²⁹⁸ BELTRAMELLI NETO, Silvio; CARÁ, Bárbara Gabriela de Souza Gomide. Efeitos da legislação emergencial trabalhista brasileira adorada no período da pandemia de COVID-19: Análise segundo os objetivos da promoção do trabalho decente. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, Santo Ângelo, v. 23, p. 123-144, jan./abr. 2023, p. 127.

²⁹⁹ BELTRAMELLI NETO, Silvio; COSTA, Leandro Faria. Natureza jurídica da relação entre motoristas e empresas detentoras de aplicativos de transporte no Brasil: análise a partir de um estudo jurisprudencial comparado. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, p. 280-308, 2023, p. 291-292.

³⁰⁰ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº 10555-54.2019.5.03.0179**. Recorrente: Neder Henrique Gomes Correa. Recorrido: Uber do Brasil Tecnologia LTDA. Relator: Min. Ives Gandra Martins Filho, 2 de março de 2021. Análise do julgado em: BELTRAMELLI NETO, Silvio; COSTA, Leandro Faria. Natureza jurídica da relação entre motoristas e empresas detentoras de aplicativos de transporte no Brasil: análise a partir de um estudo jurisprudencial comparado. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, p. 280-308, 2023, p. 292.

que os dias, horários e condições de trabalho são escolhidas pelo motorista/entregador. Contudo, o Poder Judiciário, nesse entendimento, não levou em consideração dados sobre a dura realidade da uberização.

Essa realidade desfavorável aos entregadores é demonstrada diante de reinvidicações pelo reconhecimento de direitos básicos trabalhistas, discute-se que, sem estes há uma latente violação do princípio da dignidade humana e conseqüentemente um desrespeito generalizado aos pilares do Estado Democrático de Direito.

Sheila Rosane Vieira Rodrigues, Maria de Fatima Schumacher Wolkmer e Manuela de Sá Menezes visam elucidar questão sobre a realidade dos motoristas durante a pandemia de COVID-19, ocasião em que a condição, já precarizada, se precarizou ainda mais:

Os itens da pauta são (i) a taxa mínima de entrega por quilometro rodado, e (ii) que os aplicativos voltem a pagar as comissões (antes da Pandemia, laboravam 8 horas a R\$150,00 por dia; hoje precisam trabalhar de 12 a 15 horas pelo mesmo valor). A jornada teve um acréscimo de quase o dobro de horas antes laboradas, para, ao cabo, receber o mesmo valor de R\$150,00 por dia. Política de transparência sobre o bloqueio dos aplicativos; fornecimento de KITS (luvas, máscaras, álcool gel acima de 70%), fornecimento de água potável, um local para utilizar banheiro e fazer a sua higienização, assim como higienizar sua moto, bicicleta e apetrechos.³⁰¹

Outra turma do Tribunal Superior do Trabalho,³⁰² porém, destoou do entendimento da corte e reconheceu o vínculo entre motorista e aplicativo, argumentando que o artigo 6º parágrafo único da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) se aplica às relações “uberizadas”: “Os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de

³⁰¹ RODRIGUES, Sheila Rosane Vieira; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher; MENEZES, Manuela de Sá. Uberização, lutas sociais e pandemia. **Revista de Estudos Institucionais [REI]**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 1-22, jan./abr. 2022, p. 9.

³⁰² BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº 100353-02.2017.5.01.0066**. Recorrente: Elias do Nascimento Santos. Recorrido: Uber do Brasil Tecnologia LTDA e outros. Relator: Min. Mauricio Godinho Delgado, 14 de dezembro de 2020. Análise do julgado em: BELTRAMELLI NETO, Silvio; COSTA, Leandro Faria. Natureza jurídica da relação entre motoristas e empresas detentoras de aplicativos de transporte no Brasil: análise a partir de um estudo jurisprudencial comparado. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, p. 280-308, 2023, p. 293.

subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio”.³⁰³

Toda essa discussão sobre o reconhecimento de vínculo ou não dos motoristas de aplicativo, o que acentua a desigualdade social sofrida pela categoria, se dá pelo motivo da falha no sistema jurídico em de fato versar sobre a questão.

Extremamente relevante salientar que existe a precarização da advocacia segundo os mesmos segmentos que caracterizam a precarização do Uber de acordo com Robson Gomes André, Rosana Oliveira da Silva e Rejane Prevot Nascimento,³⁰⁴ quais sejam: i) sem vinculação trabalhista; ii) intensificação do trabalho; iii) precarização; iv) insegurança do trabalho; v) captura de subjetividade; vi) desemprego.

Trabalhos intelectuais vêm sendo trazidos para a zona cinzenta. Denomina-se zona cinzenta serviços ligados à tecnologia, que tiveram seu surgimento recente, em que não se encaixam nas normas trabalhistas existentes. Dessa forma, é possível constatar que advogados na modalidade correspondentes se encontram nessa zona cinzenta.³⁰⁵

As empresas priorizam uma litigância barata, devido à crise, que atenda suas demandas nacionais. Para tanto, escritórios de advocacia passaram a atuar na modalidade de massa, para atender as demandas do mercado.³⁰⁶

Assim, há uma litigância de milhares de casos ao mesmo tempo, espalhados em diversas comarcas pelo Brasil. Para cobrir tantos processos, os escritórios fazem uso do correspondente.

³⁰³ BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a consolidação das leis do trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 12 jul. 2024.

³⁰⁴ ANDRÉ, Robson Gomes; SILVA, Rosana Oliveira da; NASCIMENTO, Rejane Prevot. “Precário não é, mas acho que é escravo.”: análise do trabalho dos motoristas de Uber sob o enfoque da precarização. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 18, n. 1, p. 7-34, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/2544>. Acesso em 22 ago. 2024, p. 21-27.

³⁰⁵ CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 129.

³⁰⁶ CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 135.

A esse respeito, Rodrigo Carelli e Bianca Neves Bomfim Carelli elucidam:³⁰⁷

Os grandes escritórios de advocacia atuam, assim, como grandes empresas. Para a realização de suas atividades são contratados advogados por algumas formas diversas: alguns poucos escritórios contratam como advogados empregados, sendo que a grande parte contrata de três formas básicas: 1) como sócios minoritários do escritório (de 0,000001% a 1% das cotas); 2) sob a figura do contrato de associação (figura intermédia entre o empregado e o sócio, cuja legalidade é fortemente questionada nos tribunais); 3) e mesmo de forma precária e informal, como prestadores de serviços autônomos. Os advogados audiencistas, contratados somente para realizar audiências e diligências nos tribunais são angariados diretamente pelos escritórios e contratados informalmente ou por intermédio de empresas (OAB – SECCIONAL DO RIO DE JANEIRO, 2011, p. 09), como será o caso estudado neste trabalho.

O correspondente é um advogado, na maioria dos casos, que atua em sua comarca local e que será contratado quando um grande escritório de uma comarca diferente tiver um processo em sua localidade. Desse modo, o correspondente efetuará uma audiência ou outro ato no nome do escritório contratante, que cortará seus custos de deslocamento.³⁰⁸

Para um advogado se tornar correspondente basta se cadastrar em um dos sites de serviço de correspondente, como o “Migalhas” por exemplo. Uma vez cadastrado, o advogado coloca disponível sua localização, sua especialidade e os atos que está disposto a cometer.

Não há qualquer menção sobre preços, a maioria dos sites afirma que este deve ser combinado diretamente com o cliente. O preço, assim, será ditado pela prática, ou melhor, pelo mercado, a Ordem dos Advogados do Brasil disponibiliza anualmente uma tabela de honorários estipulando preços mínimos de atos dos advogados.³⁰⁹

³⁰⁷ CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 137.

³⁰⁸ CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 137.

³⁰⁹ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB) SÃO PAULO. **Tabela de honorários advocatícios 2024**. São Paulo: OAB-SP, 2024. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/upload/1885288261.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

Essa tabela, entretanto, não é o suficiente, e o valor de cada diligência é ditada pelo mercado. A tabela da OAB-SP prevê um mínimo de R\$ 140,77 por diligências de cópias, e de R\$ 492,66 por audiência de conciliação e R\$ 985,33 por audiência de instrução. Sabe-se, entretanto, que a prática do mercado pode diminuir esse substancialmente.³¹⁰

Hoje, a realidade dos advogados correspondentes em muito se assemelha com a realidade dos motoristas de Uber, uma realidade de precarização. Assim, buscou-se comparar as características da precarização dos motoristas de Uber, apontados por Robson Gomes André, Rosana Oliveira da Silva e Rejane Prevot Nascimento,³¹¹ com a realidade dos advogados.

De acordo com os autores, o primeiro segmento que caracteriza precarização é “*i) sem vinculação trabalhista*”: Os advogados correspondentes são enxergados como simplesmente prestadores de um serviço específico, a diligência. Assim, não há vínculo trabalhista algum, seja com a plataforma, seja com o tomador de serviço.³¹²

Desse modo, a realidade sobre a vinculação trabalhista é muito semelhante aos dos motoristas da Uber, inexistente. A compra do terno, a lavagem do terno, custos com a locomoção, possíveis encargos diversos que podem surgir, alimentação, é encargo do advogado. Não há qualquer tipo de benefício, respaldo ou responsabilidade.

Ainda relação à vinculação trabalhista, um advogado recém-formado tem opções restritas sobre seu início de carreira. Podem ser contratados por regime de “escritório”, isto é, ou são prestadores de serviço, livres de qualquer encargo trabalhista, ou são sócios do próprio escritório, com uma cota pequena, assim a remuneração pode ser intitulada de *pró-labore*.

³¹⁰ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB) SÃO PAULO. **Tabela de honorários advocatícios 2024**. São Paulo: OAB-SP, 2024. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/upload/1885288261.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

³¹¹ ANDRÉ, Robson Gomes; SILVA, Rosana Oliveira da; NASCIMENTO, Rejane Prevot. “Precário não é, mas acho que é escravo.”: análise do trabalho dos motoristas de Uber sob o enfoque da precarização. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 18, n. 1, p. 7-34, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/2544>. Acesso em 22 ago. 2024, p. 21-27.

³¹² CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 137.

Já o segundo segmento apontado por Robson Gomes André, Rosana Oliveira da Silva e Rejane Prevot Nascimento é “*ii) intensificação do trabalho:*” No caso do Uber notou-se uma intensificação do trabalho devido as baixas remunerações, o mesmo ocorre na advocacia correspondente. Apesar de haver um parâmetro mínimo estipulado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ele é muito acima do valor praticado no mercado.

A tabela da OAB estipula um valor de diligência em R\$ 492,66 reais por audiência de conciliação, contudo na prática, há relatos que os valores chegaram a R\$ 7,00.³¹³ Com um valor ínfimo o que resta ao advogado é suportar uma grande carga de trabalho, justamente conforme os grandes escritórios orientam, para “ganhar no volume”.

Quanto mais diligências o advogado correspondente suporta, maior será a sua remuneração. As diligências, entretanto, ocorrerem durante o horário de funcionamento dos fóruns (9h-18h), por isso esse trabalho é intensificado, marcado por inúmeras locomoções, audiências, idas ao xerox e também muitas vezes com trabalho dentro de casa para ajustar eventuais “documentos digitais” para mandar para os escritórios tomadores. Dessa forma, para um advogado conseguir receber uma boa quantia, seu número de diligências ao mês precisa ser muito alto.

O terceiro segmento apontado é a “*iii) precarização:*” Caracterizada pelo direcionamento dos elementos acima citados é para uma precarização do serviço do advogado. Após cursar a faculdade de direito, e ser aprovado no exame da OAB, o advogado se depara com um mercado saturado.

A oferta de advogados, muito maior do que demanda acaba criando uma desvalorização automática. A precarização se comprova com a realidade, em que um profissional do direito, realiza uma audiência de instrução, com a presença de juiz, partes, testemunhas, na qual serão feitas perguntas, mostra de documentos.³¹⁴

³¹³ CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 141.

³¹⁴ CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 142.

Também cabe destacar que, por vezes o escritório tomador demora para pagar, remunerando as diligências apenas no mês subsequente. Além disso, os escritórios de advocacia dão poucas informações e orientações para a audiência, fazendo com que o advogado correspondente muitas vezes não entenda o caso no qual está atuando, fazendo com que o Juiz o reprima de maneira rude diversas vezes durante o dia, tendo assim sua moral abalada.

Já o quarto segmento é “*iv) a insegurança no trabalho:*” A grande insegurança no trabalho se caracteriza pela responsabilidade, qualquer ato é de responsabilidade do correspondente, fazendo com que o escritório tomador, não se responsabilize por erros individuais.

Em caso de algum erro, não importando o que o acarretou, mesmo que tenha sido a falta de informação do escritório tomador, o correspondente será responsabilizado, podendo ser cobrado até a integralidade do processo.

Assim, muitos correspondentes se arriscam em processos de milhares de reais por apenas uns trocados. Além de, caso ocorram pequenos equívocos durante a diligência, ou simplesmente o não seguimento das instruções exatamente orientadas pelo escritório tomador, eles recusam pagamento.

O quinto segmento, por sua vez é “*v) a captura da subjetividade:*” Há uma clara captura de subjetividade, uma vez que o advogado correspondente é tido como “autônomo”. Uma exploração disfarçada de empreendedorismo, concretizada pelo pagamento de quantias irrisórias para advogados realizarem atos para grandes escritórios. Mesmo diante dessa realidade, muitos advogados acreditam estar trabalhando, advogando, ou simplesmente executando os atos obrigatórios para que esteja aptos a prestarem concurso.³¹⁵

É acreditado na valorização da advocacia mesmo com esses preços aplicados no mercado. O desemprego é uma mágoa no âmago do ser humano e ser correspondente permite ao advogado uma atuação rápida no mercado, fazendo com que o mesmo seja atraído à essa possibilidade.

Notadamente, o estopim dessa precarização é o sexto e último segmento, “*vi) o desemprego:*” A quantidade de advogados recém-formados entrando no mercado

³¹⁵ CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 138.

anualmente é alta, e atualmente muitos têm tido dificuldades de entrar no mercado de trabalho.³¹⁶

As opções para o novo advogado são limitadas, variando entre um emprego em escritório de advocacia que não pagará direito trabalhista algum, a abertura do seu próprio escritório físico, o estudo para concursos públicos e a plataforma digital, onde o profissional poderá atuar de maneira autônoma.³¹⁷

Devido a essas opções, muitos escolhem a plataforma digital para o seu início de carreira. Desse modo, o número de advogados responsáveis por diligências também é muito elevado, causando ainda mais competitividade de uma classe vulnerável.

Essa falha acarreta uma responsabilização do Poder Judiciário em se manifestar diante das demandas que surgem. O exemplo apresentado tem o objetivo de demonstrar a capacidade do sistema jurídica em combater ou acentuar desigualdades.

4.4 A redistribuição por intermédio do sistema tributário

Desse modo, resta claro que o sistema jurídico, por si só, tem sua potencialidade redistributiva reduzida, necessitando de apoio orçamentário. Assim, ao analisar o aspecto financeiro das políticas públicas, preza-se pela intercambialidade entre as despesas efetuadas e a receita obtida para gerar um bem-estar nas finanças. Portanto, pensando no cenário de escassez de recursos, o sistema redistributivo precisa ser montado da maneira mais eficiente possível, considerando os encargos públicos, e a despesa pública da maneira mais eficaz possível, que é, a que vai gerar mais resultados nos índices de desigualdade.³¹⁸

³¹⁶ CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 137.

³¹⁷ CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 137.

³¹⁸ GRUBER, Jonathan. **Public finance and public policy**. 4. ed. [S. l.]: Worth Publishers, 2013, p. 213-215.

Pensa-se, assim, a necessidade da construção de um sistema fiscal que pondere três pontos: 1) eficiência; 2) a produtividade; e 3) justiça fiscal. Baseando-se em uma arrecadação mais eficiente, com alocações de recursos constante e que gerassem mais resultados, a partir da tributação de patrimônio e renda. Gerando, desse modo, a função redistributiva do sistema.

Importante salientar que, de maneira concomitante, tanto a despesa pública, quanto a receita fiscal, tem a roupagem de ferramenta crucial na correção das desigualdades.³¹⁹ Visto que, os direitos sociais têm custos e dependem de uma alocação de recursos do Estado, ou despesa pública, especialmente em áreas que desempenham papéis extremamente relevantes na promoção de igualdade de oportunidades como a educação de qualidade,³²⁰ a saúde universal, a habitação digna, a alimentação necessária, o acesso ao trabalho, entre outros.

Conclui-se, por conseguinte que o sistema jurídico não é o instrumento principal utilizado pelo Estado para se reduzir a desigualdade social, e sim o sistema tributário. O sistema jurídico, nesse caso, vai ocupar um papel secundário, sendo o meio pelo qual a política pública (financiada pelo sistema tributário) será formalizada e externalizada.

Kaplow e Shavell,³²¹ sobre o assunto, lecionam:

A redistribuição é alcançada de forma mais eficiente através do sistema tributário sobre o rendimento do que através da utilização do sistema jurídico, mesmo quando os impostos redistributivos distorcem o comportamento. A redistribuição através do sistema jurídico causa a mesma ineficiência que os impostos no que diz respeito à escolha trabalho-lazer: a distorção é causada pela própria redistribuição e não é específica do mecanismo pelo qual ela é realizada. E quando a redistribuição envolve a escolha de regras jurídicas menos eficientes, incorrem em custos adicionais. Este argumento, juntamente com outros que são mais familiares, sugere que é apropriado que a análise

³¹⁹ CLEMENTS, Benedict; MOOJI, Ruud; GUPTA, Sanjeev; KEEN, Michael. **Inequality and fiscal policy**. Washington DC: International Monetary Fund, 2015. 450 p., p. 38-39.

³²⁰ CINGANO, Federico. Trends in income inequality and its impact on economic growth. **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, n. 163, 2014, p. 47.

³²¹ Tradução do autor. No original: "*Redistribution is accomplished more efficiently through the income tax system than through the use of legal rules, even when redistributive taxes distort behavior. Redistribution through legal rules causes the same inefficiency as taxes with regard to the labor-leisure choice: the distortion is caused by the redistribution itself and is not particular to the mechanism by which it is accomplished. And when redistribution involves choosing less efficient legal rules, additional costs are incurred. This argument, along with others that are more familiar, suggests that it is appropriate for economic analysis of legal rules to focus on efficiency and to ignore the distribution of income in offering normative judgments*" (KAPLOW, Louis; SHAVELL, Steven. Why the legal system is less efficient than the income tax in redistributing income. **Harvard Law School Journal of Legal Studies**, Cambridge, v. 23, 1994, p. 677).

econômica das regras jurídicas se concentre na eficiência e ignore a distribuição de rendimentos ao oferecer julgamentos normativos.

Além desse debate entre sistema jurídico e tributário, é importante ressaltar que o sistema de proteção social, também identificado como transferências sociais, é essencial ao combate da desigualdade social. Baseando-se, assim, na assistência social, pilar da seguridade social, dependente de uma solidariedade distributiva, isto é, aqueles que recebem o amparo não podem financiá-lo,³²² sob o risco de caracterizar uma solidariedade invertida.

Também é interessante apontar que os gastos públicos precisam estar direcionados para fundos e despesas que favoreçam o efeito redistributivo, isto é, estar priorizado em áreas que darão emancipação social para a população, como saúde, educação e trabalho.

Entretanto, é importante salientar que, embora o sistema jurídico não seja a maior ferramenta para combater a desigualdade social, ele é um instrumento de redistribuição de fato. Deverá balancear, portanto, o direito e a economia, para que a segunda mantenha os compromissos constitucionais e sociais da primeira.

Sobre essa visão, percebe-se, então, o sistema jurídico como o segundo maior redistribuidor, atrás apenas do sistema tributário. Contudo, seu papel na redistribuição sofre um fenômeno que pode ser conhecido como dupla distorção, pois será maior, ou menor, a depender do embate político para a aprovação do maior redistribuidor, o sistema tributário.

Isso se dá, pois a redistribuição através desse sistema tributário, o torna progressivamente mais caro, pois vai significar uma maior alocação de recursos para fundos públicos destinados a combater a pobreza. Ademais, haverá custos de controle e fiscalização diretamente relacionada à supervisão do rendimento socioeconômico dos pobres.

Outro aspecto da existência de uma outra dupla distorção, é justamente o aumento de custo de todo o sistema fiscal, por causa da redistribuição, tem o potencial de se tornar um impedimento para a redistribuição em si. Não diferente, o sistema jurídico também sofre de um aumento de custo com a redistribuição.

³²² KAPLOW, Louis; SHAVELL, Steven. Should legal rules favor the poor? Clarifying the role of legal rules and the income tax in redistributing income. **Harvard Law School Journal of Legal Studies**, Cambridge, discussion paper n. 272, 2000, p. 6-7.

Se o custo aumentar de maneira demasiada, a redistribuição não se concretizará, conforme explica a teoria da curva de Laffer. Dessa maneira, qualquer tentativa de redistribuição através da tributação ou da escolha de regras jurídicas de maneira independente, estão igualmente fadadas ao fracasso.

Veja que ambos os sistemas devem se alinhar para que a distribuição de fato ocorra. Assim, reforça-se a importância da redistribuição através do sistema jurídico, pois se o sistema tributário estiver “bloqueado” ou “impossibilitado”, as regras jurídicas serão o caminho de resistência para a redistribuição.³²³

Chris William Sanchirico conclui a respeito dessa temática:³²⁴

Depois de tudo que foi dito, Kaplow e Shavell (1994) devem ser aplaudidos por corrigirem a percepção equivocada e prejudicial de que pode ser ótimo condicionar o sistema jurídico, por meio das normas, ao rendimento (riqueza, consumo, ocupação, etc.) das partes. No entanto, a sua aparente conclusão de que, portanto, não há prejuízo em estabelecer regras jurídicas apenas com base na eficiência, vai longe demais. O argumento de que os danos não podem depender do rendimento não é simplesmente um argumento para ignorar a equidade no estabelecimento de regras jurídicas. A estreita associação no seu artigo destas duas afirmações distintas corre o risco de que a compactidade e a solidez da primeira sejam atribuídas ao que não foi comprovado e não é provável mais tarde. O nosso artigo tentou proteger-se contra este risco, destacando o papel da equidade na escolha ideal de regras jurídicas dentro do seu próprio quadro. No mínimo, o exercício sugere que a determinação final desta importante questão reside noutro lado.

Portanto, o presente trabalho conclui que, apesar da importância do sistema jurídico, é o sistema tributário o principal responsável pela mitigação de disparidades

³²³ USHER, Dan. Why the legal system is not necessarily less efficient than the income tax in redistributing income. **Queen's Economics Department Working Paper**, Kingston, n. 1210, 2009, p. 24.

³²⁴ No inglês original: “*After all is said, Kaplow and Shavell (1994) are to be applauded for correcting the harmful misperception that it may be optimal to condition legal rules on the income (wealth, consumption, occupation, etc.) of the parties. Yet their apparent conclusion that there is therefore no loss to setting legal rules solely on the basis of efficiency goes too far. The argument that damages not be made contingent on income is simply not an argument for ignoring equity in setting legal rules. The close association in their paper of these two distinct assertions runs the risk that compactness and solidity of the first will be attributed to the unproven and unprovable later. Our paper has attempted to guard against this risk by highlighting equity's role in the optimal choice of legal rules within their own framework. If nothing else, the exercise suggests that the ultimate determination of this important issue lies elsewhere*” (SANCHIRICO, Chris William. Taxes versus legal rules as instruments for equity: a more equitable view. **USC Law School Working Paper**, Columbia, n. 98-21, 1997, p. 33-34).

de rendimento da população. O Fundo Monetário Internacional corrobora com essa afirmação:³²⁵

Do lado fiscal, os impostos sobre o rendimento / renda das pessoas contribuem, de maneira significativa, para a redução da desigualdade em diversos países. Na verdade, na maioria dos países em que a redistribuição é alcançada, esta se dá através dos impostos sobre o rendimento em índice muito maior do que aquela conseguida através de transferências de renda, que estão sujeitas a condições de recursos. Estes resultados são consistentes com estudos sobre pobreza. Paulus e outros (2009) concluem que a política fiscal diminui a taxa de pobreza em 19 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) para uma média de 15% a 30%, sendo praticamente toda esta diminuição conseguida pelo lado reservado a transferências do orçamento.

A partir do descrito pelo Fundo Monetário Internacional, verifica-se, baseando-se em dados de países da OCDE, que embora políticas públicas assistenciais, como o bolsa família e auxílio emergencial, sejam necessárias e cruciais para garantir a dignidade dos mais carentes, elas sozinhas não combatem a desigualdade. Isso é verificado no caso de solidariedade invertida, já narrado no presente trabalho, pois, se o amparo social, política pública ou programa de transferência de renda, vem da arrecadação dos mais pobres, ocorrerá a manutenção da desigualdade.

Assim, de maneira irredutível, insiste-se que a grande ferramenta de combate da desigualdade seria uma política pública, de espécie tributária, voltada para a redistribuição. Isto é, fazer com que as camadas mais abastadas da sociedade contribuam mais, via tributação de renda e patrimônio.

Busca-se, então, um conceito de eficiência, já que o termo é passível de muitas definições, de diversos pontos de vistas, como jurídico, econômico, político, sociológico, entre outros. Para efeitos da presente tese de doutoramento, adotar-se-á uma noção mais restrita de eficiência, tal como é a noção adotada por Miguel Correia, cujo foco central é minimizar os comportamentos de substituição, diminuir a carga

³²⁵ Tradução do autor. No original: “*On the tax side, personal income taxes make an important contribution to reducing inequality in a number of economies; in fact, in most economies, the redistribution achieved through income taxes is even higher than that achieved through means-tested transfers. These results are consistent with studies on poverty. Paulus and other (2009) find that fiscal policy decreases the poverty rate in 19 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries to an average of 15 percent to 30 percent, with virtually all of this decrease being achieved to transfer side of the budget*” (COADY, David; MOOJI, Ruud de; SHANG, Baoping. Inequality and fiscal redistribution in advanced economies. In: CLEMENTS, Benedict; MOOJI, Ruud; GUPTA, Sanjeev; KEEN, Michael. **Inequality and fiscal policy**. Washington DC: International Monetary Fund, 2015, p. 42).

tributária e os custos associados ao cumprimento das obrigações fiscais e associados à administração fiscal, também chamados de *tax overhead costs*.³²⁶

Entende-se como comportamento de substituição parte do fenômeno da extrafiscalidade, que visa moldar comportamentos do contribuinte através do combate, via tributação, de externalidades negativa e o incentivo, via desoneração, de externalidades positivas. Tributa-se as externalidades negativas, como a poluição por exemplo, para financiar as externalidades positivas, como desoneração fiscal para proprietários de carros elétricos, por exemplo.

Entretanto, é apontado pela grande parte da academia da economia que a extrafiscalidade não é linear, isso porque ao tributar um setor específico visando moldar um comportamento do contribuinte, o resultado pode ser diverso devido à elasticidade do mercado. Tomemos o exemplo do que o Estado vise tributar máquinas que tragam inovação tecnológica em busca de garantir o emprego das pessoas físicas, qual será o efeito disso? Garantirá o emprego das pessoas? Certamente não.³²⁷

Assim, a elasticidade do mercado incentiva o comportamento de substituição do contribuinte, pois o próprio mercado substituirá seu produto, atividade, bem, o que for necessário para se adequar, e levará o contribuinte com ele. Tomemos como exemplo uma fabricante de refrigerante que é tributada por alíquota seletiva à 18%, eis que o Estado, visando garantir uma política pública nutricional para melhorar a saúde das pessoas e combater a obesidade, aumenta a alíquota dos refrigerantes para 50%, isso por si só garante o sucesso da medida? Não.

O contribuinte substituirá o consumo de refrigerante por outro produto, que será fornecido pelo mercado, seja suco, seja água com gás, tônica, chá gelado ou mesmo outro tipo de bebida. Os próprios consumidores mudarão seu padrão de consumo visando um produto mais barato e conseqüentemente com tributação menor.

É importante, então, minimizar o comportamento de substituição ao combater as desigualdades dentro do sistema tributário e do sistema jurídico. O sistema jurídico, conforme vimos, não é a ferramenta mais sofisticada para travar a luta contra a desigualdade social, contudo o sistema tributário será previsto dentro da Constituição e sua defesa se dará nas esferas do Poder Judiciário.

³²⁶ CORREIA, Miguel. **Taxation of Corporate Groups**: Series on International Taxation. AH Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2013. 360 p., p. 58-61.

³²⁷ LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. São Paulo: Edipro, 2016. 96 p., p. 7-8.

O mecanismo mais sofisticado para erradicar a pobreza deve estar presente em ambos os sistemas, tributário e judiciário, que é a capacidade contributiva, fundamental para qualquer esperança de alcançar a igualdade dentro do sistema tributário. Miguel Correia³²⁸ define a capacidade contributiva como a resposta da procura de um critério, que exige a convocação de critérios econômicos, de justiça material. Visto que, toda a ideia por trás da tributação é arrecadar de cada um, não um mesmo valor, mas o que cada um pode dar, sem comprometer sua própria dignidade, conforme já visto anteriormente na presente tese.

Ainda nesse sentido, o autor português assevera sobre a capacidade contributiva:³²⁹

No caso dos impostos diretos, a capacidade contributiva, além de fundamento da tributação, tende também a ser a medida da tributação, indicando o quantum do imposto a pagar. No caso dos impostos indiretos, a capacidade contributiva será fundamento, mas não necessariamente medida (o quantum) da tributação. Nestes últimos, a personalização do tributo mostra-se naturalmente mais difícil, na medida em que o detentor da capacidade contributiva é o repercutido, um ente adquirente que geralmente permanece indiferenciado atenta a lógica de funcionamento deste tipo de impostos. Trata-se de impostos de massas, onde se evita ter de conhecer, na fase final da venda a retalho, a natureza do adquirente. Pensemos, em particular, no exemplo do IVA. Como assegurar que o lojista conheça a capacidade contributiva do adquirente?

Assim, a capacidade contributiva se mostra crucial para atingir uma justiça fiscal dentro dos impostos diretos, especialmente aqueles sobre renda e patrimônio. Dessa maneira, diante da situação de um contribuinte que possui uma capacidade contributiva elevado, sua tributação deverá ser privilegiada em detrimento à tributação do contribuinte com capacidade contributiva menor, cuja tributação poderá comprometer seu sustento, de sua família, seu acesso a bens etc.

A Constituição, nesse sentido, é o principal mecanismo jurídico em que deve constar a proteção da tributação de acordo com a capacidade contributiva das pessoas. No entanto, ao analisarmos textos constitucionais diferentes, vê-se um problema no caso da Carta Magna brasileira, senão vejamos.

³²⁸ CORREIA, Miguel. A personalidade tributária passiva e a configuração do facto jurídico-tributário: algumas reflexões. *In*: SEQUEIRA, Elsa Vaz de (coord.). **Católica Talks**: direito e personalidade. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2023. 320 p., p. 226-228.

³²⁹ CORREIA, Miguel. A personalidade tributária passiva e a configuração do facto jurídico-tributário: algumas reflexões. *In*: SEQUEIRA, Elsa Vaz de (coord.). **Católica Talks**: direito e personalidade. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2023. 320 p., p. 228.

A Constituição Italiana prevê a capacidade contributiva como pilar para a participação da população nas despesas públicas com critérios de progressividade, que significa, quanto maior sua capacidade contributiva, maior sua contribuição.

CONSTITUIÇÃO ITALIANA

Artigo 53 (cinquenta e três): Todas as pessoas devem contribuir para as despesas públicas de acordo com a sua capacidade contributivas. O sistema fiscal baseia-se em critérios de progressividade.³³⁰

No mesmo sentido, a Constituição espanhola define a ideia da capacidade contributiva como “possibilidade econômica” e ainda elenca o princípio da igualdade como central dentro do seu próprio sistema de tributação.

CONSTITUIÇÃO ESPANHOLA

ARTIGO 31 (trinta e um) Todos contribuem para o sustento das despesas públicas na proporção das suas possibilidades económicas, através de um sistema de tributação justo e progressivo, baseado no princípio da igualdade, que não pode, em caso algum, ter carácter.³³¹

Já a Constituição portuguesa, por outro lado, não menciona a capacidade contributiva. Contudo, faz expressa menção ao princípio da igualdade, baseando-se na tributação de renda e patrimônio, sendo essas modalidades essenciais para a proteção do princípio da igualdade.

CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA

ARTIGO 104 1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar. 2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real. 3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos. 4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.³³²

³³⁰ ITÁLIA. **Constituição da República Italiana**. Senato della Repubblica. Roma: Libreria Multimediale Via della Madalena, 2008. Disponível em: https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

³³¹ ESPANHA. Constitución Española. Disponível em: www.tribunalconstitucional.es. Acesso em: 6 jul. 2024.

³³² PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. 1974 [7. revisão constitucional, 2005]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 6. jul. 2023.

Embora o texto constitucional brasileiro estabelecer que a “capacidade econômica”, ou capacidade contributiva, do contribuinte será considerada nas relações entre cidadão e fisco, existe a expressão “sempre que possível” no início do parágrafo. Essa expressão faz um desserviço para o combate contra a desigualdade, pois concede um argumento, equivocado e inconstitucional, aos Poderes Executivo, Legislativo e até Judiciário, de escolher pela opção não pessoal e não pautada na capacidade contributiva.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA ARTIGO 145 § 1o Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. ARTIGO 150 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; [...] IV – utilizar tributo com efeito de confisco; [...].³³³

A expressão “sempre que possível” é divergente ao pensar-se sobre os objetivos da República, pois a finalidade social deve ser perseguida sempre, em todo ato, e qualquer ato que não a perseguir, eivado de inconstitucionalidade estará. Portanto, não cabe uma eventual impossibilidade de perseguir os objetivos da República.

De acordo com os ensinamentos de Miguel Correia,³³⁴ desde logo fazemos a diferenciação entre as regras fiscais, os impostos diretos e indiretos. Logo, o foco das reflexões da presente tese deverá ser os tributos diretos, cujos pressupostos legais e o parâmetro de tributação deve ser a capacidade contributiva.

Portanto, nesse momento da presente tese de doutoramento, o foco será aqueles impostos que podem gerar uma maior personalização, como a renda e o patrimônio de pessoas físicas, e não a tributação do consumo.

³³³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

³³⁴ CORREIA, Miguel. A personalidade tributária passiva e a configuração do facto jurídico-tributário: algumas reflexões. In: SEQUEIRA, Elsa Vaz de (coord.). **Católica Talks**: direito e personalidade. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2023. 320 p., p. 228.

Assim, o princípio da capacidade contributiva possui uma concretização plena nos impostos pessoais sobre renda e patrimônio, com seu alcance reduzido no segundo, mas muito mais ainda, na tributação do consumo, conforme leciona Sérgio Vasques.³³⁵

Conclui-se, por conseguinte, que o sistema tributário é a principal ferramenta para combater a desigualdade, devendo ser pensada uma política pública nessa área. Além disso, qualquer política pública de espécie tributária deve ser pautada na capacidade contributiva, visando a redistribuição, que seria arrecadar mais de quem mais pode contribuir.

4.5 O sistema tributário dentro do escopo das políticas públicas

Conforme constatado anteriormente, as políticas públicas sociais são apenas uma espécie representativa dentro de um gênero mais amplo de “políticas públicas”. Nesse sentido, há diversas espécies de políticas públicas que atuam em diversas áreas, como as financeiras, econômica, tributárias, sociais entre outras.³³⁶

Além disso, há políticas públicas de cunho burocrático, assim deve-se reconhecer essa enorme gama de políticas e não apenas o social. Nessa linha:

Não é possível compreender as ações estatais de prestações de direitos sociais como políticas públicas em sentido estrito. Isto é, se política pública é o nome dado a qualquer ato do Estado ou governo para se pôr em ação, programas de promoção de direitos sociais poderiam ser afirmados como políticas públicas nesse sentido lato, mas essa definição é tão ampla que permite incluir, aqui (como já dito no início deste artigo), até ações do Estado que organizam sua burocracia interna.³³⁷

Sob essa conjuntura, reconhece-se a existência de políticas públicas da espécie “tributária”. A política tributária não encontra respaldo na fundamentação

³³⁵ VASQUES, Sérgio. **Manual de Direito Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2021. 474 p., p. 297.

³³⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; TORRES, Fernando de Oliveira. A democracia procedimental deliberativa e a implementação de políticas públicas mais igualitárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 36, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/269>. Acesso em: 31 out. 2022, p. 43.

³³⁷ MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 5-18, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>. Acesso em: 13 mar. 2021, p. 15.

jurídica acerca do tributo, e sim no sistema tributário. Uma vez que, o direito tributário não se restringe à função dogmática e exerce também uma função social.³³⁸

Essas políticas têm como propósito atingir os objetivos da República, como toda política pública, mediante constante aprimoração do sistema tributário brasileiro.³³⁹

Assim, a política tributária não é sinônimo de financeira. Enquanto a primeira visa o contínuo desenvolvimento do sistema tributária, a segunda trata sobre as atividades financeiras do Estado.

A respeito do tema, Rodrigues e Kuntz³⁴⁰ reputam que antes de qualquer análise de aspectos teóricos, as políticas tributárias são políticas indutoras de arrecadação. Por isso, é dever constitucional que sejam fundamentadas em princípios expressos na Constituição de 1988, mais especificamente o princípio da capacidade contributiva e o princípio da isonomia.

Sob esse prisma, o valor arrecadado pelo Estado, por meio da tributação, comporá o fundo público, cujos recursos, posteriormente, serão destinados para o financiamento direto das políticas sociais via orçamento. Por essa razão, a justiça fiscal deve estar presente sob o método pelo qual o Estado decide arrecadar, crucial para a concretização do Estado Democrático de Direito.

Em decorrência disso, entende-se por justiça fiscal como a averiguação minuciosa, expressa em valor, da capacidade em que cada cidadão pode contribuir com o financiamento comunitário de serviços públicos, sem comprometer seu próprio sustento.

De semelhante modo é o entendimento de Rodrigues e Kuntz,³⁴¹ por meio da concepção de que a Constituição Federal assimila a concepção de justiça fiscal a

³³⁸ CONSELVAN, Victor de Almeida; BUFFON, Marciano. Democracia, direito e transparência: uma nova forma de legislação das políticas tributárias em face das transformações tecnológicas. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 27, n. 3, p. 1-16, jul./set. 2022. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/11190>. Acesso em: 1º fev. 2023, p. 12.

³³⁹ BORGES, Antônio Moura; TEODOROVICZ, Jeferson; ESTECHE FILHO, Victor Guilherme; SIMIONI FILHO, Daniel Luiz. Políticas públicas tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da COVID-19. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 64, p. 515-539, 2021, p. 518-519.

³⁴⁰ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatielle Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019, p. 160.

³⁴¹ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatielle Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019.

partir do previsto no artigo 145, § 1º. Tal artigo propugna o princípio da capacidade contributiva.

A esse respeito, o tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, de acordo com a sua desigualdade, como garante o artigo 150, II da Constituição Federal de 1988, é, circunstância fundamental para a justiça fiscal. Em decorrência disso, almejar a igualdade material, isto é, um tratamento isonômico com uma adequação material à situação de cada contribuinte, é prioridade do Estado Democrático de Direito.³⁴²

Quer-se com isso dizer que, a busca pela igualdade material é feita por meio de um tratamento desigual, o qual apresenta três justificativas.³⁴³

A primeira justificativa pauta-se nas ideias de Adam Smith. Tal concepção fundamenta-se em uma noção de que todos os cidadãos devam, de fato, contribuir o máximo possível para o funcionamento do Estado, desde que não comprometam suas condições mínimas de saúde, moradia e alimentação.

De tal modo, a segunda justificativa é amparada pela “teoria do sacrifício igual”. A respectiva teoria estabelece um critério econômico e objetivo, dispondo a contribuição obrigatória de todos os cidadãos, de maneira proporcional, de acordo com o valor bruto de seu patrimônio.

Por fim, a terceira justificativa, e talvez a mais compatível com os valores constitucionais, norteia-se pela solidariedade social. Daí a importância de um tratamento tributário desigual, já que poderá implicar em reduções significativas de miserabilidade e desigualdades sociais.³⁴⁴

A par dessas colocações, quaisquer imposições tributárias que desrespeitem preceitos de igualdade e de capacidade contributiva podem ser considerados arbitrários e nocivos ao combate à desigualdade social.³⁴⁵ As imposições tributárias,

³⁴² RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019, p. 162.

³⁴³ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019, p. 163.

³⁴⁴ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019, p. 163.

³⁴⁵ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-**

desse modo, devem combater as desigualdades para ir ao encontro dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

Rodrigues e Machado³⁴⁶ esclarecem:

No entanto, independentemente da política seguida, é necessário ressaltar que o princípio fundamental que respalda a Tributação é o princípio da solidariedade, e que um dos principais objetivos da tributação é a redistribuição de renda, por meio, por exemplo, de programas especiais, sejam eles quais forem, desde que tenham sua eficácia moral e legalmente comprovados e destinados ao desenvolvimento e à inclusão social.³⁴⁷

Portanto, as políticas tributárias atuarão como políticas indutoras de arrecadação, se inserindo na realidade fática de cada cidadão, buscando, a partir de contribuições, o financiamento comum de políticas sociais efetivadoras de direitos fundamentais.³⁴⁸

Todavia, Difini e Jobim³⁴⁹ restringem o papel das políticas tributárias em um meio político de escolher o fragmento social que vai suportar o ônus fiscal da maneira mais custosa.

Sobre a possibilidade de escolher, politicamente, a parcela da população cujo ônus fiscal será mais grave, as camadas da sociedade mais vulneráveis não deveriam ser escolhidas. Em razão de impedir a perpetuação de uma relação demasiadamente

Graduação em Direito da UFC – NOMOS, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019, p. 154.

³⁴⁶ RODRIGUES, Hugo Thamir; MACHADO, Raimar Rodrigues. Public financial/tax policies for social inclusion and the world of work: a ride between post-modern values, factual realities and the constitutional universe. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 3-15, set./dez. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8689>. Acesso em: 13 maio 2021, p. 11.

³⁴⁷ Tradução do autor. No original: “*However, regardless of the policy pursued, it is necessary to stress that the main principle underlying Taxation is the principle of Solidarity, and that one of the main objectives of Taxation is the distribution of income through, for instance, special programs, whatever they are, as long as they are morally and legally proven and destined to the Development and social inclusion*” (RODRIGUES, Hugo Thamir; MACHADO, Raimar Rodrigues. Public financial/tax policies for social inclusion and the world of work: a ride between post-modern values, factual realities and the constitutional universe. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 3-15, set./dez. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8689>. Acesso em: 13 maio 2021, p. 11).

³⁴⁸ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatielle Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019, p. 164-165.

³⁴⁹ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023, p. 286.

perversa, pois qualquer amparo estatal seria custeado pela mesma parcela a demanda.

Não se concretizando, assim, nenhum grau de redistribuição, mas por outro lado, atinge-se, desse modo, a concentração de renda pela regressividade tributária.³⁵⁰

De modo semelhante, Difini e Jobim³⁵¹ também reconhecem com termo “políticas indutoras de arrecadação”. Todavia, asseveram que as escolhas políticas, inevitavelmente, elegerão da camada social que suportará o ônus fiscal mais gravoso.

Por meio desse raciocínio, escolher não priorizar a tributação de renda é, conseqüentemente, eleger como política tributária indutora a tributação do consumo, modalidade que seleciona os mais carentes como a principal fonte arrecadatória.

Acerca dessa ideia, tal priorização é consciente, uma vez que Teodorovicz e Borges³⁵² rechaçam qualquer ideia de neutralidade no campo político fiscal, conforme elucidam:

A suposta “neutralidade” na atividade tributária é, por assim dizer, ponto superado pela literatura tributária contemporânea. Sempre haverá uma carga política latente ou até mesmo expressiva na atividade tributária estatal, seja no objetivo arrecadatório ou extrafiscal, que se manifestará através da sua formalização (ou positividade) no ordenamento jurídico. Da mesma forma, Políticas Tributárias refletem – e são refletidas – pelo ambiente em que se encontram construídas.

Além disso, ao analisar a história da tributação brasileira, pode-se averiguar que tal neutralidade nunca existiu desde a época Império até a redemocratização, vez que a política tributária se baseava em relações políticas com grupos de interesse. Essa realidade se perdura até hoje, visto que o Brasil é financiado pelo trabalhador

³⁵⁰ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 126.

³⁵¹ DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023, p. 286.

³⁵² TEODOROVICZ, Jeferson; BORGES, Antônio de Moura. Políticas públicas tributárias e o combate a pandemias: o caso “coronavírus” e os reflexos na política tributária brasileira. **Revista Argumentum**, Marília, v. 23, n. 2, p. 609-634, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1394/1008>. Acesso em: 12 jan. 2023, p. 610-611.

assalariado, também conhecido como classe média e não pelos detentores de grande capital.³⁵³

Na interpretação de Borges, Teodorovicz, Esteche Filho e Simioni Filho,³⁵⁴ contudo, existem três funções possíveis a partir de uma política tributária. São elas: alocativa; distributiva e estabilizadora.

A primeira função é denominada de alocativa, e engloba a arrecadação generalizada, feita pelo Estado, de recursos financeiros, por meio de tributos. A respectiva coleta é imprescindível para financiar os serviços públicos estatais.

Já a segunda função é intitulada de distributiva, que visa efetuar uma redistribuição de riquezas, mediante a tributação de renda e patrimônio, cuja arrecadação custeará as políticas sociais dos mais vulnerável. Nessa linha de raciocínio, salienta-se que a redistribuição de renda é uma função autônoma, embora pudesse ser considerada alocativa, sua principal característica é o combate às desigualdades sociais e a erradicação da pobreza.

Finalmente, a terceira função é designada como estabilizadora, a partir da execução de políticas buscando o desenvolvimento econômico e social, permitindo: incentivar a produtividade, estimular investimento, geração de empregos, aumentar a renda da população, além de outras medidas.

Percebeu-se, ainda, três facetas habituais das políticas tributárias: fiscal, extrafiscal e simplificadora. A faceta fiscal tem cunho arrecadatório, concentrando recursos financeiros para o custeamento da máquina estatal.

A faceta extrafiscal, no entanto, age com intuito de modelar o comportamento dos contribuintes, por meio de medidas que interferem na esfera econômica da população. Tipicamente, a função extrafiscal tem como objetivo, segundo José Souto Maior Borges, de: a) combate a crises, inflações e desemprego; b) proteger a produção nacional; c) reestabelecer a capacidade para o consumo; d) onerar latifúndios improdutivos; e) incentivar a urbanização; f) política de nivelamento para a

³⁵³ OLSEN, Carolina Ferreira; MEDEIROS, Clayton Gomes de; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Perspectivas históricas acerca da tributação no Brasil e seus reflexos na Constituição Federal de 1988. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 42, n. 2, p. 53-70, jul./dez. 2022. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/43714>. Acesso em: 1º fev. 2023, p. 65-67.

³⁵⁴ BORGES, Antônio Moura; TEODOROVICZ, Jeferson; ESTECHE FILHO, Victor Guilherme; SIMIONI FILHO, Daniel Luiz. Políticas públicas tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da COVID-19. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 64, p. 515-539, 2021, p. 518-519.

redistribuição por meio de oneração das grandes fortunas e heranças; g) repressão ao luxo; h) isenções em favor das famílias prolíficas.³⁵⁵

Por outro lado, a faceta simplificadora, busca desempenhar um papel com viés prático para o contribuinte, auxiliando imensamente na arrecadação.³⁵⁶

Percebe-se, desse modo, que independentemente de metas arrecadatórias, extrafiscais ou simplificadoras, ideais como justiça tributária deverão sempre ser perseguidos.³⁵⁷

Ainda sobre esse tema, Paganini e Stefano Filho³⁵⁸ elucidam que:

Diante do exposto, constata-se a clara relação entre política tributária e os objetivos da República. No entanto, a dinâmica de tal política é bem versátil, podendo não apenas ser caracterizada pelo ato de tributar ou o ato de isentar.

Conclui-se, conseqüentemente, que políticas na seara tributária, que pretenda aprimorar o sistema tributário brasileiro, simplificando, instituindo, ou mesmo extinguir tributos pode ser considerado uma política tributária. Nessa linha, reconhece-se que propostas de reformas tributárias são políticas tributárias.

4.5.1 A progressividade e a regressividade na política tributária

A tributação é essencial para o devido desempenho das funções estatais, qual seja, prestador de serviço público e garantidor de direitos sociais, visto que as políticas públicas têm custo. Assim, a arrecadação de recursos é parte importante para que a efetivação dos objetivos da república seja exequível. Cita-se, então, uma relação de dependência direta entre direitos fundamentais e tributação.

³⁵⁵ BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 1-3.

³⁵⁶ BORGES, Antônio Moura; TEODOROVICZ, Jeferson; ESTECHE FILHO, Victor Guilherme; SIMIONI FILHO, Daniel Luiz. Políticas públicas tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da COVID-19. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 64, p. 515-539, 2021, p. 518-533.

³⁵⁷ TEODOROVICZ, Jeferson; VALADÃO, Marco Aurélio Pereira; BORGES, Antônio de Moura. Coronavírus e políticas públicas tributárias extrafiscais anticíclicas no contexto brasileiro. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 170-192, set./dez. 2022. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/124164>. Acesso em: 29 jan. 2023, p. 173.

³⁵⁸ PAGANINI, Juliana; STEFANO FILHO, Mario Di. A cidadania participativa na política tributária: Uma análise da participação social no conselho municipal de tributos da cidade de São Paulo. **Cadernos de Derecho Actual**, Las Palmas, n. 16, p. 384-398, 2021. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/719/371>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 389.

A partir disso, o sistema tributário é considerado um instrumento promotor de direitos sociais, por meio do financiamento de políticas públicas. Dessa maneira, elenca-se o ato de pagar tributos como um dever fundamental do cidadão.³⁵⁹

A esse respeito, após a arrecadação de recursos pela tributação essa quantia comporá o fundo público. O fundo público é o montante que representa todo o potencial financeiro do Estado, composto por diversas fontes como: produção industrial, produção agrícola, importação, mercado financeiro e a tributação.³⁶⁰

Apesar de haver várias fontes, a principal é a tributação, efetuada por meio da extração da mais-valia socialmente produzida por parte do Estado.³⁶¹

Percebeu-se, ainda, que a economia capitalista mostra um enorme grau de dependência com o fundo público. Para que o Estado consiga investir e regulamentar o mercado financeiro, mediante pagamento de juros e amortização da dívida pública, é necessário um fundo público pujante.³⁶²

O fundo público, diante dessa perspectiva, atua como uma divisória entre a política pública tributária e a política pública social. Na primeira etapa, as políticas públicas tributárias, por meio de sua função alocativa, vão definir por meio de normas os meios de tributação, posteriormente a arrecadação de recursos se dará. Após a concentração dos referidos recursos, fruto da tributação, formarem o Fundo público, o orçamento destinará as verbas para as políticas públicas sociais.

Em relação à questão, o orçamento é uma ferramenta de planejamento de gastos do Estado, de viés socialdemocrata. Fonte³⁶³ explica:

A importância do orçamento público, portanto, decorre de sua importantíssima vocação para cristalizar escolhas alocativas,

³⁵⁹ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019, p. 152.

³⁶⁰ SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 30 set. 2021, p. 7.

³⁶¹ SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 16.

³⁶² SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 30 set. 2021, p. 7.

³⁶³ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 368 p., p. 79.

efetuadas democraticamente, sobre recursos escassos. O momento da feitura da peça orçamentária é, por excelência, a ocasião em que as forças sociais se encontram para decidir o quanto de recursos será retirado da sociedade em favor do Estado, e como serão revertidos na atuação deste.

Desse modo, as escolhas orçamentárias fazem parte das escolhas alocativas discricionárias em que ideologia, preferência, embate político e necessidade influenciarão as decisões. Isso ocorre, frente à situação de escassez de recursos, fazendo com que a escolha orçamentária seja uma escolha trágica.³⁶⁴

Salvador³⁶⁵ ainda diz:

O orçamento não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde as suas origens, uma peça de cunho político, conforme Fabrício de Oliveira (2009), ou seja, ele serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento de gastos.

Por isso, Salvador e Teixeira³⁶⁶ concluem, com base na afirmação de Theodore J. Lowi de que “a política pública faz a política”, que “o orçamento faz a política”. Uma vez que as políticas públicas dependem da liberação orçamentária para se concretizar.

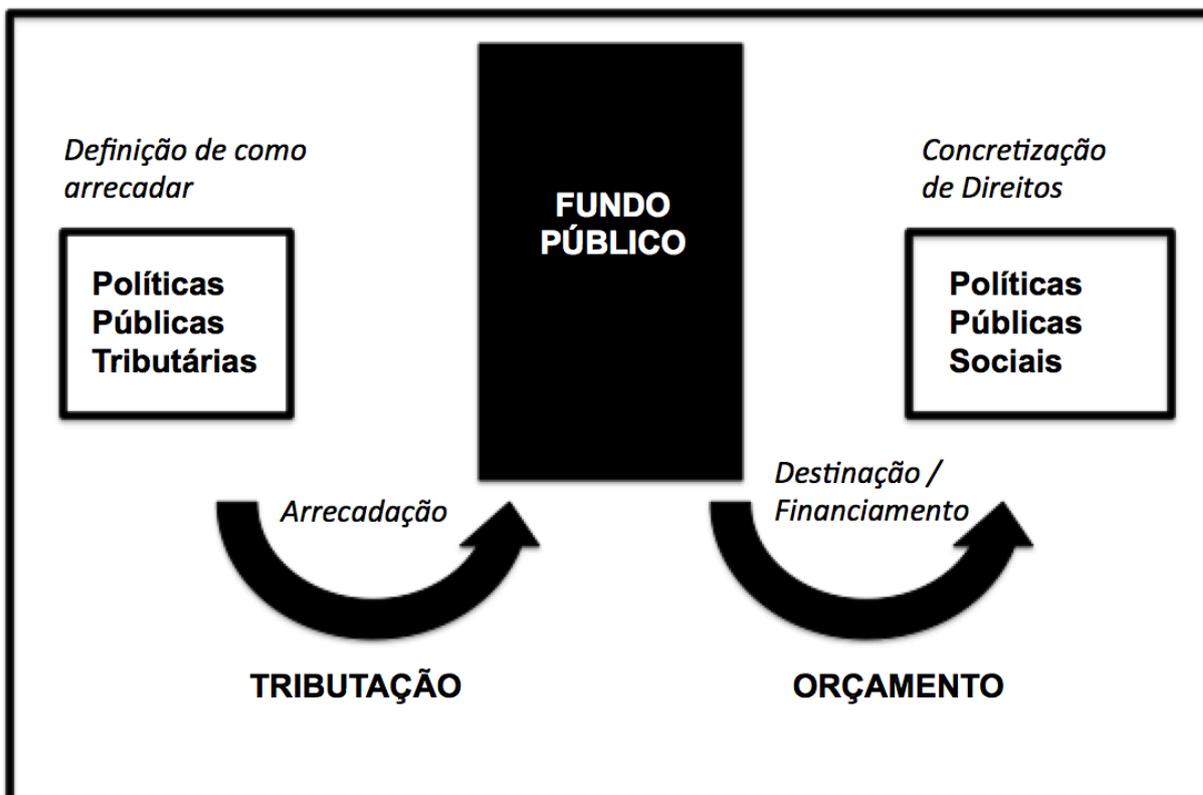
A partir dessa análise realizada se propõe o seguinte quadro:

³⁶⁴ CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2014. Disponível: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/5132>. Acesso em: 13 jun. 2020, p. 14.

³⁶⁵ SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 30 set. 2021, p. 8.

³⁶⁶ SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 17.

Figura 4 – Etapas de financiamento de uma política pública social



Fonte: Elaborada pelo autor.

Dentro dessa ótica, durante todo o processo o *politics* se faz presente, caracterizando um grande procedimento político. Desde a definição das políticas tributárias a serem implementadas, até as escolhas de alocação de recursos, ou seja, as políticas sociais.

Assim, o meio pelo qual o fundo público será estruturado trará o prisma arrecadatório do país. Isto é, a composição do fundo público caracterizará o sistema tributário nacional como progressivo ou regressivo.

Com a finalidade de dispor-se a verificar a característica do sistema tributário, qual seja progressiva ou regressiva, faz-se necessário uma análise minuciosa acerca de sua relação com a condição socioeconômica do contribuinte.

O método mais eficaz de atestar parâmetros progressivos ou regressivos é a o grau de harmonização com o princípio da capacidade contributiva. Desse modo, caso um tributo imponha um ônus tributário superior à capacidade contributiva do cidadão ele ameaçará sua existência digna, sendo, portanto, regressivo. Em contrapartida, se

porventura o ônus tributário imposto ao cidadão observar, proporcionalmente, a sua condição socioeconômica, ele será progressivo.³⁶⁷

Nesse sentido, os objetivos da República, constitucionalmente impostos, demandam políticas tributárias progressivas, sendo elas imprescindíveis.³⁶⁸ Apesar disso, está previsto no artigo 145, parágrafo único da Constituição Federal que os impostos terão caráter pessoal “sempre que possível”, contudo a referida redação não exonera o Estado de estabelecer um sistema tributário, no qual as políticas tributárias progressivas sejam preponderantes, dado que são os instrumentos mais efetivos no combatida a miséria e inequidades sociais.

A par dessas colocações, a política tributária indutora de um sistema pode arrecadar recursos nas seguintes áreas: renda, consumo, propriedade e a produção.³⁶⁹ Ora, é evidente que todas essas áreas são tributadas, no entanto, a principal fonte de arrecadação pode ser definida como a “política tributária indutora”.

A tributação de renda e patrimônio é considerada a modalidade que mais faz jus ao termo “justiça fiscal, pois esse modelo não é passível de transferência à terceiros, sendo então, os tributos desse tipo denominados de “diretos”. Portanto, está continuamente atrelado à condição socioeconômica do contribuinte, aumentando progressivamente o encargo fiscal à medida que o valor de renda auferida amplia, por essa razão a modalidade é apontada como progressiva.³⁷⁰

Sob outro espectro, a tributação sobre o consumo de bens e serviço é reconhecidamente o modelo mais distante da justiça fiscal, uma vez que há aptidão para a transferência de responsabilidade fiscal para terceiros, usualmente passada

³⁶⁷ SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 22.

³⁶⁸ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019, p. 161.

³⁶⁹ SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 22.

³⁷⁰ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 116.

para o consumidor final. São tributos, desse modo, denominados de “indiretos”, em vista disso são considerados regressivos.³⁷¹

Há um fenômeno acerca desse tipo de tributação denominado de *fetichismo do imposto*, sucede-se na ocasião em que as pessoas jurídicas são concebidas como contribuintes dessa tributação. Ocorre que elas são na verdade contribuintes de direito, isto é, designados por lei, enquanto o consumidor final é o contribuinte de fato, pois arca com a totalidade da incumbência fiscal.³⁷²

Além disso, a camada social mais vulnerável destina a maior parte de sua renda para o consumo de bens básicos, em sua maioria alimentícios, sendo tributados no ato da aquisição. Fazendo, então, com que o ônus tributário sobre esse estrato da sociedade seja muito mais desproporcional e severo.³⁷³

O ato de tributar, de maneira impessoal, como sequela, estende o abismo social, visto que tributar de forma equânime contribuintes em situações desiguais é extremamente prejudicial para o combate à pobreza.³⁷⁴

Mediante a respectiva análise dos resultados da carga tributária bruta do Brasil, no ano de 2020, publicados em março de 2021, tem-se como “política tributária indutora” a tributação do consumo. Essa modalidade corresponde a 7,02% do PIB. Em contrapartida, somente 3,84% do arrecadado é fruto da tributação de renda de pessoa física, na modalidade retido na fonte, e 1,65% na tributação de renda de

³⁷¹ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020.

³⁷² SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 22.

³⁷³ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 116-117.

³⁷⁴ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 115.

pessoa jurídica.³⁷⁵ Concluindo-se, desse modo, pela regressividade do sistema tributário brasileiro.

Crucial nesse momento, portanto, diferenciar os conceitos de Carga Tributária e Estrutural Fiscal. A primeira, representa o percentual em relação ao PIB (Produto Interno Bruto) que é fruto da arrecadação de tributos. Enquanto a Estrutura Fiscal é a estrutura de arrecadação, que pode privilegiar³⁷⁶ uma das três grandes bases tributáveis, que são: 1) renda; 2) consumo; e 3) patrimônio.³⁷⁷

Nesse sentido, existe a necessidade de ajustar o quanto será arrecadado de cada uma dessas bases tributárias, a fim de garantir uma arrecadação robusta e eficiente para o financiamento dos serviços públicos.

Nota-se os resultados a partir da seguinte tabela:

Tabela 3 – Arrecadação do Brasil em relação ao PIB (%)

Tributo	2019	2020
ICMS	6,85%	7,02%
IRRF	0,51%	0,53%
IRPF	3,95%	3,84%
IRPJ	1,72%	1,65%

Fonte: Brasil (STN).³⁷⁸

Averigua-se, desse modo, que as políticas públicas tributárias instituidoras ou majoradoras da tributação de renda e propriedade podem ser classificadas como progressivas, ao passo que aquelas que instituem ou majorem tributos sobre consumo e produção são regressivas. Ao analisar o resultado dos anos 2019-2020, vê-se um aumento na arrecadação da tributação do consumo, na figura do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação), enquanto o IRPF (Imposto de Renda sobre Pessoa Física) diminuiu.

³⁷⁵ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021**. Brasília, DF, abr. 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-CARGA-TRIBUTARIA-ANUAL-2021-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024, p. 8.

³⁷⁶ VASQUES, Sérgio. **Manual de Direito Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2021. 474 p.

³⁷⁷ SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 22.

³⁷⁸ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021**. Brasília, DF, abr. 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-CARGA-TRIBUTARIA-ANUAL-2021-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Esses dados apontam para duas evidências: 1º O Brasil possui um sistema tributário regressivo onde se arrecada com a tributação do consumo o dobro do que se arrecada com a tributação da renda de pessoa física; 2º Não estão sendo implementadas políticas públicas tributárias que mudem esse cenário, que piora anualmente.

Para corroborar com a segunda evidência, analisa-se a mesma estrutura da carga tributária só que em um recorte maior, ao invés de dois anos (2019-2020) faz-se o recorte de 12 anos (2010-2022):

Tabela 4 – Estrutura da carga tributária bruta (governo geral) – 2010/2022, dados em % do PIB

	Imposto sobre renda, lucros e ganhos de capital	Contribuições sociais	Impostos sobre a propriedade	Impostos sobre bens e serviços	Demais impostos	Total da carga tributária bruta
2010	6,65%	8,41%	1,26%	14,77%	1,13%	32,22%
2011	7,17%	8,61%	1,28%	14,69%	1,23%	32,98%
2012	6,75%	8,74%	1,30%	14,61%	1,26%	32,67%
2013	6,77%	8,66%	1,32%	14,34%	1,34%	32,42%
2014	6,61%	8,66%	1,34%	13,80%	1,29%	31,71%
2015	6,69%	8,67%	1,44%	13,86%	1,30%	31,97%
2016	7,23%	8,71%	1,48%	13,50%	1,15%	32,07%
2017	6,97%	8,75%	1,50%	13,83%	1,13%	32,17%
2018	7,01%	8,52%	1,54%	14,19%	1,21%	32,48%
2019	7,25%	8,55%	1,59%	13,91%	1,19%	32,49%
2020	6,92%	8,27%	1,60%	13,13%	1,16%	31,08%
2021	7,82%	8,08%	1,61%	14,29%	1,25%	33,05%
2022	9,18%	8,25%	1,67%	13,44%	1,17%	33,71%

Fonte: Brasil (STN).³⁷⁹

Em 12 anos, notamos que permanece uma predominância arrecadatória de impostos que incidem sobre bens e serviço, que por muito tempo representaram, inclusive, mais que o dobro arrecadado pelos impostos que incidem sobre renda, lucros e ganhos de capital. Indicando, assim, um sistema regressivo sendo perpetuado ao longo do tempo.

³⁷⁹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021**. Brasília, DF, abr. 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-CARGA-TRIBUTARIA-ANUAL-2021-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

O ano de 2022, no entanto, foi animador, no sentido de apresentar a maior porcentagem sobre a tributação de renda, lucros e ganhos de capital, no percentual de 9,18. Enquanto a tributação sobre bens e serviços apresentou no mesmo ano seu segundo menor percentual, 13,44.

Quando os números de arrecadação via tributação de renda sobem e o de bens e serviços descem significa um efeito progressivo no sistema. Uma vez que a carga tributária se mantém estável, significa que o financiamento começa a vir de outro lugar.

Nesse sentido, nota-se que a carga tributária do Brasil girou em torno de 32% durante os 12 anos listados, em um sentido comparativo, se examina as cargas tributárias de diferentes países, OCDE ou não, a fim de auferir a situação do Brasil:

Tabela 5 – Carga tributária em porcentagem ao PIB (%)

País	Porcentagem
Dinamarca	46,9%
França	45%
Alemanha	39,5%
Japão	33,2%
México	16,7%
EUA	26,5%
OCDE média	33,7%
Brasil	33,4%

Fonte: OCDE e Receita Federal (RFB) – Elaboração Dieese.³⁸⁰

Espantoso notar quão parecida com a média de países da OCDE a carga tributária brasileira é. Nota-se, assim, que o Brasil tributa como se um país da OCDE fosse, enquanto um país latino como o México apresenta uma carga tributária bem menor.

Tal dado faz com que seja importante e pertinente comparar as cargas tributárias entre a América Latina, a média de países da OCDE e o Brasil, a fim de verificar se o país está tributando de maneira desproporcional que seus vizinhos latinos.

³⁸⁰ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A (proposta de) reforma tributária e os trabalhadores e trabalhadoras**. Nota técnica nº 274, de 25 de julho de 2023. São Paulo: Dieese, 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec274reformaTributariav/index.html?page=1>. Acesso em: 9 jan. 2024.

Tabela 6 – Evolução da carga tributária bruta (governo geral) – Brasil e média da OCDE (dados em % do PIB)

	América Latina	Média OCDE	Brasil
2010	20,95%	31,60%	32,22%
2011	21,37%	31,93%	32,98%
2012	21,69%	32,41%	32,67%
2013	21,74%	32,67%	32,42%
2014	21,91%	32,89%	31,71%
2015	22,33%	32,94%	31,97%
2016	22,22%	33,56%	32,07%
2017	22,25%	33,33%	32,17%
2018	22,55%	33,47%	32,48%
2019	22,71%	33,39%	32,49%
2020	22,90%	33,56%	31,08%
2021	-	34,11%	33,05%
2022	-	-	33,71%

Fonte: Brasil (STN) e OCDE (dados disponíveis até 2021; média composta por 36 países).³⁸¹

Fica nítido que durante o período contemplado na tabela a carga tributária do Brasil se assemelha mais a média da carga tributária média de países da OCDE do que da carga tributária média de países da América Latina. A partir disso, resta a dúvida se de fato o Brasil, com a carga tributária similar à OCDE, tributa de maneira similar a renda e o consumo, assim:

Tabela 7 – Representação na arrecadação total

País	Renda, lucros e ganhos de capital	Seguridade e folha de pagamentos	Propriedade	Bens e serviços	Outros
Dinamarca	65,5%	0,9%	4,1%	29,6%	0,0%
França	26,7%	36,9%	8,4%	27,1%	0,9%
Alemanha	32,7%	37,7%	3,0%	26,6%	0,0%
Japão	30,4%	40,4%	8,1%	20,8%	0,3%
México	43,7%	15,6%	1,8%	37,1%	1,8%
EUA	48,3%	23,8%	11,3%	16,6%	0,0%
OCDE média	33,5%	28,8%	5,6%	31,5%	0,6%
Brasil	24,0%	25,4%	4,8%	44,9%	0,9%

Fonte: OCDE e Receita Federal (RFB) – Elaboração Dieese.³⁸²

³⁸¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021**. Brasília, DF, abr. 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-CARGA-TRIBUTARIA-ANUAL-2021-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Revenue Statistics 2022: The impact of COVID-19 on OECD tax revenues**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2022_8a691b03-en. Acesso em: 7. jul. 2024.

³⁸² DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A (proposta de) reforma tributária e os trabalhadores e trabalhadoras**. Nota

Ao comparar o Brasil com seis (6) países específicos da OCDE (Dinamarca, França, Alemanha, Japão, México e Estados Unidos), que apresentam características diferentes, e a média da OCDE, verifica-se o tamanho da regressividade brasileira. Primeiramente, ressalta-se que em nenhum dos países analisados é apresentada uma arrecadação da tributação sobre o consumo maior do que a renda, com a exceção do Brasil e da França, contudo os franceses apresentam diferenciais em 0,4%, enquanto os brasileiros 20,9%.

Além disso, o Brasil é o país que menos arrecada com a tributação de renda, lucros e ganhos de capital, com 24%, percentual menor que a média da OCDE, de 33,5%, menor que o índice do México, o único país latino, 43,7% e menor que o índice dos Estados Unidos da América de 48,3%.

Não obstante, o Brasil alcança o primeiro lugar em questão de arrecadação tributária com bens e serviços, com 44,9%, significativamente acima da média da OCDE, de 31,5%. Ou seja, os índices brasileiros apontam para uma margem superior em 13,4% em comparação aos índices da OCDE, indicativo que há uma tributação do consumo em excesso no país.

Ademais, é importante salientar os aspectos das outras áreas de arrecadação, um negativo e o outro positivo. Em primeiro lugar, de maneira negativa, o Brasil arrecada com a tributação da propriedade patamares menores que a média de países da OCDE, os índices brasileiros apontam uma arrecadação em 4,8% contra 5,6% da OCDE. Por outro lado, em um aspecto positivo, o país também arrecada em patamares menores que a média de países da OCDE tributos sobre a seguridade e folha de pagamentos, o que é extremamente benéfico para o país, pois essa modalidade de tributação onera a classe trabalhadora do país. Assim, a média da OCDE está em 28,8% enquanto a do Brasil se encontra em 25,4%.

Portanto, conclui-se que o Brasil tributa a renda, lucros e ganhos de capital em patamares menores que a média da OCDE, tributa os bens e serviços em patamares maiores que a média da OCDE e alcança uma carga tributária similar. Por conseguinte, enxerga-se que o sistema tributário brasileiro é mais regressivo que o da média dos países da OCDE por privilegiar a tributação sobre o consumo.

Todavia, a fim de uma análise mais completa e aprofundada, mostra-se pertinente uma análise sobre a carga tributária sobre bens e serviços e renda, lucro e ganhos de capital comparando o Brasil a todos os países da OCDE, não apenas seis. Assim, mostra-se as duas seguintes tabelas:

Tabela 8 – Carga tributária sobre bens e serviços – Brasil e países da OCDE (2020)
em porcentagem ao PIB (%)

País	Porcentagem
Hungria	16,3
Grécia	15,0
Dinamarca	14,4
Finlândia	14,1
Letônia	14,0
Brasil	13,5
Estônia	13,3
Portugal	13,2
Polônia	12,9
Nova Zelândia	12,8
Eslovênia	12,5
Noruega	12,4
França	12,3
República Eslováquia	12,2
Holanda	12,2
Suécia	12,1
Lituânia	11,6
Itália	11,5
Áustria	11,5
Islândia	11,4
República Tcheca	10,8
Média OCDE	10,6
Chile	10,6
Israel	10,4
Bélgica	10,4
Turquia	10,2
Reino Unido	10,0
Espanha	9,8
Alemanha	9,7
Luxemburgo	8,7
Colômbia	7,8
Austrália	7,6
Costa Rica	7,6
Canadá	7,4
Japão	6,9
Coréia do Sul	6,8
México	6,6
Irlanda	5,6
Suíça	5,5
Estados Unidos	4,4

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da OCDE.³⁸³

Tabela 9 – Carga tributária sobre renda, lucro e ganho de capital – Brasil e países da OCDE (2020) em porcentagem ao PIB (%)

PAÍS	PORCENTAGEM
Dinamarca	30,5
Nova Zelândia	19,1
Islândia	18,4
Canadá	17,1
Austrália	16,8
Suécia	15,1
Bélgica	15,1
Finlândia	14,7
Luxemburgo	14,5
Itália	14,0
Noruega	13,8
Suíça	12,7
Holanda	12,3
Alemanha	11,9
França	11,9
Estados Unidos	11,7
Áustria	11,7
Reino Unido	11,5
Média OCDE	11,3
Espanha	10,7
Japão	10,1
Israel	9,8
Portugal	9,8
Irlanda	9,7
Lituânia	8,7
Coréia do Sul	8,6
Grécia	7,9
República Tcheca	7,9
Estônia	7,7
México	7,6
Polônia	7,5
Eslovênia	7,2
República Eslováquia	7,1
Brasil	6,9
Latívia	6,9
Hungria	6,6
Chile	6,3
Colômbia	6,2
Turquia	5,2
Costa Rica	4,5

³⁸³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Revenue Statistics 2022**: The impact of COVID-19 on OECD tax revenues. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2022_8a691b03-en. Acesso em: 7. jul. 2024.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da OCDE.³⁸⁴

De acordo com os dados acima, a afirmação de que os índices de arrecadação do Brasil, via tributação do consumo, são mais altos que a média de países da OCDE se confirma. Sob a mesma perspectiva, também é confirmada a afirmação de que os índices arrecadatórios do Brasil, via tributação sobre renda, lucros e ganhos de capital, são mais baixos que a média de estados-membro da Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico.

A partir disso, esclarece-se que apenas 5 (cinco) países, dos 38 (trinta e oito) que compõe a OCDE, arrecadam mais com a tributação sobre o consumo de bens e serviços que o Brasil, são eles: 1) Hungria; 2) Grécia; 3) Dinamarca; 4) Finlândia e 5) Letônia, respectivamente com os índices de 16,3%; 15%; 14,4%; 14,1%; e 14%. Enquanto a média da OCDE é de 10,6% do PIB arrecadado com a tributação de bens e serviços, a do Brasil é de 13,5%, ou seja, 2,9 pontos percentuais a mais.

Já no tocante à arrecadação pela tributação de renda, lucros e ganhos de capital, apenas 6 (seis) países, dos 38 (trinta e oito) que compõe a organização, arrecadam menos com esse tipo de tributação que o Brasil, são eles: 1) Costa Rica; 2) Turquia; 3) Colômbia; 4) Chile; 5) Hungria e 6) Letônia, respectivamente com os índices de 4,5%; 5,2%; 6,2%; 6,3%; 6,6%; e 6,9%. Nesse sentido, a média da OCDE é de 11,3% do PIB arrecadado com a tributação sobre renda, lucro e ganhos de capital, a do Brasil é de 6,9%, ou seja, 4,4 pontos percentuais a menos.

Indiscutível, portanto, o cenário regressivo no Brasil, inclusive sob parâmetros internacionais. Essa regressividade reflete na renda familiar per capita, agindo como um grave agravante à desigualdade social.

Tabela 10 – Incidência da tributação direta e indireta na renda total segundo décimos de renda familiar per capita – Brasil (2017-2018) (em %)

Décimos de renda familiar per capita	Impostos indiretos	Impostos diretos	Total de impostos diretos e indiretos
1º decil mais pobre	23,4	3,0	26,4
2º decil	17,3	3,8	21,1
3º decil	15,6	3,8	19,4
4º decil	14,3	4,3	18,6
5º decil	14,0	4,9	18,9

³⁸⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Revenue Statistics 2022**: The impact of COVID-19 on OECD tax revenues. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2022_8a691b03-en. Acesso em: 7. jul. 2024.

6º decil	13,1	5,00	18,1
7º decil	12,7	5,6	18,3
8º decil	12,5	6,7	19,2
9º decil	11,5	8,	19,7
10º decil	8,6	10,6	19,2
Média	11,2	8,00	19,2

Fonte: IBGE.³⁸⁵

A partir dos dados anteriores é possível extrair algumas conclusões alarmantes. Primeiramente, importante explicar que, dividindo-se o país em 10 níveis, todos eles com 10% da população, a tabela mostra os 10% dos brasileiros com condição socioeconômica mais carente (1º decil) até os 10% dos brasileiros com a condição socioeconômica mais favorável (10º decil).

O 10º decil, ou seja, os mais privilegiados, comprometem menos de 20% de sua renda familiar per capita para o pagamento de tributos. Além disso, é o único decil que paga mais impostos diretos, geralmente na figura da tributação de renda e patrimônio, do que indiretos, mais comum na tributação sobre o consumo.

Já o 1º decil, composto pelos 10% de brasileiros em situação de vulnerabilidade econômica, pagam mais de 25% de sua renda familiar per capita com tributos. Praticamente toda essa contribuição se dá através de impostos indiretos, que incidem sobre o consumo de bens e serviços básicos.

A conclusão que se chega, com esses dados, é que proporcionalmente, respeitando o índice de renda familiar per capita, a camada da população brasileira que mais contribui com o sistema tributário é o 1º decil, formado pelo percentual de 10% de pessoas mais pobres. Logo, no Brasil, fica evidenciado um sistema tributário regressivo, pois, quanto mais renda e patrimônio o contribuinte tem, menos ele paga de imposto proporcionalmente à sua renda familiar per capita.

Extremamente o oposto de todo conceito de progressividade e o oposto, consequentemente, aos objetivos da República expressos no artigo 3º da Carta Magna.

O sistema tributário é um elemento central no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social de um país. Contudo, sua estrutura, que varia

³⁸⁵ IBGE. Microdado da POF 2017-2018; Elaboração: SILVEIRA, Fernando Gainer; PALOMO, Theo Ribas; CORNELIO, Felipe Moraes; TONON, Marcelo Resende. **Texto para discussão nº 2823**. [S. l.]: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11624/1/TD_2823_Web.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

de país para país, precisa ser devidamente adaptada à realidade econômica e social de cada país.

Isso significa que é extremamente ineficiente importar o sistema tributário de um país para outro, pois, pode ser que determinado sistema seja ótimo para um país europeu, mas ineficiente para um país asiático, por exemplo.

É comum que países mais desenvolvidos tendam a possuir uma carga tributária maior, privilegiando impostos diretos, como renda e patrimônio. Enquanto países menos desenvolvidos tendem a possuir uma Estrutura Fiscal que coloca maior ênfase na tributação indireta (tributação do consumo e direitos aduaneiros).

Assim, à medida que um país se desenvolve economicamente, a tributação da renda das pessoas físicas tende a assumir maior preferencial via arrecadação do Estado, uma vez que se as condições socioeconômicas da população melhora, elas passam a ter capacidade contributiva. Desse jeito, a tributação da renda e patrimônio estão intimamente ligados ao grau de desenvolvimento econômico tributação nos países mais desenvolvidos está intimamente relacionada com o seu grau de desenvolvimento econômico e social, além de estar, também, relacionado a qualidade do cadastro de contribuintes da administração fiscal, visando garantir uma arrecadação eficiente.

Logo, resta claro que os sistemas tributários mais propensos a arrecadar recursos por intermédio da tributação do consumo são entendidos como regressivos, não combatendo as desigualdades sociais, na verdade mantendo-as por intermédio do estabelecimento do ônus fiscal aos mais pobres, enquanto os mais ricos acumulam riqueza, que será perpetuada ao longo do tempo.

Por outro lado, sistemas tributários que privilegiam a arrecadação através da tributação de renda e patrimônio, principalmente em modalidade progressiva, que é quanto maior a capacidade contributiva maior o imposto a pagar, são entendimentos como progressivos.

Entretanto, é importante salientar que por mais que a política orçamentária seja progressiva, como por exemplo, gastos com políticas assistenciais aos mais carentes, seu nível de progressividade vai cair vertiginosamente se o sistema tributário for regressivo. Ora, se o apoio financeiro, constitucionalmente estabelecido, vem do decil da população mais carente, logo não há redistribuição de renda.

Nesse aspecto, Misabel de Abreu Machado Derzi³⁸⁶ explica, utilizando o caso do Bolsa Família, que por mais nobre e necessária que seja uma política pública assistencial, se seu financiamento não vem do 10º decil (10% da população mais rica do país) e sim do 1º decil (10% da população mais pobre), seu potencial redistributivo, progressivo e social é atacado e os objetivos da república são violados.

Em outras palavras, a autora afirma categoricamente que quem financia o Bolsa Família é a mesma camada da população que é agraciada pela política pública, pois gasta em necessidades à curto prazo, como alimentação e moradia, e devolve ao Estado, na forma de tributação de bens e serviços, o auxílio recebido.

Por fim, salienta-se que o Brasil apresenta uma Carga Tributária equivalente à média dos países da OCDE, ou seja, países mais desenvolvidos. Contudo a sua Estrutura Fiscal é comparável à de países menos desenvolvidos, com uma excessiva arrecadação de tributação sobre o consumo e uma sub-arrecadação da tributação da renda e patrimônio, o que não se vê em países da OCDE.

No próximo capítulo a situação do Brasil frente à sua arrecadação será explorada ainda mais, por intermédio de dados, para corroborar com as afirmações acerca da regressividade do sistema tributário

³⁸⁶ DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra fiscal, bolsa família e silêncio (relações, efeitos e regressividade). **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 16, n. 108. p. 39-64, fev./maio 2014. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/42>. Acesso em: 30 nov. 2023, p. 52.

5 O PAPEL DAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS, PROGRESSIVAS E REGRESSIVAS, NA SITUAÇÃO SOCIAL DO PAÍS

O Estado foi eleito, pela Constituição de 1988, como responsável direto pelos direitos sociais, que serão concretizados mediante políticas públicas, que por sua vez se concretizarão por meio do serviço público. Sabe-se, no entanto, que, embora necessário, o serviço público tem custos inerentes à sua prestação. Assim, o Estado se estabelece como responsável não apenas pela execução do serviço, como servidores públicos ao prestarem o serviço de fato, mas também pelo seu financiamento, por meio da contratação desses servidores e pela compra do material necessário.

No entanto, discutiu-se na presente tese que o Estado brasileiro depende da transferência de recursos de seus cidadãos e empresas, o que se dá por meio da tributação.³⁸⁷ A instituição e cobrança dos tributos são determinadas mediante as leis tributárias estipuladas, respeitados os preceitos da Constituição.

Os legisladores, ao escolherem a base econômica tributável, o *quantum debeat* e o contribuinte de determinado tributo, realizam um ato político, que se denomina política tributária.³⁸⁸ Desse modo, pode-se dizer que a política tributária é toda escolha política (positiva ou negativa) referente a arrecadação conforme o direito tributário, de acordo com os limites constitucionais, podendo ela ser de pequena ou larga escala.

Toma-se como exemplo de política tributária em pequena escala a determinação da alíquota do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) do Estado de São Paulo, que poderia variar de 1% a 4%, valores esses estabelecidos pelo Senado Federal.³⁸⁹ Nesse sentido, portanto, a alíquota do Estado de São Paulo é de 4%, o que configura uma escolha política. Já uma política tributária de grande escala pode ser exemplificada pela não instituição do imposto sobre

³⁸⁷ HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W.W. Norton Company, 1999, p. 15.

³⁸⁸ RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatielle Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019, p. 159.

³⁸⁹ CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno. O Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). In: FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília, DF: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p. 428.

grandes fortunas, tributo de competência da União, previsto no artigo 153, VII, da Constituição Federal. Assim, observa-se que a escolha por não tributar também representa uma política tributária.

Ademais, a política tributária também será o meio pelo qual o Estado vai direcionar seu principal meio de arrecadação. Ocorre, pois, a priorização de determinados segmentos, como consumo, renda ou propriedade. Uma vez escolhida a direção da arrecadação conduzida por uma política tributária principal, as demais políticas tributárias de vão segui-la.

O direcionamento da política tributária principal de um sistema para a tributação sobre o consumo de bens e serviço é extremamente prejudicial sob o ponto de vista social. Uma vez que, esse tipo de tributação é indireta e recai sobre toda a população, uma vez que proporcionalmente existem no Brasil mais pessoas em condições socioeconômicas baixas ou médias, elas comporão, em maioria, a arrecadação do país.

Sob essa perspectiva, tributar todos de maneira equânime, ao contrário do senso comum não alcança a justiça, pelo contrário, cria, proporcionalmente, uma onerosidade maior aos mais carentes.³⁹⁰ Dessa forma, diante de um cenário de desigualdade social, ao se definir a tributação sobre o consumo como política tributária principal, a desigualdade será aumentada, tornando o sistema regressivo.

Por outro lado, a tributação progressiva de renda representa uma direção de política tributária principal que pode auxiliar na diminuição dessas desigualdades.³⁹¹ Em outras palavras, os mais privilegiados devem ser solidários aos mais carentes e serem tributados de acordo com a sua capacidade contributiva, independente de os valores serem elevados,³⁹² de acordo com os vetores da solidariedade, já explorados na presente tese.

É crucial salientar, mais uma vez, que essa diferença de tratamento ao contribuinte não viola a Constituição Federal de 1988. A Carta Magna incumbiu ao

³⁹⁰ SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 22.

³⁹¹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 484.

³⁹² COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário nacional. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, v.39.1, jan./jun. 2019, p. 24.

Estado brasileiro o dever de perseguir o combate das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza.³⁹³ A política tributária principal vigente no Brasil, assim, deveria priorizar a tributação progressiva da renda para estar de acordo com a Constituição.

Diante desse cenário, o principal objetivo do presente capítulo é demonstrar a necessidade de mudança do sistema tributário brasileiro, com a finalidade de diminuir a desigualdade social, por meio de políticas tributárias progressivas, com o intuito de seguir as diretrizes constitucionais por meio de exemplos sobre a tributação de renda e patrimônio de maneira regressiva e apresentar alternativas progressivas. Além disso, buscou-se analisar e comparar a arrecadação tributária do Brasil com de países da OCDE, com o intuito de evidenciar o tipo de política tributária principal vigente em cada país, além de analisar se essa arrecadação possui características progressivas ou regressivas.

Portanto, o grande objetivo do capítulo é a análise do modelo de tributação de renda e patrimônio no Brasil, especificamente no tocante ao Imposto de Renda de Pessoa Física e a Tributação das Heranças. Quanto ao assunto, trouxeram-se questões que se afloram ao debater o tema, no sentido da regressividade e ineficiência total dos meios em que o Brasil tributa esses segmentos, fazendo com que o objetivo constitucional de se combater a desigualdade social e erradicar a pobreza esteja cada vez mais longe.

Assim, o capítulo visa, desde logo, questionar de maneira crítica uma das premissas mais comuns ao se debater progressividade e regressividade no sistema tributário brasileiro, que é: O Imposto de Renda de Pessoa Física é o imposto mais progressivo do Brasil. Será que essa premissa é correta? Ter uma tabela progressiva faz, automaticamente, que o imposto seja considerado progressivo? Ou é possível que o Imposto de Renda de Pessoa Física deveria ser o imposto mais progressivo, mas não é?

Logo, se o IRPF não é progressivo, o que traz sua regressividade? Quais medidas, mais especificamente políticas públicas tributária, poderiam ser adotadas para de fato garantir a progressividade? Essas políticas tributárias devem ser

³⁹³ Artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023).

adotadas apenas na seara do Imposto de Renda? E nas heranças? E no capital global?

Visando sanar essas questões, ao longo do capítulo faz-se uma comparação entre o Brasil e a Austrália, cujas razões pelas quais se escolheu a Austrália para fazer esse estudo comparativo foram: I- O Brasil apresenta índices de desigualdade social muito superiores à Austrália, segundo a OCDE; II- Os países apresentam políticas tributárias opostas; III- Os sistemas tributários são tripartite; IV- As principais fontes de arrecadação são muito semelhantes e V- Há uma similaridade do Produto Interno Bruto e da arrecadação tributária desses países, guardadas as devidas proporções.

No que diz respeito à desigualdade social, o Brasil apresenta o índice de 12.48 e a Austrália o de 5.66, segundo o *Better Life Index* da OCDE.³⁹⁴ Além disso, os países apresentam políticas tributárias principais divergentes, uma vez que o Brasil prioriza o consumo e a Austrália a renda. Assim, busca-se estabelecer a relação entre a política tributária principal adotada em ambos os países e a desigualdade social, a fim de demonstrar a influência que a primeira tem sobre a segunda.

Outro motivo que justifique a comparação é o formato dos sistemas tributários, pois o sistema brasileiro pode ser considerado como um sistema tripartite, isto é, possui três entes federativos com competência tributária ativa, a União, os Estados e os Municípios.³⁹⁵ Do mesmo modo, esse fenômeno também ocorre na Austrália, dividindo o sistema entre três entes federados, o *Commonwealth Government*, o *State Government* e o *Local Government*.³⁹⁶

Ademais, as principais fontes de arrecadação em ambos os sistemas são similares.³⁹⁷ Tais fontes são: a tributação sobre a renda, tributação sobre o consumo, tributação sobre a propriedade e tributação sobre a folha de pagamento dos empregados.

³⁹⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Better Life Index**. 2021. Disponível em: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/income/>. Acesso em 14. nov. 2023.

³⁹⁵ Artigo 145 da Constituição Federal (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023). Considerando que o Distrito Federal acumula as competências tributárias dos estados e municípios (CF/1988, art. 147 c.c. art. 155, *caput*), entende-se que a estrutura tripartite permanece mantida.

³⁹⁶ AUSTRALIA. Australia Bureau of Statistics. **Taxation Revenue, Australia**. 5506.0. 2022-2023. Disponível em: <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/5506.0>. Acesso em: 31 jul. 2024.

³⁹⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021**. Brasília, DF, abr. 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-CARGA-TRIBUTARIA-ANUAL-2021-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

No Brasil, a União é responsável pela tributação sobre a renda e sobre a folha de salário; ela também é incumbida de tributar propriedades em área rural. Já os Estados detêm competência tributária ativa sobre o consumo de bens e propriedade, mais especificamente a de veículo automotor, transmissão *causa mortis* e doação. Por fim, os Municípios são encarregados de tributar a transmissão *inter vivos* de imóveis em área urbana, ambos impostos sobre a propriedade, e também são responsáveis pela tributação do consumo de serviços.³⁹⁸

Na Austrália, o Governo Federal é o responsável pela tributação da renda, do consumo de bens e serviços e também da propriedade imobiliária com finalidade de investimento. O imposto sobre a folha de salário, no entanto, é de responsabilidade dos Estados, juntamente com a transmissão de propriedade e alguns serviços específicos. Finalmente, o governo local é encarregado da tributação sobre a propriedade para fins de moradia, ressalvadas as partilhas de receita arrecadada.³⁹⁹

Por fim, levou-se em consideração o Produto Interno Bruto e a arrecadação tributária dos dois países. Os dados de ambos os indicadores são similares nos dois países, fazendo, assim, com que se compare os meios diferentes de arrecadação.

Para uma análise coerente, entretanto, reconhece-se a limitação de comparação em certos aspectos devido à diferença populacional. Por fim, o recorte metodológico do trabalho não corresponde a uma análise mais aprofundada das características específicas dos tributos brasileiros e australianos, uma vez que o foco é a identificação da política tributária por meio dos dados de arrecadação.

5.1 A (não) progressividade do Imposto de Renda de Pessoa Física

A presente tese visa questionar, de maneira crítica, “verdades absolutas” acerca da tributação e da desigualdade social no Brasil, com o fim de identificar falsas premissas. Assim, busca-se elucidar óbices que o sistema tributário enfrenta que o impede do fato de alcançar os objetivos constitucionais.

Portanto, uma das principais afirmativas que não é fortemente questionada na academia é que o Imposto de Renda de Pessoa Física é o imposto mais progressivo

³⁹⁸ Artigos 153, 155 e 156 da Constituição Federal (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023).

³⁹⁹ Tabelas descritivas sobre a arrecadação individual de cada ente (AUSTRALIA. Australia Bureau of Statistics. **Taxation Revenue, Australia**. 5506.0. 2022-2023. Disponível em: <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/5506.0>. Acesso em: 31 jul. 2024).

do sistema tributário brasileiro. Primeiramente, é necessário estipular alguns pontos, antes de averiguar se a premissa é verdadeira ou não. O que é ser de fato progressivo? O IRPF é progressivo? Existe algum tributo mais progressivo que ele no sistema?

A partir disso, é relevante definir o que é a progressividade ou o princípio da progressividade. Nesse sentido Mônica de Almeida Magalhães Serrano e Marina Magalhães Serrano⁴⁰⁰ entendem que a progressividade é um princípio, que está ao mesmo tempo em consonância com outros princípios basilares do direito tributário, como da isonomia e da capacidade contributiva, bem como é necessária sua aplicação em todos os impostos.

Sob essa perspectiva, há uma superação do texto constitucional, no artigo 145 parágrafo único, em que está elencado o caráter pessoal do imposto “sempre que possível”. Ora, se o caráter pessoal garante uma melhor análise da capacidade contributiva, que gerará a progressividade, pode-se dizer que, a progressividade decorre da capacidade contributiva.⁴⁰¹

Portanto, a progressividade não é uma faculdade, e sim uma obrigação, uma vez que qualquer arrecadação feita de modo regressivo violará os objetivos da República. Superando-se, assim, o termo “sempre que possível” previsto no artigo 145.

Contudo, é relevante salientar que a expressão “progressividade” não está expressa no texto constitucional, o que influenciou o entendimento do Supremo Tribunal Federal em não considerar uma característica obrigatória em todos os tributos, estipulada pela ADI n. 2010 de 1999.⁴⁰² No entanto, houve uma mudança de entendimento que se iniciou com o Recurso Extraordinário 562.045/RS de 2013 no campo do ITCMD.⁴⁰³

⁴⁰⁰ SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães; SERRANO, Marina Magalhães. Os impostos sobre transmissões: delimitação e aplicabilidade do princípio da progressividade. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 1, n. 77, p. 589-607, jan./mar. 2024. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/7019>. Acesso em: 23 jul. 2024, p. 602.

⁴⁰¹ HORVATH, Estevão. **O princípio do não confisco no Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 67.

⁴⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2010**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Celso de Mello, 30 de setembro de 1999. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484261/false>. Acesso em: 2 ago. 2024.

⁴⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 562.045**. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Espólio de Emília Lopes de Leon. Relator: Min. Ricardo

Sustenta-se, assim, que a progressividade seja um mecanismo de afastar as injustiças fiscais, que são vedadas pela Constituição, por meio de uma tributação mais severa aqueles que mais recursos tem, portanto, extremamente relacionada com a capacidade contributiva.⁴⁰⁴

Dito isto, uma ferramenta utilizada para alcançar a progressividade em um imposto é a tabela com alíquotas progressivas. Assim, quanto maior a base de cálculo, que vai remeter a capacidade contributiva do cidadão, mais alta a alíquota (percentual) do imposto que esse cidadão pagará.

A partir disso, passa-se a uma análise da progressividade do próprio Imposto de Renda de Pessoa Física, o então conhecido como imposto mais progressivo do sistema tributário brasileiro, mas será que fato ele é progressivo?

O referido imposto está previsto no artigo 153, parágrafo segundo, inciso III da Carta Magna e tem como fato gerador da obrigação de pagar imposto a renda auferida pelo contribuinte, cujo conceito para o Supremo Tribunal Federal é de “acréscimo patrimonial”.⁴⁰⁵ Já para o Código Tributário Nacional, em seu artigo 43, o termo renda é conceituado como “produto do capital (bens), do trabalho ou da combinação de ambos” e sua devida aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica.⁴⁰⁶

Tendo em vista qualquer outra discussão que a temática poderia gerar, José Antônio Minatel⁴⁰⁷ conceitua renda da seguinte maneira:

Renda é o acréscimo patrimonial proveniente do capital, do trabalho ou da combinação de ambos. Assim, o salário recebido pelo trabalhador no final do mês representa a renda, uma vez que aquele acréscimo patrimonial teve origem no trabalho. Da mesma forma,

Lewandowski, 6 de fevereiro de 2013. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 1º ago. 2024.

⁴⁰⁴ SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães; SERRANO, Marina Magalhães. Os impostos sobre transmissões: delimitação e aplicabilidade do princípio da progressividade. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 1, n. 77, p. 589-607, jan./mar. 2024. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/7019>. Acesso em: 23 jul. 2024, p. 603.

⁴⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 117.887-6/SP**. Recorrente: Companhia Antártica Paulista – Indústria Brasileira de Bebidas e Conexos. Recorrida: União Federal. Relator: Min. Carlos Velloso, 11 de fevereiro de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=206951>. Acesso em: 2 ago. 2024.

⁴⁰⁶ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 3 ago. 2024.

⁴⁰⁷ MINATEL, José Antônio. **Conteúdo do conceito de receita e regime jurídico de sua tributação**. São Paulo: MP Editora, 2005. 270 p., p. 102.

quando alguém aplica uma quantia em fundos de investimento ou ações e obtém rendimentos com essas aplicações, auferiu renda, pois constituiu acréscimo patrimonial que teve origem no capital investido.

Portanto, quando o cidadão auferir renda, nasce a obrigação de pagar o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), o fato gerador. Já a base de cálculo será o montante da renda auferida e as alíquotas, percentual, irão variar dentro da tabela progressiva do IRPF.⁴⁰⁸

Logo, contata-se a existência de uma tabela com alíquotas progressivas de incidência mensal e anual do auferimento de renda:

Tabela 11 – Alíquota Progressiva do IRPF – incidência mensal

Rendimentos previdenciários isentos para maiores de 65 anos: R\$ 1.903,98

Dedução mensal por dependente: R\$ 189,59

Limite mensal de desconto simplificado: R\$ 564,80

Base de cálculo	Alíquota	Dedução
Até R\$ 2.259,20	0%	R\$ 0,00
De R\$ 2.259,21 até R\$ 2.826,65	7,5%	R\$ 169,44
De R\$ 2.826,66 até R\$ 3.751,05	15%	R\$ 381,44
De R\$ 3.751,06 até R\$ 4.664,68	22,5%	R\$ 662,77
Acima de R\$ 4.664,68	27,5%	R\$ 896,00

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴⁰⁹

Tabela 12 – Alíquota Progressiva do IRPF – incidência anual a partir do exercício de 2026 (ano-calendário de 2025)

Dedução anual por dependente: R\$ 2.275,08

Limite anual de despesa com instrução: R\$ 3.561,50

Limite anual de desconto simplificado: R\$ 16.754,34

Base de cálculo	Alíquota	Dedução
Até R\$ 27.110,40	0%	R\$ 0,00
De R\$ 27.110,41 até R\$ 33.919,80	7,5%	R\$ 2.033,28
De R\$ 33.919,81 até R\$ 45.012,60	15%	R\$ 4.577,27
De R\$ 45.012,61 até R\$ 55.976,16	22,5%	R\$ 7.953,21
Acima de R\$ 55.976,16	27,5%	R\$ 10.752,02

⁴⁰⁸ ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 1, p. 226-258, abr. 2018. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/29111>. Acesso em: 2 ago. 2024, p. 237-238.

⁴⁰⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹⁰

Tabela 13 – Alíquota Progressiva do IRPF – incidência anual a partir do exercício de 2025 (ano-calendário de 2024)

Dedução anual por dependente: R\$ 2.275,08

Limite anual de despesa com instrução: R\$ 3.561,50

Limite anual de desconto simplificado: R\$ 16.754,34

Base de cálculo	Alíquota	Dedução
Até R\$ 26.963,20	0%	R\$ 0,00
De R\$ 26.963,21 até R\$ 33.919,80	7,5%	R\$ 2.022,24
De R\$ 33.919,81 até R\$ 45.012,60	15%	R\$ 4.566,23
De R\$ 45.012,61 até R\$ 55.976,16	22,5%	R\$ 7.942,17
Acima de R\$ 55.976,16	27,5%	R\$ 10.740,98

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹¹

Tabela 14 – Alíquota do IRPF – incidência anual a partir do exercício de 2024 (ano-calendário de 2023)

Dedução anual por dependente: R\$ 2.275,08

Limite anual de despesa com instrução: R\$ 3.561,50

Limite anual de desconto simplificado: R\$ 16.754,34

Base de cálculo	Alíquota	Dedução
Até R\$ 24.511,92	0%	R\$ 0,00
De R\$ 24.511,93 até R\$ 33.919,80	7,5%	R\$ 1.838,39
De R\$ 33.919,81 até R\$ 45.012,60	15%	R\$ 4.382,38
De R\$ 45.012,61 até R\$ 55.976,16	22,5%	R\$ 7.758,32
Acima de R\$ 55.976,16	27,5%	R\$ 10.557,13

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹²

Além das tabelas progressivas apresentadas existem outras tabelas, que são aplicáveis quando a renda é oriunda de fundos de investimentos de longo prazo, curto prazo, ações e aplicações de renda variável, participação nos lucros ou resultados, remessas ao exterior e outros rendimentos, como: prêmios e sorteios em dinheiro, bens e serviços e serviços de propaganda e remuneração de serviços profissionais.

⁴¹⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁴¹¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁴¹² BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

Tabela 15 – Rendimentos de capital de fundos de longo prazo e aplicações de renda fixa em geral

Alíquota	Prazo
22,5%	Até 180 dias
20%	De 180 a 360 dias
17,5%	De 361 a 720 dias
15%	Acima de 720

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹³

Tabela 16 – Rendimentos de capital de fundos de curto prazo

Alíquota	Prazo
22,5%	Até 180 dias
20%	Acima de 180 dias

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹⁴

Tabela 17 – Fundos de ações e aplicações em renda variável

Fundos de ações	15%
Aplicações em renda variável	0,005%

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹⁵

Tabela 18 – Participação nos lucros ou resultados (a partir de 2024)

De acordo com a Lei n. 10.101, de 19 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências - art. 3º, parágrafo 11

PLR anual	Alíquota	Dedução
De R\$ 0,00 a R\$ 7.640,80	0%	R\$ 0,00
De R\$ 7.640,81 a R\$ 9.922,28	7,5%	R\$ 573,06
De R\$ 9.922,29 a R\$ 13.167,00	15%	R\$ 1.317,23
De R\$ 13.167,01 a R\$ 16.380,38	22,5%	R\$ 2.304,76
Acima de R\$ 16.380,38	27,5%	R\$ 3.123,78

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹⁶

⁴¹³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁴¹⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁴¹⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁴¹⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

Tabela 19 – Participação nos lucros ou resultados (maio de 2023 a janeiro de 2024)

PLR anual	Alíquota	Dedução
De R\$ 0,00 a R\$ 7.407,11	0%	R\$ 0,00
De R\$ 7.407,12 a R\$ 9.922,28	7,5%	R\$ 555,53
De R\$ 9.922,29 a R\$ 13.167,00	15%	R\$ 1.299,70
De R\$ 13.167,01 a R\$ 16.380,38	22,5%	R\$ 2.287,23
Acima de R\$ 16.380,38	27,5%	R\$ 3.106,25

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹⁷

Tabela 20 – Participação nos lucros ou resultados (janeiro a abril de 2023)

PLR anual	Alíquota	Dedução
De R\$ 0,00 a R\$ 6.677,55	0%	R\$ 0,00
De R\$ 6.677,56 a R\$ 9.922,28	7,5%	R\$ 500,82
De R\$ 9.922,29 a R\$ 13.167,00	15%	R\$ 1.244,99
De R\$ 13.167,01 a R\$ 16.380,38	22,5%	R\$ 2.232,51
Acima de R\$ 16.380,38	27,5%	R\$ 3.051,53

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹⁸

Tabela 21 – Remessas ao exterior

Alíquota	Tipo
25%	Rendimentos do trabalho, aposentadoria, pensão por morte ou invalidez e os de prestação de serviços, pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos a não residentes
15%	Demais rendimentos de fontes situadas no Brasil

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴¹⁹

Tabela 22 – Outros rendimentos

Alíquota	Tipo
30%	Prêmios e sorteios em dinheiro
20%	Prêmios e sorteios sob a forma de bens e serviço
1,5	Serviços de propaganda e remuneração de serviços profissionais

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴²⁰

⁴¹⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁴¹⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁴¹⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁴²⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

Dessa maneira, verifica-se que o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) apresenta uma tabela de alíquotas progressivas que variam entre 7,5% e 27,5%, com mais uma faixa de isenção (0%) para aqueles contribuintes que auferem até R\$ 2.259,20 mensais ou R\$ 24.511,92 anuais. Contudo, questiona-se se a mera existência de uma tabela de alíquotas progressivas seria o suficiente para caracterizar o IRPF como um imposto de fato progressivo?

Existem dois possíveis óbices para a caracterização do IRPF como progressivo. Primeiramente, nota-se que o patamar da faixa mais elevada da tabela de alíquotas progressivas se mostra uma problemática significativa. Uma vez que a faixa mais elevada é de 27,5%, ela está atrelada a rendimentos iguais ou superiores a R\$ 4.664,68 mensais, o que é considerado um valor muito baixo, pois corresponde a menos de 3,5 salários-mínimos.

Isso, conseqüentemente, faz com que um imposto de alíquota progressiva passe a ter na prática uma alíquota proporcional. Alíquotas proporcionais são alíquotas únicas, contudo aumenta o valor do tributo arrecadado de acordo com o aumento da base de cálculo, o que gera a ilusão de justiça fiscal.⁴²¹ Por exemplo, o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) possui alíquota proporcional, que no Estado de São Paulo é de 4%. Assim, a base de cálculo, que é o valor do veículo, faz com que o imposto devido (ou a pagar) seja diferente a depender do veículo.

Nesse sentido, ao analisarmos dois veículos, o primeiro uma moto avaliada em R\$ 17.000,00 e o segundo um esportivo de luxo avaliada em R\$ 400.000,00. Em um primeiro momento, argumenta-se, de maneira instintiva que o contribuinte do esportivo arcará com um IPVA no valor de R\$ 16.000,00, enquanto o contribuinte motoboy somente pagará o montante de R\$ 680,00 aos cofres públicos.

Essa discrepância leva à ideia de que o IPVA produz justiça fiscal, contudo faz-se necessário argumentar pela injustiça fiscal em tributar com a mesma alíquota dois contribuintes com capacidades tão diferentes. O valor de R\$ 680,00 impactará de

⁴²¹ SILVA, Fabio Pereira da; SOUSA, Kauê Guimarães Castro e; PRZEPIORKA, Michell. O princípio da progressividade e o imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD) em relação à emenda constitucional n. 132/2023. **Revista de Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 56, ano 42, p. 197-215, 1. quad. 2024. Disponível em: <https://www.revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2527/2263>. Acesso em: 4 ago. 2024, p. 204.

maneira muito mais gravosa o orçamento do contribuinte motoboy do que o valor de R\$ 16.000,00 do contribuinte do esportivo.

A partir disso, argumenta-se pela regressividade intrínseca das alíquotas proporcionar em tributar de maneira igual capacidades contributivas diferentes. Dessa maneira, ao estipular a faixa de alíquota mais alta atrelada a um valor baixo, de maneira indireta é implementada uma alíquota proporcional. Pois, há uma notória diferença entre a capacidade contributiva de um cidadão que aufera R\$ 10.000,00 mensais e outro que auferira R\$ 100.000,00 mensais por exemplo. Contudo, ambos pagarão 27,5% no excedente à R\$ 4.664,68.

Dessa maneira, seria mais benéfico uma faixa progressiva maior, não necessariamente maior do que 27,5%, mas maior que R\$ 4.664,68. Sob esse aspecto, importante mencionar que o IRPF tinha uma alíquota de 35% que eventualmente foi extinta.⁴²²

Além disso, outro problema extremamente relevante é o da alíquota efetiva. Sobre isso, destaca-se que a alíquota nominal é aquela que vai variar entre 0 e 27,5%, enquanto a alíquota efetiva será o total do imposto a pagar (devido) dividido pela renda total declarada.⁴²³

Apesar da alíquota nominal ser progressiva, isto é, aqueles contribuintes que mais auferem renda terão uma alíquota maior, a alíquota efetiva se mostra regressiva, ou seja, de fato quem mais paga o IRPF é quem menos recebe.

Tabela 23 – Tabela sobre alíquotas nominais e efetivas do IRPF

Faixa de renda anual R\$ mil	Alíquotas do IRPF em %	
	Nominal	Efetiva
Até 24,4	0,0	0,0
De 24,4 a 40,7	0,7	0,6
De 40,7 a 81,4	5,0	3,5
De 81,4 a 162,7	13,9	8,9
De 162,7 a 325,4	20,2	12,0
De 325,4 a 650,9	22,9	11,3
De 650,9 a 1.301,8	24,2	8,4
Mais de 1.301,8	25,8	7,0
Total / média	11,4	7,0

⁴²² ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 1, p. 226-258, abr. 2018. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/29111>. Acesso em: 2 ago. 2024, p. 233.

⁴²³ CHIEZA, Rosa Angela; FRANCHESCINI, Rejane; SANTOS, Dão Real dos. Alternativas à redução da progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 38, n. 76, p. 237-262, jun. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/82019>. Acesso em: 5 ago. 2024, p. 249.

Fonte: Gobetti e Orair.⁴²⁴

A presente tabela revela um cenário extremamente regressivo e em flagrante inconstitucionalidade. De fato, o “imposto mais progressivo” do sistema tributário brasileiro seria regressivo?

Ao analisar os resultados de maneira isolada percebe-se que quem auferir renda de R\$ 1.301.800,00 anuais (ou R\$ 108.483,33 mensais) recolhe IRPF em um percentual menor do que quem auferir renda de R\$ 81.400,00 anuais (ou R\$ 6.783,33 mensais). A partir disso, como justificar a progressividade do IRPF?

Além disso, é crucial citar as renúncias de receita tributária dentro do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido. Medidas que também podem ser consideradas políticas tributárias com impacto econômico significativo.

Tabela 24 – Estimativas das renúncias tributárias do IRPJ e CSLL

Descrição	Item	Valor total estimado (R\$ bilhões)
Isonção do Imposto de Renda sobre a parcela dos lucros distribuídos que não foram tributados pelas empresas no Lucro presumido e do Simples Nacional	2.1	18,28
Inexistência de limite global para que empresas de um mesmo grupo empresarial optem pelo regime do Lucro Presumido (o limite é o mesmo individual por empresa)	2.2	28,50
Distorção entre alíquotas aplicáveis a Pessoas Físicas e jurídicas na incidência do IR sobre Ganhos de Capital	2.3	3,80
Isonção do Imposto de Renda sobre o total dos lucros distribuídos às PF e domiciliados no exterior, tributados ou não pelas empresas	2.4	68,20
“Pejotização” de Pessoas Físicas	2.6	31,49
Dedução de despesas com o pagamento de JCP pelas empresas a Pessoas Físicas domiciliadas no exterior	2.7	22,55
Somatório dos itens 2.2, 2.3, 2.6 e 2.7		86,34
Somatório dos itens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.7		123,05

Fonte: Correia.⁴²⁵

Tabela 25 – Estimativa de distribuição e do esforço contributiva, por faixa de renda

⁴²⁴ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para discussão nº 2190). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

⁴²⁵ CORREIA, Miguel. **Desigualdade e Tributação**. Curso de curta duração promovido pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, fev. 2024. Baseando-se em: GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária**: a agenda negligenciada. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para discussão nº 2190). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

Faixa de Salário Min. Mensal	Qtde. Declarantes	Deduções Médias por Declarante (em R\$)									
		Contrib. Previden.	Dependentes	Instrução	Médicas	Livro Caixa	Pensão Alimentícia	TOTAL			
Até ½	1.173.389	19,85	115,74	12,10	50,75	0,05	11,58	210,06			
Mais de ½ a 1	501.551	213,78	134,94	18,77	65,58	0,76	8,60	442,43			
Mais de 1 a 2	1.067.416	237,20	215,72	37,71	123,28	4,04	16,82	634,77			
Mais de 2 a 3	2.744.805	290,69	230,67	43,34	130,10	10,05	17,04	721,88			
Mais de 3 a 5	8.192.562	979,67	995,08	318,01	648,60	46,58	123,18	3.111,13			
Mais de 5 a 7	4.396.494	1.894,49	1.546,88	852,64	1.676,64	156,90	334,31	6.461,86			
Mais de 7 a 10	3.403.789	2.412,77	1.648,77	1.243,18	2.702,91	325,56	589,73	9.922,93			
Mais de 10 a 15	2.563.655	3.385,60	1.651,46	1.486,11	3.762,53	652,26	850,83	11.788,79			
Mais de 15 a 20	1.187.329	5.585,13	1.745,35	1.591,24	5.129,97	1.076,90	1.206,08	16.334,66			
Mais de 20 a 30	1.087.582	8.803,69	1.765,06	1.577,92	6.451,48	1.756,50	1.717,71	22.072,36			
Mais de 30 a 40	501.726	12.875,18	1.739,49	1.524,23	8.209,40	2.722,95	2.366,35	29.437,61			
Mais de 40 a 60	400.429	15.116,45	1.739,18	1.524,60	9.042,91	4.456,16	2.874,30	34.753,61			

Fonte: Gobetti e Orair.⁴²⁶

Ainda sobre o esforço contributivo, que dentro da tributação de renda é bem maior das menores classes, nota-se na tabela acima uma visão mais aprofundada da

⁴²⁶ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para discussão nº 2190). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

situação brasileira. Resta demonstrado, portanto, que quem possui maior capacidade contributiva obtém, proporcionalmente e quantitativamente, maiores deduções no IRPF.

Nesse ponto, a título de exemplo, nota-se que um contribuinte que aufera R\$ 57.892,00 mensais obtém uma média de 60% em deduções, enquanto quem aufera R\$ 706,00 mensais obtém uma média de 29,7% em deduções.

Conclui-se, assim, que o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) brasileiro de fato não é progressivo, sendo regressivo na prática. A situação de regressividade fica mais evidente ao compararmos com a tributação de renda em outro sistema. Assim, conforme já justificado no presente capítulo, comparou-se o sistema tributário brasileiro com o australiano, a fim de evidenciar a regressividade das políticas tributárias adotadas no país.

Tabela 26 – Comparação da arrecadação tributária do Brasil e da Austrália em 2022

**Valores em reais brasileiros (BRL)*

Descrição	Brasil	Austrália
Arrecadação		
PIB	9.915,32 bi	9.579,16 bi
Total arrecadado com tributação	3.327,67 bi	2.563,84 bi
% do total arrecadado sobre o PIB	33,56%	29,00%
Renda		
Arrecadação total	912,82 bi	1.750,10 bi
% da renda na arrecadação total	27,43%	68,26%
Alíquota pessoa física	7% até 27,5%	19% até 45%
Arrecadação pessoa física	55,05 bi	1.129,38 bi
Alíquota pessoa jurídica	15%	27,5% ou 30%
Arrecadação pessoa jurídica	281,26 bi	612,59 bi
Tributação de dividendos	Não	Sim
Folha de salário	860,21 bi	127,15 bi
Consumo		
Arrecadação total	1.336,53 bi	669,36 bi
% do consumo na arrecadação total	40,16%	26,10%
Alíquota	17% até 18%	10%
Propriedade	159,03 bi	148,77 bi

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Australian Taxation Office.⁴²⁷

⁴²⁷ AUSTRALIA. Australia Bureau of Statistics. **Taxation Revenue, Australia**. 5506.0. 2022-2023. Disponível em: <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/5506.0>. Acesso em: 31 jul. 2024; BRASIL. Ministério da Fazenda. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (Cetad). **Carga Tributária no Brasil 2022: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília, DF: MF/Cetad, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2022>. Acesso em: 31 jul. 2024.

Os dados apresentados remetem à arrecadação tributária do Brasil e da Austrália no ano de 2022. Tais informações, portanto, indicam uma priorização brasileira na tributação sobre o consumo, enquanto a australiana prioriza a tributação de renda.

Tal priorização brasileira pode ser evidenciada pela representação, em porcentagem, dos segmentos na arrecadação total. O consumo representa quase metade da arrecadação do Brasil, 40,16%, enquanto a renda corresponde a um pouco mais de 1/4 do total arrecadado, 27,43%. Por consequência, os dados indicam que o sistema tributário brasileiro é regressivo, uma vez que recolhe recursos, em maior proporção, de contribuintes carentes, aumentando a desigualdade social.

Por outro lado, a tributação de renda na Austrália equivale à 68,26% do total arrecadado. Assim, mais da metade da arrecadação é proveniente da tributação progressiva. Já o consumo, embora seja importante para o sistema, apresenta uma representatividade bem menor no total arrecadado, isto é, menos da metade do valor em relação à renda: 26,10%. Diante disso, o sistema tributário australiano revela-se progressivo, pois recolhe os recursos de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes.

Apesar de os resultados do Brasil serem anuais, não se pode falar de uma anormalidade em 2022, pois o mesmo relatório demonstra que essa diferença vem se perpetuando ao longo dos anos. Apesar disso, nos últimos 10 anos existe uma onda progressiva, na qual a arrecadação da renda tem aumentado e, concomitantemente, dos bens e serviços diminuído. Contudo, ainda não é o suficiente para considerar o sistema progressivo.

A renda nos últimos 10 anos apresentou os seguintes valores arrecadados, respectivamente, em relação à arrecadação tributária total anual:

Tabela 27 – Relação da porcentagem de arrecadação de tributos de renda e bens e serviços do Brasil nos últimos 10 anos

Ano	Renda	Bens e serviços
2013	21,01%	45,98%
2014	21,01%	45,56%
2015	21,12%	44,98%
2016	22,69%	42,78%
2017	21,79%	43,80%
2018	21,70%	44,60%
2019	22,49%	43,38%
2020	22,47%	43,72%

2021	23,92%	44,02%
2022	27,43%	40,16%

Fonte: Brasil (Ministério da Fazenda).⁴²⁸

Em vista disso, pode-se afirmar que por anos a política tributária principal no Brasil é a tributação do consumo, o que inviabiliza a redistribuição de renda. Essa redistribuição é crucial para a efetivação de direitos sociais universais, o que ocorre por meio de política públicas redistributivas.⁴²⁹ Se o orçamento, entretanto, for composto por recursos de quem busca o amparo estatal, não há redistribuição de renda alguma.

Diante desse cenário, a desigualdade social cresce e se perpetua no sistema, a distribuição pessoal de renda no Brasil aponta para uma acumulação substancial de patrimônio entre os mais ricos.⁴³⁰ Deve-se, assim, ponderar se tal política tributária regressiva está de acordo com os mandamentos constitucionais que buscam justamente o efeito contrário.

Destaca-se que, apesar da aprovação da Emenda Constitucional n. 132/2023, fruto da Proposta de Emenda Constitucional n. 45/2019, que se denomina de “Reforma Tributária”, a política tributária indutora de priorização da tributação do consumo não vai mudar. Isso porque, a grande inovação da Emenda Constitucional n. 132/2023 foi a unificação de tributos indiretos, unificou-se o ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins em dois novos tributos, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviço (CBS).⁴³¹

Tal inovação, no entanto, não se traduz para novas políticas tributárias progressivas, das quais criarão ou aumentarão a tributação do patrimônio e da renda de modo a combater as desigualdades. Destaca-se, no entanto, dentro do texto final da reforma que, apesar de não provocar uma reestruturação total do modelo de

⁴²⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁴²⁹ LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972, p. 300.

⁴³⁰ CATARINO, Ricardo João; CAVALCANTE, Denise Lucena. Imposto sobre grandes fortunas: Estudo luso-brasileiro acerca de sua admissibilidade. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 37.1, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/11741>. Acesso em: 26 jul. 2024, p. 385.

⁴³¹ ARAÚJO, Lemuel Cardoso; PAULINO, Raul; MÜLLER, Ueinstein-Willy Alves. Tributação na transmissão causa mortis e doação no Brasil pós-emenda constitucional n. 132/2023. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, Almenara, v. 4, 2024. Disponível em: <http://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/2347/2006>. Acesso em: 6 ago. 2024, p. 7.

sistema, traz alguns pontos progressivos, como o artigo 9º, parágrafo terceiro, inciso II da reforma que prevê alíquota zerada para produtos da cesta básica e produtos básicos de higiene.⁴³²

Essa política tributária específica, possui cunho social, que visa combater o problema político de pobreza menstrual no Brasil, onde 1 a cada 4 meninas entre 10 e 19 anos não tem acesso a absorventes higiênicos, gerando problemas de saúde pública e de educação, pois a falta de dignidade menstrual causa a evasão escolar.⁴³³ Todavia, a referida política depende de regulamentação feita por Lei Complementar, que já foi editada, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68/2024, que foi aprovado na Câmara dos Deputados em julho de 2024 e seguiu para a votação no Senado Federal, reduz para zero as alíquotas de IBS e CBS dos absorventes higiênicos, internos ou externos, descartáveis ou reutilizáveis, em seu artigo 123, II.⁴³⁴

Da mesma maneira, o artigo 114 do PLP nº 68/2024 garante alíquota zero de IBS e CBS sobre alimentos que compõe a cesta básica (artigo 8º da Emenda Constitucional nº 132 de 2023).

Ademais, é relevante destacar que a Emenda Constitucional n. 132/2023 traz a incidência de Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor para veículos de transporte terrestre, aquático e aéreo, ou seja, jatinhos e iates. Essa mudança possui relevância social, pois, apesar de uma baixa arrecadação, é uma política tributária progressiva.

Sob outra perspectiva, o sistema tributário australiano revela uma preocupação real em tributar a pessoa física mais afortunada. Tal afirmação pode ser comprovada com três políticas tributárias progressivas presentes no sistema australiano: a) as alíquotas elevadas do imposto sobre a renda; b) tributação dos dividendos e c) existência do *Luxury Car Tax* (LCT).

⁴³² PISCITELLI, Tathiane. Nota sobre a reforma tributária: análise das perspectivas de gênero e raça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1055/2023, p. 263-273, set. 2023, p. 264-266.

⁴³³ STEFANO FILHO, Mario Di; PAGANINI, Juliana; SCANAVAQUE, Ana Julia. A relação entre políticas públicas assistenciais e tributárias sob a luz da situação de pobreza menstrual na cidade de Campinas / SP. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkesk; JAQUES, Marcelo Dias; COPELLI, Giancarlo Montagner (org.). **Políticas públicas no Brasil: ensaios para uma gestão voltada à tutela dos Direitos Humanos**. Blumenau: Dom Modesto, 2023. v. 5. p. 233-244.

⁴³⁴ BRASIL. **Projeto de Lei Complementar [PLP] nº 68, de 2024**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS e o Imposto Seletivo – IS e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2024]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2430143>. Acesso em: 8 ago. 2024.

Conforme previamente explanado, deve-se questionar se o imposto sobre a renda do Brasil é de fato progressivo, pois uma alíquota máxima de 27,5% não parece ser tão propícia a diminuir desigualdades sociais com uma faixa limite de R\$ 4.664,69. Uma pessoa de classe média, desse modo, pagaria a mesma alíquota que um bilionário, o que indica a regressividade do imposto.

Ademais, a não taxação dos dividendos contribui para que o imposto sobre a renda no Brasil não seja de fato progressivo, uma vez que não alcança grandes quantias recebidas pela porcentagem mais privilegiada da população. Não haverá evolução no sistema, enquanto não se reconhecer que o meio mais dinâmico para a desestruturação da desigualdade é a tributação progressiva no topo da hierarquia das rendas e das heranças,⁴³⁵ algo que nunca será alcançado com as políticas tributárias atuais.

Também cabe destacar que, apesar do *Luxury Car Tax* (LCT) ser considerado um tributo de baixa arrecadação, sua existência é importante para demonstrar a progressividade do sistema ao alcançar os mais abastados. No Brasil, no entanto, a maioria das políticas tributárias demonstram não englobar os mais ricos, o que pode ser exemplificado pela não incidência de IPVA sobre jatos e embarcações particulares até a reforma tributária de 2023 (Emenda Constitucional 132/2023).

Apesar disso, o princípio da capacidade contributiva está presente na Constituição brasileira. No entanto, políticas tributárias que o evoquem não ocorrem, mesmo havendo espaço constitucional para tanto. A falta de políticas tributárias progressivas no Brasil, caracterizadas por omissão legislativa, implicam na regressão de todo o sistema tributário.

5.2 Políticas públicas tributárias distributivas e seu potencial progressivo e regressivo

Conforme já mencionado no presente trabalho, as políticas tributárias interagem com a tipologia de Theodore J. Lowi apenas nas modalidades distributiva e redistributiva. Isso se justifica pelo fato de que as políticas tributárias se inter-relacionam com o sistema tributário por meio da instituição, majoração, extinção, diminuição, isenção de tributos, definindo seu sujeito passivo, além de estabilizar o

⁴³⁵ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 482.

próprio sistema permitindo o desenvolvimento, por meio da arrecadação, modelação de comportamento e simplificação.⁴³⁶

Assim, as políticas constitutivas e regulatórias não se configuram, à curto prazo, como políticas tributárias. Theodore J. Lowi⁴³⁷ faz um alerta, além de todas as políticas públicas poderem ser consideradas redistributivas à longo prazo, também as regulatórias podem:

Ou todos podem ser considerados regulatórios porque, a longo prazo, uma decisão governamental sobre o uso de recursos pode apenas substituir uma decisão privada sobre o mesmo recurso ou pelo menos reduzir alternativas privadas sobre o recurso.⁴³⁸

Em vista disso, as políticas públicas tributárias poderiam ser consideradas regulatórias à longo prazo, apesar de caracteristicamente envolver regulamentações de setores econômicos impactantes nas relações particulares.

Mesmo que haja essa ressalva, o presente projeto vai considerar as políticas públicas tributárias apenas nas tipologias à curto prazo. Isso porque as políticas de curto prazo têm um potencial de impacto extremamente relevante, conforme cita Lowi: “Mas políticas funcionam à curto prazo, e à curto prazo certos tipos de decisões governamentais podem ser feitos sem considerar os recursos limitados”.⁴³⁹

Duas considerações podem ser feitas a partir das formulações anteriores. Em primeiro lugar, as políticas públicas tributárias redistributivas sempre serão progressivas. Uma vez que essa característica faz parte da essência desse tipo de

⁴³⁶ BORGES, Antônio Moura; TEODOROVICZ, Jeferson; ESTECHE FILHO, Victor Guilherme; SIMIONI FILHO, Daniel Luiz. Políticas públicas tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da COVID-19. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 64, p. 515-539, 2021, p. 521.

⁴³⁷ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 690.

⁴³⁸ Tradução do autor. No original: “*Or all may be thought regulatory because, in the long run, a governmental decision on the use of resources can only displace a private decision about the same resource or at least reduce private alternatives about the resource*” (LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 690).

⁴³⁹ Tradução do autor. No original: “*But politics work in the short run, and in the short run certain kinds of government decisions can be made without regard to limited resources*” (LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 690).

política, a definição de “redistribuir” é justamente a tributação dos mais privilegiados em favor dos mais carentes.

Outra consideração a ser feita é o fato de as políticas públicas tributárias distributivas terem a capacidade de serem progressivas ou regressivas. O exemplo consolidado por Lowi⁴⁴⁰ de política pública distributiva é justamente uma política tributária, o denominado “benefício fiscal”, a partir daí pode-se debruçar-se sobre esse tipo de política para constatar seu potencial progressivo e regressivo.

O instituto dos benefícios fiscais foi profundamente pesquisado pela academia estadunidense, e é reputado como uma exceção ao modelo arrecadatário coletivo geralmente adotado. Tal excepcionalidade vai eleger um grupamento determinado de contribuintes para a redução do ônus tributário a ser suportado.⁴⁴¹

A partir desse cenário, três aspectos fundamentais acerca dos benefícios fiscais são elencados. O primeiro aspecto diz respeito a concepção do instituto como uma revogação parcial expressa da lei ordinária tributária.⁴⁴²

Sob outra perspectiva, o segundo aspecto assegura, invariavelmente, a garantia de uma situação mais favorável ao contribuinte do que o tratamento tributário ordinário. Caso contrário, não haveria nenhum “benefício” na política tributária escolhida.

Finalmente, o terceiro e último aspecto declara o compromisso com os objetivos da República, devendo essas políticas sempre estarem investidas de uma função garantidora de direitos sociais. Pode-se, então, entender o aludido aspecto como o mais relevante, pois impede de maneira clara uma política pública distributiva contrária aos valores constitucionais.

O Estado Democrático de Direito garante a compatibilidade de seus valores com a figura dos benefícios fiscais. No que diz respeito aos princípios constitucionais

⁴⁴⁰ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 692.

⁴⁴¹ ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, p. 295-315, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16389/9279>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 303.

⁴⁴² ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, p. 295-315, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16389/9279>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 302-304.

dos quais os benefícios fiscais se fundamentarão, sobressaem-se o princípio da isonomia e o princípio da capacidade contributiva.

Desse modo, reconhece-se a divisão dos interesses públicos entre interesses primários e secundários.⁴⁴³ Os interesses primários, nesse diapasão, derivam de valores fundamentais ao indivíduo, na medida em que os secundários emanam da manifestação do Estado como pessoa jurídica. Todavia, eventual conflito de interesse identifica a prioridade dos interesses primários, fundamentando, assim, os benefícios fiscais que embora sejam contrários aos interesses arrecadatórios do Estado, atendem o interesse público.

No tocante às isenções fiscais, modalidade de benefício fiscal, existem duas correntes doutrinárias que defendem interpretações dualista e unitária sobre o tema. A teoria dualista contempla o tributo no âmbito abstrato como a junção de fato gerador e exequibilidade da tributação, ocasião, no entanto, que a tributação se torna inexecutável. Por outro lado, a teoria unitária declara que na isenção não há sequer fato gerador, impedindo qualquer relação jurídico-tributária.⁴⁴⁴

Outrossim, apesar de discussões a respeito de aspectos teóricos dos benefícios fiscais, incontestável é a relação de dependência que esse instituto possui com os princípios constitucionais da isonomia tributária (igualdade) e da capacidade contributiva. Ambos os princípios estreitamente relacionados com a justiça fiscal.

A isonomia tributária está expressa no artigo 150, II, da Constituição de 1988, assegurando que nenhum contribuinte contará com tratamento desigual desde que se encontre em situação equivalente. A partir disso, o artigo 151 autoriza a concessão de benefícios fiscais apenas se destinados a promover o desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do Brasil, proporcionando equilíbrio. Além de garantir a isonomia, os dispositivos buscam, por intermédio de um tratamento diferenciado, igualdade material.

⁴⁴³ PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5379>. Acesso em: 25 set. 2021, p. 454.

⁴⁴⁴ PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5379>. Acesso em: 25 set. 2021, p. 453.

De outra forma, a igualdade formal aplica, de maneira uniforme, a lei tributária perante todos os contribuintes. Já a igualdade material, visa se opor que essa lei tributária estabeleça distinções arbitrárias e não razoáveis.⁴⁴⁵ Nessa linha, a aplicação da norma de modo análogo a todos os contribuintes desiguais não garante o efetivo combate às desigualdades.

A previsão do princípio da capacidade contributiva encontra-se no artigo 145, parágrafo único da Carta Magna, e preconiza por um aumento de impostos, gradativamente, de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Tal noção engendrou-se a partir dos pensamentos de Adam Smith, que reconhecia ser benéfico ao Estado se seus súditos contribuíssem até um limite de ser possível manter seu nível social; caso contrário, necessitariam de assistência do ente estatal, o que seria prejudicial para este.⁴⁴⁶

Existem, ainda, duas dimensões da capacidade contributiva, a objetiva e a subjetiva. Na objetiva, presume-se a capacidade contributiva caso o contribuinte conseguir efetivar o pagamento do tributo. A dimensão subjetiva, no entanto, analisa as particularidades da situação socioeconômica do contribuinte para averiguar se de fato esse pagamento é possível sem ameaçar o sustento do cidadão.⁴⁴⁷

A capacidade contributiva, todavia, não contempla somente a tributação sobre a renda, mas qualquer tributo do sistema tributário. Apesar disso, a expressão “sempre que possível” atua como uma desoneração expressa, equivocada, do uso do princípio, cuja atuação é, conseqüentemente, subsidiária.

Diante disso, conclui-se que os benefícios fiscais, na modalidade isenção, são constitucionais, desde que voltados aos objetivos da república, dentre os quais, a erradicação da pobreza e das desigualdades. Com base nisso, reconhece-se que os

⁴⁴⁵ PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5379>. Acesso em: 25 set. 2021, p. 457.

⁴⁴⁶ PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5379>. Acesso em: 25 set. 2021, p. 458-459.

⁴⁴⁷ PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5379>. Acesso em: 25 set. 2021, p. 459.

benefícios fiscais, como políticas tributárias distributivas, apresentam uma faceta extrafiscal, uma vez que o objetivo não é a arrecadação.

A maioria das políticas públicas tributárias pautar-se-ão na arrecadação de recursos, objetivo fiscal, uma vez que o propósito central do sistema tributário é o financiamento dos serviços públicos. No entanto, é comum a instituição de políticas públicas tributárias com função extrafiscal, com finalidade interventiva, estimulando ou desestimulando determinados comportamentos dos contribuintes, visando determinado objetivo.⁴⁴⁸

A materialização de uma política extrafiscal ocorre quando há majoração ou instituição de impostos extrafiscais ou por meio da concessão de benefícios fiscais. Assim, a maior a carga tributária objetiva dificultar, modelar, controlar ou mesmo inibir certos comportamentos. Ao contrário dos benefícios fiscais, que auxiliam no incentivo de determinado comportamento.⁴⁴⁹

Apesar do tratamento fiscal igualitário, a concessão de benefícios fiscais, tem a capacidade de executar atribuições importantes no combate às desigualdades sociais. Sendo compatível, desse modo, o texto constitucional e o tratamento desigual entre contribuintes visando seguir os vetores sociais.⁴⁵⁰

Para elucidar tal ideia, Priscila Anselmini e Marciano Buffon⁴⁵¹ destacam a concretização do bem-comum como requisito fundamental para a concessão de benefícios fiscais, considera-se “bom comum” a política cuja intenção é garantir a concretização de direitos fundamentais e desenvolvimento social. Conclui-se, pois, pela indisponibilidade da progressividade dos benefícios fiscais, sendo ilegítimos

⁴⁴⁸ ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, p. 295-315, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16389/9279>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 301.

⁴⁴⁹ ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, p. 295-315, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16389/9279>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 302.

⁴⁵⁰ BUFFON, Marciano; ARISE, Caroline Bessa. A isenção de imposto de renda para cidadãos portadores de neoplasia maligna frente ao princípio da isonomia no estado democrático de direito. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, p. 345-369, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1796>. Acesso em: 19 set. 2021, p. 352-353.

⁴⁵¹ ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, p. 295-315, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16389/9279>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 307.

qualquer benefício que busque satisfazerem interesses políticos e econômicos particulares de pessoas com relevante influência e alto poder aquisitivo, atuando pela manutenção do abismo social.⁴⁵²

A isenção do IRPF para portadores de doenças graves é um nítido exemplo de progressividade extrafiscal. Tal política é baseada na desoneração de carga tributária com o intuito de suavizar e minimizar os inquestionáveis efeitos financeiros que contribuinte sofre quando acometido da referida doença. O benefício fiscal, desse modo, preza pelos valores constitucionais mediante um tratamento tributário diferenciado.⁴⁵³

Lamentavelmente, em sentido oposto, políticas extrafiscais regressivas são verificadas. Desonerações fiscais cujo objetivo deveria ser o combate a qualquer tipo de desigualdade social, atua pela concentração de renda da parcela mais rica da população, impedindo redistribuição, como por exemplo o caso da isenção dos dividendos.⁴⁵⁴

A respeito do caso dos dividendos cabe tecer algumas considerações. As circunstâncias nas quais essa política tributária foi idealizada era de conjuntura problemática com a arrecadação, devido à diversos fatores, entre eles a evasão fiscal e a falta de investimento em atividades produtivas. Na primeira metade da década de 1990, então, procurou-se defrontar tal realidade através de uma política pública tributária distributiva extrafiscal, cujo objetivo era coibir qualquer tipo de evasões fiscais e, de maneira concomitante, impulsionar o investimento em atividades produtivas. Assim, isentou-se, de maneira total, os dividendos, os repasses do lucro líquido de uma empresa para seus acionistas.⁴⁵⁵

⁴⁵² BUFFON, Marciano; ARISE, Caroline Bessa. A isenção de imposto de renda para cidadãos portadores de neoplasia maligna frente ao princípio da isonomia no estado democrático de direito. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, p. 345-369, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1796>. Acesso em: 19 set. 2021, p. 357.

⁴⁵³ BUFFON, Marciano; ARISE, Caroline Bessa. A isenção de imposto de renda para cidadãos portadores de neoplasia maligna frente ao princípio da isonomia no estado democrático de direito. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, p. 345-369, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1796>. Acesso em: 19 set. 2021, p. 356-358.

⁴⁵⁴ STEFANO FILHO, Mario Di; BUFFON, Marciano. Benefícios fiscais regressivos: um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 138-159, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/668>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 151-152.

⁴⁵⁵ VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre distribuição de lucro e dividendo à luz do princípio constitucional da isonomia. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 76-94, 2017. Disponível em:

Nesse sentido, a lei número 9.249/1995 foi instituída, entrando em vigor a isenção total dos dividendos, que eram tributados, até aquele momento, sob uma alíquota de 15%.⁴⁵⁶

Evidentemente, não há nada ilegítimo em instituir uma política tributária distributiva e extrafiscal, mas, como toda política pública, estudos sobre seu potencial impacto são necessários, bem como análise dos resultados, a fase de avaliação. Refere-se, aqui, que no referido caso, não fora realizado nenhum estudo empírico que apoiasse a teoria de que tal providência alcançaria os resultados desejados.⁴⁵⁷

Ao invés disso, evidências científicas apontam que não há relação entre incentivo para atividades produtivas e isenção de dividendos, uma vez que a modalidade de isenção é extremamente incomum em países do G20 e outros estudados pela OCDE.⁴⁵⁸

Para corroborar com o exposto, todos os países membros da OCDE tributam os dividendos, cuja alíquota média é de 24,1%.⁴⁵⁹ Em contrapartida, somente o Brasil e a Estônia realizam essa modalidade de isenção.⁴⁶⁰

Sobre o ponto de vista da tipologia de Lowi, a política se caracteriza como distributiva e extrafiscal. Isso pois, concede a uma parcela individual e específica da

<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/542>. Acesso em: 31 jul. 2022, p. 96.

⁴⁵⁶ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão nº 2449). Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf. Acesso em: 25 set. 2021.

⁴⁵⁷ VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre distribuição de lucro e dividendo à luz do princípio constitucional da isonomia. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 76-94, 2017. Disponível em:

<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/542>. Acesso em: 31 jul. 2022, p. 85.

⁴⁵⁸ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão nº 2449). Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf. Acesso em: 25 set. 2021, p. 13.

⁴⁵⁹ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para discussão nº 2190). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024, p. 17.

⁴⁶⁰ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 127.

população, os recebedores de dividendos, um benefício fiscal, sem o intuito de arrecadar, mas sim modelar comportamento.⁴⁶¹

Deveras, a isenção de dividendos é uma política tributária regressiva flagrante, em razão da parcela da população afetada, em sua totalidade com situação socioeconômica privilegiada, e conseqüentemente onerando indiretamente a parcela mais vulnerável da população. Violando, assim, requisitos constitucionais acerca da concessão isenção fiscal, e perpetuando distorções odiosas no sistema tributário.

A razão pela qual tal política se sustenta, até hoje, é sua arena de poder, diretamente influenciada por pressões de grupos de interesse. Assim, muitos argumentos são defendidos para impedir a extinção da isenção, porém poucos se sustentam. Um dos principais argumentos baseia-se no *bis in idem* tributário, ou seja, a bitributação de um mesmo fato, pois a pessoa jurídica já teve seu lucro tributado em 15% pelo Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e em 9% pela Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL).⁴⁶²

Ocorre que o argumento citado não se sustenta, a lei instituidora da isenção, número 9.249/1995, permite que o repasse, pela pessoa jurídica, seu lucro líquido aos acionistas seja marcado como despesa, logo a base de cálculo dos tributos anteriormente referidos é diminuída.⁴⁶³ Não havendo, portanto, tributação direta desses repasses, nem pelo IRPJ nem pela CSLL.⁴⁶⁴

Outro argumento extremamente equivocado, e constantemente levantado, é que a isenção traz muitas vantagens ao país devido a um fenômeno denominado *Trickle Down Effect*. A ideia basilar é que o elevado acúmulo de renda de empresários,

⁴⁶¹ STEFANO FILHO, Mario Di; BUFFON, Marciano. Benefícios fiscais regressivos: um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 138-159, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/668>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 151.

⁴⁶² FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão nº 2449). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf. Acesso em: 25 set. 2021, p. 12.

⁴⁶³ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão nº 2449). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf. Acesso em: 25 set. 2021, p. 12-13.

⁴⁶⁴ GODOI, Marciano Seabra de; CATARINO, João Ricardo; MELO, Ana Conceição; GARCIA, Ana Carolina Moreira. Tendências da tributação internacional sobre lucros e dividendos: Um estudo comparativo entre Brasil e Portugal. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 12, n. 1, p. 92-131, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8187>. Acesso em: 1º set. 2021, p. 98.

parte mais privilegiada da sociedade, gera, por consequência, um aumento exponencial na demanda por empregos, baseando-se assim no entendimento que a riqueza será distribuída de cima para baixo, de maneira proporcional e justa.⁴⁶⁵

Todavia, é inconcebível que tal efeito ocorra, pois o *Tricke Down Effect* é cientificamente impugnado por meio de diversos estudos comparativos tanto no Reino Unido, quanto nos Estados Unidos.⁴⁶⁶ Os cenários presenciados por Margaret Thatcher, no Reino Unido entre 1980 e 1989, e por George W. Bush, nos Estados Unidos, entre 2000 e 2003, ilustraram um aumento no nível de desigualdade social gerado justamente em um contexto em que a política tributária eleita foi a de diminuição da tributação da parcela mais privilegiada da sociedade.⁴⁶⁷

Sustentando essa hipótese, Fabio Ávila de Castro⁴⁶⁸ demonstram, de maneira nítida, que o nível redistributivo de uma tributação dos dividendos ultrapassa o nível do aumento de faixas progressivas do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Para atestar a afirmação, evidenciou-se que o índice GINI, aquele que mensura a desigualdade social em nível internacional, diminuirá mais com uma tributação dos dividendos sob uma alíquota de 15% do que uma tributação do IRPF em faixas adicionais de 35% e 40%.⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre distribuição de lucro e dividendo à luz do princípio constitucional da isonomia. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 76-94, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/542>. Acesso em: 31 jul. 2022, p. 86.

⁴⁶⁶ STEFANO FILHO, Mario Di; BUFFON, Marciano. Benefícios fiscais regressivos: um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 138-159, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/668>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 152.

⁴⁶⁷ VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre distribuição de lucro e dividendo à luz do princípio constitucional da isonomia. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 76-94, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/542>. Acesso em: 31 jul. 2022, p. 86.

⁴⁶⁸ CASTRO, Fabio Ávila de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16511/1/2014_F%C3%A1bioAvilaDeCastro.pdf. Acesso em: 10 out. 2021, p. 97.

⁴⁶⁹ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão nº 2449). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf. Acesso em: 25 set. 2021, p. 17-19.

Tabela 28 – Nível redistributivo do IRPF

Nível redistributivo do IRPF de acordo com o índice GINI			
Política tributária progressiva	Receita adicional (bilhões de reais)	Índice GINI 2012	Índice GINI pós-política
15% sobre dividendos	31	0,458	0,449
20% sobre dividendos	41,5	0,458	0,446
Progressiva sobre dividendos	50	0,458	0,443
35% IRPF faixa adicional	18,5	0,458	0,453
35% e 40% IRPF faixas adicionais	29	0,458	0,450

Fonte: Fernandes, Campolina e Silveira; Castro.⁴⁷⁰

Evidenciada a ilegalidade da política tributária vigente, na qual de isenta de maneira integral os dividendos, sendo contrária à diminuição da desigualdade social. Isso se deve, pois a parte beneficiada da política distributiva representa uma ínfima parte da sociedade, que repassa à maioria os encargos que seu próprio benefício gera.

Levando isso em conta, Thomas Piketty⁴⁷¹ salienta que provavelmente o meio mais eficiente de combater a desigualdade social é a tributação progressiva e efetiva da renda e patrimônio. Em sentido contrário, a isenção dos dividendos atua em sentido contrário, preservando a renda da parcela mais privilegiada da população.

A partir disso, a revogação dessa política tributária distributiva é impreterível, devendo ser extinta através de uma política tributária redistributiva, qual seja a instituição da tributação dos dividendos. Reconhece-se, no entanto, que essa nova política enfrentaria uma arena de poder exageradamente conflituosa, uma vez que opõe diretamente os recebedores de dividendos, quase mais abastada da sociedade,

⁴⁷⁰ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão nº 2449). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf. Acesso em: 25 set. 2021, p. 17; CASTRO, Fabio Ávila de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16511/1/2014_F%C3%A1bioAvilaDeCastro.pdf. Acesso em: 10 out. 2021, p. 97.

⁴⁷¹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 499-500.

contra os não-recebedores de dividendos, resto da sociedade na qual as classes mais vulneráveis se encontram.⁴⁷²

Ocorre que em 25 de junho de 2021 foi apresentada, pelo Poder Executivo na figura do Ministério da Economia, o PL nº 2.337/2021, cujo objetivo é alterar a legislação do imposto sobre a renda por meio da revogação da isenção dos dividendos, sendo estipulada uma tributação de 20% destes. Durante as discussões políticas (*politics*), porém, sucedeu-se o fenômeno previsto por Theodore J. Lowi, o desgaste político, por pressão de grupos externo, sendo necessário a diminuição dos índices redistributivos para que a medida fosse aprovada. Assim, a alíquota foi alterada de 20% para 15%, e logrou a aprovação necessária para o encaminhamento da medida para o Senado Federal, local em que será apreciada.⁴⁷³

Nesse sentido, o sindicato de auditores fiscais da receita estadual do Rio de Janeiro exibiu dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil indicando que a política tributária redistributiva que taxa os dividendos atingiria somente 824 mil contribuintes, corroborando para o entendimento que o benefício alcança apenas o topo da pirâmide social no país. Além disso, fez-se a estimativa que durante o ano de 2019, aproximadamente os 20 mil contribuintes mais ricos do país auferiram em rendimentos não tributáveis, como lucros e dividendos, da monta de cerca de 231 bilhões de reais.⁴⁷⁴

Até o momento foram 27 anos do povo brasileiro amargura essa política que perpetua a concentração de riquezas e o abismo social presente no país. É evidente, assim, a urgência da revogação da referida política pública tributária.⁴⁷⁵

⁴⁷² STEFANO FILHO, Mario Di; BUFFON, Marciano. Benefícios fiscais regressivos: um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 138-159, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/668>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 153.

⁴⁷³ STEFANO FILHO, Mario Di; BUFFON, Marciano. Benefícios fiscais regressivos: um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 138-159, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/668>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 153-154.

⁴⁷⁴ SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO (SINFREJ). Receita diz que tributação sobre dividendos afetará apenas 824 mil pessoas no país. **Notícias Sinfrerj**, 1º jul. 2021. Disponível em: <https://www.sinfrerj.com.br/comunicacao/destaques-imprensa/receita-diz-que-tributacao-sobre-dividendos-afetara-apenas-824-mil>. Acesso em: 1º out. 2021.

⁴⁷⁵ STEFANO FILHO, Mario Di; BUFFON, Marciano. Benefícios fiscais regressivos: um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 138-159, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/668>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 153.

Alicerçado nisso, constata-se a capacidade da tributação de atuar tanto a favor do combate à desigualdade social quanto do acúmulo de riqueza. Essa característica intrínseca da tributação reflete-se no modo em que ela é instituída, podendo ao mesmo tempo ser o problema e a solução da pobreza.

Além disso, políticas tributárias regressivas ao longo do tempo podem gerar regressão social, uma vez que mantêm e mesmo aumentam a desigualdade social. O princípio da vedação do retrocesso proíbe políticas públicas que, direta ou indiretamente, ocasionem a extinção ou a deterioração de direitos sociais.⁴⁷⁶

Isso posto, as políticas tributárias regressivas nitidamente ferem os direitos sociais, devendo desde logo serem abolidas. Ademais, o princípio da vedação do retrocesso não pode ser desrespeitado mesmo com a escassez de recursos, devendo o Estado aumentar arrecadação, preferencialmente com o aumento da tributação dos mais ricos, para evitar a regressão social.⁴⁷⁷

5.3 A teoria das forças de divergência e convergência de Thomas Piketty

A obra de Thomas Piketty intitulada *O capital no século XXI* explora, de maneira crítica, o aumento gradativo dos níveis de desigualdade social no mundo, à vista da crescente acumulação de riqueza, sustentando concentrações de renda ao longo do tempo.⁴⁷⁸ A maior contribuição da obra refere-se à conclusão de que uma vez que a taxa de remuneração do capital ultrapasse a taxa de crescimento da produção e da renda, o capitalismo produzirá, de maneira automática, desigualdades arbitrárias e significativas.⁴⁷⁹

O autor batiza o referido fenômeno de *força fundamental de divergência* ($r > g$), que se traduz em uma predisposição em que períodos marcados por baixo crescimento econômico aumentam exponencialmente a remuneração do capital.

⁴⁷⁶ KOSSMANN, Edson Luís; BUFFON, Marciano. A (in)constitucionalidade da desvinculação de receitas da União (DRU) ante o princípio da proibição do retrocesso. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 285-315, maio/ago. 2021, p. 295.

⁴⁷⁷ PIERDONÁ, Zélia Luiza; FRANCISCO, José Carlos; FREIRE NETO, Lourenço de Miranda. Direitos sociais em tempos de crise: vedação ao retrocesso social e moderação judicial. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 1, p. 57-75, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/9833>. Acesso em: 23 abr. 2022, p. 65.

⁴⁷⁸ Muitas análises da obra observaram o período de 1770 até 2010 (PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 198-199).

⁴⁷⁹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 9.

Ocorre, então, a diminuição da produção e da renda, elevando simultaneamente, o acúmulo de riqueza e a desigualdade social. Desse modo, Piketty⁴⁸⁰ elucida:

Essa desigualdade fundamental, que denotarei como $r > g$, em que r é a taxa de remuneração do capital (isto é, o que rende, em média, o capital durante um ano, sob a forma de lucros, dividendos, juros, aluguéis e outras rendas do capital, em porcentagem de seu valor) e g representa a taxa de crescimento (isto é, o crescimento anual da renda e da produção), desempenhará um papel essencial nesse livro. De certa maneira, ela resume a lógica das minhas conclusões. Quando a taxa de remuneração do capital excede substancialmente a taxa de crescimento da economia – como ocorreu durante a maior parte do tempo até o século XIX e é provável que volte a ocorrer no Século XXI – então, pela lógica, a riqueza herdada aumenta mais rápido do que a renda e a produção. Basta, então, aos herdeiros poupar uma parte limitada da renda de seu capital para que ele cresça mais rápido do que a economia como um todo. Sob essas condições, é quase inevitável que a fortuna herdada supere a riqueza constituída durante uma vida de trabalho e que a concentração do capital atinja níveis muito altos, potencialmente incompatíveis com os valores meritocráticos e os princípios de justiça social que estão na base de nossas sociedades democráticas modernas [...]. Em suma, os processos de acumulação e distribuição da riqueza contém em si poderosas forças que impulsionam a divergência, ou, ao menos, levam a um nível de desigualdade extremamente elevado [...]. Em particular, é importante ressaltar que a desigualdade fundamental, $r > g$, a principal força de divergência no meu estudo, não tem relação alguma com qualquer imperfeição do mercado. Ao contrário, quanto mais perfeito (no sentido dos economistas) o mercado de capital, maior a chance de que r supere g .

Como assinalado, ao priorizar o mercado financeiro causando desvantagem à população, conforme acordado na previsão orçamentária brasileira de 2020, nenhum empresário é incentivado a investir em produção, empreender ou contratar mão-de-obra. De maneira oposta, ele será incentivado em participar da especulação na bolsa de valores, produzindo um capital individualizado, o que expande a concentração de renda.

Nessa linha, acúmulo de riqueza ao longo do tempo é caracterizado por uma curva em “U”, ou seja, se mostrava alta no século XIX, e decresceu com o passar do século XX, contudo, voltou a crescer no final do mesmo século.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 33-34.

⁴⁸¹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 31.

Piketty explica que houve um significativo crescimento econômico nos Estados Unidos e na Europa após a segunda guerra mundial, a com a constante demanda por bens e serviços permitiu que a economia permanecesse aquecida.

Com a diminuição da demanda, no entanto, o retorno financeiro do capital voltou a ser maior que o crescimento econômico, manifestando-se como uma força fundamental de divergência, durante a década de 1970. Dessa maneira, aqueles que detinham montas significantes foram capazes de investir no mercado, cujos retornos foram exacerbados e as fortunas ampliaram de modo inalcançável.⁴⁸²

A partir desse raciocínio, o século XXI está sendo caracterizado pela superação excessiva da riqueza herdada para a riqueza originada por meio da produção. Tornando, desse modo, os níveis de acumulação completamente incompatíveis com os valores da meritocracia e os princípios de justiça social.⁴⁸³

Além disso, Piketty⁴⁸⁴ faz questão de destacar que esse fenômeno não revela de maneira alguma uma imperfeição do mercado. Uma vez que a acumulação é apenas uma amostra do capitalismo funcionando perfeitamente.

Isto posto, a justificativa da curva em “U” é baseada na teoria das forças de convergência e de divergência.⁴⁸⁵ A força de convergência tem a capacidade de redistribuir riquezas de modo mais equânime e impulsionar a redução das desigualdades; a força de divergência, contudo, é capaz de concentrar a riqueza no topo da pirâmide social, aumentando assim o abismo entre segmentos da sociedade.⁴⁸⁶

A conjuntura capitalista, contudo, busca o lucro e elenca valores, como a justiça social, como subsidiários. É de responsabilidade do Estado, então, se impor com o auxílio de políticas públicas tributárias, assegurar que políticas sociais sejam cumpridas.

A redistribuição, assim, deverá ser materializada pelas políticas públicas, visando, no entanto, uma efetiva transferência de riqueza. Dependendo, dessa

⁴⁸² PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 32.

⁴⁸³ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 33.

⁴⁸⁴ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 34.

⁴⁸⁵ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021, p. 628.

⁴⁸⁶ Muitas análises da obra observaram o período de 1770 até 2010 (PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 29).

maneira, de uma arrecadação progressiva, oriunda da camada mais privilegiada da sociedade.

Deduz-se, a partir disso, que uma arrecadação originada majoritariamente da camada mais carente da população é considerada uma força de divergência, isto é, aumenta a desigualdade latente já existente.

A esse respeito, Piketty⁴⁸⁷ leciona a existência de duas grandes forças de convergência. A primeira grande força de convergência é a difusão do conhecimento, a educação, pois produz uma qualificação da mão de obra.⁴⁸⁸ Uma vez que a falta de educação pode excluir grupos sociais inteiros dentro de um contexto de economia globalizada.⁴⁸⁹

Já a segunda grande força de convergência é o tributo, potencialmente revestido como ferramenta erradicadora ou perpetuadora de desigualdades.

Sobre o tema, Piketty⁴⁹⁰ afirma:

Claro, em teoria, nada impede que se imagine uma sociedade onde os impostos representariam dois terços ou três quartos da renda nacional, a partir do momento em que eles fossem arrecadados de uma maneira transparente, eficaz e aceita por todos, e sobretudo que fossem utilizados para financiar as necessidades e os investimento julgados prioritários, como, por exemplo, a educação, a saúde, a cultura, a energia limpa e o desenvolvimento sustentável. O imposto não é nem bom, nem ruim em si: tudo depende da maneira como ele é arrecadado e do que se faz com ele.

A partir disso, a política pública tributária se mostra determinante para constatar qual a prioridade será perseguida pelo Estado no orçamento pública. Uma vez que, ao tributar a renda e a propriedade dos mais privilegiados, a redistribuição de renda será impulsionada, mediante o financiamento de políticas públicas sociais dos mais carentes. Nada obstante, tributar os mais carentes propulsará o acúmulo de riqueza. Depende-se, assim, da ênfase dada à política tributária escolhida.

⁴⁸⁷ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 27.

⁴⁸⁸ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 26-28.

⁴⁸⁹ CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 628.

⁴⁹⁰ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 469.

As duas principais maneiras de redistribuir é através da tributação direta das grandes riquezas ou ainda das heranças, impedindo que grandes montantes de capital se formem. Rodrigues e Daniel⁴⁹¹ elencam, de maneira oportuna, que a perpetuidade das desigualdades causadas pela elevada concentração de capital está ligada à falta de tributação das heranças. Apontam:

Percebe-se que se não existem mecanismos capazes de equilibrar as diferenças entre aqueles que possuem altos ganhos de capital, provenientes das quantias recebidas por herança, daqueles que não as receberam, ou receberam valores muito pequenos, ocorre um desequilíbrio, culminando em uma desigualdade desencadeada pelo fator hereditário. Desse modo, o papel da tributação, aqui especialmente do ITCMD, no que tange às transmissões *causa mortis* é fundamental para a concretização da justiça social.

Nesse ponto, qual seja de impedir que grandes fortunas sejam formadas, o modelo brasileiro é extremamente ineficaz. Tem-se a tributação das heranças no Brasil por intermédio do ITCMD (Imposto sobre transmissão *causa mortis* ou doação) que apresenta uma alíquota proporcional fixa no Estado de São Paulo de 4%, tendo a alíquota máxima, sob controle do Senado pela Resolução Senado 9/92, fixada em 8%,⁴⁹² apenas 9 dos 27 estados da federação adotam tal alíquota.⁴⁹³

Sob esse aspecto, o Estado do Rio Grande do Sul inovou, sendo o primeiro estado da federação a implementar uma tabela progressiva de ITCMD, ainda em 1989, por intermédio da Lei Estadual 8.821/1989. Sua tabela progressiva consiste em:

Tabela 29 – Alíquotas progressivas do ITCMD do estado do Rio Grande do Sul
(artigo 18 da Lei Estadual nº 8.821/1989)

Alíquota	Base de cálculo
0%	Até R\$ 51.800,00
1%	De R\$ 51.800,01 até R\$ 103.600,00
2%	De 103.600,01 até R\$ 155.400,00

⁴⁹¹ RODRIGUES, Hugo Thamir; DANIEL, Marli. Direito constitucional ao recebimento de herança e o ITCMD: contribuições jurídicas de políticas públicas tributárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 38, n. 2, p.118-134, jul./dez. 2022, p. 129.

⁴⁹² SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães; SERRANO, Marina Magalhães. Os impostos sobre transmissões: delimitação e aplicabilidade do princípio da progressividade. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 1, n. 77, p. 589-607, jan./mar. 2024. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/7019>. Acesso em: 23 jul. 2024, p. 605.

⁴⁹³ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 126.

3%	De 155.400,01 até R\$ 233.100,00
4%	De R\$ 233.100,01 até R\$ 310.800,00
5%	De R\$ 310.800,01 até R\$ 518.000,00
6%	De R\$ 518.000,01 até R\$ 777.000,00
7%	De R\$ 777.000,01 até R\$ 1.295.000,00
8%	Acima de R\$ 1.295.000,01

Fonte: Rio Grande do Sul.⁴⁹⁴

Tal tabela foi alvo de ações judiciais questionando a constitucionalidade da progressividade dentro da tributação de heranças. Assim, após a declaração de constitucionalidade da lei estadual pelo Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (AgR-RE) nº 542.485 de 2013⁴⁹⁵ instaurado um movimento orgânico de progressividade dentro da seara tributária quanto às heranças.

Corroborando com tal afirmação, observa-se que o Estado do Rio de Janeiro e do Ceará apresentam alíquotas progressivas de ITCMD oriundas de leis estaduais após 2013 (ano de julgamento do AgR-RE nº 542.485/RS).

Tabela 30 – Relação de alíquotas de ITCMD em alguns estados do Brasil.

Estado	Alíquota	Lei
Rio Grande do Sul	0-8%	Lei Estadual nº 8.821/1989
São Paulo	4%	Lei Estadual nº 10.705/2000
Minas Gerais	5%	Lei Estadual nº 14.914/2003
Amazonas	2%	Lei Complementar Estadual nº 19/1997
Mato Grosso do Sul	6%	Lei Estadual nº 1.810/1997
Rio de Janeiro	4%-8%	Lei Estadual nº 7.174/2015
Ceará	2%-8%	Lei Estadual nº 15.812/2015

Fonte: Araújo, Paulino e Müller.⁴⁹⁶

É relevante mencionar projetos que visam alterar esse cenário regressivo. Primeiramente tem-se um Projeto de Resolução do Senado nº 57/19, de autoria de

⁴⁹⁴ RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 8.821, de 27 de janeiro de 1989**. Institui o imposto de transmissão “*causa mortis*” e doação, de quaisquer bens ou direitos. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, [1989]. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=19586&hTexto=&Hid_IDNorma=19586. Acesso em: 7 ago. 2024.

⁴⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 542.485/RS**. Agravante: Eliana Corna Só. Agravado: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Marco Aurélio, 19 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3477266>. Acesso em: 7 ago. 2024.

⁴⁹⁶ ARAÚJO, Lemuel Cardoso; PAULINO, Raul; MÜLLER, Ueinstein-Willy Alves. Tributação na transmissão causa mortis e doação no Brasil pós-emenda constitucional n. 132/2023. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, Almenara, v. 4, 2024. Disponível em: <http://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/2347/2006>. Acesso em: 6 ago. 2024, p. 8-9.

Cid Gomes (PSB), que almejava a alteração da alíquota máxima para 16%.⁴⁹⁷ Também há um Projeto de Lei Estadual nº 7 de 2024 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que cria uma tabela de alíquotas progressivas para o ITCMD de autoria de Donato (PT).⁴⁹⁸

Tabela 31 – Alíquotas progressivas do ITCMD do estado de São Paulo (Projeto de Lei Estadual nº 7/2024)

Alíquota	Valor da base de cálculo
2%	Igual ou inferior a R\$ 353.600,00
4%	Acima de R\$ 353.600,00 e igual ou abaixo de R\$ 3.005.600,00
6%	Acima de R\$ 3.005.600,00 e igual ou abaixo de R\$ 9.900.800,00
8%	Exceder R\$ 9.900.800,00

Fonte: São Paulo.⁴⁹⁹

Entretanto, salienta a arena de poder conflituosa de tal política tributária, por mais que o projeto seja atrativo aos olhos da luta pelo combate à pobreza, resta claro que eventuais medidas são de difícil aprovação. A partir disso, é lembrado o Projeto de Lei Estadual da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo n. 250 de 2020 que também trazia tabela de alíquotas progressivas.

O referido projeto, ao contrário do projeto n. 07 de 2024, apresentava faixa de isenção e estimativa de arrecadação. A esse respeito, no ano de 2019 no Estado de São Paulo arrecadou-se 3,15 bilhões de reais de ITCMD, com alíquota única. Já a expectativa de arrecadação com alíquotas progressivas (0%-8%) era de 6 bilhões de reais, a serem destinados para a saúde (4,2 bilhões de reais) e para a educação (1,8

⁴⁹⁷ SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães; SERRANO, Marina Magalhães. Os impostos sobre transmissões: delimitação e aplicabilidade do princípio da progressividade. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 1, n. 77, p. 589-607, jan./mar. 2024. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/7019>. Acesso em: 23 jul. 2024, p. 605.

⁴⁹⁸ SÃO PAULO (Estado). **Projeto de Lei nº 7, de 2024**. Altera a lei n. 10.705, de 28 de dezembro de 2000, que dispõe sobre o Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD visando a instituição de alíquotas progressivas no âmbito do Estado de São Paulo. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: São Paulo, [2024]. Disponível em: <https://www.doe.sp.gov.br/legislativo/expediente/projeto-de-lei-n-7-de-2024-202402022116695115437>. Acesso em: 5 ago. 2024.

⁴⁹⁹ SÃO PAULO (Estado). **Projeto de Lei nº 7, de 2024**. Altera a lei n. 10.705, de 28 de dezembro de 2000, que dispõe sobre o Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD visando a instituição de alíquotas progressivas no âmbito do Estado de São Paulo. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: São Paulo, [2024]. Disponível em: <https://www.doe.sp.gov.br/legislativo/expediente/projeto-de-lei-n-7-de-2024-202402022116695115437>. Acesso em: 5 ago. 2024.

bilhões de reais). Tal medida aumentaria o orçamento da saúde no estado em 18%. O projeto foi arquivado.

Tabela 32 – Alíquotas progressivas de ITCMD de São Paulo
(Projeto de Lei Estadual nº 250 de 2020)

Alíquota	Valor da base de cálculo
0%	Até R\$ 319.700,00
4%	Sobre o que exceder R\$ 319.700,00 até R\$ 959.100,00
5%	Sobre o que exceder R\$ 959.100,00 até R\$ 1.598.500,00
6%	Sobre o que exceder R\$ 1.598.500,00 até R\$ 2.237.900,00
7%	Sobre o que exceder R\$ 2.237.900,00 até R\$ 2.877.300,00
8%	Sobre o que exceder R\$ 2.877.300,00

Fonte: São Paulo.⁵⁰⁰

Em sentido contrário aos movimentos que claramente buscam tornar a tributação das heranças mais progressiva, a Reforma Tributária (PEC 45/2019 que se transformou em Emenda Constitucional n. 132/2023) não trouxe nenhuma reforma estrutural nesse caminho. A grande alteração trazida pela Emenda Constitucional n. 132/2023 foi no tocante à competência da cobrança do tributo, que era do Estado no qual se processava o inventário ou arrolamento e passa ao Estado do qual o de *cujus* era domiciliado.⁵⁰¹

Por outro lado, embora essas propostas de políticas públicas tributárias progressivas sejam encorajadas e admiradas com ânimo, ainda é um patamar de tributação de heranças bem abaixo do cenário internacional. Muitos países da Europa tributam de maneira mais onerosa as heranças, em patamares muito superiores. A partir dessa afirmação, observa-se que:

Tabela 33 – Principais modelos de tributação da herança na Europa

Estado-membro	Grupo favorecido		Grupo mais taxado	
	Menor alíquota	Maior alíquota	Menor alíquota	Maior alíquota
Bélgica (Bruxelas)	3%	30%	40%	80%
Bélgica (Flandres)	3%	27%	45%	65%

⁵⁰⁰ SÃO PAULO (Estado). **Projeto de Lei nº 250, de 2020**. Altera a Lei nº 10.705, de 28 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a instituição do Imposto sobre a Transmissão “*causa mortis*” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, visando à mitigação dos efeitos da pandemia do novo coronavírus - COVID-19 no âmbito do Estado. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: São Paulo, [2024]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000322805>. Acesso em: 5 ago. 2024.

⁵⁰¹ ARAÚJO, Lemuel Cardoso; PAULINO, Raul; MÜLLER, Ueinstein-Willy Alves. Tributação na transmissão causa mortis e doação no Brasil pós-emenda constitucional n. 132/2023. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, Almenara, v. 4, 2024. Disponível em: <http://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/2347/2006>. Acesso em: 6 ago. 2024, p. 7.

Bélgica (Walloon)	3%	30%	30%	80%
Bulgária	0,4%	0,8%	3,3%	6,6%
Dinamarca	15%	15%	36,25%	36,25%
Alemanha	7%	30%	30%	50%
Irlanda	33%	33%	33%	33%
Grécia	0%	10%	0%	40%
Espanha	7,65%	34%	15,3%	68%
França	5%	45%	60%	60%
Croácia	5%	5%	5%	5%
Itália	4%	4%	8%	8%
Lituânia	5%	10%	5%	10%
Luxemburgo	0%	0%	15%	48%
Hungria	9%	18%	9%	18%
Holanda	10%	20%	30%	40%
Polônia	3%	7%	12%	20%
Eslovênia	0%	0%	12%	39%
Finlândia	0%	19%	0%	35%

Fonte: Commission Européenne.⁵⁰²

A tabela anterior demonstra um cenário com muitas discrepâncias, em que há países que de fato tributam as heranças de maneira extremamente progressiva e assídua, como Dinamarca, a Polônia, Holanda, Grécia, Hungria, Finlândia e Eslovênia. Por outro lado, alguns países tributam as heranças de modo elevado, em alíquotas que poderiam ser consideradas, no cenário brasileiro, como confiscatórias, como a Bélgica, Alemanha, Espanha e França.

Já acerca de proporcionalidade, alguns países não apresentam tabela progressiva, mas de fato tributam as heranças de maneira eficiente, como a Irlanda. Por fim, Itália, Croácia, Bulgária e Lituânia apresentam alíquotas singelas, pouco progressivas.

Sob a perspectiva de uma alíquota média, o Brasil se encontra bem abaixo de muitos países da OCDE. André Alves Portella e Rebeca Bárbara Guimarães demonstram:⁵⁰³

⁵⁰² COMMISSION EUROPÉENNE. **Cross-country review of taxes on wealth and transfers of wealth**. Taxation Studies 0051, Directorate General Taxation and Customs Unions, European Commission. Outubro, 2014; BUEKENHOUDT, Jacques. **Les successions en Belgique et dans l'Union européenne: principes généraux**. Bruxelles: Commission Européenne, 2014. Disponível em: <http://sfpe-seps.be/wp-content/uploads/2019/06/succession-fr.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

⁵⁰³ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 126.

Tabela 34 – Alíquotas médias do Brasil versus países da OCDE

Alíquota	País
40%	Inglaterra
32,5%	França
30%	Japão
29%	Estados Unidos da América
28,5%	Alemanha
25%	Suíça
24%	Luxemburgo
13%	Chile
6%	Itália
3,8%	Brasil

Fonte: Portella e Guimarães.⁵⁰⁴

Todavia, uma vez que a grande riqueza já se formou, Piketty aponta a tributação do capital global como remédio a essa concentração.

5.4 Solução de Piketty: a tributação do capital global

Levanto esse raciocínio adiante, Piketty⁵⁰⁵ estabelece a tributação progressiva, isto é, aquela que alcança a classe mais privilegiada, subsidiando serviços públicos para a classe mais carente, como força de convergência. Diz-se convergência pois, ela vai auxiliar o combate das desigualdades sociais que o próprio sistema capitalista impôs.

Ainda a partir dos pensamentos de Piketty,⁵⁰⁶ a tributação regressiva, baseada no consumo, vai aumentar a desigualdade e concentrar a riqueza, pois é só apenas por meio da renda e propriedade que o grau de riqueza é manifesto de forma precisa, diferente do consumo. Contudo, a própria tributação será a ferramenta capaz de reverter a regressividade do sistema.

A solução, assim, para o economista francês é a tributação do capital global por meio de um imposto progressivo sobre o capital.⁵⁰⁷ Tal medida seria uma política

⁵⁰⁴ PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020, p. 126.

⁵⁰⁵ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 481.

⁵⁰⁶ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 481.

⁵⁰⁷ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 517.

tributária progressiva e redistributiva, gerando indiscutivelmente uma força de convergência.

Ao analisar-se a experiência internacional com o *wealth tax* (tributação das riquezas) resta nítido sua importância apesar da instabilidade de arrecadação.

Tabela 35 – Representação da arrecadação do *wealth tax* no PIB

País	2000-2003	2004-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uruguai	0,75	1,01	1,05	1,18	1,08	1,06	1,06	1,06	1,14	1,11
Colômbia	0,48	0,18	0,69	0,44	0,41	0,72	0,66	0,63	0,58	0,69
Argentina	n.d.	0,30	0,29	0,32	0,31	0,27	0,27	0,31	0,31	0,31
Suíça	1,20	1,20	1,19	1,20	1,17	1,13	1,12	1,17	1,21	1,24
Noruega	0,50	0,45	0,43	0,51	0,48	0,47	0,46	0,47	0,45	0,40
França	0,16	0,19	0,21	0,18	0,22	0,21	0,24	0,21	0,24	0,24
Espanha	0,20	0,20	0,26	0,06	0,06	0,06	0,14	0,20	0,18	0,18
Islândia	0,70	0,10	0,00	0,00	0,24	0,37	0,53	0,47	0,54	0,03
Itália	0,07	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,07	0,07	0,06	0,06

Fonte: OECD.⁵⁰⁸

Com uma clara baixa nas arrecadações, por inúmeros motivos, incluindo a evasão fiscal, o Poder Legislativo de muitos países buscou repensar a tributação das grandes riquezas e fizeram uma transição para a tributação do patrimônio acumulado. Na prática o efeito é o mesmo, busca-se alcançar o patrimônio dos cidadãos que detêm maior capacidade contributiva, devido a um acúmulo de capital desacerbado, visando combater um aumento acelerado da desigualdade social.

⁵⁰⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr. Acesso em: 28 jul. 2024; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **The role and design of net wealth taxes in the OECD**. Tax Policy Studies, n. 26. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/04/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_g1g89919/9789264290303-en.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

Tabela 36 – Principais modelos de tributação do patrimônio

País	Ano-base	Competência	Base de cálculo	Contribuintes	Limite de isenção	Alíquotas (em %)	Receita pelo PIB (% 2015)	Parte na receita (% 2015)
Uruguai	2015	Central	Patrimônio Líquido	Pessoa Física e Jurídica	130.000	0,7 a 3,0	1,11	6,5
Colômbia	2017	Central	Patrimônio Líquido	Pessoa Física e Jurídica	336.000	0,125 a 1,5	0,69	4,3
Argentina	2017	Central	Patrimônio Bruto	Pessoa Física	61.700	0,5	0,31	1,2
Suíça	2015	Regional e Local	Patrimônio Líquido	Pessoa Física	116.000	0,1 a 0,94	1,24	11,3
Noruega	2015	Regional e Local	Patrimônio Líquido	Pessoa Física	119.000	1,0	0,40	7,0
França	2015	Central	Patrimônio Líquido	Pessoa Física com patrimônio acima de US\$ 1,39 milhões	850.000	0,5 a 1,5	0,25	1,7
Espanha	2015	Central e Regional	Patrimônio Líquido	Pessoa Física	744.000	0,5 a 2,5	0,18	1,2

Fonte: OECD.⁵⁰⁹

Ao compararmos o ano de 2015 vemos uma arrecadação mais pujante da tributação do patrimônio líquido do que das grandes riquezas. Assim, nota-se a tendência de vários países da Europa tributarem nesses moldes.

Tabela 37 – Principais modelos de tributação do patrimônio na Europa

Estado-membro	Limite de isenção em Euro	Faixas progressivas	Alíquota
Espanha <i>Impuesto sobre el patrimonio</i>	700.000	8	0,2% até 2,5%
França <i>Impôt de solidarité sur la fortune</i>	1.300.000	6	0% até 1,5%
Itália <i>Imposta di bollo su conti corrente e attività finanziarie</i>	5.000	0	34.20 Euros por conta + 0,2% de outros investimentos
Holanda <i>Inkomstenbelasting</i>	21.140	0	1,2% (30% sob 4% da renda)

Fonte: Commission Européenne⁵¹⁰

⁵⁰⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr. Acesso em: 28 jul. 2024; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **The role and design of net wealth taxes in the OECD**. Tax Policy Studies, n. 26. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/04/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_g1g89919/9789264290303-en.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

⁵¹⁰ COMMISSION EUROPÉENNE. **Cross-country review of taxes on wealth and transfers of wealth**. Taxation Studies 0051, Directorate General Taxation and Customs Unions, European Commission. Outubro, 2014.

Uma política nesses moldes, no entanto, vai encontrar uma arena de poder altamente conflituosa, conforme Lowi.⁵¹¹ Buscando, então, superar essa arena de poder, Piketty elenca alguns requisitos para que esse tipo de tributação floresça, visto que em diversos casos ela não prosperou.⁵¹²

Inicialmente, faz-se necessário declarações pré-preenchidas, visando a transparência sobre o real patrimônio e ativos financeiros dos contribuintes.⁵¹³ O sucesso da implementação de uma tributação nesse enquadramento vai depender da capacidade de calcular corretamente o patrimônio líquido de cada contribuinte, evitando evasões fiscais. O Brasil, por exemplo, utiliza esse modelo de declarações para o IRPF.⁵¹⁴

Outro requisito trazido pelo autor francês é a progressividade e a periodicidade. Aqui, entende-se por progressividade o aumento gradual da alíquota do imposto, tornando a relação entre o fisco e contribuinte mais real possível, ao adequar à verdadeira condição socioeconômica. A partir disso, as alíquotas devem ser progressivas, aumentando sucessivamente, uma vez que estudos já constataram que alíquotas fixas são regressivas, além de ser anual.⁵¹⁵

Além disso, o imposto deve visar uma arrecadação moderada, isto é, não ser confiscatório e nem ter a pretensão de ser fixada em números elevados, pois acabariam com o potencial arrecadatório.⁵¹⁶ Piketty,⁵¹⁷ sob esse ponto de vista, indica que a melhor maneira seria percentuais mínimos.

⁵¹¹ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 711.

⁵¹² ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. A tributação sobre o capital no Brasil: um estudo a partir dos debates internacionais. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, Montes Claros, v. 16, p. 84-106, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://direito.fasa.edu.br/k/bej/13479810.pdf>. Acesso em: 23 maio 2022, p. 89.

⁵¹³ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 506-507.

⁵¹⁴ BUFFON, Marciano; ANSELMINI, Priscila. O imposto mundial sobre o capital: da sua relevância sociojurídica para a redução da desigualdade de renda e patrimônio, a partir de Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 12, n. 1, p. 1-26, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8186>. Acesso em: 24 jun. 2022, p. 8.

⁵¹⁵ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 515.

⁵¹⁶ BUFFON, Marciano; ANSELMINI, Priscila. O imposto mundial sobre o capital: da sua relevância sociojurídica para a redução da desigualdade de renda e patrimônio, a partir de Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 12, n. 1, p. 1-26, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8186>. Acesso em: 24 jun. 2022, p. 9.

⁵¹⁷ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 514-515.

Outra questão diz respeito aos “paraísos fiscais”, locais com baixo índice de tributação e alta legislação acerca de sigilo fiscal, destino ideal de evasões fiscais. Assim, a OCDE desenvolve mecanismos em prol da transparência fiscal, dentre tais documentos destacam-se a *base erosion and profit shifting* (BEPS) – ou erosão de base e transferência de lucros –, o Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) – ou a Lei de Conformidade Tributária de Contas Estrangeiras – e a Norma de Comunicação Comum (CRS), na qual o Brasil é signatário tem por finalidade a troca automática de informações.⁵¹⁸

Piketty⁵¹⁹ salienta, no entanto, que a troca automática é a melhor opção de demonstrar efetividade no combate à evasão fiscal. Apesar disso, barreiras legislativas internas são potenciais óbices para esses novos *standards* automáticos, contudo a ordem internacional não parece querer frear, sendo, na maioria das vezes, os países compelidos a se ajustar.⁵²⁰

Nessa linha, Piketty⁵²¹ estipulou que o caminho mais eficaz para a tributação do capital global seria:

Qual seria a tabela de cálculo ideal? Como sempre, não existe uma fórmula matemática que permita responder essa pergunta, que é um problema de deliberação democrática. No que concerne aos patrimônios inferiores a 1 milhão de euros. Seria coerente integrá-los num mesmo imposto progressivo sobre o capital, por exemplo, com uma taxa de ordem de 0,1% para patrimônios líquidos abaixo de 200.000 euros e uma taxa de 0,5% para a fração compreendida entre 200.000 e 1 milhão de euros. Isso viria a substituir o imposto sobre imóveis (ou property tax), que na maior parte dos países faz as vezes de imposto sobre o patrimônio para a classe média patrimonial.

No Brasil a discussão sobre a tributação do capital global é estabelecida a partir do IGF (Imposto sobre Grandes Fortunas). Esse tributo tem previsão constitucional e até o momento foi a única modalidade tributária prevista e não instituída, com a

⁵¹⁸ BUFFON, Marciano; ANSELMINI, Priscila. O imposto mundial sobre o capital: da sua relevância sociojurídica para a redução da desigualdade de renda e patrimônio, a partir de Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 12, n. 1, p. 1-26, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8186>. Acesso em: 24 jun. 2022, p. 8.

⁵¹⁹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 509.

⁵²⁰ ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; STEFANO FILHO, Mario Di. Troca de informações no âmbito de acordos de bitributação: A transparência fiscal em face do ordenamento jurídico interno. **Revista NOMOS**, Fortaleza, v. 37, n. 2, p. 139-161, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/6597/71802>. Acesso em: 19 nov. 2022, p. 158.

⁵²¹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 515.

exceção das tributações excepcionais como o Imposto Extraordinário de Guerra (IEG).⁵²²

Além disso, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza elenca o IGF como sua fonte financiadora.⁵²³ Ora, se o combate das desigualdades social e erradicação da pobreza é, expressamente, objetivo da república e o fundo específico para isso não tem sua fonte de custeio disponível por meio de uma falta de política tributária de instituição, logo conclui-se que o Brasil não almeja tal objetivo.

Conforme descrito anteriormente, a instituição do IGF requer uma arena de poder extremamente conflituosa. A partir disso, diversas foram as tentativas de criar o tributo, que não prosperou no Congresso Nacional.

A pressão de grupos de interesse são sistematicamente pontuais em apontar as contrariedades de tal medida, quais sejam: 1) possível fuga de capital do Brasil; 2) evasão fiscal; 3) alto custo de cobrança; 4) pouco potencial arrecadador; 5) *bis in idem* tributário; 6) dificuldade de definição de “grande fortuna”; e 7) sua extinção em muitos países europeus.⁵²⁴

No entanto, muitos desses pontos já são contrapostos cientificamente. Assim: 1) o Brasil tem menor carga tributária que países economicamente pujantes da OCDE; 2) há troca de informações automáticas nos moldes da OCDE; 3) a Secretaria da Receita Federal tem meios de cobrança por meio do sistema do IRPF; 4) o potencial arrecadatário seria o equivalente a países como Canadá e Espanha, na faixa de 70 a 80 bilhões anuais; 5) projetos preveem compensação de demais tributos; 6) em média R\$ 22,5 milhões, alguns projetos visam R\$ 50 milhões; 7) esses países europeus praticamente extinguiram a desigualdade, pois é ínfima.⁵²⁵

⁵²² SANTOS, Julia Pires Peixoto dos; STEFANO FILHO, Mario Di; CASALINO, Vinícius Gomes. Imposto sobre grandes fortunas e fundo de combate e erradicação da pobreza: competência tributária, omissão inconstitucional e violação de direitos fundamentais. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 15, n. 4, p. 172-195, 2020. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8153>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 179.

⁵²³ SANTOS, Julia Pires Peixoto dos; STEFANO FILHO, Mario Di; CASALINO, Vinícius Gomes. Imposto sobre grandes fortunas e fundo de combate e erradicação da pobreza: competência tributária, omissão inconstitucional e violação de direitos fundamentais. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 15, n. 4, p. 172-195, 2020. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8153>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 181.

⁵²⁴ SANTOS, Julia Pires Peixoto dos; STEFANO FILHO, Mario Di; CASALINO, Vinícius Gomes. Imposto sobre grandes fortunas e fundo de combate e erradicação da pobreza: competência tributária, omissão inconstitucional e violação de direitos fundamentais. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 15, n. 4, p. 172-195, 2020. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8153>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 183-185 e 189.

⁵²⁵ SANTOS, Julia Pires Peixoto dos; STEFANO FILHO, Mario Di; CASALINO, Vinícius Gomes. Imposto sobre grandes fortunas e fundo de combate e erradicação da pobreza: competência

Acerca dos projetos mais recentes, nos últimos dez anos, tem-se quatro projetos relevantes: o PLS nº 315/2015, o PLP nº 183/2019, o PLP nº 49/2020 e o PLP nº 50/2020.

Primeiramente, o PLS nº 315/2015 é de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS). O projeto estipula como hipótese de incidência o patrimônio de 50 milhões de reais, conforme a declaração do IRPF. A alíquota prevista é de 1%, podendo ser parcelado em até 8 vezes, respeitando a compensação de Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e ITCMD. Atualmente, o projeto se encontra na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) desde 26 de maio de 2015.

Já o PLP nº 183/2019, de autoria do Senador Plínio Valério (PSDB/AM), traz como hipótese de incidência o valor bruto em patrimônio líquido que ultrapassar 12 mil vezes o limite mensal de isenção do IRPF, qual seja: R\$ 1.903,98. Assim, a hipótese de incidência seria R\$ 22.847.760,00. Contudo, diferente do PLS nº 315/2015, o PLP nº 183/2019 apresenta uma tabela de progressividade:

Tabela 38 – Alíquotas progressivas do IGF (PLP nº 183/2019)

Base de incidência	Valor	Alíquota
0 a 12 mil vezes o limite de isenção mensal do IRPF	Até R\$ 22.847.760,00	0%
12 a 20 mil vezes	Até R\$ 38.079.600,00	0,5%
20 mil a 70 mil vezes	Até R\$ 133.278.600,00	0,75%
Superior a 70 mil vezes	Superior a R\$ 133.278.600,00	1%

Fonte: Brasil (2019, art. 4^o).⁵²⁶

Há, também, a exclusão de imóveis de pequeno valor e utilizados para o trabalho, assim como a compensação de ITR, IPTU, IPVA, ITBI e ITCMD. O projeto prevê a vinculação ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e está na CAE desde 6 de agosto de 2019.

tributária, omissão inconstitucional e violação de direitos fundamentais. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 15, n. 4, p. 172-195, 2020. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8153>. Acesso em: 4 set. 2021, p. 183-185 e 189.

⁵²⁶ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 183, de 2019**. Regulamenta o disposto no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, para instituir o Imposto Sobre Grandes Fortunas. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137929>. Acesso em: 24 set. 2021.

Com o advento da pandemia de Covid-19 no Brasil e a combinação de falta de arrecadação e aumento de gastos gerado ao Estado,⁵²⁷ viu-se na necessidade de buscar alternativas. Assim, dois projetos foram apresentados nesse contexto.

Em razão disso, o PLP nº 49/2020, de autoria do Deputado Federal Elias Vaz (PSB/GO), foi o primeiro projeto a tratar da tributação do capital global em um contexto de pandemia, contudo ele não prevê a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, mas sim um Empréstimo Compulsório sobre as Grandes Fortunas. A alíquota estipulada é de 3% à patrimônios que excedam o valor de R\$ 1 bilhão a ser cobrada uma única vez e devolvida em até 20 anos.

A destinação expressa é de 40% para a saúde, 20% para programas de permanência de vínculo empregatício, 20% para empresas de pequeno porte e 20% para a população em estado de vulnerabilidade. O projeto encontra-se apensado ao PLP nº 34/2020, que visa instituir um empréstimo compulsório devido à pandemia. Em relação à sua tramitação, o projeto está aguardando parecer da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) desde 9 de abril de 2021.

Por fim, o PLP nº 50/2020, de autoria da Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), visa à instituição concomitante do IGF e de um Empréstimo Compulsório sobre Grandes Fortunas. A incidência é idêntica ao PLP nº 183/2019, com a mesma tabela progressiva. Já o Empréstimo Compulsório teria alíquota de 4% a partir da primeira faixa progressiva do referido imposto. O projeto está na CAE desde 5 de agosto de 2021.

Apesar de entender o grande conflito que a arena de poder que tal política proporciona, ao analisarmos os exemplos brasileiros logo constata-se que o que mais se assemelha ao proposto por Piketty, logo o com maior chance de sucesso, é o PLP nº 183/2019.

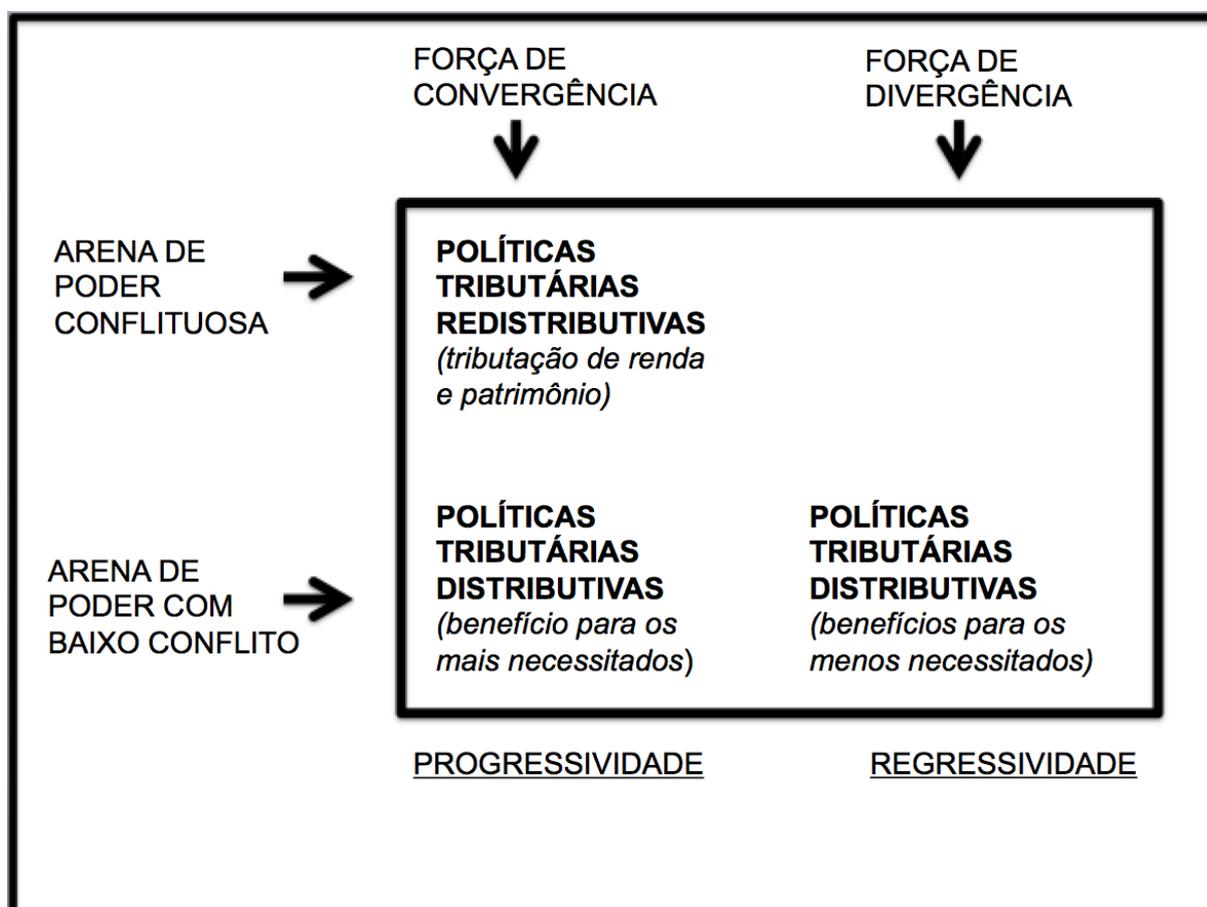
Ao mesmo tempo então, o Brasil deve caminhar para concomitantemente inibir políticas tributárias regressivas, como a isenção dos dividendos, e incentivar políticas tributárias progressivas, como a instituição do IGF. Fazendo com que o tributo tenha o potencial de exercer dois papéis.

⁵²⁷ BUFFON, Marciano; MENEGUSSI, Matheus Costella. Tributação sustentável e a COVID-19: Políticas fiscais de curto, médio e longo prazo. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 271-292, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/n-42-tributacao-sustentavel-e-a-covid-19-politicas-fiscais-de-curto-medio-e-longo-prazo/>. Acesso em: 14 dez. 2023, p. 272.

A partir disso, o presente projeto visa contribuir não apenas com a difusão das teorias da Tipologia das Políticas Públicas e das Arenas de Poder de Theodore J. Lowi e das Forças de Convergência e Divergência e do Imposto sobre o Capital Global de Thomas Piketty, mas também com a aplicação dessas referidas teorias no contexto do sistema tributário brasileiro.

Pensando nisso, o autor elaborou a Figura 5, demonstrando os papéis possíveis que as políticas tributárias podem exercer no país.

Figura 5 – Teorias de Lowi e Piketty



Fonte: Elaborada pelo autor.

As conclusões desse capítulo remetem às características regressivas do sistema tributário brasileiro que, conseqüentemente, ensejam inconstitucionalidades. No que diz respeito ao Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), ele pode ser considerado extremamente ineficaz no que tange a progressividade, pois suas tabelas de alíquotas progressivas apresentam valores baixos que na prática funcionam como alíquotas proporcionais. Além disso, aponta-se para a isenção dos lucros e dividendos recebidos pelos sócios e acionistas de empresas, isenção essa totalmente contrária a

práticas internacionais, restando apenas a Estônia como país que concede esse benefício também.

Conclui-se, por conseguinte que, o IRPF brasileiro não combate de fato a desigualdade social, posto que quem auferir menos renda (menor capacidade contributiva) tem um esforço fiscal maior e paga uma alíquota efetiva mais alta do que quem auferir mais renda.

No que tange os tributos indiretos, eles são intrinsecamente regressivos e não há compensação ou contrabalanceamento pela progressividade dos diretos, em especial o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Assim, tributar o consumo é onerar de maneira mais gravosa quem menos tem capacidade contributiva e gasta seu orçamento com o consumo de alimentos básicos. Basear a política tributária indutora na tributação do consumo é tributar de maneira igual um país que sofre com a desigualdade, e a consequência é a manutenção e o crescimento dessa desigualdade.

A presente tese reafirma que uma forte progressividade de gastos público passa pelas áreas de educação, saúde públicas e assistência social, das quais refletirão sobre o índice de Gini de maneira superior à tributação.

Todavia, as políticas públicas assistenciais dependem das políticas tributárias para de fato terem progressividade e capacidade de impactarem índices de desenvolvimento e desigualdade. Se essas políticas assistenciais, como ocorre no caso do Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, dependem de verbas oriundas da tributação do consumo, não há efeito redistributivo algum, não há redistribuição de renda, há apenas a solidariedade invertida, na qual as pessoas que dependem do auxílio financiam seu próprio amparo.

O fenômeno pode ser denominado como “Robin Hood às avessas”, cenário em que o Estado tributa os mais carentes ao cobrar ICMS dos alimentos básicos, essa arrecadação financia a política assistencial, ela é direcionada aos mais carentes para compra de alimentos através do Bolsa Família ou Auxílio Emergencial, e o Estado tributa novamente o agraciado do programa via ICMS. Basicamente o Estado *tira do pobre para dar para o pobre*. Via ICMS também pode acontecer um efeito ainda mais regressivo, que seria o Estado *tirando do pobre para dar ao rico*.

5.5 Robin Hood às avessas: o Estado quando tira do pobre para dar ao rico – o caso dos alunos de universidades públicas com capacidade contributiva

A Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê o acesso universal ao ensino superior no inciso 1 do artigo XXVI, estabelecendo o acesso ao ensino superior, ao lado da instrução técnico-profissional, como de natureza universal, ressaltando, no caso daquele, o requisito de mérito como condição de ingresso:

Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.⁵²⁸

Entretanto, a realidade, em especial no Brasil, revela um cenário diferente, no qual os jovens que buscam ingressar no ensino superior encontram à sua frente um sistema extremamente seletivo que tende, muitas vezes, a impedir o acesso dos membros de camadas menos favorecidas da sociedade ao ensino superior.

De forma ampla, o acesso ao ensino no Brasil deriva, sobremaneira, de uma série de fatores socioeconômicos, os quais tendem a proporcionar uma segregação entre os alunos que buscam o acesso à educação.

Neste diapasão, o ensino superior é um demonstrativo de larga escala desta assertiva, conforme se pode perceber por dados estatísticos divulgados pela Universidade de São Paulo,⁵²⁹ os quais demonstram que alunos vindos do sistema público de ensino representam uma parcela ínfima em boa parte dos cursos ofertados pela universidade. De forma geral, é possível perceber que, no ano de 2018, a referida universidade contabilizou o total de 41,8% de alunos ingressantes oriundos do sistema público.

Diante disso, há que se ter em consideração, ainda, que determinados cursos costumam trazer obstáculos ainda maiores aos estudantes oriundos de classes sociais menos favorecidas, fator este que deriva, sobretudo, do prestígio social ligado

⁵²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 25 maio 2024.

⁵²⁹ CRUZ, Adriana. USP amplia diversidade social e étnica. **Jornal da USP**, 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/usp-amplia-diversidade-social-e-etnica/>. Acesso em: 27 maio 2024.

a determinadas profissões e da hierarquização promovida por parte do sistema educacional com relação a estas.⁵³⁰

Neste cenário, verifica-se, ainda, que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) constitui uma significativa parcela do financiamento das instituições públicas de ensino superior no Brasil, uma vez que parte da arrecadação deste tributo costuma ser repassada às referidas universidades com o propósito de manutenção de seus serviços.

De modo específico, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo do Estado de São Paulo para o ano de 2025⁵³¹ estabeleceu a destinação do importe equivalente a, no mínimo, 9,57% da arrecadação de ICMS às universidades a título mensal.

Entretanto, também é possível notar que o ICMS, conforme regulamentação desenvolvida pela Lei nº 87/1996 encontra seu fato gerador, em linhas gerais, em situações nas quais a prestação de serviços *inter partes* envolva a circulação de mercadorias ou a prestação de serviços que envolvam transportes interestaduais, de sorte que seu recolhimento possa ser desempenhado tanto pelos prestadores de serviços quanto pelos destinatários destes serviços.

Desta forma, é possível, mediante a instituição de lei estadual específica a respeito da matéria, que seja determinada a substituição tributária do sujeito passivo do tributo, transferindo-se, portanto, a responsabilidade pelo recolhimento de ICMS ao adquirente dos serviços, isto é, a população em geral.

Diante disso, torna-se possível notar que o ICMS arrecadado pelo Estado não deriva apenas de pessoas jurídicas enquanto prestadoras de serviços, sendo, em grande parte, recolhido pelas pessoas físicas destinatárias destes serviços, que podem proceder ao referido pagamento no momento de aquisição de determinado produto, de sorte que o ICMS contribua com o preço final pago por determinadas mercadorias.

Por conseguinte, deve-se analisar a destinação do ICMS no custeio das universidades públicas no Brasil, bem como avaliar até que ponto este tributo é

⁵³⁰ BORGES, José Leopoldino das Graças; CARNIELLI, Beatrice Laura. Educação e estratificação social no acesso à universidade pública. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 113-139, abr. 2005. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/424/427>. Acesso em: 22 ago. 2024, p. 115.

⁵³¹ SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.990, de 23 de julho de 2024**. Dispõe sobre as Diretrizes orçamentárias para o exercício de 2025. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: São Paulo, [2024]. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LDO/LDO_2025.pdf. Acesso em: 5 ago. 2024.

recolhido por pessoas físicas e quais as camadas sociais a que pertencem os referidos sujeitos passivos do tributo, de modo a compreender a seletividade do ensino superior no Brasil sob o prisma tributário, para que se possa refletir a respeito dos responsáveis pelo custeio do ensino superior no país e questionando se tratam-se das mesmas camadas populacionais ou não.

A problemática do presente cenário se dá ao fato de que a camada socialmente mais frágil da população custeia o ensino superior público, acessado majoritariamente pela camada mais privilegiada. Tal fato ocorre, como dita anteriormente, devido a política tributária adotada pelo Brasil.

O Brasil é um país que apresenta um sistema tributário regressivo, isto é, seu sistema tributário não possui o efeito de combate às desigualdades, mas sim de sua perpetuação. A seguinte afirmação pode ser comprovada por meio da análise da arrecadação tributária no Brasil, no ano de 2018.

Em 2022, cerca de 912 bilhões de reais foram arrecadados por meio da tributação do imposto sobre a renda, esse valor representa 27,43% do total arrecadado no ano. Já a tributação sobre o consumo, arrecadou cerca de 1,336 trilhão de reais, valor que corresponde a 40,16% da arrecadação total.⁵³²

Diante desse cenário, nota-se que a maior parte da receita de tributos do país é proveniente da tributação sobre o consumo, cuja principal fonte é o imposto estadual ICMS. Tal imposto tem como fato gerador a circulação de mercadorias e o transporte intermunicipal e interestadual.

É um imposto não-cumulativo, gerando créditos a cada operação, da fabricação ao atacadista, do atacadista ao varejista e do varejista até o consumidor final. Assim, as pessoas jurídicas são contribuintes do imposto, entretanto, quem arca com a totalidade é o consumidor final, uma vez que elas recebem créditos. Por isso, o ICMS é um imposto arcado pela majoritariamente pela população e não por pessoas jurídicas.⁵³³

⁵³² BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

⁵³³ SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 22.

A tributação sobre o consumo apresenta alíquotas proporcionais, isto é, de igual percentual, variando de acordo com o valor do bem. As alíquotas proporcionais são “iguais” para toda a população, contudo, tributar todos de maneira equânime em uma realidade de desigualdade social, como vivida no Brasil, acaba sendo prejudicial, aumentando o abismo social e afastando a população mais carente de determinados bens.⁵³⁴

O ICMS do estado de São Paulo possui uma alíquota de 18% na maioria dos bens, fora algumas exceções seletivas. Assim, 18% sobre alimentos básicos representam mais em um orçamento de uma família com uma situação socioeconômica menor, do que uma família com situação socioeconômica maior. Além disso, o ICMS é um imposto real, não fazendo nenhuma distinção sobre aspectos pessoais do contribuinte, fato que fica evidenciado em tempos de pandemia.

Por outro lado, ao tributar-se a renda de maneira progressiva consegue-se uma efetiva redistribuição de riqueza. A política tributária principal do país, contudo, favorece o consumo, o que pode ser identificado com políticas tributárias acessórias que colaboram para isso, como: a não tributação de dividendos, herança e grandes fortunas.

Desse modo, o ICMS é o imposto mais oneroso para a camada social mais vulnerável. Com a maior parte da arrecadação sendo proveniente do consumo, os mais carentes acabam colaborando, proporcionalmente, mais com as receitas do Estado.

Assim, o amparo aos mais carentes efetuado por políticas públicas é financiado em grande parte por eles mesmo. Os mais carentes, contudo, não financiam apenas o seu próprio amparo, como também o ensino aos mais ricos.

Nota-se que o orçamento das universidades públicas vem do ICMS, que é pago pela população socialmente mais vulnerável. Desta forma, tendo em vista as estatísticas a respeito do acesso de camadas mais carentes da população ao ensino superior, percebe-se que a maioria dos alunos ingressantes da Universidade de São Paulo são alunos de escola particular.

⁵³⁴ SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021, p. 22.

Dos alunos ingressantes da USP no ano de 2019, 49,7% frequentaram escola particular durante toda a sua vida, enquanto 41,8% frequentaram unicamente escolas públicas. Sobre a renda familiar bruta, 9,1% apresentam renda superior a 20 salários-mínimos e 30,5% apresentam renda entre 7 e 19,9 salários mínimos.⁵³⁵

Ao analisar de acordo com departamentos, verifica-se um acesso ainda menor de alunos de escola pública em certas áreas. O menor índice de ingresso de alunos de escolas públicas, em 2016, foi da EESC (Escola de Engenharia de São Carlos) com 14,1%. Nesse mesmo ano as prestigiosas Poli, FD (Faculdade de Direito do Largo São Francisco) e FMUSP (Faculdade de Medicina USP) apresentaram respectivamente os índices de 21%, 33% e 38,8%.⁵³⁶

Felizmente, nota-se melhoras nos números trazidos. Em 2024, o índice de ingressantes da Universidade de São Paulo chegou a 55,4% de alunos que cumpriram o Ensino Médio exclusivamente em escolas públicas.⁵³⁷

Visa-se, com esse panorama, analisar possíveis políticas tributárias progressivas que alterem o cenário regressivo atual. A USP vem tomando reiteradas medidas para que alunos mais vulneráveis consigam acesso à Universidade, contudo seu financiamento continua proveniente dos menos afortunados.

Assim, justifica-se a pesquisa, uma vez que o sistema tributário brasileiro apresenta um efeito “Robin Hood” reverso, em que se tributa o carente para custear serviços utilizados pelos privilegiados, na área da educação superior pública. Ao argumentar que há maioria de alunos oriundos de escolas na Universidade de São Paulo, conseqüentemente outra problemática é exposta, o acesso do aluno de ensino fundamental e médio público ao ensino superior público.

Algumas políticas tributárias progressivas poderiam ajudar na diminuição do abismo social existente no ensino superior público, de modo a tornar o custeio do

⁵³⁵ CRUZ, Adriana. USP amplia diversidade social e étnica. **Jornal da USP**, 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/usp-amplia-diversidade-social-e-etnica/>. Acesso em: 27 maio 2024.

⁵³⁶ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Inclusão Social na USP. Presença de alunos de escola pública nas unidades é desigual. **Jornal da USP Especial**, 2016. Disponível em: <http://jornal.usp.br/especial/presenca-de-alunos-de-escola-publica-nas-unidades-e-desigual/>. Acesso em: 27. maio 2024.

⁵³⁷ CRUZ, Adriana; QUEIROZ, Júlia; PORTELA, Maria Clara. Mais de 55% dos alunos que ingressaram na USP em 2024 são de escolas públicas. **Jornal da USP**, 14 jun. 2024. Disponível em: [https://jornal.usp.br/institucional/mas-de-55-de-estudantes-de-escolas-publicas-ingressaram-na-usp-em-2024/#:~:text=A%20USP%20alcançou%20o%20índice,27%2C6%25\)%20autodeclarados%20PPI](https://jornal.usp.br/institucional/mas-de-55-de-estudantes-de-escolas-publicas-ingressaram-na-usp-em-2024/#:~:text=A%20USP%20alcançou%20o%20índice,27%2C6%25)%20autodeclarados%20PPI.). Acesso em: 22 ago. 2024.

ensino superior público no Brasil mais homogêneo, tomando em consideração que suas finalidades precípuas são deturpadas pelo sistema em vigor e que, diante do contexto brasileiro contemporâneo, se vê a total impossibilidade em assegurar o acesso gratuito e irrestrito dos mais pobres ao ensino superior.

Salienta-se, no entanto, que em nenhum momento a presente tese visa concluir que a melhor maneira de lidar com esse cenário seria por cobranças tributárias de “mensalidades” aos alunos com capacidade contributivas das universidades públicas.

A Constituição Federal de 1988 prevê que o ensino público é gratuito, qualquer ato que vá ao contrário desse pilar estaria incorrendo em violação constitucional. Entretanto, reforça-se a importância de políticas públicas educacionais para coibir fraudes em outras políticas públicas de acesso ao ensino superior.

O Projeto de Emenda Constitucional 206 de 2019, de autoria do General Peternelli (Deputado Federal PL/SP) visa instituir a cobrança de taxa (espécie de tributo) para alunos de universidades públicas para serem redistribuídos os recursos nas próprias universidades.

Como justificativa, cita o autor da PEC:⁵³⁸

A cobrança de taxa para estudantes que possam pagar redundaria em benefício para a própria universidade pública e em nada desprestigia a educação superior, uma vez que os docentes que não puderem pagar continuarão usufruindo da gratuidade como – aliás – já deveria ter sido desde o princípio e já estaríamos colhendo melhores benefícios dessas instituições. A gratuidade generalizada, que não considera a renda, gera distorções gravíssimas, fazendo com que os estudantes ricos – que obviamente tiveram uma formação mais sólida na educação básica – ocupem as vagas disponíveis no vestibular em detrimento da população mais carente, justamente a que mais precisa da formação superior, para mudar sua história de vida. Em 2018, a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – divulgou estudo apontando que, de 29 países analisados, 20 cobravam mensalidades. É claro que temos nossas particularidades nacionais, ainda mais dada a extensão continental do Brasil e suas desigualdades regionais, mas por isso mesmo a previsão constitucional, se aprovarmos nossa emenda, das comissões de avaliação, que poderão criar os cadastros de pessoas que terão direito à gratuidade, cabendo ao Ministério da Educação o estabelecimento de faixas de valores, com mínimo e máximo. Nada impede também que o MEC estabeleça faixas regionalizadas. Idealmente o valor

⁵³⁸ BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional [PEC] nº 206, de 2019**. Dá nova redação ao art. 206, inciso IV, e acrescenta § 3º ao art. 207, ambos da Constituição Federal, para dispor sobre a cobrança de mensalidade pelas universidades públicas. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2019]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1839016&filename=PEC%20206/2019. Acesso em: 23 ago. 2024.

máximo das mensalidades poderia ser a média dos valores cobrados pelas universidades particulares da região e o valor mínimo seria 50% dessa média. Mas isso será objeto de ulteriores estudos, quando a presente mutação constitucional já estiver vigente, trazendo novos ares para o financiamento de nossas universidades.

Entretanto, por mais que algumas discussões expostas pela PEC 206/2019 mereçam ser discutidas e tratadas, a visão da presente tese é da educação gratuita para todos, em atendimento ao Princípio da Solidariedade previsto na Constituição Federal.

Duante o presente trabalho colocou-se a premissa de que existem políticas públicas que vão fornecer serviços públicos para determinadas pessoas e/ou territórios, a partir disso, a política distributiva (assim denominada por Theodore J. Lowi) traria consigo às figuras de vencedores (*winners*) e perdedores (*losers*).

A figura do vencedor é ocupada pelo beneficiado do serviço público enquanto o perdedor é ocupado pelo financiador. Assim, questiona-se, quem é o vencedor do fornecimento de serviço público da educação? Ora, os alunos.

Já se apontou no trabalho que a relação entre Estado e cidadão se difere muito da relação “cliente-empresa”. Assim, conforme aponta o próprio Theodore J. Lowi, o caminho natural é que o cidadão, ao longo da vida, vai contribuir (pagar mais impostos) do que vai usar de serviço público.⁵³⁹ Esse fato é o princípio da solidariedade em sua concretude, momento em que um cidadão financia a política pública de outrem.⁵⁴⁰

Por conta disso Lowi preconiza que a longo prazo todas as políticas serão redistributivas. Mas, quando qualquer parcela da população está na figura dos perdedores (*losers*) ataca-se a justificativa daquela política existir.

Por exemplo, durante a criação do sistema de cotas raciais na ADPF 186-2/DF⁵⁴¹ muitas pessoas brancas questionaram a validade da respectiva política pública justamente por figurarem como *perdedores*.

⁵³⁹ LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020, p. 690.

⁵⁴⁰ STEFANO, Isa Gabriela de Almeida. O princípio da solidariedade como meio de efetivação do acesso à educação. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 97/2016, p. 255-288. set./out. 2016, p. 17.

⁵⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186-2/DF**. Arguente: Partido político Democratas. Arguido: Reitor da Universidade de Brasília; Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília; Centro de Seleção e Promoção de Eventos da Universidade de Brasília. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília 2012. Disponível em:

Assim, é comum haver a defesa pelo pagamento de mensalidades ou taxas da universidade pública por quem tem capacidade contributiva por aquelas pessoas que não usufruíram do sistema.

5.6 A reforma tributária aplicada à realidade regressiva brasileira

Conforme mencionado na presente tese, esse cenário regressivo não será combatido com a Reforma Tributária da Emenda Constitucional n. 132/2023 (fruto do Projeto de Emenda Constitucional n. 45/2019), uma vez que não há a intenção de alterar, com essa reforma, a política tributária indutora do Brasil, apenas simplificar o sistema tributário e transformando 5 tributos (ISS, ICMS, IPI, PIS e Cofins) em 2 (IBS e CBS). Mesmo após a EC 132/2023 ainda será o consumo a maior fonte de arrecadação brasileira, as tributações de renda e patrimônio não sofrerão reformas estruturais.

Ainda assim, salienta-se que, dentro da reforma como um todo, que não é progressiva, existem medidas progressivas, como a alíquota zero para alimentos da cesta básica e itens de higiene menstrual e a incidência de IPVA sobre jatos particulares e iates. Todavia, vale ressaltar que a progressividade narrada ainda é pouco para o potencial que uma reforma tributária teria.

Insiste-se que uma reforma tributária, que de fato visasse combater as desigualdades e erradicar a pobreza, deveria se atentar para a seguinte política pública tributária progressiva: Reduzir o percentual da tributação sobre o consumo de bens e serviços na arrecadação, como vem acontecendo recentemente, ao ponto que a tributação de renda seja a maior fonte de arrecadação do Estado.

Essa política pública tributária progressiva mais robusta poderia se concretizar com elaboração de outras políticas públicas tributárias progressivas mais objetivas, como: i) A revogação da isenção da incidência do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) na distribuição de lucros e dividendos, que poderiam atingir 824 mil contribuintes com uma alíquota de 15%; ii) A revisão da tabela progressiva do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), aumentando tanto suas alíquotas, mas principalmente, suas faixas de renda, retirando o aspecto de proporcionalidade de um imposto que deveria ser progressivo; iii) Finalmente, a instituição do Imposto sobre

Grandes Fortunas (IGF), o único imposto previsto na constituição, porém nunca instituído, para, de maneira ativa, impedir o acúmulo de riquezas e o aumento da desigualdade social no país.

Uma vez que, é comprovado cientificamente, uma grande relação entre a concentração de renda e a intensidade dos problemas sociais como: violência urbana (crimes contra o patrimônio), obesidade em escala nacional, gravidez precoce na adolescência, aumento do consumo de drogas, aumento da evasão escolar, se intensificam em países com a riqueza / renda extremamente concentrada e com altos índices de desigualdade social. Não há, nesse sentido, evidências científicas que demonstrem relação entre intensidade de problemas sociais e a renda total ou per capita desses países.

Assim, é por meio da concentração de riquezas, e não da renda per capita, que medidos índices de problemas sociais. Dessa maneira, destaca-se que problemas sociais são mais comuns e mais graves nas classes de menor renda, fazendo parte da rotina dentro das sociedades desiguais.

Toma-se a alimentação como exemplo, estipula-se que o custo mensal necessário para a alimentação nutritiva e com saciedade de 4 pessoas (dois adultos e duas crianças) seria de R\$ 6.802,88 ou R\$ 1.700,72 por pessoa, calculado em julho de 2024. O referido valor é relativamente superior ao salário mínimo atual de R\$ 1.412,00 e ao valor médio do Programa Bolsa Família de R\$ 600,00. Nota-se que, ainda que ambos os genitores recebessem um salário mínimo (R\$ 2.824,00), ainda seria menos da metade do sugerido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.⁵⁴²

A partir desse cenário de discrepância alimentar, justifica-se o motivo do aumento de criminalidade, pessoas passando fome buscando saciar sua necessidade básica, e o aumento da obesidade, pois a alta diferença entre o preço dos alimentos e o rendimento do cidadão, é comum que as pessoas busquem alimentos menos saudáveis, já que são mais baratos, causando problemas de saúde, como hipertensão, diabetes e obesidade.

⁵⁴² DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Pesquisa nacional de cesta básica de alimentos**. São Paulo: Dieese, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 9 jan. 2024.

A título de comparação com o cenário internacional, nota-se que o Brasil é um país no qual seu decil mais rico (10º decil ou os 10% mais ricos da população).

Tabela 39 – Índice de concentração de renda no mundo dos 10% mais ricos da população – 12 países onde o decil mais rico da população detém a menor porcentagem de renda do país e 12 países onde o decil mais rico detém a maior porcentagem

Ordem	País	Renda nos 10% mais ricos	Ano
1	Eslováquia	18,80	2019
2	Emirados Árabes Unidos	20,00	2018
3	Eslovênia	20,70	2019
4	Belarus	20,70	2020
5	Armênia	21,50	2020
6	República Tcheca	21,50	2019
7	Ucrânia	21,80	2020
8	Moldova	22,00	2019
9	Islândia	22,10	2017
10	Croácia	22,20	2019
11	Bélgica	22,30	2019
12	Noruega	22,40	2019
150	Brasil	39,40	2020
151	Angola	39,60	2018
152	Botswana	41,50	2015
153	Suriname	42,10	1999
154	Colômbia	42,20	2020
155	Belize	42,40	1999
156	Eswatini	42,70	2016
157	Zâmbia	44,40	2015
158	Moçambique	45,50	2014
159	República Centro-Africana	46,20	2008
160	Namíbia	47,30	2015
161	África do Sul	50,50	2014

Fonte: Index Mundi.⁵⁴³

Tabela 40 – Índice de concentração de renda no mundo dos 10% mais pobres da população – 12 países onde o decil mais rico da população detém a menor porcentagem de renda do país e 12 países onde o decil mais rico detém a maior porcentagem

Ordem	País	Renda nos 10% mais pobres	Ano
1	Azerbaijão	4,80	2005
2	Armênia	4,40	2020

⁵⁴³ INDEX MUNDI. **Income share held by the lowest 10%: Country ranking.** 2019. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.DST.FRST.10/rankings>. Acesso em: 27 jul. 2024. Escolheu-se os 12 países pois o Brasil se encontrava em 12º em pior concentração de renda entre os mais ricos.

3	Belarus	4,40	2020
4	Cazaquistão	4,30	2018
5	Moldova	4,30	2019
6	Ucrânia	4,30	2020
7	Eslovênia	4,20	2019
8	República Tcheca	4,20	2019
9	Paquistão	4,20	2018
10	Rep. Quiristão	4,00	2020
11	Kiribati	4,00	2019
12	Emirados Árabes Unidos	4,00	2018
140	Brasil	1,60	2020
150	República Centro-Africana	1,20	2008
151	Panamá	1,20	2019
152	Honduras	1,20	2019
153	Venezuela	1,20	2006
154	Guiana	1,10	1998
155	Namíbia	1,00	2015
156	Zâmbia	1,00	2015
157	África do Sul	0,90	2014
158	Belize	0,90	1999
159	Santa Lucia	0,90	2016
160	Colômbia	0,70	2020

Fonte: Index Mundi.⁵⁴⁴

Por fim, o capítulo da presente tese conclui que buscar resolver cada problema social separadamente, por intermédio das políticas públicas, é menos eficiente do que se empenhar para erradicar a pobreza e combater a desigualdade social impedindo o acúmulo exacerbado de riquezas.

Conclui-se, pois, na necessidade de alterar a principal fonte de arrecadação de receita tributária, do consumo para a renda, investindo no principal mecanismo de tributação da renda, o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Assim, para que seja possível ampliar seu impacto redistributivo, e até mesmo aumentar a arrecadação.

Dessa maneira, o sistema tributário brasileiro atual é regressivo, uma vez que há um esforço contributivo (dificuldade em suportar o ônus fiscal) muito maior das classes mais baixas, em razão da elevada tributação do consumo, baixa tributação das heranças e tributação reversa na renda, pois quem mais auferir renda paga uma alíquota menor de imposto.

Para ilustrar a perversidade do sistema, nota-se o esforço contributivo do Brasil:

⁵⁴⁴ INDEX MUNDI. **Income share held by the lowest 10%: Country ranking.2019.** Disponível em: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.DST.FRST.10/rankings>. Acesso em: 27 jul. 2024.

Tabela 41 – Estimativa de distribuição da arrecadação total e do esforço contributivo, por faixa de renda

Décimos de renda familiar monetária per capta	Renda mensal monetária familiar per capta jan. 2009 – R\$(a)	Carga tributária total em % da renda monetária (b)	População (unid.) (c)	Arrecadação mensal estimada R\$ (a) * (b) * (c)	Renda monetária mensal total estimada R\$ (a) * (c)	Extração percentual na classe de renda (d)	Distribuição percentual da renda total (f)	Esforço contributivo da classe de renda (d) (f)
1º	54,81	53,0	19.051.930	553.445.225	1.044.236.273	0,016	0,007	2,14
2º	122,23	35,0	19.051.930	815.051.084	2.328.717.382	0,024	0,017	1,42
3º	182,38	31,0	19.051.930	1.077.154.198	3.474.690.960	0,031	0,025	1,25
4º	248,88	29,0	19.051.930	1.375.076.845	4.741.644.293	0,040	0,034	1,17
5º	331,53	27,0	19.051.930	1.705.397.299	6.316.286.293	0,049	0,045	1,09
6º	431,11	26,0	19.051.930	2.135.504.141	8.213.477.464	0,062	0,059	1,05
7º	563,17	25,0	19.051.930	2.682.368.829	10.729.475.316	0,078	0,077	1,01
8º	775,03	25,0	19.051.930	3.691.454.292	14.765.817.168	0,107	0,106	1,01
9º	1.176,71	24,0	19.051.930	5.380.463.121	22.418.596.338	0,156	0,161	0,97
10º	3.433,84	23,0	19.051.930	15.090.713.537	65.611.797.989	0,437	0,470	0,93
Média/total	733,04	24,7	190.519.298	34.506.628.571	139.644.739.477	1,000	1,000	

Fonte: Fernandes, Campolina e Silveira; Castro.⁵⁴⁵

A tabela anterior evidencia que, por mais que se arrecade mais com o 10º decil da população (10% mais rico da população), em maneira proporcional, tributa-se mais o 1º decil da população (10% mais pobre), vez que para o 1º decil a tributação representa 53% da renda dessa população, enquanto para o 10º decil, a mesma tributação representa apenas 23%.

Não obstante, o esforço contributivo do 1º decil é mais que o dobro do esforço contributivo do 10º decil, o que significa falta de tributação nessa camada da sociedade.

⁵⁴⁵ FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão nº 2449). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf. Acesso em: 25 set. 2021, p. 17; CASTRO, Fabio Ávila de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16511/1/2014_F%C3%A1bioAvilaDeCastro.pdf. Acesso em: 10 out. 2021, p. 97.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese posta nesta tese sobre a responsabilidade parcial das políticas públicas tributárias adotadas no Brasil pela realidade desigual resta confirmada pelo trabalho.

No decorrer deste trabalho demonstrou-se que, de fato, as políticas públicas tributárias adotadas não combatem a pobreza de maneira alguma, na verdade auxiliam para a sua manutenção ou mesmo aumento. Portanto, dessa forma, a hipótese-tentativa se restou afirmativa no tocante à incompatibilidade com a Constituição Federal de 1988 dessas políticas públicas tributárias, devendo ocorrer a revogação sistemática de muitas delas visando a proteção da finalidade social da Carta Magna.

Neste sentido, o primeiro capítulo apresentou aspectos teóricos sobre a responsabilização estatal na concretização dos direitos sociais, em especial a teoria da constitucionalização social, desenvolvida por Lenio Streck em que são apontados três requisitos (a partir da experiência de Weimar em 1919) para que uma Constituição seja considerada social, são eles: i) finalidade social; ii) direitos sociais; iii) intervenção do Estado na economia.

A respeito dos direitos sociais, que são espécies de direitos fundamentais, Norberto Bobbio, expressamente salienta que os direitos fundamentais (direitos humanos positivados no sistema jurídico de acordo com Canotilho) não são absolutos, apesar de serem universais.

Diz o jurista italiano que não são universais vez que: a) seu conceito é vago / abstrato e varia de acordo com o intérprete; b) seu conceito depende de um olhar cultural e social, ocorrendo uma mutação de acordo com a localidade e o período histórico e c) existem dois tipos de direitos humanos, aqueles que podem estar sujeitos a restrições se entrarem em conflito com o outro tipo de direitos humanos, o incontestável, que seriam os direitos naturais.

Dessa maneira, tanto os direitos fundamentais, como os sociais, podem ser definidos como direitos humanos. Os primeiros são considerados prestações negativas, de rol exemplificativo previstos no artigo 5º da Constituição, aquelas que o Estado atua em omissão e o cidadão de maneira isolada concretiza, cujo grande exemplo são as liberdades, nesse caso embora a prestação seja considerada pela

acadêmica como “negativa” o Estado atua positivamente em caso de violação para restaurar o direito. E essa atuação se dá pela infraestrutura do Poder Judiciário.

Já os segundos são prestações positivas, de rol taxativo previstos no artigo 6º da Constituição, e são direitos que dependem de uma ação direta do Estado por meio do fornecimento de serviço público ou bens públicos. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Por um lado, as principais ferramentas a ser utilizada pelo Estado para concretizar os direitos fundamentais (prestações negativas) serão as garantias fundamentais, que serão invocadas pelo cidadão dentro do âmbito judicial. Por outro lado, os principais instrumentos de concretização dos direitos sociais são as políticas públicas, de competência de elaboração do Poder Executivo e Legislativo, de competência de execução do Poder Executivo e de competência de controle do Poder Judiciário.

Há, dentro da temática de políticas públicas, três dimensões de política: 1) *policy*; 2) *politics*; e 3) *polícy*. A primeira dimensão diz respeito ao sistema político em si, de eleição, votação e aprovação. Já a segunda dimensão diz respeito ao embate político para tanto. Por fim, a terceira dimensão diz respeito à política em si, concreta, ou seja, a aula do professor, a consulta do médico etc.

São etapas do ciclo das políticas públicas: i) identificação do problema; ii) inserção do problema na agenda pública; iii) formulação da política pública; iv) execução da política pública; e v) avaliação. Salientou-se ao longo do trabalho que a etapa mais custosa é a evolução entre a primeira etapa e a segunda etapa.

Isso pois, todos os direitos têm custo, logo as políticas públicas também, e delas parte um debate um extenso sobre orçamento. Ademais, aponta-se para um cenário de escassez de recursos (não há recursos suficientes para um investimento satisfatório em todas as áreas) e escolhas trágicas (ao escolher um segmento para receber alocação de recursos, o Estado deixa de escolher, concomitantemente, todos os outros) serão feitas.

Como escolher qual segmento investir? A presente tese apontou 3 opções, quais sejam: a) preferência ideológica; b) necessidade; e c) pressão popular. Faz-se a ressalva de que mesmo assim qualquer atuação do Estado vai depender de um

“ganho eleitoral” do administrador ou parlamentar, pois áreas/segmentos que não se traduzem em votos serão pouco exploradas.

Portanto, o grande referencial teórico do trabalho sobre políticas públicas, Theodore J. Lowi afirma que “a política pública faz a política.” Por outro lado, Evilásio Sanvador e Sandra Oliveira Teixeira, grandes expoentes da questão, reafirmam a importância orçamentária e apontam “o orçamento faz a política pública”. Por fim, o autor (Mario Di Stefano Filho) tenta agregar à questão ao afirmar que “a política faz o orçamento”, salientando a preferência ideológica da questão.

Dessa maneira, mostrou-se que o cenário de escassez, de fato, transforma o ato administrativo discricionário de alocação de recursos em uma escolha essencialmente política, que demonstrará as prioridades, por vezes ideológicas, do governo vigente. Assim, o referencial Theodore J. Lowi reafirma a expressão “a política pública faz a política”.

Destaca-se, assim, o papel do Estado, e a necessidade de que ele cumpra esse papel, em intervir na economia, o terceiro requisito para uma constituição ser considerada social. Pois, caso contrário o mercado “liberal” seria incapaz de se autorregular, ocorrendo, conseqüentemente, um aumento dos índices de desigualdade social no país.

Portanto, o Estado, responsabilizado constitucionalmente por concretizar direitos sociais e realizar combate às desigualdades e erradicação da pobreza, não poderia, sob pena de inconstitucionalidade, permitir que o mercado produzisse níveis insustentáveis de desigualdade.

No que tange à escassez de recursos, verificou-se, ao longo do trabalho que as políticas públicas assistenciais são concretizadas por transferência de renda direta entre Estado e cidadão, contudo os valores empenhados, embora extremamente custosos às contas públicas, não são o suficiente para garantir a plena segurança alimentar, devendo essa área específica ser desenvolvida continuamente.

Além disso, a fonte de custeio para essas políticas públicas assistenciais, que será a arrecadação tributária, desempenha um papel fundamental na identificação do tipo de política pública e sua arena de poder. Sobre isso, destaca-se a teoria da tipologia das políticas públicas de Theodore J. Lowi: 1) distributivas; 2) regulatórias; 3) redistributivas e 4) constitutivas.

As políticas públicas distributivas são caracterizadas pelo fornecimento de serviço público ou bens públicos (seja material ou renda) para um grupo selecionado

de indivíduos ou um território determinado, em que serão os beneficiados considerados *wINNERS*, mas a fonte de custeio ser indeterminada. Dessa maneira, a sociedade como um todo vai financiar tais políticas por intermédio da tributação, quem financia é considerado *losers*. Para aquelas pessoas que financiam e se beneficiam, essas são consideradas *wINNERS* e *losers* de maneira concomitante.

As políticas públicas regulatória se basearão em leis que regularão determinado segmento e influenciaram diretamente pessoas que trabalham nessa área e indiretamente toda a população. Por outro lado, políticas constitutivas baseiam-se em reformas estruturais no *polity*, ou seja, no sistema político.

O corte epistemológico do presente trabalho foca justamente na discussão entre políticas públicas distributivas e redistributivas. Políticas redistributivas podem ser apenas da espécie tributária, que criam ou aumentam tributo de renda e patrimônio, cuja arrecadação deverá ser direcionada para saúde ou assistência social (para nessas áreas serem desenvolvidas políticas públicas distributivas posteriormente).

Ocorre que nessas políticas tanto os agraciados (ou *wINNERS*) quanto os preteridos (ou *losers*) são determinados. O que faz com que sua arena de poder (embate político – *politics*) seja mais conflituoso e essas políticas sejam mais difíceis de serem aprovadas. Dá-se destaque às propostas de implementação de Imposto sobre Grande Fortunas (IGF) e de implementar um Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) progressivo que não conseguiram lograr aprovação nas suas respectivas casas legislativas.

A principal arrecadação hoje no sistema tributário brasileiro é sobre a tributação do consumo de bens e serviço, o que ao contrário da tributação de renda e patrimônio, não respeita a capacidade contributiva do cidadão (ao tributar todos de maneira idêntica) o que faz com que, proporcionalmente, as classes (ou decils ou quintos) mais pobres contribuam mais do que os mais ricos.

A partir desse cenário, constata-se que o sistema jurídico não é o mais efetivo instrumento para se reduzir a desigualdade social, mas sim o sistema tributário. Portanto, o sistema jurídico ocupará um papel secundário, sendo o meio que formalizará e externalizará a política pública elaborada pelo Estado.

É nessa linha que o presente trabalho conclui pela responsabilização direta do sistema tributário (e não do sistema jurídico) em mitigar disparidades de rendimento

da população, fazendo com que os objetivos da República (em especial o combate às desigualdades e a erradicação da pobreza) se concretizem.

Neste viés, o sistema tributário (principal ferramenta para combater a desigualdade) deve ser pensado a partir de uma perspectiva redistributiva, para isso, toda política pública de espécie tributária deve ser pautada na capacidade contributiva dos cidadãos, isto é, quanto cada um pode contribuir? Onerando, assim, de maneira mais gravosa aqueles cidadãos que podem contribuir mais e desonerando completamente aqueles cidadãos que lutam para sobreviver.

No que tange às políticas públicas na seara tributária, o presente trabalho salienta que qualquer ação governamental que vise o aprimoramento do sistema tributário brasileiro ao simplificá-lo, instituindo ou extinguindo tributos pode ser considerado uma política tributária que podem se encaixar na tipologia de Theodore J. Lowi, se enquadrando nos tipos distributivo, regulatório e redistributivo.

Assim, reconhece-se que propostas de reformas tributárias são consideradas políticas tributárias, em sua maioria do tipo regulatório. Faz-se uma análise acerca da Emenda Constitucional 132 de 2023 (antiga Proposta de Emenda Constitucional 45/2019) e afirma-se que existem políticas públicas tributárias de cunho social relevante dentro da Reforma Tributária. Por outro lado, aponta-se a ausência de políticas públicas tributárias redistributivas na reforma.

O cenário regressivo, isto é, aquele que atua pela manutenção ou mesmo o aumento da desigualdade social, narrado pela preferência da arrecadação pela tributação do consumo se mantêm pós-reforma. Assim, o grande mérito da reforma foi do ponto de vista organizacional do sistema tributário com a unificação de tributos indiretos.

Visou a simplificação do sistema com a unificação do ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins em dois novos tributos, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviço (CBS). Do ponto de vista social, tiveram-se ganhos com a adoção da alíquota zero (dependendo de regulamentação por Lei Complementar a ser aprovada no Congresso Nacional) para produtos alimentícios da cesta básica e de higiene pessoal das mulheres. Além disso, passou-se a incidir o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) sobre jatinhos particulares e iates.

Entretanto, em um panorama geral, destacou-se durante o trabalho que o Brasil não explora as ferramentas disponíveis na Constituição Federal e deixa de tributar a renda, lucros e ganhos de capital de maneira eficiente. Aliás, essa modalidade de

tributação acontece no Brasil em patamares menores do que a média de países da OCDE, tributa os bens e serviços em patamares maiores que a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas alcança uma carga tributária similar a esses países.

Por tudo isso, conclui-se que o sistema tributário brasileiro é extremamente regressivo, vez que arrecada perto da média dos países da OCDE, mas tributa menos a renda, lucros, ganhos de capital e propriedade do que tributa o consumo.

Por conta disso, argumenta-se que o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), tido por grande parte da doutrina brasileira como o imposto mais progressivo, de fato não é progressivo, mas sim regressivo na prática.

A situação fica ainda mais nítida ao comparar a arrecadação tributária do Brasil (de renda, consumo, folha de pagamento e propriedade) com outro sistema. Comparou-se, então, a arrecadação tributária brasileira com a Austrália, por motivos já justificados na presente tese, e como resultado constatou-se que embora os dois países possuam PIB e arrecadações semelhantes a maior parte de recursos australianos vêm da tributação de renda, enquanto no Brasil é na tributação do consumo.

Ademais, a presente tese destacou que políticas públicas distributivas como benefícios fiscais, na modalidade isenção, são constitucionais, desde que voltados aos objetivos da república, dentre os quais, a erradicação da pobreza e das desigualdades. Geralmente, os benefícios fiscais, como políticas tributárias distributivas, apresentam uma faceta extrafiscal, uma vez que o objetivo não é a arrecadação. Utilizou-se como grande exemplo na tese a isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) para portadores de doenças graves.

Em sentido contrário, a presente tese elucidou que há uma regressividade latente e inconstitucional em conceder benefícios fiscais buscando satisfazerem interesses políticos e econômicos particulares de pessoas com relevante influência e alto poder aquisitivo, atuando pela manutenção do abismo social. O que ocorre com a isenção do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) dos recebedores de dividendos no Brasil. Sobre isso, essa isenção foi instituída nos anos 1990 com a promessa de incentivar o investimento nacional, contudo os níveis de desigualdade aumentam (especialmente após a pandemia de COVID-19) e apenas o Brasil e a Estônia adotam essa medida, que só afeta 824 mil contribuintes.

Por tudo isso, questiona-se seriamente o rumo das políticas públicas tributárias no Brasil. O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que elenca o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) como sua principal fonte financiadora não teve força política (*politics*) suficiente para a aprovação dele. Como é possível o combate das desigualdades social e erradicação da pobreza, expressamente um objetivo da república, se o fundo específico para isso não tem sua fonte de custeio disponível?

Portanto, conclui-se que a política pública tributária que falta para a instituição do IGF tem um peso gigantesco em apontar a real intenção do Estado em cumprir os objetivos delimitados constitucionalmente. Assim, de acordo com o exposto, conclui-se, de maneira análoga, que o Brasil não almeja tal objetivo, pois se almejasse suas políticas seriam ilógicas (por serem contraditórias).

Em linhas gerais, o estudo conclui que as políticas tributárias regressivas examinadas são de fato inconstitucionais, pois ajudam a manutenção e o aumento da miserabilidade no país, indo de encontro com os objetivos da República. Apesar das funções fiscais necessárias da tributação, ela é utilizada de maneira prejudicial aos mais carentes, sendo eles constantemente onerados de maneira desproporcional, contudo, o próprio ordenamento possui mecanismos progressivos capazes de suavizar essa realidade. Basta uma fiscalização cidadã na representação política para que de fato esses mecanismos possam ser utilizados, especialmente pelo Poder Legislativo, o que seria uma solução mais razoável do que manifestações do Poder Judiciário nas quais poderiam comprometer a relação entre os três poderes.

REFERÊNCIAS

PERIÓDICOS ELETRÔNICOS QUALIFICADOS

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; STEFANO FILHO, Mario Di. Troca de informações no âmbito de acordos de bitributação: A transparência fiscal em face do ordenamento jurídico interno. **Revista NOMOS**, Fortaleza, v. 37, n. 2, p. 139-161, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/6597/71802>. Acesso em: 19 nov. 2022.

ALMEIDA, Marta Ribeira de; BOTTIZINI, Pedro Henrique. De 1824 a 1988: Uma análise sobre o texto constitucional e sua prolixidade na garantia de matérias infraconstitucionais. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 31, n. 2, p. 59-76, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/101>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ANDRÉ, Robson Gomes; SILVA, Rosana Oliveira da; NASCIMENTO, Rejane Prevot. “Precário não é, mas acho que é escravo.”: análise do trabalho dos motoristas de Uber sob o enfoque da precarização. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 18, n. 1, p. 7-34, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/2544>. Acesso em 22 ago. 2024.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. A tributação sobre o capital no Brasil: um estudo a partir dos debates internacionais. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, Montes Claros, v. 16, p. 84-106, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://direito.fasa.edu.br/k/bej/13479810.pdf>. Acesso em: 23 maio 2022.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, p. 295-315, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16389/9279>. Acesso em: 4 set. 2021.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 1, p. 226-258, abr. 2018. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/29111>. Acesso em: 2 ago. 2024.

ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; ROSSIGNOLI, Marisa. O mínimo existencial na promoção do estado de bem-estar social em tempos de pandemia da COVID-19. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 171-190, 2021. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8411>. Acesso em: 24 set. 2022.

ARAÚJO, Lemuel Cardoso; PAULINO, Raul; MÜLLER, Ueinstein-Willy Alves. Tributação na transmissão causa mortis e doação no Brasil pós-emenda

constitucional n. 132/2023. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, Almenara, v. 4, 2024. Disponível em: <http://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/2347/2006>. Acesso em: 6 ago. 2024.

AVEIRO, Júlio da Costa Rostirola; VALLE, Maurício Dalri Timm do. O mínimo existencial e a tributação. **Revista de Direito Internacional Econômico Tributária [RDIET]**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 76-123, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/8707>. Acesso em: 30 dez. 2023.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco Moraes; SILVA, Diogo Bacha e. República e Constituição de 1988: ou Constituição sem República? **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria [UFSM]**, Santa Maria, v. 15, n. 2, p. 1-41, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/33709>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BATISTA, Simmône Corrêa da Silva. Uma análise comparativa entre a lei geral de proteção de dados pessoais brasileira e chinesa. **Revista Foco Interdisciplinary Studies**, Curitiba, v. 16, n. 2, p. 1-11, 2023. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/4006/2847>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; CARÁ, Bárbara Gabriela de Souza Gomide. Efeitos da legislação emergencial trabalhista brasileira adorada no período da pandemia de COVID-19: Análise segundo os objetivos da promoção do trabalho decente. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, Santo Ângelo, v. 23, p. 123-144, jan./abr. 2023.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; COSTA, Leandro Faria. Natureza jurídica da relação entre motoristas e empresas detentoras de aplicativos de transporte no Brasil: análise a partir de um estudo jurisprudencial comparado. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, p. 280-308, 2023.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; RODRIGUES, Mônica Nogueira. Trabalho Decente: comportamento ético, política pública ou bem juridicamente tutelado?. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 11, p. 471-494, 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOGOSSIAN, Andre. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, 2015. p. 178-198. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3283>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BORGES, Antônio Moura; TEODOROVICZ, Jeferson; ESTECHE FILHO, Victor Guilherme; SIMIONI FILHO, Daniel Luiz. Políticas públicas tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da COVID-19. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 64, p. 515-539, 2021. Disponível em:

<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5150>. Acesso em: 13 maio 2022.

BORGES, José Leopoldino das Graças; CARNIELLI, Beatrice Laura. Educação e estratificação social no acesso à universidade pública. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 113-139, abr. 2005. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/424/427>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BREYNER, Frederico Menezes. A tributação da renda nas teorias da justiça de John Rawls e Ronald Dworkin. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 1-29, jul./dez. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **REI-Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 10 out. 2022.

BUFFON, Marciano; ANSELMINI, Priscila. O imposto mundial sobre o capital: da sua relevância sociojurídica para a redução da desigualdade de renda e patrimônio, a partir de Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 12, n. 1, p. 1-26, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8186>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BUFFON, Marciano; ARISE, Caroline Bessa. A isenção de imposto de renda para cidadãos portadores de neoplasia maligna frente ao princípio da isonomia no estado democrático de direito. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, p. 345-369, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1796>. Acesso em: 19 set. 2021.

BUFFON, Marciano; MENEGUSSI, Matheus Costella. Tributação sustentável e a COVID-19: Políticas fiscais de curto, médio e longo prazo. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 271-292, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/n-42-tributacao-sustentavel-e-a-covid-19-politicas-fiscais-de-curto-medio-e-longo-prazo/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. O Estado Constitucional de Direito, neoconstitucionalismo e políticas públicas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas [UNIFAFIBE]**, Bebedouro, v. 6, n. 1, p. 493-510, 2018. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/431>. Acesso em: 10 out. 2023.

CARELLI, Rodrigo; CARELLI, Bianca Neves Bomfim. Além da Uber: uma comparação com o mercado de trabalho dos advogados. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 128-150, 2018. Disponível em: <https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/7>. Acesso em: 22 ago. 2024.

CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público (RDP)**, Brasília, DF, v. 18, n. 98, p. 615-644, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 set. 2021.

CATARINO, Ricardo João; CAVALCANTE, Denise Lucena. Imposto sobre grandes fortunas: Estudo luso-brasileiro acerca de sua admissibilidade. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 37.1, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/11741>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/5132>. Acesso em: 13 jun. 2020.

CHIEZA, Rosa Angela; FRANCHESCINI, Rejane; SANTOS, Dão Real dos. Alternativas à redução da progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 38, n. 76, p. 237-262, jun. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br//AnaliseEconomica/article/view/82019>. Acesso em: 5 ago. 2024.

CONSELVAN, Victor de Almeida; BUFFON, Marciano. Democracia, direito e transparência: uma nova forma de legislação das políticas tributárias em face das transformações tecnológicas. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 27, n. 3, p. 1-16, jul./set. 2022. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/11190>. Acesso em: 1º fev. 2023.

COSTA, Fabricio Veiga; MOTTA, Ivan Dias da; ARAÚJO, Dalvaney Aparecida de. Judicialização da saúde: a dignidade da pessoa humana e a atuação do Supremo Tribunal Federal nos casos dos medicamentos de alto custo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 845-875, dez. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4809/3640>. Acesso em: 16 ago. 2024.

COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário nacional. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, v.39.1, jan./jun. 2019.

CRUZ, Luiz Guilherme de Oliveira Maia. Filosofia Orçamentária: o exercício da cidadania pela via do orçamento. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 39-67, 2001.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra fiscal, bolsa família e silêncio (relações, efeitos e regressividade). **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 16, n. 108, p. 39-64, fev./maio 2014. Disponível em:

<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/42>. Acesso em: 30 nov. 2023.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 29 dez. 2023.

EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, Apr. 1957.

ELKINS, David. Consumption taxation in Rawls's theory of justice. **Cornell Law School Community**, Ithaca, v. 29, p. 799-860, 2020.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. Direitos sociais no Brasil: balanço de uma jornada com destino incerto. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 1, p. 76-105, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/10979>. Acesso em: 17 jan. 2024.

FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. Revisitando os requisitos do ato administrativo em razão das novas tecnologias. Parte I – Plano de existência jurídica. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura [RT]**, São Paulo, v. 15/2020, p. 23-51, out./dez. 2020.

FREIRE NETO, Lourenço de Miranda; LIMA, Priscilla Santos de; PIERDONÁ, Zélia Luiza. COVID-19 emergency aid as a laboratory for the restructuring of social protection in Brazil. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 5, n. 62, p. 193-205, 2020. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4915>. Acesso em: 20 dez. 2023.

FRIED, Barbara. The Puzzling Case for Proportional Taxation. **Chapman Law Review**, California, v. 2, n. 1, p. 157-195, 1999.

GODOI, Marciano Seabra de; CATARINO, João Ricardo; MELO, Ana Conceição; GARCIA, Ana Carolina Moreira. Tendências da tributação internacional sobre lucros e dividendos: Um estudo comparativo entre Brasil e Portugal. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 12, n. 1, p. 92-131, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8187>. Acesso em: 1º set. 2021.

GODOI, Marciano Seabra de; MELO, Anthéa Aquino. Heranças: sua forte influência na perpetuação das desigualdades, o sentido de sua tributação na teoria liberal igualitária e a persistente má vontade do legislador brasileiro de tributá-las. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 17, n. 2, p. 31-80, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/13753>. Acesso em: 24 fev. 2024.

HOFFMAM, Fernando; MORAIS, José Luis Bolzan de; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. O Estado Constitucional contemporâneo face ao modelo político-econômico neoliberal: Pela garantia dos Direitos Humanos. **Revista Jurídica (FURB)**,

Blumenau, v. 22, n. 48, p. 1-32, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7600>. Acesso em: 3 dez. 2023.

KAPLOW, Louis; SHAVELL, Steven. Should legal rules favor the poor? Clarifying the role of legal rules and the income tax in redistributing income. **Harvard Law School Journal of Legal Studies**, Cambridge, discussion paper n. 272, 2000.

KAPLOW, Louis; SHAVELL, Steven. Why the legal system is less efficient than the income tax in redistributing income. **Harvard Law School Journal of Legal Studies**, Cambridge, v. 23, 1994.

KOSSMANN, Edson Luís; BUFFON, Marciano. A (in)constitucionalidade da desvinculação de receitas da União (DRU) ante o princípio da proibição do retrocesso. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 285-315, maio/ago. 2021.

LEAL, Andrei Pires. Privatização dos correios: Análise da experiência em Portugal e discussões no Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira [RJLB]**, Lisboa, v. 8, n. 1, p. 317-368, 2022. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2022/1/2022_01_0317_0368.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

LEITE, Maria Laís dos Santos; LEITE, Jáder Ferreira. (In)segurança alimentar e agricultura familiar: Políticas públicas como estratégias de superação da fome. **Revista Katálysis (UFSC)**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 528-538, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/86341>. Acesso em: 7 set. 2022.

LEMOS, Francisca das Chagas. Além do tempo cronológico: vidas secas e o não lugar em face da seca e da pobreza. **Revista Internacional de Direito e Literatura [ANAMORPHOSIS]**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, 2023. Disponível em: <https://rdl.emnuvens.com.br/anamps/article/view/1031/1225>. Acesso em: 14 ago. 2024.

LIMA, Paula Carolina Pessoa de; CASALINO, Vinícius Gomes. Políticas públicas e o retorno da fome e da insegurança alimentar no Brasil. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas [UNIFAFIBE]**, Bebedouro, v. 11, n. 3, p. 158-185 set./dez 2023. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1462>. Acesso em: 31 dez. 2023.

LIMA, Renata Albuquerque; MARTINS, Osmar Álefe Farias. Os deveres fundamentais e a Constituição de 1988: formação precípua do Estado Democrático de Direito. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 226-242, jan./abr. 2021.

LIMBERGER, Temis; DE BONA, Celito. Servirá o positivismo jurídico para "descascar abacaxis"? **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, edição especial, p. 271-307, 2019. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/24>. Acesso em: 21 ago. 2022.

LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Úrsula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. Política de fundos na educação e desigualdade municipais no estado de São Paulo:

uma análise das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, mar./abr. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/19641>. Acesso em: 13 mar. 2020.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1>. Acesso em: 24 jul. 2020.

LOWI, Theodore J. Four system of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

MADALENA, Luis Henrique Braga; VEDANA, Óliver. O mistério do mal da discricionariedade (administrativa). **Revista Eletrônica Direito e Política [UNIVALI]**, Itajaí, v. 15, n. 2, p. 523-553, 2. quad. 2020. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16862>. Acesso em: 9 jan. 2024.

MANZANO, Maria Clara Arruda; CASALINO, Vinícius Gomes. Tributação da renda progressiva como política pública redistributiva para a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário [RDIET]**, Brasília, DF, v. 17, n. 2, p. 178-210, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/13317>. Acesso em: 14 fev. 2024.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 5-18, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>. Acesso em: 13 mar. 2021.

MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITTO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. Pobreza menstrual e a tributação de absorventes. **Revista Confluências**, Niterói, v. 24, n. 1, p. 33-64, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/53627>. Acesso em: 7 set. 2023.

MUKAI, Toshio. Empresa pública na nova Constituição. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 15/2020, p. 367-377, out./dez. 2020.

MUNHOZ, Andréa Rodrigues de Oliveira; MUNHOZ, Karen de Oliveira. Direitos fundamentais: história, definição e diferenças. **Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior [Vianna Sapiens]**, Juiz de Fora, v. 5, n. 2, p. 1-24, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://viannasapiens.emnuvens.com.br/revista/article/view/112>. Acesso em: 14 ago. 2023.

NASCIMENTO, Natassia. O imposto sobre grandes fortunas no Brasil: propostas e simulações. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 1-25, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/48945/26577>. Acesso em: 28 jul. 2024.

NEVES, José Anael; MACHADO, Mick Lennon; OLIVEIRA, Luna Dias de Almeida; MORENO, Yara Maria Franco; MEDEIROS, Maria Angélica Tavares de; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Unemployment, poverty, and

hunger in Brazil in Covid-19 pandemic times. **Revista de Nutrição**, v. 34, n. 34e2000170, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/RGq98CHLDx3mKPNtwDXVQGv>. Acesso em: 3 dez. 2022.

NOGUEIRA, Mariana Brito Horta; PEREIRA, Simone Cardoso Lisboa; CARRARA, Virgínia Alves. Política de segurança alimentar e nutricional no enfrentamento da fome produzida pelos impérios alimentares. **Revista Katálisis (UFSC)**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 507-516, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/86278>. Acesso em: 3 set. 2022.

OLIVEIRA, Fernanda Loures de; NETO, Celso de Barros Correia. Aspectos orçamentários das políticas públicas e custos dos direitos: uma análise do papel do judiciário na consecução dos direitos fundamentais. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 45.p. 477-505, 2016. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1828>. Acesso em: 30 maio 2023.

OLIVEIRA, Jonathan Luís Borges de; PEREIRA, Fernanda Moreira Campos. A teoria do “*check and balance*” e a desarmonia entre os poderes com um olhar especial para o protagonismo atual do Poder Judiciário. **Revista Episteme Transversalis**, Volta Redonda, v. 10, n. 3, p. 180-195, 2019. Disponível em: <http://revista.ugb.edu.br/ojs302/index.php/episteme/article/view/1688/1085>. Acesso em: 12 fev. 2024.

OLSEN, Carolina Ferreira; MEDEIROS, Clayton Gomes de; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Perspectivas históricas acerca da tributação no Brasil e seus reflexos na Constituição Federal de 1988. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 42, n. 2, p. 53-70, jul./dez. 2022. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/43714>. Acesso em: 1º fev. 2023.

PAGANINI, Juliana; STEFANO FILHO, Mario Di. A cidadania participativa na política tributária: Uma análise da participação social no conselho municipal de tributos da cidade de São Paulo. **Cadernos de Derecho Actual**, Las Palmas, n. 16, p. 384-398, 2021. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/719/371>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 9, n. 1, p. 449-471, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5379>. Acesso em: 25 set. 2021.

PIERDONÁ, Zélia Luiza; FRANCISCO, José Carlos; FREIRE NETO, Lourenço de Miranda. Direitos sociais em tempos de crise: vedação ao retrocesso social e moderação judicial. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 1, p. 57-75, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/9833>. Acesso em: 23 abr. 2022.

PIERDONÁ, Zélia Luiza; LEITÃO, André Studart; FURTADO FILHO, Emmanuel Teófilo. Primeiro, o básico. Depois, o resto: o direito à renda básica. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 55, p. 390-417, 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3401>. Acesso em: 8 abr. 2021.

PISCITELLI, Tathiane. Nota sobre a reforma tributária: análise das perspectivas de gênero e raça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1055/2023, p. 263-273, set. 2023.

PORTELLA, André Alves; GUIMARÃES, Rebeca Bárbara. Análise-crítica da proposta de reforma tributária brasileira à luz da concepção de tributação equitativa de Thomas Piketty. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 112-142, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/11515>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PRADO, Danilo Luchetta; CASALINO, Vinícius Gomes. Para além do poder constituinte: o sistema democrático como fundamento de um núcleo imutável de direitos fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia [UniBrasil]**, Curitiba, v. 28, n. 1, p. 75-102, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1646>. Acesso em: 30 jan. 2024.

RIBAS, Carolline Leal; CASTRO, Gustavo Almeida Paolinelli de. O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários. **Revista de Direito Administrativo [RDA]**, São Paulo, v. 269, p. 83-116, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/50736>. Acesso em: 14 jan. 2024.

RITTICH, Kerry. The Future of Law and Development: Second Generation Reforms and the Incorporation of The Social. **Michigan Journal of International Law**, v. 26, n. 199, Fall 2004.

RODRIGUES, Hugo Thamir; DANIEL, Marli. Direito constitucional ao recebimento de herança e o ITCMD: contribuições jurídicas de políticas públicas tributárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 38, n. 2, p.118-134, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/441>. Acesso em: 2 jan. 2023.

RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC – NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908>. Acesso em: 30 maio 2019.

RODRIGUES, Hugo Thamir; MACHADO, Raimar Rodrigues. Public financial/tax policies for social inclusion and the world of work: a ride between post-modern values, factual realities and the constitutional universe. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 3-15, set./dez. 2016. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8689>. Acesso em: 13 maio 2021.

RODRIGUES, Hugo Thamir; OLIVEIRA, Antônio Furtado de. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum**, Marília, v. 19, n. 1, p. 51-71, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/505>. Acesso em: 14 mar. 2022.

RODRIGUES, Sheila Rosane Vieira; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher; MENEZES, Manuela de Sá. Uberização, lutas sociais e pandemia. **Revista de Estudos Institucionais [REI]**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 1-22, jan./abr. 2022.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 30 set. 2021.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681>. Acesso em: 6 ago. 2021.

SANCHIRICO, Chris William. Taxes versus legal rules as instruments for equity: a more equitable view. **USC Law School Working Paper**, Columbia, n. 98-21, 1997.

SANTOS, Julia Pires Peixoto dos; STEFANO FILHO, Mario Di; CASALINO, Vinícius Gomes. Imposto sobre grandes fortunas e fundo de combate e erradicação da pobreza: competência tributária, omissão inconstitucional e violação de direitos fundamentais. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 15, n. 4, p. 172-195, 2020. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8153>. Acesso em: 4 set. 2021.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; TORRES, Fernando de Oliveira. A democracia procedimental deliberativa e a implementação de políticas públicas mais igualitárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 36, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/269>. Acesso em: 31 out. 2022.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães; SERRANO, Marina Magalhães. Os impostos sobre transmissões: delimitação e aplicabilidade do princípio da progressividade. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 1, n. 77, p. 589-607, jan./mar. 2024. Disponível em:

<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/7019>. Acesso em: 23 jul. 2024.

SILVA, André Luiz Olivier da. Os direitos humanos no contexto internacional: para além dos limites de uma obrigação específica? **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, Joaçaba, v. 19, n. 1, p. 113-126, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9882>. Acesso em: 26 out. 2023.

SILVA, Antonio Sá da; GOUVEIA, Homero Chiaraba. Invisibilidade, direitos humanos e *capabilities approach* em *Vidas Secas* de Graciliano Ramos. **Revista Internacional de Direito e Literatura [ANAMORPHOSIS]**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.rdl.org.br/anamps/article/view/718>. Acesso em: 28 ago. 2024.

SILVA, Fabio Pereira da; SOUSA, Kauê Guimarães Castro e; PRZEPIORKA, Michell. O princípio da progressividade e o imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD) em relação à emenda constitucional n. 132/2023. **Revista de Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 56, ano 42, p. 197-215, 1. quad. 2024. Disponível em: <https://www.revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2527/2263>. Acesso em: 4 ago. 2024.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; PETRIS, Maria Eduarda Pires. Reserva do possível e os direitos sociais: da previsão normativa a concretização. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 46, p. 188-203, 2017. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2045>. Acesso em: 2 out. 2022.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estudo da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 833-855, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431>. Acesso em: 12 abr. 2020.

STEFANO FILHO, Mario Di; BUFFON, Marciano. Benefícios fiscais regressivos: um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista Estudos Institucionais (REI)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 138-159, 2022. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/668>. Acesso em: 10 jan. 2023.

STEFANO FILHO, Mario Di; BUFFON, Marciano. Direito e literatura: a desigualdade social brasileira à luz da obra *The Merry Adventures of Robin Hood* de Howard Pyle (1883). **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, ano 35, n. 2, p. 41-48, 2023. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/496>. Acesso em: 29 set. 2023.

STEFANO FILHO, Mario Di; PAGANINI, Juliana. Arrecadação fiscal como motivo de indignação: o fenômeno social “indignados” à luz das políticas públicas tributárias. **Cadernos de Derecho Actual**, Las Palmas, n. 19, p. 364-380, 2022. Disponível em:

<http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/821/443>. Acesso em: 10 jan. 2023.

STEFANO, Isa Gabriela de Almeida. O princípio da solidariedade como meio de efetivação do acesso à educação. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 97/2016, p. 255-288. set./out. 2016.

STRECK, Lenio Luiz. Porque a discricionariedade é um grave problema para Dworkin e não o é para Alexy. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, 2013, p. 343-367, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/8350>. Acesso em: 17 jul. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. Uma leitura hermenêutica das características do neoconstitucionalismo. **Observatório da Jurisdição Constitucional (IDP)**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 25-48, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/1043>. Acesso em: 7 jul. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. Weimar e o “constitucionalismo social” para além da “solução de compromisso”: de sua inspiração à crise de paradigmas que nubla o surgimento do “novo” Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 17, n. 1, 1. quad. de 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18653>. Acesso em: 7 jan. 2024.

SUSTEIN, Cass. Como o filme guerra nas estrelas ilumina o direito constitucional. **Revista de Estudos Institucionais [REI]**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 581-601, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/84>. Acesso em: 18 ago. 2024.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1495>. Acesso em: 31 jan. 2024.

TEODOROVICZ, Jeferson; BORGES, Antônio de Moura. Políticas públicas tributárias e o combate a pandemias: o caso “coronavírus” e os reflexos na política tributária brasileira. **Revista Argumentum**, Marília, v. 23, n. 2, p. 609-634, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1394/1008>. Acesso em: 12 jan. 2023.

TEODOROVICZ, Jeferson; VALADÃO, Marco Aurélio Pereira; BORGES, Antônio de Moura. Coronavírus e políticas públicas tributárias extrafiscais anticíclicas no contexto brasileiro. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 170-192, set./dez. 2022. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/124164>. Acesso em: 29 jan. 2023.

TREBILCOCK, Michael J.; DAVIES, Kevin E. A Relação entre Direito e Desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. Tradução Pedro Maia Soares; Revisão

Técnica: José Rodrigo Rodrigues. **Revista de Direito GV**, São Paulo, p. 217-268, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/24381>. Acesso em: 23 ago. 2024.

TRINDADE, André Karam; BERNSTES, Luísa Giuliani. Discricionariedade judicial na literatura: lições de direito em Gargantua e Pantagrue, de François Rabelais. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 49, p. 231-254, 2017. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2293/1423>. Acesso em: 23 jan. 2024.

TRUBEK, David; GALANTER, Marc. *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*. **Wisconsin Law Review**, v. 1974, p. 1062-1102, 1974. Disponível em: <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/26559>. Acesso em: 23 ago. 2024.

USHER, Dan. Why the legal system is not necessarily less efficient than the income tax in redistributing income. **Queen's Economics Department Working Paper**, Kingston, n. 1210, 2009.

VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre distribuição de lucro e dividendo à luz do princípio constitucional da isonomia. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 76-94, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/542>. Acesso em: 31 jul. 2022.

ZAMBOIM, Heloisa Borella; CASALINO, Vinícius Gomes. Direito à educação, orçamento e políticas públicas: Uma análise das políticas educacionais instituídas pelo governo federal (2010-2019). **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, n. 2, p. 219-240, set. 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/481>. Acesso em: 30 dez. 2023.

LIVROS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Coimbra: Edições 70, 2015. 288 p.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina: 1998. 1352 p.

CLEMENTS, Benedict; MOOJI, Ruud; GUPTA, Sanjeev; KEEN, Michael. **Inequality and fiscal policy**. Washington DC: International Monetary Fund, 2015. 450 p.

CORREIA, Miguel. **Taxation of Corporate Groups**: Series on International Taxation. AH Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2013. 360 p.

DWORKIN, Ronald. Law as interpretation. **Critical Inquiry**, Chicago, v. 9, n. 1, p. 179-200, 1982.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Eaglewood Cliffs: N. J. Prentice Hall, 1972.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of Welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 368 p.

GRUBER, Jonathan. **Public finance and public policy**. 4. ed. [S. l.]: Worth Publishers, 2013.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The Cost of Rights**: Why Liberty Depends on Taxes. New York: W.W. Norton Company, 1999.

HORVATH, Estevão. **O princípio do não confisco no Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, 2002.

LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. São Paulo: Edipro, 2016. 96 p.

LASSWELL, Harold. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília, DF: EdUNB, 1984.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**. Tradução Elvira Serapicos. Londres: Porfolio-Penguin, 2014. 320 p.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. 192 p.

MINATEL, José Antônio. **Conteúdo do conceito de receita e regime jurídico de sua tributação**. São Paulo: MP Editora, 2005. 270 p.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: Deficiência, nacionalidade e pertencimento à espécie. Tradução de Suzana de Castro. Imprensa: São Paulo, WMF Martins Fontes, 2013. 522 p.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POPPER, Karl Raimund. **An unended quest**. Londres: Psychology Press, 2002.

RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. 109. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

RAWLS, John. **A theory of justice**: revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999. 560 p.

RODRIGUES, Sheila Rosane Vieira; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher; SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 925 p.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. 485 p.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

VASQUES, Sérgio. **Manual de Direito Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2021. 474 p.

CAPÍTULOS DE LIVROS

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno. O Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). *In*: FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília, DF: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

COADY, David; MOOJI, Ruud de; SHANG, Baoping. Inequality and fiscal redistribution in advanced economies. *In*: CLEMENTS, Benedict; MOOJI, Ruud; GUPTA, Sanjeev; KEEN, Michael. **Inequality and fiscal policy**. Washington DC: International Monetary Fund, 2015.

CORREIA, Miguel. A personalidade tributária passiva e a configuração do facto jurídico-tributário: algumas reflexões. *In*: SEQUEIRA, Elsa Vaz de (coord.). **Católica Talks**: direito e personalidade. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2023. 320 p.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Tributação e desigualdade de renda no Brasil: uma análise a partir da DIRPF. *In*: AFONSO, José Roberto; LUKIC, Melina Rocha; ORAIR, Rodrigo Octávio; SILVEIRA, Fernando Gaiger (org.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

LETTIERI, Marcelo. Imposto de renda das pessoas físicas no Brasil: A desigualdade escancarada. *In*: AFONSO, José Roberto; LUKIC, Melina Rocha; ORAIR, Rodrigo Octávio; SILVEIRA, Fernando Gaiger (org.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

MORAIS, Fausto Santos de; STRECK, Lenio Luiz. **Ponderação e arbitrariedade**: a inadequada recepção de Alexy pelo STF. (Coleção Hermenêutica, Teoria do Direito e Argumentação). 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2018.

PINHEIRO, Heloisa Helena; WALTENBERG, Fábio; KERSTENETZKY, Celia Lessa. Imposto sobre a renda das pessoas físicas: oportunidades para tributar os rendimentos mais altos no Brasil. *In*: AFONSO, José Roberto; LUKIC, Melina Rocha; ORAIR, Rodrigo Octávio; SILVEIRA, Fernando Gaiger (org.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

STEFANO FILHO, Mario Di. Uma abordagem crítica sobre jurisdição à luz da teoria do direito subjetivo mediato e imediato. *In*: RIBEIRO, Darci Guimarães; MÖLLER,

Guilherme Christen; FRÖLICH, Afonso Vinício Kirschner (org.). **Teoria Crítica do Processo**: segunda série. Belém: RFB Editora, 2022, p. 213-232.

STEFANO FILHO, Mario Di; PAGANINI, Juliana; OLIVEIRA, Victoria Dias de. Auxílio emergencial: uma política pública distributiva concretizadora de cidadania. *In*: BASTOS, Bruna; BERNSTES, Luisa (org.). **Direito e política no Brasil contemporâneo**: reflexões transdisciplinares. Cruz Alta: Editora Ilustração, 2023. p. 253-276.

STEFANO FILHO, Mario Di; PAGANINI, Juliana; SCANAVAQUE, Ana Julia. A relação entre políticas públicas assistenciais e tributárias sob a luz da situação de pobreza menstrual na cidade de Campinas / SP. *In*: TEIXEIRA, Anderson Vichinkesk; JAQUES, Marcelo Dias; COPELLI, Giancarlo Montagner (org.). **Políticas públicas no Brasil**: ensaios para uma gestão voltada à tutela dos Direitos Humanos. Blumenau: Dom Modesto, 2023. v. 5. p. 233-244.

TRUBEK, David. The Rule of Law in Development Assistance: Past, Present and Future. *In*: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro. **The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice**. [S. l.]: Georgetown Law Faculty Publications and Other Works, 2006.

SÍTIOS ELETRÔNICOS

AUSTRALIA. Australia Bureau of Statistics. **Taxation Revenue, Australia**. 5506.0. 2022-2023. Disponível em: <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/5506.0>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BANCO MUNDIAL. GINI index (World Bank estimate). Disponível em: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.POV.GINI>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (Cetad). **Carga Tributária no Brasil 2022**: análise por tributos e bases de incidência. Brasília, DF: MF/Cetad, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2022>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tabelas do Imposto de Renda: consulte as tabelas do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas. Tributação de 2024. **Receita Federal**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/meu-imposto-de-renda/tabelas>. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Em novo julgamento, Cade aprova, com restrições, compra da Garoto pela Nestlé e autoriza a realização de acordo judicial. **Notícias [do] Conselho Administrativo de Defesa Econômica**, 7 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/em-novo-julgamento-cade-aprova-com-restricoes-compra-da-garoto-pela-nestle-e-autoriza-realizacao-de-acordo-judicial>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Com repasse médio de R\$ 685,61 Bolsa Família inicia pagamento de 2024 nesta quinta

(18/01). **Notícias [da] Secretaria de Comunicação Social**, 18 jan. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/com-repasse-medio-de-r-685-61-bolsa-familia-inicia-pagamento-de-2024-nesta-quinta-18-1#:~:text=Com%20repasse%20m%C3%A9dio%20de%20R,1\)%20—%20Secretaria%20de%20Comunica%C3%A7%C3%A3o%20Social](https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/com-repasse-medio-de-r-685-61-bolsa-familia-inicia-pagamento-de-2024-nesta-quinta-18-1#:~:text=Com%20repasse%20m%C3%A9dio%20de%20R,1)%20—%20Secretaria%20de%20Comunica%C3%A7%C3%A3o%20Social). Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021**. Brasília, DF, abr. 2022. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-CARGA-TRIBUTARIA-ANUAL-2021-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BUEKENHOUDT, Jacques. **Les successions en Belgique et dans l'Union européenne**: principes generaux. Bruxelles: Comissão Européenne, 2014. Disponível em: <http://sfpe-seps.be/wp-content/uploads/2019/06/succession-fr.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). **Mobilidade urbana e logística de entregas**: um panorama sobre o trabalho de motoristas e entregadores com aplicativos. Coord.: Victor Callil, Monise Fernandes Picanso. São Paulo: Cebrap, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2023/05/Amobitec12mai2023.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2024.

CINGANO, Federico. Trends in income inequality and its impact on economic growth. **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, n. 163, 2014. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/trends-in-income-inequality-and-its-impact-on-economic-growth_5jxrjncwvxv6j-en. Acesso em: 08 ago. 2024.

COMISSION EUROPÉENNE. **Cross-country review of taxes on wealth and transfers of wealth**. Taxation Studies 0051, Directorate General Taxation and Customs Unions, European Commission. Outubro, 2014. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/tax/taxstu/0051.html>. Acesso em 08 mar. 2024.

CRUZ, Adriana. USP amplia diversidade social e étnica. **Jornal da USP**, 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/usp-amplia-diversidade-social-e-etnica/>. Acesso em: 27 maio 2024.

CRUZ, Adriana; QUEIROZ, Júlia; PORTELA, Maria Clara. Mais de 55% dos alunos que ingressaram na USP em 2024 são de escolas públicas. **Jornal da USP**, 14 jun. 2024. Disponível em: [https://jornal.usp.br/institucional/mais-de-55-de-estudantes-de-escolas-publicas-ingressaram-na-usp-em-2024/#:~:text=A%20USP%20alcançou%20o%20%C3%ADndice,27%2C6%25\)%20autodeclarados%20PPI](https://jornal.usp.br/institucional/mais-de-55-de-estudantes-de-escolas-publicas-ingressaram-na-usp-em-2024/#:~:text=A%20USP%20alcançou%20o%20%C3%ADndice,27%2C6%25)%20autodeclarados%20PPI). Acesso em: 22 ago. 2024.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Pesquisa nacional de cesta básica de alimentos**. São Paulo: Dieese, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 9 jan. 2024.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A (proposta de) reforma tributária e os trabalhadores e trabalhadoras**. Nota técnica nº 274, de 25 de julho de 2023. São Paulo: Dieese, 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec274reformaTributariav/index.html?page=1>. Acesso em: 9 jan. 2024.

ESPANHA. Constitución Española. Disponível em: www.tribunalconstitucional.es. Acesso em: 6 jul. 2024.

FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Imposto de renda e distribuição de renda no Brasil**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para discussão nº 2449). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9136/1/TD_2449.pdf. Acesso em: 25 set. 2021.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para discussão nº 2190). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

INDEX MUNDI. **Income share held by the lowest 10%**: Country ranking.2019. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.DST.FRST.10/rankings>. Acesso em: 27 jul. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 4 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua [PNAD], 2016-2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

ITÁLIA. **Constituição da República Italiana**. Senato della Repubblica. Roma: Libreria Multimediale Via della Madalena, 2008. Disponível em: https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB) SÃO PAULO. **Tabela de honorários advocatícios 2024**. São Paulo: OAB-SP, 2024. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/upload/1885288261.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Better Life Index**. 2021. Disponível em: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/income/>. Acesso em 14. nov. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Revenue Statistics 2022**: The impact of COVID-19 on OECD tax revenues. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2022_8a691b03-en. Acesso em: 7. jul. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr. Acesso em: 28 jul. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **The role and design of net wealth taxes in the OECD**. Tax Policy Studies, n. 26. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/04/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_g1g89919/9789264290303-en.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 25 maio 2024.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF BRASIL (OXFAM BRASIL). **Nós e as desigualdades**. 2019. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2019/?_ga=2.49432036.330511726.1595133669-697185239.1595133669. Acesso em: 5 jan. 2022.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. 1974 [7. revisão constitucional, 2005]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 6. jul. 2023.

SILVEIRA, Fernando Gainer; PALOMO, Theo Ribas; CORNELIO, Felipe Moraes; TONON, Marcelo Resende. **Texto para discussão nº 2823**. [S. l.]: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11624/1/TD_2823_Web.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO (SINFRERJ). Receita diz que tributação sobre dividendos afetará apenas 824 mil pessoas no país. **Notícias Sinfrerj**, 1º jul. 2021. Disponível em: <https://www.sinfrerj.com.br/comunicacao/destaques-imprensa/receita-diz-que-tributacao-sobre-dividendos-afetara-apenas-824-mil>. Acesso em: 1º out. 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Inclusão Social na USP. Presença de alunos de escola pública nas unidades é desigual. **Jornal da USP Especial**, 2016. Disponível em: <http://jornal.usp.br/especial/presenca-de-alunos-de-escola-publica-nas-unidades-e-desigual/>. Acesso em: 27. maio 2024.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei Complementar nº 49, de 2020**. Institui Empréstimo Compulsório Sobre Grandes Fortunas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2241977>. Acesso em: 6 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a consolidação das leis do trabalho. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de setembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995**. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Poder Executivo. **Projeto de Lei nº 2.337, de 2021**. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza das pessoas físicas e das pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido. Brasília, DF: Poder Executivo, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2288389>. Acesso em: 3 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional [PEC] nº 206, de 2019**. Dá nova redação ao art. 206, inciso IV, e acrescenta § 3º ao art. 207, ambos da Constituição Federal, para dispor sobre a cobrança de mensalidade pelas universidades públicas. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2019]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1839016&filename=PEC%20206/2019. Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar [PLP] nº 68, de 2024**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS e o Imposto Seletivo – IS e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2024]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2430143>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 50, de 2020**. Institui imposto sobre grandes fortunas e empréstimo compulsório, que financiará necessidades de proteção social decorrentes da Covid-19. Brasília, DF: Senado

Federal, [2020]. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141223>. Acesso em:
10 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 183, de 2019**. Regulamenta o disposto no art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, para instituir o Imposto Sobre Grandes Fortunas. Brasília, DF: Senado Federal, [2019]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137929>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 315, de 2015**. Institui o Imposto sobre Grandes Fortunas, de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2015]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121420>. Acesso em: 16 jan. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 8.821, de 27 de janeiro de 1989**. Institui o imposto de transmissão “*causa mortis*” e doação, de quaisquer bens ou direitos. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, [1989]. Disponível em:
https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNoimas=19586&hTexto=&Hid_IDNorma=19586. Acesso em: 7 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.990, de 23 de julho de 2024**. Dispõe sobre as Diretrizes orçamentárias para o exercício de 2025. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: São Paulo, [2024]. Disponível em:
https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LDO/LDO_2025.pdf. Acesso em: 5 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Projeto de Lei nº 250, de 2020**. Altera a Lei nº 10.705, de 28 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a instituição do Imposto sobre a Transmissão “*causa mortis*” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, visando à mitigação dos efeitos da pandemia do novo coronavírus - COVID-19 no âmbito do Estado. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: São Paulo, [2024]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000322805>. Acesso em: 5 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Projeto de Lei nº 7, de 2024**. Altera a lei n. 10.705, de 28 de dezembro de 2000, que dispõe sobre o Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD visando a instituição de alíquotas progressivas no âmbito do Estado de São Paulo. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo: São Paulo, [2024]. Disponível em:
<https://www.doe.sp.gov.br/legislativo/expediente/projeto-de-lei-n-7-de-2024-202402022116695115437>. Acesso em: 5 ago. 2024.

DECISÕES JUDICIAIS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Inconstitucionalidade por Omissão nº 55/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio (não julgado), 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2010**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Celso de Mello, 30 de setembro de 1999. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484261/false>. Acesso em: 2 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 542.485/RS**. Agravante: Eliana Corna Só. Agravado: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Marco Aurélio, 19 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3477266>. Acesso em: 7 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186-2/DF**. Arguente: Partido político Democratas. Arguido: Reitor da Universidade de Brasília; Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília; Centro de Seleção e Promoção de Eventos da Universidade de Brasília. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília 2012. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStfArquivo/anexo/ADPF186.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 117.887-6/SP**. Recorrente: Companhia Antártica Paulista – Indústria Brasileira de Bebidas e Conexos. Recorrida: União Federal. Relator: Min. Carlos Velloso, 11 de fevereiro de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=206951>. Acesso em: 2 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 161.243/DF**. Recorrente: Joseph Halfin. Recorrido: Compagnie Nationale Air France Relator: Min. Carlos Velloso, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 562.045**. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Espólio de Emília Lopes de Leon. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 6 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 1º ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 592.581**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 13 de agosto de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 608.482**. Recorrente: Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Vanusa Fernandes de Araújo. Relator: Min. Teori Zavascki, 4 de agosto de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088200>. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612**. Embargante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Embargado: Município do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15362009287&ext=.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 898.060/SC**, segredo de justiça. Relator: Min. Luiz Fux, 21 de setembro de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº 100353-02.2017.5.01.0066**. Recorrente: Elias do Nascimento Santos. Recorrido: Uber do Brasil Tecnologia LTDA e outros. Relator: Min. Mauricio Godinho Delgado, 14 de dezembro de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº 10555-54.2019.5.03.0179**. Recorrente: Neder Henrique Gomes Correa. Recorrido: Uber do Brasil Tecnologia LTDA. Relator: Min. Ives Gandra Martins Filho, 2 de março de 2021.

TESES E DISSERTAÇÕES

CASTRO, Fabio Ávila de. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16511/1/2014_F%C3%A1bioAvilaDeCastro.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

STEFANO FILHO, Mario Di. **Políticas públicas, política tributária e a tributação das grandes riquezas**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, 2020. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/14943>. Acesso em: 7 jan. 2024.