



## **FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: DIAGNÓSTICO E COMBATE DOS PRINCIPAIS ENTRAVES À IGUALDADE SOCIAL E AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO\***

**Marciano Seabra de Godoi\*\***

### **Resumo**

A partir de uma crítica da noção de libertarismo fiscal, o artigo examina a evolução do perfil da tributação e dos gastos públicos no Brasil a partir da Constituição de 1988, identificando o modelo nacional de redução de desigualdades sociais e sua atual crise, bem como propondo medidas concretas para a retomada de um desenvolvimento econômico igualitário e sustentável.

### **Palavras-chave**

Finanças Públicas – Igualdade – Desenvolvimento

### **Abstract**

Criticizing the fiscal libertarianism, the article examines the Brazilian tax system and public expenses since the 1988 Constitution, trying to identify the nation model of inequality reduction and its present crisis, and proposes concrete measures in order to retake an equalitarian and sustainable economic development.

### **Key-words**

Public Finance – Equality - Development

\* Artigo submetido em 13 set. 2016 e aceito para publicação em 01 dez. 2016.

\*\* Advogado. Doutor e Mestre em Direito Tributário. Professor da PUC/MG, Brasil.

## 1 Introdução

Alguns anos atrás, participei da banca de avaliação de uma monografia sobre o imposto sobre grandes fortunas. A monografia fora desenvolvida por um aluno que se graduava no curso de direito. As conclusões da monografia seguiam fielmente a cartilha ideológica do *libertarismo fiscal*, concepção teórica que abordarei e criticarei ao longo deste estudo. As conclusões eram basicamente as seguintes: a carga tributária brasileira, que já seria uma das mais altas do mundo, ficaria ainda maior com a cobrança do imposto, que afugentaria o capital produtivo sem que qualquer vantagem social fosse atingida, visto que os gastos públicos no Brasil não beneficiariam de fato a população, mas somente a ineficiência da máquina pública e a voracidade dos políticos corruptos.

Indaguei então ao estudante com que base empírica ele sustentava a afirmação – fática – de que os gastos públicos no Brasil seriam absorvidos pela ineficiência da máquina estatal e não beneficiariam *de fato* a população. O aluno reconheceu que não tinha base empírica para fazer tal afirmação. Indaguei então se o aluno sabia, ainda que aproximadamente, qual o montante dos gastos públicos (seu montante aproximado em reais ou seu percentual do Produto Interno Bruto – PIB) atualmente destinados à educação ou à saúde. Ou se sabia o volume dos gastos públicos destinados atualmente ao pagamento dos juros da dívida pública. Perguntei então se o autor da monografia pelo menos saberia me dizer se, ao longo dos últimos anos, os gastos públicos com saúde e educação aumentaram ou diminuíram. O aluno reconheceu que nunca se preocupara em levantar essas informações, e que, em realidade, não tinha a menor ideia sobre a composição dos gastos públicos por tipo e categoria de despesa.

Esse episódio ilustra algumas questões muito importantes: no Brasil, os estudos de direito tributário costumam ser completamente alienados sobre o contexto global das finanças públicas em que determinada exigência tributária está inserida; não raro, os estudos de direito tributário fazem afirmações ou se baseiam em premissas essencialmente empíricas sobre a atividade financeira do Estado, mas não possuem qualquer informação ou base empírica para tanto; por força de sua exaustiva divulgação e defesa pelos meios de comunicação tradicionais (televisão, revistas e jornais de grande circulação), a ideologia do libertarismo fiscal parece estar se incorporando ao senso comum dos brasileiros, especialmente daqueles cidadãos que, por acompanharem regularmente as notícias e análises divulgadas em meio impresso e ou na televisão, se julgam os mais bem informados do país.

O primeiro propósito do presente estudo é advertir para uma série de premissas e ideologias que se mostram equivocadas do ponto de vista empírico ou conceitual, bem como ilegítimas do ponto de vista jurídico-constitucional. Além disso, pretendo apontar os principais problemas e distorções presentes em nossas finanças públicas atuais, no sentido de constituírem

entraves para a igualdade social e o desenvolvimento econômico, propondo linhas de ação para o seu enfrentamento.

Tanto no diagnóstico dos problemas, quanto na avaliação de possíveis linhas de ação para enfrentá-los, o estudo se valerá da interdisciplinariedade, que se revela não só *recomendável*, mas – por que não dizer – *inevitável* quando se trata de compreender e buscar transformar as finanças públicas de um país. Em vez de formular conceitos complicados sobre o que significa tal interdisciplinariedade, julgo mais efetivo remeter o leitor a uma obra em que tal estudo interdisciplinar foi feito, entre nós, de forma notável: *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, de Aliomar Baleeiro<sup>1</sup>.

## 2 Refutando ideologias e posturas teóricas equivocadas sobre a fiscalidade

### 2.1 O que é o *libertarismo fiscal*?

Linhas atrás, disse que uma certa ideologia parece estar se incorporando ao senso comum dos brasileiros, especialmente daqueles que se informam sobre a realidade do país e do mundo assistindo à televisão e lendo revistas semanais e jornais tradicionais de grande circulação. Vejamos mais de perto essa ideologia, que proponho chamar de *libertarismo fiscal*. Segundo ela, o tributo foi no passado, e continua sendo no presente, “apenas um fantástico instrumento de domínio, por parte dos governantes”<sup>2</sup>. Não seria necessária qualquer base empírica para sustentá-lo, daí decorrendo o *fato* de que o tributo é “por excelência, veiculado por norma de rejeição social”; ou seja, o “alicerce” da obrigação de pagar tributo nada teria a ver com princípios de justiça (solidariedade, capacidade econômica), mas sim com a “sanção”, a verdadeira “causa da norma obrigacional”<sup>3</sup>.

Essa postura se complementa com a tese de que a economia teria “leis naturais” que o Estado contemporâneo insiste em contrariar. Uma dessas leis naturais seria a de que “a liberdade de escolher pressupõe, necessariamente, uma menor intervenção do Estado” e “a maior disponibilidade de recursos, em mãos da iniciativa privada, provocaria desenvolvimento maior, maior produção (...)”<sup>4</sup>.

A arrecadação dos tributos, segundo a postura libertarista, é por definição “desmedida para as reais necessidades do Estado”<sup>5</sup>. Essa tese sempre relaciona o tributo com as “necessidades

<sup>1</sup> BALEEIRO, 2010.

<sup>2</sup> MARTINS, 2007, 7. O libertarismo fiscal está muito presente na doutrina brasileira do direito tributário, mas se revela quase sempre de modo implícito ou subentendido, a não ser na chamada *Teoria da Imposição Tributária* desenvolvida por Ives Gandra da Silva Martins nas décadas de 70/80 do século passado (MARTINS, 1998), em que a tese libertarista é defendida de forma aberta e clara. Por isso criticarei o libertarismo fazendo remissão a esta obra.

<sup>3</sup> MARTINS, 1998, 129.

<sup>4</sup> MARTINS, 1998, 181.

<sup>5</sup> MARTINS, 1998, 192.

estatais”, da máquina estatal, dos “detentores do poder”<sup>6</sup>, e nunca com as necessidades da própria sociedade civil, da coletividade. A cisão total entre sociedade civil e Estado é pressuposta, não chegando sequer a ser problematizada.

Ainda segundo a postura libertarista, o caráter odioso da norma tributária foi superado somente “no plano teórico” e doutrinário, mas não “no concernente à realidade prática”, pois haveria uma espécie de lei natural segundo a qual a arrecadação do tributo atende “as necessidades do Estado” (os libertaristas nunca falam em necessidades da população ou dos indivíduos que compõem a sociedade civil) e “os interesses privados dos detentores do poder, mesmo que se rotulem tais interesses de interesses públicos”<sup>7</sup>.

Afinal, é correto dizer que a arrecadação tributária se destina ao custeio das *atividades estatais*? Considero que essa é uma descrição incompleta e pouco esclarecedora. Por que não reconhecer que o tributo se destina, em maior ou menor medida, a financiar toda uma gama de atividades direta ou indiretamente relacionadas com o próprio sistema de direitos individuais e coletivos assegurados na Constituição?

É certo que neste processo intervém a figura do Estado e sua máquina não raro inchada, ineficiente e corrupta. Também é certo que não se deve esquecer as destinações frequentemente ilegítimas (palácios de justiça suntuosos, miríades de cargos em comissão nos três poderes) que o próprio orçamento dá às receitas públicas. Mas seria exato dizer que, conforme nossa Constituição, a contribuição de seguridade social recolhida por empregados e empregadores sobre a folha de salários se destina a custear as atividades “do Estado”? Não seria mais preciso afirmar que o valor arrecadado se destina ao pagamento de aposentadorias e pensões aos segurados do INSS? É esclarecedor descrever os salários pagos aos professores da rede pública e aos policiais militares como simples “despesas com o custeio da máquina estatal”? Não seria mais exato descrever tais despesas como recursos (oriundos dos tributos) diretamente relacionados à eficácia dos direitos dos cidadãos à educação e à segurança pública?

Não estou afirmando que, num país, “quanto mais tributo, melhor”. Tampouco defendo que o recolhimento de tributos vá representar necessariamente uma destinação mais valiosa econômica ou socialmente do que a que se daria aos recursos, caso estes permanecessem nas mãos do contribuinte. O que estou contestando é que haja uma lei *natural* ou *científica* em sentido inverso.

---

<sup>6</sup> MARTINS, 1998, 132.

<sup>7</sup> MARTINS, 1998, 129. Confirmando que para esse autor o tributo nada mais é do que um castigo, sua proposta concreta é usar a fiscalidade como um “grande instrumento de moralização de costumes”, gravando pesadamente a “exploração do lenocínio, copular ou fotográfico”, os jogos de azar, o “campo difícil da toxicomania”, num movimento de “utilizar-se da obrigação tributária como forma corrente de recondução da lei positiva aos contornos próprios da lei natural” – *ibid.*, 313.

Na visão libertarista, o pagamento do tributo faz com que um recurso que tinha determinada utilidade para o contribuinte, para o mercado e para a economia nacional perca automaticamente essa utilidade, e a partir de então se transforme num simples combustível a ser queimado nas engrenagens burocráticas da *máquina do Estado*. Daí se repetir – em editoriais, em monografias, em dissertações, em teses – o mantra da *sanha arrecadatória* ou da *voracidade estatal*, como se os tributos fossem recursos que se volatilizassem no interior do próprio Estado. Esquece-se que até mesmo quando esquemas de corrupção se instalam no Estado e promovem desvios de recursos, o destino final do dinheiro não são as burras estatais e sim as contas privadas (quase sempre sediadas em paraísos fiscais) dos corruptos e corruptores.

Não estou defendendo que, nas lides administrativas ou judiciais em que se discute se determinado tributo é ou não devido nos termos da legislação em vigor, o *interesse público* mandaria o julgador se inclinar pela decisão no sentido do caráter devido da exação. Nada disso; o ser devido ou não determinado tributo depende do que dispõe a legislação, que deve ser corretamente interpretada. O que estou combatendo é a defesa da postura inversa (*in dubio pro contribuinte*), baseada numa mensagem subliminar de que o tributo é a apropriação destrutiva (visto que destinada a ser consumida pela máquina estatal) de um patrimônio que *a ordem natural do direito e das coisas* (perturbada pela avidez dos governantes) mandaria deixar nas mãos do contribuinte<sup>8</sup>.

Nada na tese que ora defendo propõe o gigantismo do Estado (aliás, programas públicos de transferência de renda em geral supõem poucos custos burocráticos de controle) ou identifica um aumento na carga tributária como necessariamente sinônimo de mais justiça social. Não se trata disso. Tampouco nutro qualquer ingenuidade acerca do secular patrimonialismo das estruturas de poder (públicas e privadas) de nosso país.

O que busco é tão somente contribuir para extirpar do inconsciente coletivo dos operadores do direito a mensagem aí incutida subliminarmente pelo libertarismo: a mensagem de que o tributo é uma subtração simplesmente *tolerável* (mas não *justificável* por argumentos de justiça) de direitos *legítimos* do cidadão<sup>9</sup>, numa operação que, pela sua própria natureza, converteria um recurso produtivo/útil (enquanto nas mãos do contribuinte) em algo improdutivo/inservível (depois que ingressasse no sorvedouro da *máquina estatal*).

No plano positivo, o tributo é uma obrigação jurídica como qualquer outra, que surge se e quando verificadas as condutas previstas em lei, demandando os mesmos métodos de interpretação e aplicação utilizados em outros ramos do direito.

---

<sup>8</sup> Para a discussão e refutação dessa mensagem subliminar tão presente na doutrina do direito tributário brasileiro, cf. MURPHY & NAGEL, 2005.

<sup>9</sup> Como se as normas que definem o direito de propriedade e a autonomia contratual de uma forma absoluta e sem quaisquer limitações fossem, de um ponto de vista moral, prévias e superiores às normas de incidência tributária.

No plano da fundamentação ética, desde filósofos do direito até acórdãos de cortes constitucionais contemporâneas reconhecem que a *solidariedade social* é o esteio da obrigação de pagar impostos, os quais possuem *sim* princípios materiais de justiça<sup>10</sup> e por isso não podem ser considerados *a priori* como “normas de rejeição social” (no sentido de normas que não oferecem qualquer justificativa moral do seu cumprimento aos seus destinatários, sustentando-se única e exclusivamente na ameaça da sanção).

Finalmente, no plano pragmático de uma economia capitalista de mercado, o tributo compõe, tanto quanto os institutos da autonomia da vontade, da liberdade de contratar e dos direitos de propriedade, o quadro institucional necessário para a geração de riquezas, as trocas comerciais e a preservação de direitos individuais e coletivos dos cidadãos e das empresas<sup>11</sup>.

## **2.2 Qual é o papel das finanças públicas segundo a Constituição de 1988? A postura libertarista tem respaldo constitucional entre nós?**

A tese libertarista descrita acima é falha mesmo numa ordem tipicamente liberal, em que as responsabilidades do Estado não vão muito além da defesa externa, da segurança pública e do aparato judicial. A falha vem de não perceber que a eficácia dos sagrados direitos negativos e liberdades públicas supõe a construção e a manutenção de uma estrutura institucional que depende diretamente da arrecadação dos tributos<sup>12</sup>. Daí ser um erro da tese libertarista identificar o tributo como algo tendencialmente destinado a diminuir a extensão e a manifestação dos direitos individuais dos cidadãos.

A postura libertarista até hoje não percebeu o que Adam Smith intuiu ainda no século XVIII: que o imposto que anualmente retira 10% da renda e 1% do patrimônio do indivíduo é o que garante a existência de juízes, policiais, cassetetes, fuzis, cárceres e carcereiros que, ao fim e ao cabo, são os responsáveis por garantir a incolumidade daquela renda e daquele patrimônio que remanesceram com o contribuinte.

Se a tese libertarista já é falha para explicar a inserção do tributo na ordem jurídica e social de um Estado liberal clássico, no contexto de um Estado Democrático de Direito a tese libertarista se revela ainda mais inepta. Os libertaristas parecem não se dar conta de que, se levarmos a sério o compromisso gravado na Constituição de 1988 de “assegurar o exercício dos

---

<sup>10</sup> Os alemães Tipke e Lang afirmam que “a pergunta *se os impostos são efetivamente justificados* é, no Estado Tributário, sem o menor reparo, confirmada” (TIPKE & LANG, 2008, 185), o que, naturalmente, não os impede de reconhecer que fenômenos como a corrupção dos políticos e administradores e o desperdício de recursos públicos trabalham no sentido de minar o potencial de justificação do tributo.

<sup>11</sup> “Tributos não são necessários, se ao Estado tudo já pertence e se a Economia é exercitada pelo Estado sozinho. Por isso é confirmada mediante a instituição da tributação a utilização privada da propriedade e da economia (...) tributos são o preço da proteção do Estado, para segurança institucional, que é necessária para a economia privada” – TIPKE & LANG, 2008, 53-54.

<sup>12</sup> Cf. HOLMES & SUNSTEIN, 1999.

direitos sociais [“educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância” – art.6.º] e individuais” (preâmbulo), de “erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art.3.º), então a atividade financeira do Estado (da qual o tributo é um elemento central) deve ser vista como um instrumento de transformação social<sup>13</sup> necessário para conferir e preservar a legitimidade do regime político<sup>14</sup> e dar eficácia aos direitos constitucionais dos cidadãos<sup>15</sup>, e não como um capricho dos governantes que simplesmente retira recursos da atividade produtiva para desbaratá-los nas gargantas vorazes da *máquina estatal*.

Os R\$ 27 bilhões gastos em 2015 para atender a 14 milhões de famílias no Programa Bolsa Família provieram naturalmente de tributos. É mais exato afirmar que esses recursos recolhidos por pessoas físicas e jurídicas se destinaram a “custear a máquina estatal” ou afirmar que se destinaram a prover segurança alimentar à parcela mais pobre da população brasileira? Os gastos com salários de professores da educação básica e merenda escolar, que atingem mais de 30 milhões de alunos no Brasil, seriam corretamente descritos como “custeio das atividades da *máquina estatal*”?

Mas voltemos à pergunta feita anteriormente: a postura libertarista é legítima no contexto de nossa ordem constitucional? Na Constituição de 1988, é nítida a presença de muitas características do *Estado Social Fiscal*<sup>16</sup>, que deixou de ser simples garantidor da vigência formal das liberdades individuais negativas e passou a intervir na ordem econômica e social, visando a conformar entre seus cidadãos uma maior igualdade no plano fático, aquilo que John Rawls chamou de “igualdade equitativa de oportunidades”<sup>17</sup> e Ronald Dworkin de “igualdade de recursos”<sup>18</sup>.

No passado, já se procurou justificar a distribuição dos ônus e bônus das receitas e despesas públicas com base nos argumentos da contraprestação estatal, do benefício ou do sacrifício econômico igual ou proporcional, sempre com base nas premissas do comportamento racional, utilitário e maximizador do *homo economicus*. Mas nas ordens constitucionais europeias atuais, que influenciaram de modo marcante os constituintes brasileiros de 1987/1988, especialmente a

---

<sup>13</sup> “Se a justiça é concebida no texto constitucional de modo unitário e incindível como resultado do ordenamento jurídico, a dúvida que surge é a de até que ponto se pode conseguir a igualdade e os demais valores que a definem sem que para isso contribua também a política fiscal. Com efeito, dificilmente poderá haver redistribuição, igualdade real e solidariedade sem um sistema tributário orientado prevalentemente para esses fins. As consequências disso para o próprio conceito de tributo são evidentes, e impõem uma revisão da configuração que se fez do tributo no marco de uma filosofia político-jurídica que lança suas raízes no liberalismo” – LOZANO SERRANO, 1990, 34.

<sup>14</sup> Sobre o papel fundamental dos tributos enquanto provedores de legitimidade ao regime político dos Estados democráticos contemporâneos, cf. DWORKIN, 2006, 90-126.

<sup>15</sup> Sobre as funções essenciais dos tributos na construção de um regime político justo e igualitário no contexto das democracias contemporâneas, cf. RAWLS, 1997a, 303-314.

<sup>16</sup> Cf. TORRES, 2000, 10-21.

<sup>17</sup> RAWLS, 1997a, 72.

<sup>18</sup> Cf. DWORKIN, 2006, 90-126.

Espanha e Portugal, é a ideia-força da *solidariedade social* que fundamenta o dever de contribuir<sup>19</sup> e as finanças públicas transformadoras, visto que o pleno desenvolvimento dos talentos e possibilidades humanas de cada indivíduo não se pode conseguir de modo isolado e egoísta, mas somente mediante a colaboração altruísta de todos. Por isso não é de se estranhar que a construção de uma sociedade livre, justa e *solidária* tenha sido o primeiro dos *objetivos fundamentais* da República erigidos na Constituição de 1988 (art. 3.º, I).

O uso das finanças públicas em prol do alcance dos objetivos fundamentais erigidos no artigo 3.º da Constituição de 1988 transparece em diversas normas de seu Título VI (Da Tributação e do Orçamento): no art. 145, § 1.º (adoção do princípio da capacidade econômica e da personalização dos impostos como princípios gerais do sistema tributário nacional); no art. 153, VII (inclusão na competência tributária da União do imposto sobre grandes fortunas, tributo de nítido caráter redistributivo, pela primeira vez mencionado nos textos constitucionais brasileiros); no art. 153, § 2.º, I (obrigatoriedade da progressividade do imposto sobre a renda); no art. 153, § 3.º, I (obrigatoriedade da seletividade do imposto sobre produtos industrializados); no art. 153, § 4.º (obrigatoriedade da progressividade do imposto territorial rural e previsão da imunidade da pequena gleba rural como instrumentos de política de reforma agrária); art. 155, § 2.º, III (facultatividade da seletividade do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação); no art. 156, § 1.º (facultatividade da progressividade no tempo do imposto predial e territorial urbano como instrumento de política urbana); nos arts. 159, I, *c* e 161, II (prioridade das regiões menos desenvolvidas no recebimento de transferência de recursos tributários federais, objetivando “promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios”) e no art. 165, § 7.º (obrigatoriedade de que o orçamento fiscal e de seguridade social tenham “entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”).

Além disso, a Constituição determinou a vinculação de percentuais da arrecadação de impostos de todos os entes da federação para o financiamento de políticas públicas prioritárias e diretamente vinculadas à redução das desigualdades sociais: saúde (art. 198, § 2.º) e educação (art. 212, *caput*). No caso da seguridade social, área especialmente relevante na tarefa de proteção social a indivíduos e grupos em situação de risco ou vulnerabilidade, a Constituição se mostrou especialmente consciente da necessidade de criar um âmbito de fiscalidade próprio para o setor, obrigando a elaboração de um orçamento próprio para a área (art. 165, § 5.º, III), prevendo diversas fontes específicas de financiamento (contribuições sociais previstas nos incisos do art. 195), autorizando ao legislador a criação de fontes adicionais de financiamento (art. 195, § 4.º) e elegendo

---

<sup>19</sup> Cf. HERRERA MOLINA, 1998, 93 e NABAIS, 2005, 110-140.

a *equidade* como critério básico para a forma de participação no custeio do sistema (art. 194, parágrafo único, V).

Conclui-se, pois, que o libertarismo fiscal, além de mistificador e equivocado no plano empírico<sup>20</sup>, mostra-se, pelo menos no contexto de nossa ordem jurídico-constitucional, flagrantemente ilegítimo.

### **2.3 Crítica à visão isolada da justiça tributária. Necessidade de investigar as interferências e condicionamentos entre o setor público e o setor privado**

Na visão tradicional dos estudos jurídicos, a justiça tributária é analisada de forma independente das indagações sobre a equidade ou a justiça da maneira global pela qual as ações governamentais atingem a vida das pessoas e a distribuição de renda, bem-estar e riqueza entre os indivíduos. De acordo com essa postura tradicional, afirma-se que determinada tributação é justa ou injusta independentemente da maneira pela qual o uso dos recursos arrecadados irá afetar as pessoas que se submeteram à tributação.

Essa postura tradicional parece supor que a tributação é um fim em si mesmo. Mas do ponto de vista social, a tributação é um aspecto, um momento ou uma etapa de uma atividade mais ampla desenvolvida pelo poder público: a atividade financeira. Daí resulta que, se o objetivo é avaliar como as finanças dos cidadãos são atingidas pelos atos do poder público, não se pode restringir a análise aos atos que transferem recursos da economia privada para os cofres públicos (receita pública), mas deve-se necessariamente incluir na análise também os atos que transferem recursos dos cofres públicos para a economia privada (despesas públicas).

A visão compartimentalizada da justiça tributária leva a julgamentos distorcidos. Veja-se o exemplo de um município cujo IPTU é cobrado com alíquotas altamente progressivas em função do valor do imóvel, mas cujo orçamento apresenta gastos e investimentos voltados sistematicamente para as zonas mais ricas do município. A visão estanque da justiça tributária afirmaria que, com a progressividade tributária, os proprietários dos imóveis de alto valor são mais sacrificados e arcam com um ônus econômico proporcionalmente maior do que os proprietários dos imóveis de baixo valor.

Essa visão insulada da justiça tributária conduz a afirmações como a de que “a graduação dos impostos [segundo alíquotas progressivas], de forma que os economicamente mais fortes paguem progressivamente mais por esses gastos do que os mais fracos, levará a uma maior justiça social”<sup>21</sup>. Contudo, sem uma análise global sobre a realidade orçamentária e das despesas públicas, nada autoriza a afirmação de que a progressividade tributária leva necessariamente “a uma

<sup>20</sup> Cf. MURPHY & NAGEL, 2005, 44-52.

<sup>21</sup> DERZI, 1991, 178.

maior justiça social”. No exemplo que figuramos acima, a progressividade de alíquotas do IPTU em razão do valor do imóvel não provoca *por si só* qualquer redistribuição de renda ou redução da desigualdade social.

Por isso têm razão Liam Murphy e Thomas Nagel<sup>22</sup> ao afirmarem que não faz sentido indagar a justiça dos sacrifícios ou dos ônus tributários sem levar em conta o padrão dos gastos públicos. Do ponto de vista da moralidade política e social, o que importa em termos de justiça não é se os impostos são divididos entre as pessoas de forma justa, mas se a totalidade do tratamento governamental dado às pessoas (levando em conta as receitas e as despesas governamentais) é ou não justo.

Mas é importante não confundir dois planos de análise. Como observa Marcelo Granato<sup>23</sup>, criticar a visão insulada da justiça tributária não significa propor que o exame da validade jurídica de determinada exação tributária tenha necessariamente que levar em conta aspectos relacionados aos gastos orçamentários. Se a cobrança de um dado tributo viola uma regra do ordenamento jurídico, como a regra de que o imposto sobre grandes fortunas deve ser instituído por lei complementar, a cobrança é inválida e isso independe do que venha a ser feito com os recursos eventualmente arrecadados. O que estou defendendo é que se mostra arbitrário formular um juízo de moralidade política sobre a justiça de determinado critério (proporcionalidade, progressividade) ou base de incidência tributária (renda, patrimônio, consumo) sem incluir na análise a maneira pela qual os afetados pela tributação são atingidos pela política de gastos públicos.

Ao longo do presente estudo, buscarei empreender uma compreensão global dos problemas de nossas finanças públicas (integrando aspectos relacionados às receitas, às despesas, ao orçamento e ao endividamento público), como também investigar as interferências e condicionamentos mútuos entre o setor público e o setor privado, especialmente com relação a dois fenômenos de suma gravidade. O primeiro deles se refere aos efeitos perversos que a existência de altíssimos salários em alguns cargos de elite no serviço público provoca sobre a produtividade, o empreendedorismo e o potencial de inovação tecnológica da economia brasileira como um todo. O segundo deles se refere aos efeitos perversos que o financiamento das caríssimas campanhas eleitorais por empresas privadas provoca sobre a legitimidade do poder político, a lisura das licitações públicas e a transparência das escolhas encartadas nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro.

### **3 O quadro global das finanças públicas brasileiras no período posterior à Constituição de 1988**

---

<sup>22</sup> MURPHY & NAGEL, 2005, 36

<sup>23</sup> GRANATO, 2007, 35-53.

Uma coisa é constatar – como se fez na seção 2.2 acima – que a Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo *Estado Social Fiscal* e estatuiu de forma muito clara que as finanças públicas devem ter um papel transformador das condições econômicas extremamente desiguais que vigoram desde o período colonial na sociedade brasileira. Outra coisa bem distinta é investigar se, e em que medida, esses desígnios constitucionais se mostraram realmente eficazes ao longo dos últimos 27 anos. Até que ponto as finanças públicas reais e efetivas do país foram de fato alteradas pelas normas constitucionais positivadas em 1988?

### 3.1 O perfil da tributação brasileira nos anos pós-1988

O primeiro prisma sob o qual julgo que se deve avaliar a força da Constituição de 1988 para alterar o perfil das finanças públicas nesses últimos 27 anos é o prisma da tributação segundo a capacidade econômica dos contribuintes, que a rigor é o único *princípio jurídico* previsto na Seção I (“Dos Princípios Gerais”) do Capítulo I (“Do Sistema Tributário Nacional”) do Título da Constituição, dedicado à Tributação e ao Orçamento.

Os juristas brasileiros há muito consideram o princípio da capacidade econômica como o principal parâmetro segundo o qual o ônus da tributação deve ser distribuído socialmente. Aliomar Baleeiro refere-se a esse princípio como um cânon fiscal que, informado por razões de solidariedade social e outras de caráter prático e lógico, foi indiscutivelmente “consagrado pela consciência contemporânea”<sup>24</sup>. Em obra escrita nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988, Sacha Calmon N. Coêlho afirmou que a capacidade econômica serve de parâmetro para analisar “o maior ou menor teor de injustiça fiscal existente nos sistemas tributários”<sup>25</sup>.

Sob esse prisma do respeito à capacidade econômica, a tributação brasileira pouco se alterou no período que vai da promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais. O sistema tributário era e segue sendo concentrado na imposição indireta, incidente sobre o consumo de bens e serviços, o que impõe um ônus relativamente muito mais pesado sobre as camadas populacionais com menor poder aquisitivo<sup>26</sup>.

Em 1990, a arrecadação dos impostos sobre o consumo (IPI, ICMS, ISSQN), somada à das duas contribuições sociais incidentes sobre a receita/faturamento das empresas (PIS e COFINS) correspondia a 46,47% da arrecadação bruta total. Já a arrecadação do imposto sobre a renda/contribuição social sobre o lucro, somada à arrecadação dos impostos sobre o patrimônio (IPTU, IPVA, ITR), correspondia a apenas 19% da arrecadação bruta total (BRASIL, 2001).

---

<sup>24</sup> BALEEIRO, 2010, 336.

<sup>25</sup> COÊLHO, 1991, 97.

<sup>26</sup> Cf. DERZI, 2014.

Trazendo essa comparação para o ano de 2014, temos os valores de 40% e 23,9%, respectivamente (BRASIL, 2015). O pequeno aumento do peso dos tributos sobre a renda e patrimônio se deveu, principalmente, ao aumento da tributação sobre a renda dos assalariados, e não sobre a renda do capital (BRASIL, 2015, 37-38). Mesmo com essa pequena alteração da proporção entre a tributação indireta sobre o consumo e a tributação direta sobre a renda e o patrimônio, a tributação brasileira indireta sobre o consumo ainda é a mais pesada do mundo, correspondendo atualmente a nada menos do que 18% do PIB, enquanto que a média da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) é de 11,5% do PIB (BRASIL, 2015, 17).

Na média dos países da OCDE, a tributação dos rendimentos das pessoas físicas (em que os princípios da progressividade, da pessoalidade e da capacidade econômica atuam de modo mais acusado<sup>27</sup>) corresponde a 25% do total da carga tributária (OECD, 2011), ao passo que, no Brasil, essa proporção corresponde a apenas 7,86% da carga total (BRASIL, 2015, 30). Como se verá mais adiante, as pessoas físicas mais atingidas pela tributação da renda são os assalariados, visto que a legislação brasileira concede um regime privilegiado – e sem paralelo no plano internacional – de isenção aos lucros e dividendos.

Um estudo do IPEA mediu os diferentes ônus tributários que pesam sobre as famílias brasileiras em seus diversos estratos de renda mensal (IPEA, 2009). As famílias com renda mensal até 2 salários mínimos arcaram, em 2008, com um ônus tributário (tributos embutidos no preço de bens e serviços consumidos) de 53,9% de sua renda total, ao passo que as famílias com renda mensal acima de 30 salários mínimos arcaram com um ônus tributário (tributos diretos e indiretos) de 29% de sua renda total (IPEA, 2009).

Além dos dados quantitativos acima mencionados, há outras evidências qualitativas de que o grau de aderência à capacidade econômica e à progressividade do sistema tributário brasileiro como um todo vem decrescendo ao longo das últimas décadas. No caso do imposto de renda sobre as pessoas físicas, em 1995 a legislação ordinária estabeleceu uma completa isenção sobre lucros e dividendos distribuídos pelas sociedades a seus sócios (art. 10 da Lei 9.249/1995), fazendo com que a maior parte da arrecadação do IRPF advenha da tributação na fonte dos rendimentos do trabalho. Além disso, o número de alíquotas progressivas do imposto era curiosamente maior no período anterior à Constituição de 1988, do que no período posterior à Constituição. Vale dizer: quando os textos constitucionais nada estabeleciam sobre progressividade do imposto ou capacidade econômica, havia aproximadamente 10 alíquotas do IRPF, variando de 5 a 50% (vide art. 4.º da Lei 7.450/1985 e art. 14 do Decreto-lei 2.287/1986); já quando o texto constitucional passou a prever a

---

<sup>27</sup> Pode-se dizer, com Sérgio Vasques, que “a primeira exigência do princípio da capacidade contributiva é fazer dos impostos pessoais sobre o rendimento o seu elemento central” (VASQUES, 2001, 100). De fato, um dos aspectos mais característicos do Estado Social Fiscal é a construção de um imposto pessoal sobre os rendimentos como o eixo central da relação tributária particular – Estado (SANCHES, 2002, 205).

capacidade econômica como um princípio geral do sistema tributário (art. 145, § 1.º da Constituição) e a exigir expressamente que o IRPF atendesse à progressividade (art. 153, § 2.º, I da Constituição), o legislador ordinário decidiu que as alíquotas do imposto passariam a ser somente duas, de 15 e 25% (art. 5.º da Lei 8.383/1991).

Se o grau de aderência aos cânones da progressividade e da capacidade econômica permaneceu em patamares muito baixos ao longo dos 27 anos de vigência do atual sistema tributário, não se pode dizer o mesmo em relação ao volume da carga tributária, que aumentou consideravelmente, passando de 25,2% do PIB em 1991 (BRASIL, 2001) para 33,47% do PIB em 2014 (BRASIL, 2015), um crescimento considerável de 33%.

Esse aumento expressivo da carga tributária brasileira ocorreu no período que vai do Plano Real até o ano de 2007, quando chegou a 33,78% do PIB. Após 2008, já sem a cobrança da CPMF e com um volume cada vez maior de desonerações fiscais no plano federal, a carga tributária bruta se manteve estável, na casa dos 33% do PIB.

O aumento da carga bruta foi obtido principalmente pela expansão das receitas federais<sup>28</sup>, por meio do aumento de alíquotas e bases de cálculo de contribuições sociais já previstas no texto constitucional, bem como pela criação de novas contribuições sociais e de novas contribuições de intervenção no domínio econômico. Com efeito, nos primeiros anos de vigência da Constituição, a arrecadação dos principais impostos federais (imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados) correspondia – tome-se o ano de 1991 – a 5,87% do PIB, e a arrecadação de todas as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico correspondia a 8,17% do PIB (BRASIL, 2001). Em 2014, a arrecadação conjunta do IR e do IPI não se alterou tanto (6,68% do PIB), mas a arrecadação das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico representou 14,83% do PIB, um significativo aumento de 81% (BRASIL, 2015, p.24).

A circunstância de grande parte da arrecadação dos principais impostos federais (IR e IPI) ser transferida aos Estados e Municípios (arts. 157, I, 158, I e 159, I e II da Constituição), regra que não se aplica no caso da arrecadação de contribuições sociais, parece ter contribuído para a estratégia federal de aumentar sua arrecadação principalmente pela criação e expansão das contribuições sociais, em claro prejuízo para o federalismo fiscal cooperativo desenhado na Constituição<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> As receitas tributárias federais saltaram de 16,7% do PIB em 1991 para 22,91% do PIB em 2014, um aumento de 38%. O aumento das receitas tributárias próprias estaduais foi, nesse período de 1991 a 2014 e em proporção do PIB, de apenas 16% (passando de 7,29% do PIB em 1991 para 8,48% do PIB em 2014). O aumento das receitas tributárias próprias municipais foi proporcionalmente o maior deles: entre 1991 e 2014, aumentou 48% (passando de 1,4% do PIB em 1991 para 2,07% do PIB em 2014). Apesar de o aumento relativo das receitas municipais ter sido maior, como o montante total das receitas municipais é bem menor do que o das receitas federais, a expansão da carga tributária total se deveu principalmente à expansão da tributação federal - BRASIL, 2001; BRASIL, 2015.

<sup>29</sup> Cf. MACHADO SEGUNDO, 2005.

As abundantes evidências apresentadas acima não deixam margem de dúvida quanto a duas constatações: a carga tributária bruta brasileira cresceu consideravelmente após a Constituição de 1988, e continuou reproduzindo o histórico padrão de forte dependência dos tributos sobre o consumo com um alto grau de injustiça tributária, no qual as famílias de mais baixo poder aquisitivo são, em proporção de sua renda, as mais oneradas pela tributação.

Uma análise estritamente *tributária* do fenômeno pararia por aqui. Mas então teríamos uma análise parcial, míope e canhestra. Se se busca investigar se, e em que medida, a Constituição de 1988 alterou o papel das finanças públicas como motor de redução das desigualdades sociais, temos que verificar quais os motivos que levaram a esse sensível aumento da carga tributária, em que categoria de gastos públicos esse *plus* arrecadatório vem sendo empregado, e de que forma esses gastos impactam a distribuição de riqueza e de bem-estar social entre a população brasileira. Afinal, os tributos não são recursos que se arrecadam simplesmente para “lançá-los ao mar”; os tributos são cobrados para financiar determinados gastos, para atingir determinados objetivos. Não faz sentido indagar sobre a justiça ou a igualdade da forma em que os cidadãos são tratados pelo tributo, e ignorar “a maneira global pela qual o governo trata os cidadãos – os impostos cobrados e os gastos efetuados”<sup>30</sup>.

### 3.2 O perfil dos gastos públicos no Brasil nos anos pós-1988

Um leviano senso comum ou uma irresistível atração por teorias da conspiração pode levar a afirmações do tipo: “a carga tributária cada dia fica maior para aumentar as mordomias dos políticos”, ou “o aumento da carga tributária decorreu da enorme expansão do número de funcionários públicos e do aumento brutal de seus salários e aposentadorias”. Ambas as afirmações são desprovidas de qualquer evidência empírica.

A análise da literatura especializada sobre a evolução do padrão de gastos públicos no período pós-1988<sup>31</sup> não deixa margem de dúvida de que duas categorias de despesa pública foram as que de fato cresceram significativamente no período: as despesas financeiras (com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública) e o gasto social (assistencial e previdenciário). Essas foram as despesas que, em proporção do PIB nacional, aumentaram sensivelmente ao longo dos últimos anos, e conseqüentemente são as principais motivadoras do forte aumento da carga tributária abordado na seção anterior.

Por que a carga tributária total aumentou principalmente pela expansão da carga tributária federal? Por que a dívida pública federal teve um aumento explosivo a partir do Plano

<sup>30</sup> Cf. MURPHY & NAGEL, 2005, 36.

<sup>31</sup> Cf. ALMEIDA, GIAMBIAGI & PESSOA, 2006; CASTRO *et al.*, 2008; OLIVEIRA, 2009; SOARES, 2010; CASTRO, 2012.

Real e da segunda metade da década dos anos 90, gerando, em consequência, a necessidade de aumentar os recursos públicos destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida. A dívida líquida do governo central era de 9,6% do PIB em 1993, passando para 23,3% em 1998, e chegando a 33,2% em 2003<sup>32</sup>. Com taxas de juros também cada vez mais altas, era inexorável que o montante dos gastos públicos destinado ao pagamento dos juros fosse cada vez maior, gerando assim a necessidade de aumentos sucessivos da carga tributária. Em 1994, o pagamento de juros e encargos da dívida correspondia a 9,3% da despesa liquidada do governo federal, proporção que chegou a 13,3% em 2003, e 17,7% em 2007<sup>33</sup>.

Cálculos elaborados por Murilo Soares demonstram que, de 1998 a 2006, 91,6% do aumento da carga tributária foram destinados à formação dos superávits primários para pagamento dos juros e amortizações da dívida pública<sup>34</sup>. O aumento da carga tributária nada teve a ver com um suposto aumento de gastos com o funcionalismo público: os gastos com salários de pessoal do governo central eram de 4,5% do PIB em 1993 e foram de 4,8% do PIB em 2009<sup>35</sup>. Em termos de peso no orçamento federal, os gastos com pessoal e encargos sociais regrediram de 17,2% da despesa total liquidada em 1994 para 14,7% do total da despesa liquidada em 2007<sup>36</sup>. Na verdade, o maior problema quanto aos gastos com servidores públicos, como será visto mais adiante, não é o seu peso sobre o orçamento e sim os efeitos perversos que a existência de altíssimos salários em alguns cargos de elite no serviço público provoca sobre a produtividade, o empreendedorismo e o potencial de inovação tecnológica da economia brasileira como um todo

Quanto aos gastos financeiros (juros e encargos da dívida pública), trata-se do item das despesas públicas em que o Brasil mais se diferencia do resto do mundo, dada a dimensão monumental dessa rubrica entre nós. Mesmo nos períodos em que os gastos com pagamento de juros da dívida pública se mostraram mais baixos (em 2012, por exemplo, o pagamento de juros representou 4,81% do PIB<sup>37</sup>), ainda assim o volume de gastos com essa rubrica se mostrava altíssimo numa comparação internacional<sup>38</sup>.

Em 2003, o pagamento de juros da dívida pública atingiu a cifra quase inacreditável de 8,5% do PIB; a partir de então, iniciou uma trajetória de queda, chegando a 5,3% do PIB em 2009 e 4,81% em 2012<sup>39</sup>, sendo que também o montante líquido da dívida pública mostrava uma trajetória

---

<sup>32</sup> OLIVEIRA, 2009, 322.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, 2009, 155.

<sup>34</sup> SOARES, 2010, 8.

<sup>35</sup> ALMEIDA, GIAMBIAGI & PESSOA, 2006; SOARES, 2010.

<sup>36</sup> OLIVEIRA, 2009, 155.

<sup>37</sup> BRASIL, 2013b.

<sup>38</sup> Os gastos públicos dos países europeus com juros da dívida pública em percentual do PIB podem ser consultados em <http://www.debtclocks.eu/eu-ranking-expenditure-on-interest-payments-in-percent-of-gdp.html>, acesso em 15.3.2016.

<sup>39</sup> BRASIL, 2013b.

decrecente<sup>40</sup>. Essa trajetória decrescente foi interrompida a partir da crise econômica e política iniciada em 2013. A partir de 2013, com o aumento contínuo da taxa SELIC, passou-se a gastar cada vez mais com os juros da dívida pública, chegando-se à situação atual, em que nos últimos doze meses (jan.2015-jan.2016) nada menos do que 9,06% do PIB se destinou ao pagamento de juros da dívida pública. Para se ter uma ideia da monstruosidade desse número, países em extrema crise fiscal destinam muito menos recursos para o pagamento de juros sobre sua dívida pública: Portugal – 4,96% do PIB; Irlanda – 4,05% do PIB; Grécia – 3,90% do PIB<sup>41</sup>.

Vejam agora a evolução dos chamados gastos sociais, que, seguindo a metodologia de Jorge Abrahão de Castro (CASTRO, 2012, 2-8), podem ser desdobrados em dois grandes grupos: gastos de *proteção social* (previdência social, saúde, assistência social e infraestrutura social) e gastos de *promoção social* (trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura). O gasto público social total, incluindo os gastos das três esferas de governo nas áreas anteriormente mencionadas, elevou-se de 19,2% do PIB em 1995 para 25,2% do PIB em 2010 (CASTRO, 2012, 12), um crescimento significativo. Dentre todas as áreas, a que registrou maior crescimento de gastos foi a da assistência social, que mais do que triplicou seu valor em termos de proporção do PIB, passando de 0,41% em 1995 para 1,40% do PIB. Os gastos com o regime geral da previdência social também tiveram aumento significativo (chegando a 7,40% do PIB em 2010), ao passo que os gastos com o regime de previdência dos servidores públicos se mantiveram estáveis, no patamar de 4,35% do PIB. Gastos nas áreas de saúde e educação, apesar de terem tido aumentos mais discretos do que os grupos de assistência e previdência social, ainda assim apresentaram avanços consideráveis (CASTRO, 2012, 12-14).

#### **4 O modelo brasileiro de redução das desigualdades sociais e regionais e o momento crítico atual**

Os dados apresentados e analisados anteriormente não deixam dúvida de que os itens do gasto público que mais cresceram no período pós-Constituição foram, em primeiro lugar, os gastos financeiros (juros e encargos da dívida pública) e, em segundo lugar, os gastos sociais, em especial os relacionados à assistência e à previdência social. A pergunta que deve ser respondida em seguida é: de que modo essa evolução no padrão dos gastos públicos contribuiu ou não para “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, que a Constituição de 1988 definiu (art. 3.º) como *objetivos fundamentais* da República Federativa do Brasil?

---

<sup>40</sup> Em 2002, a dívida líquida do setor público chegou a 60,4% do PIB. Em 2009, esse valor baixou para 42,1% do PIB e no final de 2012 chegou a 35,4% do PIB – BRASIL, 2013a e BRASIL, 2013b.

<sup>41</sup> Cf. <http://www.debtclocks.eu/eu-ranking-expenditure-on-interest-payments-in-percent-of-gdp.html>, acesso em 15.3.2016.

A partir do início da vigência da Constituição de 1988, podem ser identificados dois períodos em termos de redução da desigualdade social: um período em que a desigualdade diminuiu a um ritmo mais lento (1990-2001) e um período em que a desigualdade diminuiu a um ritmo acelerado (2001-2012) - IPEA, 2012, 8. Vejamos alguns dados concretos, estritamente relacionados com os objetivos fundamentais do art. 3.º, III da Constituição: erradicação da pobreza, erradicação da marginalização, redução das desigualdades sociais e redução das desigualdades regionais.

Em termos de erradicação da pobreza, têm-se os seguintes dados: em 1995, a população com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza fixada nas Metas do Milênio era de 24,1 milhões de pessoas; esse contingente populacional foi reduzido a 10,2 milhões no ano de 2011 (IPEA, 2012, 10). Um aspecto muito importante dessa queda da pobreza é que, ao contrário do que ocorre em outras partes do mundo, no Brasil a queda acentuada da pobreza não é puro efeito do crescimento econômico, mas se deve, em cerca de 52%, a melhorias no padrão de desigualdade de renda (IPEA, 2012, 10).

Em termos de erradicação da marginalização, os dados demonstram que os grupos sociais tradicionalmente excluídos, como os analfabetos, os negros, as mulheres e as crianças, tiveram ganhos de rendimento bem acima dos grupos hegemônicos. Um exemplo: de 2001 a 2011, a renda real *per capita* dos que se identificam como pretos subiu 66,3%, dos que se identificam como pardos subiu 85,5%, e dos que se identificam como brancos subiu 47,6% (IPEA, 2012, 21).

Em termos de redução das desigualdades sociais, têm-se os seguintes dados: de 2003 a 2009, o crescimento da renda real *per capita* dos 10% mais pobres foi de 69%, ao passo que o crescimento da renda real *per capita* dos 10% mais ricos atingiu 12,6%. Assim, apesar de a taxa de crescimento global da economia brasileira não ter sido especialmente significativo no período, a taxa de crescimento da renda da população mais pobre o foi. Isso ocorreu num contexto histórico mundial em que se verifica o oposto: nos países desenvolvidos e nos demais BRICS (China, Índia, África do Sul e Rússia), assiste-se a um crescimento da desigualdade, em que os ganhos dos mais ricos superam os ganhos dos mais pobres (IPEA, 2012, 13).

Em termos de redução das desigualdades regionais, a renda do nordeste brasileiro, de 2001 a 2011, subiu 72,8%, contra 45,8% do sudeste. A renda nas áreas rurais mais empobrecidas cresceu 85,5%, contra 40,5% nas metrópoles e 57,5% nas demais cidades (IPEA, 2012, 21).

Nas áreas da saúde, educação, saneamento e habitação, os avanços também foram incontestáveis, se compararmos a realidade do período em que a Constituição entrou em vigor com a realidade atual. Ainda que a situação atual não seja satisfatória, o fato é que houve melhorias significativas nos últimos 25 anos na taxa de mortalidade infantil, na esperança de vida ao nascer, nas taxas de frequência à escola em todas as faixas etárias, na taxa de analfabetismo, e no

percentual de residências atendidas por esgoto sanitário e coleta de lixo (cf. CASTRO, 2012, 16-17).

Em relação à redução da desigualdade social no período recente, a publicação, pela Receita Federal do Brasil, de levantamentos relativos a dados detalhados sobre as declarações do imposto sobre a renda das pessoas físicas<sup>42</sup>, fez com que diversos estudos econômicos<sup>43</sup> sustentassem que a redução da desigualdade social na verdade foi menos intensa do que indicaram as pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE (Censo, PNAD, POF). Especialmente quanto aos estratos mais altos de renda e patrimônio, as pesquisas domiciliares não são capazes de medir efetivamente a disparidade de renda e patrimônio, sendo muito mais efetivo utilizar, na linha do que propõe o economista francês Thomas Piketty<sup>44</sup>, as informações presentes nas declarações do imposto sobre a renda. De acordo com um desses estudos, a concentração de renda entre os mais ricos é, segundo os dados tributários, substancialmente maior do que a estimada pelos levantamentos domiciliares, sem que tenha havido tendência de queda nos últimos anos. Além disso, estimou-se que entre 2006 e 2012, o 1% mais rico do Brasil se apropriou de pouco menos de 25% da renda total, sendo que o 0,1% mais rico ficou com 11%<sup>45</sup>.

Cabe agora responder a seguinte indagação: em que medida as finanças públicas brasileiras dos últimos anos contribuíram para os inegáveis avanços no efetivo cumprimento dos objetivos fundamentais da República traçados na Constituição?

No caso da erradicação da pobreza e da marginalização social, a contribuição das finanças públicas foi decisiva e determinante, uma vez que, como visto antes, houve sensível

---

<sup>42</sup> BRASIL, 2014.

<sup>43</sup> Cf. MEDEIROS, SOUZA & CASTRO, 2015; AFONSO, 2014.

<sup>44</sup> PIKETTY, 2014. Segundo essa obra, a desigualdade de renda e patrimônio está aumentando no mundo desenvolvido e chegando a níveis que podem abalar a coesão social e a crença na igualdade de oportunidades e na meritocracia. A desigualdade no capitalismo teria atingido níveis muito altos no fim do século XIX, para reduzir paulatinamente a partir das mudanças provocadas pelas duas grandes guerras mundiais e pelo período de bonança econômica da reconstrução da Europa financiada pelos EUA (anos 45-70), e depois voltado a crescer com as políticas neoliberais de desregulamentação financeira que se iniciaram com Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos. Essa análise não tem nada de radicalmente novo; o que chamou a atenção, principalmente no mundo anglo-saxão, foi a base estatística utilizada no estudo: o economista francês reuniu uma quantidade ingente de dados estatísticos sobre renda e capital nos últimos trezentos anos na Europa e Estados Unidos, chegando à conclusão de que a taxa de retorno do capital (aprox. 5% ao ano) vem superando a taxa de crescimento da produção/renda (1,5 a 2% ao ano), o que tende a agravar-se com o contexto atual de baixo crescimento global, provocando ainda mais concentração de renda e riqueza. Concordo integralmente com a tese central do livro: a realidade da distribuição da renda, do patrimônio e de sua transmissão às gerações seguintes por meio das heranças indica que a meritocracia e a igualdade de oportunidades são uma falácia inclusive para a população das nações mais ricas do mundo (o que dirá no contexto ampliado das nações periféricas), e com o tempo isso tende a levar ao esgarçamento da coesão social e da crença na democracia e suas instituições clássicas. Contudo, há no livro de Piketty uma lacuna (cf. BATISTA JÚNIOR & SILVA, 2015) quanto ao papel das diferenças e relações de dependência e exploração entre o mundo desenvolvido e o mundo subdesenvolvido. As relações de dependência e exploração entre os países, e como essas relações contribuem para agravar a desigualdade entre as populações, não foram devidamente analisadas no livro.

<sup>45</sup> MEDEIROS, SOUZA & CASTRO, 2015, 28.

ampliação e diversificação dos benefícios, e os recursos orçamentários destinados à área da assistência social mais do que triplicaram entre o início da década de 90 e a época atual. No caso da redução das desigualdades sociais e regionais, os cálculos do IPEA apontam que a política de valorização real do salário mínimo teve uma contribuição fundamental, mas “sem as políticas redistributivas patrocinadas pelo Estado brasileiro, a desigualdade teria caído 36% menos na década” (IPEA, 2012, 9). O incremento dos gastos na área da assistência social, em primeiro lugar, e na área da previdência social, em segundo lugar, são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade, valendo mencionar que esses gastos geram ao mesmo tempo crescimento econômico e queda na desigualdade, desmentindo o mito de que há sempre um *trade-off* entre crescimento e equidade (CASTRO, 2012, 23-24).

Quais são as especificidades desse *modelo brasileiro* de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais? A primeira especificidade é que a prioridade dada ao aumento dos gastos sociais conviveu com outra prioridade, de mesma ou quiçá de maior importância: a prioridade da geração de significativos superávits primários destinados ao pagamento dos vultosos juros da dívida pública. Como se sabe, os incrementos no pagamento de juros da dívida pública têm impactos concentradores de renda<sup>46</sup>, mas mesmo assim optou-se, desde 1999, quando a dívida pública atingiu níveis muito altos, por uma política conservadora, de formação contínua de altos superávits primários, o que fez com que, em 2011, a dívida soberana brasileira deixasse de ser considerada pelas agências internacionais como de “grau especulativo” e passasse a ser considerada como de “grau de investimento”.

A partir de 2013, com a crise econômica, o país passou a flexibilizar constantemente as metas de superávit primário do setor público. Como em 2014 e em 2015 foram registrados, ao contrário do que ocorria desde 2001, déficits primários (0,57% do PIB em 2014 e 1,88% do PIB em 2015), as agências internacionais de risco, no final de 2015 e início de 2016, retiraram do país o grau de investimento.

A segunda especificidade do modelo brasileiro é que o relativo viés redistributivo identificado na evolução do padrão das despesas públicas não se verifica em absoluto no que diz respeito à evolução do padrão de equidade da carga tributária ao longo dos últimos 27 anos. No modelo brasileiro, a tributação pós-Constituição de 1988 não incorporou qualquer viés desconcentrador de renda. O ideal igualitário clássico de uma tributação progressiva e baseada nos impostos pessoais sobre a renda foi claramente rejeitado pela política tributária colocada em prática pelos poderes legislativo e executivo nos últimos 27 anos.

No modelo brasileiro, o papel da tributação na redução da desigualdade social é ambíguo: por um lado, o aumento da carga tributária fornece uma base segura de recursos

---

<sup>46</sup> OLIVEIRA, 2009, 160-162; CASTRO, 2012, 24-25.

disponíveis para a expansão dos gastos sociais; por outro lado, parte dos efeitos desconcentradores da expansão desses gastos sociais é revertida pela regressividade de um sistema tributário fortemente baseado na tributação do consumo de bens e serviços<sup>47</sup>.

Esse modelo brasileiro quanto ao uso das finanças públicas como instrumento de transformação social procura compatibilizar interesses e tendências de signo oposto. Enquanto a economia crescia, favorecida por bons ventos do mercado internacional que mantinham em altos patamares as principais *commodities* de nossa pauta de exportação, os resultados colhidos pelo modelo principalmente desde 2001 indicaram uma efetiva capacidade para promover uma sensível redução da pobreza, da marginalização e da desigualdade social e regional.

Contudo, desde 2014 a economia brasileira não cresce, tendo havido redução do PIB de 3,8% em 2015, com expectativa do próprio governo de nova redução da atividade econômica em 2016. A carga tributária bruta total de 2014 (33,47% do PIB) se mostrou ligeiramente menor do que a de 2013 (33,74% do PIB)<sup>48</sup>. Com relação à arrecadação federal em 2015, houve nova redução (BRASIL, 2016b), especialmente quanto ao imposto sobre produtos industrializados e aos tributos sobre a renda das pessoas jurídicas.

No atual cenário de crise, uma peça central do mencionado modelo brasileiro de redução das desigualdades deixou de existir: a arrecadação tributária crescente ou, no mínimo, estável, com a qual se podia manter uma política generosa de gastos sociais sem o ônus político de contrariar os interesses da elite econômica por meio de uma tributação progressiva sobre a renda e o patrimônio. Na análise precisa de Ricardo Lodi Ribeiro<sup>49</sup>,

o modelo de conferir benefícios aos mais pobres sem impor o ônus aos mais ricos parece ser dado sinais de esgotamento já no início do segundo Governo Dilma, revelando a impossibilidade de manutenção das conquistas sociais sem impor maiores sacrifícios aos mais ricos em um cenário de baixo crescimento econômico derivado da queda do preço das *commodities* nacionais no mercado exterior.

Neste cenário de estagnação da economia mundial, retração da atividade econômica nacional e conseqüente retração das receitas públicas, o ajuste fiscal implementado a partir de 2015 pelo executivo federal continuou fiel à lógica do modelo descrito acima. Em vez de levantar recursos recorrendo a uma tributação mais progressiva e concentrada no patrimônio e rendimento dos estratos sociais mais elevados, a opção foi, mais uma vez, por levantar novos recursos trilhando a linha de menor resistência política: cancelamento da correção monetária das faixas da tabela

---

<sup>47</sup> Cf. DERZI, 2014.

<sup>48</sup> BRASIL, 2015, 6.

<sup>49</sup> RIBEIRO, 2015, 37.

progressiva de alíquotas do IRPF que se esperava para o ano de 2016, revogação de diversos benefícios e desonerações fiscais concedidos anteriormente, retomada das alíquotas normais do IPI para os automóveis, aumento do IPI dos cosméticos, aumento da alíquota do IOF nos empréstimos a pessoas físicas, reintrodução da cide-combustíveis, retomada da cobrança de PIS/COFINS sobre as receitas financeiras no regime não-cumulativo. Nenhuma dessas medidas destoa do histórico perfil regressivo da carga tributária brasileira.

Poder-se-ia pensar que um ponto fora da curva foi a aprovação, pelo Congresso, da medida provisória que aumentou de 15% para 20% a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras (Lei 13.169/2015). Contudo, a tributação mais agravada das instituições financeiras já é praticada há décadas na legislação brasileira, tanto na contribuição social sobre o lucro, quanto na contribuição social sobre a folha de salários. Na verdade, essa tributação agravada não chega a despertar tanta resistência nas instituições financeiras, visto que, num setor tão concentrado e com tão baixa concorrência entre os poucos grandes grupos que dominam o mercado, é facilmente colocada em prática a repercussão econômica de tais aumentos sobre os valores das tarifas e dos juros cobrados dos clientes das instituições financeiras<sup>50</sup>.

Talvez a única medida tributária revestida de maior potencial progressivo tenha sido a proposta, pelo executivo, de aumento das alíquotas do IRPF sobre os altos ganhos de capital. A proposta do executivo era manter a alíquota de 15% somente para ganhos de até R\$ 1 milhão, instituindo alíquotas progressivas para ganhos mais altos, até atingir a alíquota de 30%. O Congresso, contudo, amenizou consideravelmente a medida, e determinou que a alíquota atual, de 15%, continuará sendo a aplicável para ganhos de até R\$ 5 milhões; para os ganhos entre R\$ 5 milhões e R\$ 10 milhões, fixou-se a alíquota de 17,5%; para os ganhos de R\$ 10 milhões a R\$ 30 milhões, a alíquota de 20%; e para os ganhos superiores a R\$ 30 milhões, fixou-se a alíquota de 22,5%. O potencial de tal medida para realmente propiciar mais progressividade na tributação da renda é, contudo, pequeno. Na verdade, por força dos planejamentos tributários que envolvem quase toda operação societária de maior monta, os ganhos de capital tendem a ser, especialmente no regime brasileiro de isenção de lucros e dividendos, descaracterizados e transformados em outras figuras contábeis ou societárias.

Confirmando a persistência do modelo brasileiro acima referido, o carro-chefe do ajuste fiscal atual é a proposta de recriação da CPMF, uma figura tributária que, dentre as opções disponíveis para a geração de uma receita robusta (a arrecadação prevista pelo governo federal com a CPMF seria da ordem de R\$ 32 bilhões), é a que gera menor resistência política, dado que não representa qualquer desvio do histórico padrão regressivo de tributação, e conta com o apoio dos prefeitos brasileiros, atraídos pela possibilidade de partilha de sua arrecadação.

---

<sup>50</sup> Sobre tal repercussão econômica, vide as análises do mercado, como as disponíveis em <http://www.sitecontabil.com.br/noticias/artigo.php?id=1137>, Acesso em 16.3.2016.

Contudo, as dificuldades para obter o apoio do Congresso Nacional para a recriação da CPMF têm sido imensas. Até mesmo com relação a medidas fiscais que o Congresso Nacional sempre aprovou sem maior resistência, como as sucessivas prorrogações da desvinculação das receitas da União, o executivo vem enfrentando terríveis dificuldades para sua implementação<sup>51</sup>.

## **5 Proposta de linhas de ação para enfrentar os principais problemas das finanças públicas brasileiras atuais**

### **5.1 Os valores extraordinariamente altos dos juros da dívida pública como o mais grave problema das finanças públicas nacionais**

Nos anos que se seguiram à implantação do Plano Real, houve um brutal aumento da dívida pública, especialmente da dívida interna do governo federal. Em 1994, a dívida interna do governo federal era de apenas 3% do PIB. Cinco anos depois, em 1999, esse valor atingiu 16,8% do PIB. A dívida pública total (interna e externa, federal, estadual, municipal e de empresas estatais) saltou de 26% do PIB em 1994 para 42,6% do PIB em 1999<sup>52</sup>.

No período em que ocorreu esse aumento exponencial da dívida pública, as taxas de juros referenciais fixadas pelo Banco Central (taxa SELIC), que indexavam a maior parte dos títulos públicos federais, estavam em patamares altíssimos: entre o final de 1997 e o final de 1999, a taxa SELIC anual oscilou entre 20 e 45% ao ano. Essa combinação de fatores fez com que houvesse um aumento brutal do volume de juros pagos pelo Estado brasileiro para a rolagem de sua dívida. Em 1998 e 1999, o pagamento de juros da dívida pública representou, respectivamente, 7,59% e 8,65% do PIB<sup>53</sup>, valores extraordinariamente altos e sem precedentes no cenário internacional.

Para fazer face a esses pagamentos tão altos de juros sobre sua dívida, o país se comprometeu junto ao FMI, no final da década de 90, a produzir elevados *superávits primários*, ou seja, elevadas diferenças positivas entre o total de receitas públicas arrecadadas e o total das despesas públicas efetuadas num ano, excluídas as despesas com o pagamento de juros. Até 1999, o país não produzia *superávits primários*; a partir de então, passou a produzir *superávits primários* superiores a 3% do PIB, número bastante alto e que poucos países conseguem realizar, realidade que permaneceu a mesma até 2008.

A relação entre a necessidade de formação de vultosos *superávits primários* e o consequente aumento da carga tributária brasileira é direta: a partir de 1999, a carga tributária

---

<sup>51</sup> A desvinculação de 20% das receitas da União vinha sendo renovada, via emenda constitucional, desde a década de 90. Mas, com a crise política de sustentação do governo federal, a chamada DRU, cujo prazo terminou em 31.12.2015 segundo o art. 76 do ADCT (na redação da EC 68/2011), não foi prorrogada. Em setembro de 2016, promulgou-se a EC 93, que, com efeitos retroativos desde janeiro de 2016, aumentou o percentual de desvinculação para 30%, estendendo-o também ao âmbito dos Estados e Municípios.

<sup>52</sup> Cfr. GIAMBIAGI & AVERBUG, 2000, 12.

<sup>53</sup> Cf. GIAMBIAGI & AVERBUG, 2000, 24.

passou a crescer mais aceleradamente, deixando para trás o patamar de 29% do PIB para alcançar o valor de 31,9% em 2002,<sup>54</sup> e de 34,54% em 2008<sup>55</sup>. Em 2009 e 2010, reduz-se o vulto dos *superávits* primários para abaixo de 3% do PIB, e a carga tributária também se reduz, ficando na casa dos 33% do PIB em 2009 e 2010, voltando a subir somente em 2011, ano em que o *superávit* primário voltou a ficar acima do patamar de 3% do PIB.

A partir de 2003, a dívida líquida do setor público iniciou uma trajetória de forte queda, saindo de 60,4% do PIB em 2002 para atingir o patamar de 33% do PIB em 2014, passando a crescer a partir de então, chegando ao valor atual de 35,6% do PIB. Caso se analise a dívida pública pelo seu valor bruto, houve uma redução de 62,7% do PIB em 2002 para 58% em 2014. A partir de então, com o encolhimento do PIB, a dívida bruta começou a subir, chegando ao patamar atual de 67% do PIB. A dívida líquida do setor público corresponde basicamente à dívida bruta menos as reservas internacionais e os créditos em favor do BNDES. Como o valor das reservas internacionais brasileiras aumentou em dez vezes entre 2002 (US\$ 37 bilhões) e os dias atuais (US\$ 374 bilhões)<sup>56</sup>, a dívida líquida do governo geral apresentou uma forte queda entre 2002 e o período atual, o mesmo não ocorrendo com a dívida bruta.

Quando comparamos a dívida bruta do setor público brasileiro com a situação de outros países, o quadro ainda é bastante favorável. O montante da dívida brasileira atual (67% do PIB) é bem inferior à média atual (2016) dos países da zona do euro (110% do PIB) ou dos países da OCDE (115% do PIB)<sup>57</sup>.

Quando se verifica o tipo de papéis que compõem a dívida pública brasileira, verifica-se que a dívida é hoje muito menos sujeita a estresses e turbulências econômicas do que em épocas passadas. Em 2002, a quase totalidade dos títulos da dívida pública era vinculada ao câmbio e a taxas flutuantes ou pós-fixadas, como a taxa SELIC. Nessa situação, um aumento brusco da taxa de juros ou uma intensa desvalorização cambial podia provocar aumentos explosivos da dívida pública. Atualmente, a maioria dos títulos que compõem a dívida mobiliária federal é prefixada (27,2% do total) ou indexada a índice de preços (25,6 % do total), sendo que os títulos vinculados à variação da SELIC respondem por 18,6% do total, sendo reduzidíssima a participação dos títulos indexados à taxa de câmbio (0,5% do total)<sup>58</sup>.

A partir de 2004 até meados de 2013, houve uma significativa queda da *taxa de juros reais* na economia brasileira (taxa SELIC definida pelo Banco Central menos o índice oficial de inflação – IPCA). A taxa de juros reais era de aproximadamente 25% ao ano no final de 1998, girou

---

<sup>54</sup> BRASIL, 2007.

<sup>55</sup> BRASIL, 2013.

<sup>56</sup> Fonte: Banco Central do Brasil.

<sup>57</sup> Dados disponíveis em <http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm>. Acesso em 19.03.2016.

<sup>58</sup> Fonte: Banco Central do Brasil.

ao redor dos 10% ao ano entre 2000 e 2006, e chegou no início de 2014 a 5% ao ano. Mesmo com todas essas reduções, a taxa de juros reais da economia brasileira ainda ocupava a primeira colocação entre todos os países do mundo<sup>59</sup>.

A partir de meados de 2013, o Comitê de Política Econômica do Banco Central iniciou um longo processo de aumento sucessivo da taxa SELIC, até atingir o patamar de 14,25% ao ano em julho de 2015, valor que se mantém até os dias atuais, o que resulta numa taxa de juros reais de aproximadamente 6% ao ano, muito superior à de qualquer país do mundo<sup>60</sup>.

O vulto dos juros pagos sobre a dívida pública brasileira atingiu valores altíssimos entre 1998 e 2005, quando permaneceu ao redor de 7 a 8% do PIB. A partir de 2005, iniciou-se uma trajetória de queda, resultando num valor de 4,85% do PIB em 2012 e 5,18% do PIB em 2013<sup>61</sup>. Esse piso de juros pagos pelo governo brasileiro sobre sua dívida ainda era muito superior aos valores que os países da OCDE e da América Latina destinam ao pagamento dos juros sobre suas dívidas. A média atual na OCDE é de 1,9% do PIB<sup>62</sup>, tendo chegado, no máximo, ao valor de 4% na terrível crise financeira mundial de 1998.

A partir de 2013, com o aumento constante da taxa SELIC e o encolhimento do PIB brasileiro, os gastos com juros da dívida pública começaram a aumentar, chegando ao assustador montante atual de nada menos do que 9% do PIB (R\$ 540 bilhões)<sup>63</sup>. O valor pago pelo Brasil é mais do que o dobro do montante de juros pagos por países em gravíssima crise financeira, como Grécia e Portugal (que hoje pagam 4,2% do PIB em juros da dívida pública)<sup>64</sup>.

A imprensa brasileira tem imenso gosto em alardear que a carga tributária brasileira é “a mais alta do mundo”, “completamente desproporcional” ou “aberrante”. Mas, como se viu pelos dados acima, essas expressões se aplicam, na verdade, à nossa taxa de juros reais e ao montante do pagamento de juros sobre a dívida pública. A carga tributária brasileira, após descontado o montante destinado ao pagamento de juros sobre a dívida pública, é relativamente baixa, da ordem de 24% do PIB.

Os efeitos de uma taxa de juros reais tão alta sobre o nível de investimentos produtivos no país são muito negativos, afinal o grande capital consegue, dos cofres públicos brasileiros, sem assumir riscos, uma taxa de retorno sem precedentes no cenário internacional. Por outro lado, os efeitos de uma tão alta despesa com pagamentos de juros sobre a distribuição de renda e patrimônio

---

<sup>59</sup> Dados disponíveis em <http://pt.fxstreet.com/economic-calendar/interest-rates-table/>, Acesso em 19.03.2016.

<sup>60</sup> Vide dados disponíveis em <http://moneyou.com.br/wp-content/uploads/2015/03/rankingdejurosreais040315.pdf>, Acesso em 19.03.2016.

<sup>61</sup> Fonte: Banco Central do Brasil.

<sup>62</sup> Dados disponíveis em <http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm>. Acesso em 16.3.2016.

<sup>63</sup> Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim de Política Fiscal - Fevereiro 2016.

<sup>64</sup> A comparação fica ainda mais assustadora quando se tem em mente que a dívida bruta do setor público na Grécia é de 200% do PIB (2016) e em Portugal é de 148% do PIB (2016), muito superior à dívida bruta do setor público no Brasil (67% do PIB).

são devastadores, visto que os beneficiados por tal gasto público são exatamente os estratos mais altos da pirâmide social. Vale dizer: os juros estratosféricos da dívida pública prejudicam gravemente, e ao mesmo tempo, o crescimento econômico nacional e a justiça social. E esse quadro permanece intocado há anos.

Ilustremos com o caso brasileiro uma das teses do antes mencionado livro de Piketty<sup>65</sup>. Segundo o estudo, se a taxa de retorno do capital supera sistematicamente a taxa de crescimento da renda e da produção, então vai se destruindo, pouco a pouco, a confiança da população na meritocracia e na igualdade de oportunidades, que é parte essencial da coesão social numa sociedade capitalista. Um brasileiro que tenha herdado um capital disponível de, digamos, R\$ 5 milhões de reais, encontra-se na seguinte situação: o Estado brasileiro oferece atualmente a ele, sem correr riscos, uma taxa de retorno de mais de 6 % a.a. acima da inflação. Enquanto isso, a taxa de crescimento da renda e da produção foi negativa em 2015 e será negativa também em 2016. Em 2015, a taxa de retorno dos rentistas foi de quase 5% acima da inflação. Ou seja: os que já nascem com patrimônio acumulado se perpetuam no topo da pirâmide sem esforço pessoal ou assunção de riscos, mediante taxas de retorno propiciadas pelo próprio Estado, ou seja, pelos demais contribuintes. Isso não parece seguir as premissas clássicas de um capitalismo concorrencial e meritocrático.

A conclusão é muito clara: enquanto o país não conseguir reduzir a taxa de juros reais e o volume de juros pagos sobre a dívida pública a níveis “civilizados”, será muito difícil lograr um crescimento sustentado de longo prazo do PIB brasileiro, e igualmente muito difícil conseguir imprimir às finanças públicas nacionais um padrão efetivamente redistributivo e desconcentrador de renda e patrimônio.

Há grande controvérsia sobre as razões pelas quais os juros são tão altos na economia brasileira, assim como sobre as ações e políticas necessárias para trazer tais juros para patamares razoáveis<sup>66</sup>. Não pretendo aqui entrar na discussão dessas difíceis questões, basta-me reafirmar com total clareza: se queremos que as finanças públicas brasileiras deixem de ser um freio ao desenvolvimento econômico e uma fonte perversa de desigualdade social, o enfrentamento corajoso dessa questão é o primeiro passo. Sem dar esse passo para frente, todos os outros nos levarão a andar em círculos.

---

<sup>65</sup> PIKETTY, 2014.

<sup>66</sup> Algumas medidas são quase incontroversas: favorecer a concorrência bancária, muito fraca no Brasil, atraindo novas instituições financeiras dispostas a competir com os cinco grandes bancos que controlam o mercado brasileiro; favorecer a poupança familiar, impulsionando medidas de consciência e controle orçamentário-financeiro por parte das famílias brasileiras. O governo federal implantou em 2010 a Estratégia Nacional de Educação Financeira, vide <http://www.vidaedinheiro.gov.br/index.php>, Acesso em 21.3.2016.

## 5.2 O financiamento das caríssimas campanhas eleitorais pelas empresas: efeitos sobre os direitos de liberdade política e sobre as políticas públicas

O fato de haver periodicamente pleitos eleitorais para os cargos do legislativo e do executivo, em que se aplica a regra da maioria e em que cada cidadão tem direito a um voto (art. 14 da Constituição de 1988) é algo necessário para o estabelecimento de um regime democrático. Necessário, mas não *suficiente*. Se para ter mínimas chances de ser eleito, é preciso que um candidato levante milhões de reais junto a doadores privados, e se esses doadores privados são principalmente empresas que contratam com o governo, ou empresas cujos interesses são diretamente atingidos e condicionados pelas políticas públicas, então é muito provável que o poder econômico sempre seja, independentemente do candidato eleito nessa ou naquela eleição, o grande vencedor do jogo democrático, ou pretensamente democrático.

No centro da ideia de democracia está o mais amplo direito a uma igual participação política dos cidadãos na condução da coisa pública. Se os cidadãos não têm iguais ou semelhantes condições de participar e influir no resultado final do processo de formação das leis e políticas públicas a que se submeterão, então a democracia se degenera numa farsa. O valor da liberdade política dos cidadãos não depende somente da existência formal das clássicas prerrogativas eleitorais, mas também da existência de condições materiais que garantam, a todos, oportunidades equitativas de participação e influência no processo eleitoral.

O liberal John Rawls, criticando o funcionamento da *realpolitik* nos Estados Unidos, afirmava<sup>67</sup>:

Historicamente, um dos principais defeitos do governo constitucional tem sido a falha em assegurar o justo valor da liberdade política. Os passos necessários para corrigir o problema não foram dados, na verdade nunca foram seriamente tentados. Disparidades na distribuição da propriedade e da riqueza que excedem em muito os limites do que seria compatível com a igualdade política foram e seguem sendo em geral tolerados pelo sistema jurídico. Recursos públicos não têm sido dirigidos à manutenção das instituições necessárias a garantir o justo valor da liberdade política (...) O poder político rapidamente se acumula e se torna desigual; fazendo uso do aparato coercitivo do Estado e do direito positivo, aqueles que estão em situação vantajosa conseguem perpetuar-se numa posição favorecida. Assim, desigualdades no sistema econômico e social podem rapidamente minar uma igualdade política inicialmente estabelecida por condições históricas favoráveis. O sufrágio universal é um remédio insuficiente; quando partidos e eleições são financiados não por fundos públicos, mas por contribuições privadas, o fórum político é tão dirigido/controlado pelos interesses dominantes que as medidas básicas necessárias para estabelecer a prevalência da Constituição raramente estão presentes.

---

<sup>67</sup> RAWLS, 1997b, 226. Tradução livre.

No Brasil, vigora há muito um sistema misto, com financiamento público e privado. Na prática, um pequeno número de grandes empresas é responsável pelo financiamento da vasta maioria dos gastos de campanha no executivo e no legislativo. De outra parte, não há definição de limites ou tetos para gastos de campanha, tal como existem em diversos países<sup>68</sup>. Essa situação leva a que o poder econômico seja cada vez mais decisivo quanto ao resultado das eleições majoritárias e proporcionais, condicionando e dirigindo fortemente as escolhas e opções presentes nas finanças e nas políticas públicas,<sup>69</sup> em benefício dos interesses dos estratos mais altos da população.

Esse quadro foi impactado pela decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 4.650 (Relator Ministro Luiz Fux, acórdão publicado em 24.2.2016), em que se declarou a inconstitucionalidade da realização de doações de pessoas jurídicas a partidos políticos, tendo sido afirmado que “os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político” (ementa oficial).

A decisão, como era de se esperar, foi bastante criticada no meio parlamentar, que provavelmente reagirá e procurará revertê-la de alguma maneira no futuro. Mesmo no âmbito do STF, o ministro Gilmar Mendes implementou por mais de um ano uma assumida estratégia política de adiamento do desfecho do julgamento, de modo a possibilitar alguma forma de reação do Congresso Nacional contra a decisão do tribunal.

Não há uma solução legislativa específica que se possa dizer *a mais adequada* para o financiamento das campanhas eleitorais. O financiamento público exclusivo, aliás, é praticamente inexistente no cenário internacional, no qual prevalecem sistemas mistos, cada vez mais restritivos a doações empresariais para partidos políticos e candidatos específicos<sup>70</sup>. Tão importante quanto o desenho das regras é a eficácia no seu controle, devendo também ser levada em conta a advertência certa de Daniel Zovatto, segundo a qual a forma de financiamento das campanhas deve ser pensada não isoladamente, mas como parte de uma reforma das regras político-eleitorais em seu conjunto, que possibilite uma efetiva e equitativa competição eleitoral, reduzindo a necessidade de dinheiro e controlando os disparadores do gasto eleitoral<sup>71</sup>.

Seja como for, afirmo em relação à “plutocratização” (expressão do STF) do financiamento das campanhas eleitorais o mesmo que afirmo com relação aos aberrantes volumes de gastos com juros da dívida pública: trata-se de um problema nuclear de nossas perversas finanças públicas; sem o seu enfrentamento, todas as demais medidas serão simples paliativos.

---

<sup>68</sup> Cf. ZOVATTO, 2005.

<sup>69</sup> Cf. ABRUCIO & LOUREIRO, 2004.

<sup>70</sup> INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, 2015.

<sup>71</sup> ZOVATTO, 2005, 329.

### **5.3 Os supersalários dos cargos públicos de elite, a cultura dos concursos públicos e seus graves efeitos sobre a economia brasileira: uma estranha forma de capitalismo de Estado**

No início do presente estudo, afirmo que, para compreender de que modo as finanças públicas favorecem ou prejudicam a redução das desigualdades e o desenvolvimento econômico, é necessário investigar as interferências e condicionamentos mútuos entre o setor público e o setor privado.

Na presente seção, desenvolverei com ampla base empírica a seguinte hipótese: ao oferecer para alguns cargos públicos salários altíssimos, muito distantes do mercado de trabalho no setor privado e sem paralelo inclusive quanto aos mesmos cargos públicos nos países mais ricos do mundo, o Estado brasileiro atrai e paralisa de um ponto de vista produtivo uma boa parte de sua população economicamente ativa, que passa muitos anos do período mais produtivo de sua vida memorizando, durante várias horas por dia, a vasta legislação positiva para ser aprovada nos concorridíssimos concursos públicos, o que resulta, globalmente, em sério prejuízo sobre a produtividade, o empreendedorismo e o potencial de crescimento e inovação tecnológica da economia brasileira como um todo.

Iniciemos com os seguintes dados. O salário inicial do cargo de Juiz Federal substituto no Brasil era, oficialmente, em 2015, de R\$ 27.500,17, valor muito semelhante ao dos salários iniciais da elite de outros órgãos e poderes: Procurador da República, Procurador do Trabalho, Consultor Legislativo do Senado Federal, Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, todos eles superiores a R\$ 25.000,00. O salário dos juízes estaduais tem patamar semelhante (em Minas Gerais, por exemplo, o salário dos magistrados varia de R\$ 25.900,45 a R\$ 28.947,55<sup>72</sup>). Na prática, sabe-se que os valores recebidos pelos juízes e membros do Ministério Público são muito superiores aos vencimentos acima, pelo acréscimo de diversos tipos de auxílios e indenizações cuja aprovação compete somente aos próprios magistrados e procuradores, fazendo com que o teto do funcionalismo público (representado pelo salário de Ministro do Supremo Tribunal Federal, de R\$ 33.763,00) seja algo sem relevância prática efetiva<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Vide [http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/01/30/interna\\_politica,612912/justica-de-minas-reajusta-salarios.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/01/30/interna_politica,612912/justica-de-minas-reajusta-salarios.shtml), Acesso em 20.3.2016. De acordo com proposta do Tribunal de Justiça encaminhada em 2015 à Assembleia, os valores passarão a ser de R\$ 30.471,11 para os desembargadores, de R\$ 28.947,55 para o juiz de entrância especial, de R\$ 27.500,17 para juiz de segunda entrância e de R\$ 26.125,17 para juiz de primeira entrância – vide <http://www.hojeemdia.com.br/horizontes/tjmg-entrega-proposta-para-aumento-de-salarios-de-magistrados-1.328808>, Acesso em 20.3.2016.

<sup>73</sup> Vide <http://www.conjur.com.br/2015-ago-11/levantamento-mostra-juizes-ganham-dobro-ministros-stf>, Acesso em 20.3.2016 e <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/06/juizes-estaduais-e-promotores-eles-ganham-23-vezes-mais-do-que-voce.html>, Acesso em 20.3.2016.

Mas fiquemos com esse valor oficial de R\$ 27.500,17, valor que *em tese* recebe um Juiz Federal substituto. Esse valor é incomparavelmente superior à remuneração média de qualquer profissão de nível superior no setor privado<sup>74</sup>. O valor supera também amplamente as remunerações médias dos gerentes de empresas privadas<sup>75</sup>. O valor de R\$ 27.500,17 está no mesmo patamar da remuneração média (incluindo parcela fixa e variável) dos diretores de empresas nacionais e multinacionais com faturamento de até R\$ 100 milhões anuais<sup>76</sup>.

Vale dizer: com os salários dos seus cargos de elite de nível superior, o Estado brasileiro oferece a um jovem de pouco mais de 20 anos a possibilidade de auferir o rendimento médio de um experiente diretor de uma empresa multinacional, com o diferencial de que, no setor público, o servidor desfruta das garantias de estabilidade e irredutibilidade de salários. No caso dos cargos de nível médio, reproduz-se a mesma lógica: os valores pagos no setor público são incomparavelmente superiores aos pagos no setor privado, sem contar os diferenciais de irredutibilidade e estabilidade. Eis alguns salários iniciais (muito inferiores à média do que recebem de fato os servidores) extraídos de um documento produzido pelo Supremo Tribunal Federal em 2016<sup>77</sup>: Agente de Polícia Federal (R\$ 8.416,05), Analista da Receita Federal (R\$ 8.798,88), Técnico Federal de Controle Externo - TCU (R\$9.616,41), Técnico Câmara dos Deputados (R\$ 12.286,61).

Poder-se-ia pensar que seria uma tendência nos países mais ricos pagar para os cargos públicos de elite – os do poder judiciário, por exemplo – salários assim tão elevados e superiores aos prevalecentes na iniciativa privada. Mas tal não ocorre em absoluto. Uma comparação internacional demonstra que os valores iniciais pagos aos magistrados brasileiros superam em muito os valores pagos aos magistrados em países como Alemanha, França, Espanha, Portugal e Itália<sup>78</sup>. Enquanto nesses países o salário mensal inicial dos magistrados vai de 2.500 a 3.600 euros, no Brasil é de 6.800 euros. A mesma discrepância se verifica quanto aos vencimentos dos cargos de nível médio no Poder Judiciário: no Brasil, se paga imensamente mais do que se paga nos países da Europa.

Imaginemos agora um dos milhões de jovens brasileiros que terminam de cursar o ensino médio e devem decidir em que curso superior irão ingressar. Quando pensa em cursos com alto efeito multiplicador de renda como engenharia, medicina, arquitetura, farmácia, biologia, química, pedagogia, marketing, ciência da computação, administração de empresas, o jovem consulta os rendimentos médios auferidos por seus profissionais em início de carreira e verifica que

<sup>74</sup> Vide <http://www.enemvirtual.com.br/salarios-e-profissoes/>, Acesso em 20.3.2016.

<sup>75</sup> Vide [http://www.rhportal.com.br/cargos-salarios\\_dir.php](http://www.rhportal.com.br/cargos-salarios_dir.php), Acesso em 20.3.2016.

<sup>76</sup> Vide [http://www.michaelpage.com.br/sites/michaelpage.com.br/files/150429%20-%20pesquisa\\_exec\\_port.pdf](http://www.michaelpage.com.br/sites/michaelpage.com.br/files/150429%20-%20pesquisa_exec_port.pdf), Acesso em 20.3.2016

<sup>77</sup> BRASIL, 2016c.

<sup>78</sup> Cf. JEAN & JORRY, 2013.

os mesmos são três ou quatro vezes inferiores ao salário de um servidor de nível médio do poder judiciário, e sete ou oito vezes inferiores ao salário de um Oficial de Justiça, Delegado da Polícia Federal, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador da República ou Juiz Federal. Além disso, o jovem leva em conta que, no serviço público, terá estabilidade total e irredutibilidade de vencimentos para toda a vida. Qual será a decisão de nosso jovem brasileiro?

Tendo em vista que os salários mais altos do funcionalismo público são os da área jurídica, não é difícil entender por que há no Brasil mais faculdades de direito do que a soma das existentes em todo o mundo<sup>79</sup>. E tampouco é difícil entender por que grande parte dos bacharéis em direito não têm registro na OAB, e sequer cogitam se dedicar à advocacia, área na qual as remunerações iniciais médias são incomparavelmente inferiores aos salários pagos nos referidos cargos de elite do serviço público. Caso seja aprovado num concurso para magistrado ou Procurador da República, um jovem bacharel iniciará sua carreira profissional recebendo uma remuneração mensal equivalente à de um experiente diretor jurídico de uma empresa de médio porte, e muito superior à remuneração média de um advogado sênior de um escritório de grande porte<sup>80</sup>.

O pagamento de supersalários para os servidores públicos da área jurídica<sup>81</sup> e a explosão do número de faculdades de direito no Brasil são fenômenos interligados e relativamente recentes. Em 1995, quando o salário – e o *status* social – de um magistrado ou de um procurador era muito semelhante ao de um gerente de uma instituição financeira ou de um professor de uma universidade federal, o Brasil contava com 150 faculdades de direito. Em 2001, já iniciado o processo de multiplicação dos salários do serviço público ligado à área jurídica, o número de faculdades de direito saltou para 505<sup>82</sup>. Hoje em dia, quando os ocupantes dos cargos de elite do serviço público estão no topo da pirâmide social (classe A1<sup>83</sup>), já passa de 1.200 o número de faculdades de direito no Brasil<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> Vide <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/brasil-recordista-de-cursos-de-direito-no-mundo/>, Acesso em 20.3.2016.

<sup>80</sup> Vide um levantamento das remunerações pagas aos advogados brasileiros em <http://exame.abril.com.br/carreira/noticias/quanto-ganham-os-advogados-no-brasil>, Acesso em 21.3.2016.

<sup>81</sup> Além dos aspectos explorados no presente estudo, que nos parecem os mais problemáticos, pode-se também apontar que o percentual dos gastos com o poder judiciário e com o Ministério Público no Brasil, em proporção do PIB, é bastante superior à média internacional – cf. DA ROS, 2015.

<sup>82</sup> Vide <http://blog.portalexamedeordem.com.br/blog/2014/10/xxii-conferencia-nacional-da-oab-em-19-anos-numero-de-faculdades-de-direito-no-brasil-cresceu-778/>, Acesso em 20.3.2016.

<sup>83</sup> Vide [http://www.anbima.com.br/eventos/arqs/eventos\\_anteriores/4\\_private\\_banking/marcelo\\_neri\\_painel\\_3.pdf](http://www.anbima.com.br/eventos/arqs/eventos_anteriores/4_private_banking/marcelo_neri_painel_3.pdf), Acesso em 20.3.2016.

<sup>84</sup> A explosão do número de faculdades de direito está sem dúvida ligada ao aumento da renda média, à expansão do crédito privado e do crédito do FIES, ao ProUni e à melhoria na distribuição de renda no país, mas certamente tem um forte componente ligado à fortíssima atração exercida pelos supersalários do funcionalismo público, quase todos eles ligados à área do direito.

Estima-se que o Brasil possua hoje cerca de 15 milhões de pessoas estudando para concursos públicos, num mercado que cresce a um ritmo de 40% ao ano e que movimenta aproximadamente R\$ 50 bilhões anuais<sup>85</sup>.

Os supersalários da elite do setor público e a cultura dos concursos públicos estão produzindo no Brasil um certo capitalismo de Estado, ou talvez uma forma de patrimonialismo, em que a meta maior, o sonho dourado dos jovens com formação média e superior que chegam ao mercado de trabalho é ter acesso a alguns tantos cargos públicos que oferecem total estabilidade e cujo salário é capaz de alçar seu beneficiário ao *status* social da mais alta classe social, o 1% do topo da pirâmide, a classe A1, com rendimentos familiares mensais superiores a 30 salários mínimos.

Sobre a relação entre o acesso aos cargos públicos e o status social relativo numa dada sociedade, é reveladora a seguinte comparação: na média dos países europeus, o Estado oferece aos ocupantes dos cargos de magistrados uma remuneração inicial que equivale a 2,4 vezes a renda *per capita* nacional<sup>86</sup>; no Brasil, essa proporção é de quase 30 vezes. Ou seja, no Brasil, ter acesso a tais cargos públicos significa ter acesso aos estratos mais altos da pirâmide social, relação que não se estabelece nos demais países do mundo.

É muito mais difícil lutar por uma distribuição de renda mais justa se a renda a distribuir permanecer estagnada ano após ano. Na fase atual do capitalismo global, o crescimento depende fortemente de inovações tecnológicas, produtividade e empreendedorismo dos agentes econômicos. No estranho capitalismo brasileiro descrito acima, a população economicamente ativa com melhor formação não se vê atraída pelo mercado que remunera segundo o risco assumido, a produtividade e a capacidade empreendedora de cada um; a atração maior e decisiva provém do Estado, que promove com seus concursos multitudinários uma forma de competição (entre os concurseiros) sem qualquer potencial econômico produtivo e multiplicador de renda e trabalho.

Mesmo com o relativo crescimento econômico verificado no Brasil no período de 2004 a 2013, o país regrediu no que diz respeito ao potencial para inovação e competitividade global, e isto tem tudo a ver com a cultura do bacharelismo e do concurso público descrita acima. No ranking mundial de competitividade global, num universo de 140 países, o Brasil ocupava em 2007 a posição n.º 60 no quesito “disponibilidade de cientistas e engenheiros” e a posição n.º 117 no quesito “qualidade da educação em matemática e ciência”; em 2015, retrocedemos para a posição n.º 115 no quesito “disponibilidade de cientistas e engenheiros” e a posição n.º 134 (ficando entre os 10 piores países do ranking) no quesito “qualidade da educação em matemática e ciência”, o que

---

<sup>85</sup> Vide <http://www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2013/02/26/noticiasjornaleconomia,3012223/mercado-de-cursos-movimenta-bilhoes.shtml>, Acesso em 20.3.2016.

<sup>86</sup> JEAN & JORRY, 2013, 25.

explica nosso fraco desempenho no quesito do desenvolvimento de patentes e aplicações tecnológicas<sup>87</sup>.

Por que uma economia com o nono maior PIB do mundo ocupa posições tão vergonhosas quanto à capacidade para inovação, qualidade do ensino matemático-científico-tecnológico e disponibilidade de engenheiros? A resposta, em grande medida, tem a ver com a realidade descrita e quantificada nos parágrafos anteriores. Enquanto a competição no âmbito do mercado capitalista é responsável por gerar inovação, produtividade e conseqüentemente crescimento econômico, a competição entre os concurreiros pelos cargos com supersalários no serviço público brasileiro gera efeitos multiplicadores somente para a própria indústria dos concursos, além de uma superpopulação improdutiva de bacharéis especialistas em memorização de textos legais.

#### **5.4 A desigualdade e a tributação brasileira: possíveis medidas para o combate da regressividade de nossa carga tributária**

O mundo vive há aproximadamente 250 anos sob o signo do capitalismo. Um dos motivos pelos quais esse modo de produção se impôs na Europa no século XVIII e vem desde então se espalhando e se mantendo vivo em todo o mundo é a valorização que a ideologia capitalista tradicionalmente fez da igualdade. A principal proposta do capitalismo do fim do século XVIII era romper com a sociedade de castas da idade média e do feudalismo, com o ideal da igualdade ocupando o cerne da luta que levou à afirmação histórica da burguesia e do Estado liberal. Propagava-se o princípio de que não devia haver privilégios aristocráticos, nem escravidão, que todos são iguais e livres para buscar sua felicidade individual, com tudo isso resultando num progresso econômico contínuo, com cada vez mais opulência, produtividade e eficiência. Enquanto na sociedade medieval as pessoas nasciam com um destino pré-definido e inquestionável (e a maioria tinha uma existência miserável e mofina), o capitalismo nascente pregava a livre concorrência, prometia a mobilidade social plena, com o respeito ao lema da meritocracia (“a cada um segundo seu esforço e seu talento”).

Ocorre que, após 250 anos de avanço do capitalismo, desse sistema que surgiu como o paladino da igualdade e da liberdade e que, ao longo desse período, viu nascer e morrer sistemas rivais como o comunismo e o nazi-fascismo, tem-se um quadro alarmante quanto à desigualdade social no mundo. Estudo recente da ONG inglesa Oxfam, feito com base em informações do Banco *Crédit Suisse*, indica que as 62 pessoas mais ricas do mundo detêm patrimônio equivalente à riqueza dos 50% da população mundial que estão na parte de baixo da pirâmide, e estima-se que o

---

<sup>87</sup> Dados disponíveis em [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf), Acesso em 21.3.2016.

1% mais rico (com patrimônio individual acima de R\$ 3 milhões) possui mais do que os 99% restantes da população<sup>88</sup>.

No Brasil, estudos elaborados com dados das declarações de renda indicam que 0,8% dos contribuintes do IRPF detêm 30% de toda a riqueza declarada à Receita Federal<sup>89</sup>, e estima-se que os 50% mais pobres detenham apenas 2% da riqueza total. Apesar dos avanços na redução da miséria e da desigualdade social retratados no início desse estudo, o Brasil ainda possui uma das mais gritantes desigualdades sociais no mundo.

Diante desse quadro, uma tributação fortemente progressiva é vista por muitos como a principal arma de combate da desigualdade<sup>90</sup>. O caso brasileiro é *sui generis*: temos na Constituição um projeto de tributação progressiva, mas, na prática, a legislação ordinária construiu um sistema fortemente regressivo, como demonstrado no início desse estudo. Creio que devemos evitar a tendência de supervalorizar o papel da tributação progressiva no combate da desigualdade social. Enfatizar quase que exclusivamente as medidas tributárias pode levar a equívocos; por isso optei, no presente estudo, por sugerir, em primeiro lugar, medidas concretas no âmbito das despesas públicas e sua interação com o setor privado.

De fato, são as finanças públicas globalmente consideradas que podem atuar no sentido de agravar ou combater a desigualdade. Uma tributação progressiva, se aliada a uma política de gastos públicos de viés concentrador, não é capaz de reduzir desigualdades. De outra parte, uma política tributária centrada na tributação do consumo, mesmo com seus efeitos regressivos, pode viabilizar, em determinados contextos e durante algum tempo, uma arrecadação segura e estável para realizar uma política de gastos de cunho social e desconcentradora de renda. Evidência disso é o fenômeno ocorrido no Brasil após a Constituição de 1988: o perfil regressivo da carga tributária baseada no consumo das famílias não se alterou, e não houve qualquer reforma tributária social-progressista, mas mesmo assim houve, a partir de 2001, um inegável processo de redução de desigualdades sociais e regionais, conduzidos por aumentos significativos nos gastos assistenciais, com educação e previdência social, aliados a uma consistente política de valorização real do salário mínimo, tudo isso num contexto econômico global de valorização do preço das commodities que compõem nossa pauta de exportação, favorecendo o crescimento de nosso produto interno bruto. O problema é que hoje, com a economia encolhendo (principalmente por força da conjuntura externa), as receitas tributárias minguando e o desemprego crescendo, corre-se o risco de se reverter boa parte da queda da desigualdade obtida nos anos anteriores.

---

<sup>88</sup> Dados disponíveis em <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-01-19/richest-1-will-own-more-all-rest-2016>, Acesso em 21.3.2016.

<sup>89</sup> GOBETTI & ORAIR, 2015.

<sup>90</sup> Cf. PIKETTY, 2014.

Disse acima que devemos evitar a tendência de supervalorizar o papel de uma tributação progressiva no combate da desigualdade social brasileira. A progressividade da tributação não adiantará muita coisa enquanto permanecermos destinando de 20 a 30% de nossa carga tributária bruta para um gasto público inimigo do crescimento econômico e extremamente concentrador de renda: o pagamento de juros da dívida pública. A progressividade da tributação de nada adiantará se não tivermos produto interno bruto para redistribuir, se o crescimento da economia brasileira continuar travado e dependente do preço internacional de produtos primários, e para nos livrarmos dessa dependência teremos que rever a política dos supersalários para os cargos jurídicos da elite do serviço público.

Contudo, é preciso tomar medidas concretas para, pelo menos, reverter ou amainar a extrema regressividade da tributação atual, pois não podemos continuar indefinidamente reproduzindo o histórico padrão em que as famílias de mais baixo poder aquisitivo são, em proporção de sua renda, as mais oneradas pelos tributos.

Relacionarei abaixo algumas medidas que podem ser tomadas nesse sentido.

A situação atual no IRPF brasileiro é surreal, para não dizer vergonhosa: atualmente, as pessoas mais ricas do país, com renda mensal acima de 160 salários mínimos, desfrutam de isenção total do imposto para dois terços de seus rendimentos - os lucros e dividendos, fazendo com que, nesse estrato, a alíquota efetiva do imposto seja bem menor do que a alíquota incidente sobre as pessoas com rendimentos mensais entre 20 e 40 salários mínimos<sup>91</sup>. Não há qualquer justificativa econômica séria para essa isenção criada em 1995, bastando dizer que nenhum dos países do mundo a adota, a não ser Brasil e Estônia. E mesmo que houvesse alguma justificativa econômica, não haveria espaço para sua adoção num sistema tributário já tão regressivo como o nosso. Não se trata de defender o fim dessa isenção como forma de criar um imposto de renda fortemente progressivo, afinal nossas alíquotas atuais do IRPF são tímidas se comparadas às alíquotas que vigoram nos países mais desenvolvidos do mundo. A revogação dessa isenção – que pode ser feita por simples lei ordinária – seria somente uma forma de livrar o próprio IRPF da crassa regressividade a que hoje está sujeito. É desolador: hoje temos não só um sistema tributário globalmente regressivo, mas também um imposto sobre a renda das pessoas físicas em si mesmo regressivo.

Há mais de três anos que o STF decidiu que nada impede que as alíquotas do imposto sobre heranças e doações sejam progressivas (RE 562.045, Redatora do acórdão a Ministra Cármen Lúcia, sessão de julgamento de 6.2.2013, acórdão publicado em 27.11.2013). Ainda assim, a grande maioria dos Estados brasileiros, mesmo com as finanças combatidas por grave crise estrutural, mantém o imposto sujeito a alíquotas fixas, no valor médio de 3,8%, enquanto nas economias

---

<sup>91</sup> Cf. GOBETTI & ORAIR, 2015.

centrais do capitalismo essas alíquotas superam os 20%<sup>92</sup>. A tributação progressiva das heranças é, em tudo e por tudo, estritamente compatível com o espírito de um capitalismo baseado na igualdade de oportunidades e na meritocracia<sup>93</sup>. Aqui também se tem uma medida cuja implementação exige simples lei ordinária, desde que se respeite a alíquota máxima de 8% estabelecida na Resolução do Senado Federal n.º 9/1992.

Apesar da crise econômica que atinge há anos a maioria da população, o mercado de carros de alto luxo no Brasil segue crescendo a taxas aceleradas. Enquanto o mercado global de veículos apresenta quedas sucessivas nos últimos 3 anos, o mercado *premium* cresceu 40% em 2013, 18% em 2014 e 20% em 2015<sup>94</sup>. Eis aí mais uma manifestação da extrema desigualdade de nossa distribuição de renda e riqueza. E por que não se tributam com alíquotas progressivas os veículos automotores com valor acima de 200 ou 300 mil reais? No julgamento do RE 562.045, acima mencionado, o STF deixou claro que não há incompatibilidade ontológica entre os impostos reais e a progressividade de alíquotas, como se havia erroneamente afirmado na jurisprudência anterior do tribunal. Mais uma vez, com uma simples lei ordinária, a regressividade do sistema tributário brasileiro poderia ser minorada.

As duas medidas acima sugeridas, de introdução de alíquotas progressivas no ITCMD e IPVA, poderiam e deveriam ser acompanhadas de medidas de redução das alíquotas do ICMS incidentes sobre produtos da cesta básica (seletividade do imposto). É certo que a dispersão de alíquotas no âmbito do ICMS, agravada pelos malabarismos ilegais da guerra fiscal, a criar dezenas de regimes diferenciados de bases de cálculo reduzidas e créditos presumidos, é uma medida economicamente desaconselhável. A solução economicamente mais justa para atacar a regressividade do ICMS seria o pagamento, aos contribuintes de baixa renda, de uma quantia equivalente ao imposto sobre o consumo repercutido no preço dos produtos da cesta básica, tal como ocorre no Canadá<sup>95</sup>.

Todas as medidas sugeridas acima podem ser implementadas mediante edição de lei ordinária. Analiso agora a possível instituição do imposto sobre grandes fortunas<sup>96</sup>, que exige edição de lei complementar (art.153, VII da Constituição). Toda criação de imposto novo é política e socialmente mais desgastante e polêmica do que a simples alteração na cobrança de impostos já existentes. Por isso acredito que as medidas sugeridas acima (IRPF, IPVA, ITCMD) são passos prévios, devem ter prioridade sobre a criação do imposto sobre grandes fortunas.

---

<sup>92</sup> Cf. RIBEIRO, 2015

<sup>93</sup> Cf. RAWLS, 1998.

<sup>94</sup> Dados disponíveis em <http://g1.globo.com/carros/noticia/2016/02/carro-de-luxo-continua-driblando-criese-vendas-sobem-20-em-2015.html>, Acesso em 21.3.2016.

<sup>95</sup> Vide <http://www.fin.gov.on.ca/en/credit/stc/index.html>, Acesso em 21.3.2016.

<sup>96</sup> Cf. MAIA, 2016; PISCITELLI, 2009; MOTA, 2010.

A meu juízo, o imposto sobre grandes fortunas teria, no Brasil, não o papel de *agravar* a tributação sobre o patrimônio dos indivíduos de grande fortuna, mas sim o de acabar com o regime favorecido que esses indivíduos atualmente aproveitam. Vigora hoje um sistema perverso e esdrúxulo, no qual o patrimônio da classe média (formado em quase sua integralidade por veículos automotores, imóveis urbanos, pequenos imóveis rurais) é todo ele tributado anualmente (IPVA, IPTU, ITR), mas o patrimônio dos estratos mais altos da sociedade não sofre qualquer tributação, visto que não há imposto patrimonial específico para ações, participações societárias, aplicações financeiras, aeronaves, embarcações, obras de arte, joias, etc.. Vale dizer, o imposto sobre grandes fortunas não seria, para os detentores de grandes fortunas, uma incidência a mais, e sim a correção de uma incidência a menos.

A introdução do imposto deve se dar de modo temporário, a fim de se verificar, ao cabo de algum tempo, os resultados concretos de sua instituição. Também é essencial que sua arrecadação seja vinculada a um fundo responsável por gastos claramente controláveis pela população e financiadores de programas distributivos específicos e de comprovada eficácia. A não ser assim, a resistência político-social contra o imposto sobre grandes fortunas tende a ser incontornável.

## **6 À guisa de conclusão: a importância da educação e da cidadania fiscal**

É provável que o leitor do presente estudo, mesmo tendo eventualmente se convencido sobre o acerto no diagnóstico dos problemas, esteja se perguntando sobre a real viabilidade política e social da implementação das medidas aqui sugeridas. Não serão essas propostas ingênuas e irrealistas? Não se esboroarão contra influentes interesses corporativos, contra um poder legislativo conservador e eleito em sua maioria pela força do poder econômico?

Minha resposta é a seguinte: na situação atual, em que a população é conduzida pela grande maioria dos meios de comunicação a formar sua opinião à base de preconceitos, manchetes e slogans, e não à base de dados e argumentos racionais, a associar a ideia de governo sempre à ideia de corrupção, a ideia de tributo sempre à ideia de roubo e desperdício, de fato toda e qualquer proposta de democratizar as finanças públicas soará a irrealismo e voluntarismo. Mas o quadro pode mudar se, pouco a pouco, a população for tomando consciência de dados, números, relações, causas e efeitos que estão aí para ser divulgados, analisados e discutidos. Nesse processo lento e de médio-longo prazo, as universidades, as administrações tributárias, os sindicatos de trabalhadores e as organizações empresariais têm o dever de travar um diálogo franco e aberto, em busca de elementos de uma mínima coesão social<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> DÍAZ RIVILLAS & FERNÁNDEZ PÉREZ, 2010.

Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 5, n.5, 2017

Do mesmo modo que a consciência ambiental, a consciência sobre os direitos do consumidor e a consciência sobre os direitos das minorias se desenvolveu enormemente no Brasil nas últimas décadas, a consciência e a educação fiscal também podem ser extraordinariamente desenvolvidas em nosso país<sup>98</sup>. Sem sombra de dúvida, esse desenvolvimento é condição *sine qua non* para que as propostas apresentadas no presente estudo tenham de fato viabilidade.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*, In: BIDERMAN, Ciro & ARVATE, Paulo. *Economia do Setor Público no Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 75-102.
- AFONSO, José Roberto. *IRPF e Desigualdade em Debate no Brasil: O já revelado e o por revelar*, FGV-IBRE, Texto de discussão n.º 42, Rio de Janeiro, 2014.
- ALMEIDA, Mansueto; GIAMBIAGI, Fabio; PESSOA, Samuel. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. *Boletim de Conjuntura*, n. 73, p. 89-98, jun. 2006.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, 17.ª edição atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo, Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves & SILVA, Fernanda Alen Gonçalves da. Thomas Piketty: Desigualdad y Tributación, *Políticas Públicas*, Santiago, 2015, 85-114.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Política fiscal. Nota para a Imprensa*. Brasília, 31 maio, 2013b.
- BRASIL, Banco Central do Brasil, *Política fiscal. Nota para Imprensa*. Brasília, 26 de fevereiro, 2016a.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Carga tributária no Brasil: 2000*. Brasília, 2001.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Carga tributária no Brasil: 2009*. Brasília, 2010.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Carga tributária no Brasil: 2011*. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Análise da arrecadação das receitas federais – Dezembro de 2012*. Brasília, 2013a.
- BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Grandes Dados IRPF – Anos-calendário 2007-2013*, Brasília, 2014, disponível em

---

<sup>98</sup> A educação fiscal, na vertente das ações e programas liderados pela administração tributária, é desenvolvida no Brasil desde 1996, com o Programa Nacional de Educação Fiscal, já tendo alcançado resultados notáveis, mediante a interação e cooperação entre órgãos federais, estaduais e municipais – vide <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal>, Acesso em 21.3.2016.

<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/gn-irpf-ac-2013.pdf>, Acesso em 15.3.2016.

BRASIL, Ministério da Fazenda. *Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2015*, Brasília, 2016b.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Resposta à Nota do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*, Brasília, 2016c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Carga tributária no Brasil: 2014*. Brasília, 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Política social no Brasil contemporâneo*. Brasília, 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de *et al.* *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para discussão; n. 1.324).

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988: sistema tributário*, 3.<sup>a</sup> edição, Rio de Janeiro: Forense, 1991.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória, *Newsletter Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*, Curitiba, v. 2, n.9. 2015.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Princípio da igualdade no Direito Tributário e suas manifestações. In: IDEPE, *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Tributário – Princípios Constitucionais Tributários*, São Paulo: IDEPE, 1991, p. 160-180.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa Família e silêncio (Relações, efeitos e regressividade), *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, n.º 108, fev/mai 2014, p.39-64.

DÍAS RIVILLAS, Borja & FERNÁNDEZ PÉREZ, Ángeles (Coords). *Educación Fiscal y cohesión fiscal: experiencias de América Latina*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2010.

DWORKIN, Ronald. Taxes and Legitimacy, In: DWORKIN, Ronald. *Is democracy possible here? Principles for a new political debate*, Princeton-Oxford: Princeton University Press, 2006.

GIAMBIAGI, Fabio & AVERBUG, André. *A crise brasileira de 1998/1999 – origens e consequências*, Texto para discussão n.º 77, Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

GOBETTI, Sérgio Wulff & ORAIR, Rodrigo Octávio Orair. *Progressividade Tributária: a agenda esquecida*, Brasília: ESAF, 2015.

GODOI, Marciano Seabra de. *Justiça, Igualdade e Direito Tributário*, São Paulo: Dialética, 1999.

GODOI, Marciano Seabra de. Tributo e solidariedade social, In: GRECO, Marco Aurélio & GODOI, Marciano Seabra de (Coords). *Solidariedade Social e Tributação*, São Paulo: Dialética, 2005, pp.141-167.

GODOI, Marciano Seabra de. O Tributo, o Direito Tributário e seu significado atual para a ordem constitucional: crítica à postura libertarista presente na doutrina brasileira, In: OTERO, Paulo; ARAÚJO, Fernando & GAMA, João Taborda da. *Estudos em Memória do Prof. Doutor J.L. Saldanha Sanches – Vol.III*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011a, p. 447-458.

GODOI, Marciano Seabra de. Interpretação do Direito Tributário. In: ROCHA, Sérgio André (Org.). *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2011b, p. 209-248.

GODOI, Marciano Seabra de. *Crítica à jurisprudência atual do STF em matéria tributária*, São Paulo: Dialética, 2011c.

GODOI, Marciano Seabra de. Tributação e orçamento nos 25 anos da Constituição de 1988, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n.º 200, out/dez 2013a, p.137-151.

GODOI, Marciano Seabra de. A volta do *in dubio pro contribuinte*: Avanço ou Retrocesso? In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). *Grandes Questões Atuais do Direito Tributário – Vol. 17*, São Paulo: Dialética, 2013b, p. 181-197.

GRANATO, Marcelo de Azevedo. A extensão da justiça tributária. *Revista de Direito Tributário da APET*, São Paulo, n.º 15, set. 2007, p. 35-53.

HERRERA MOLINA, Pedro Manuel. *Capacidad económica y sistema fiscal*. Madrid: Marcial Pons, 1998.

HOLMES, Stephen & SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights – Why Liberty Depends on Taxes*, Nova Iorque-Londres: W.W.Norton & Company, 1999.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Estocolmo, 2015. Disponível em <http://www.idea.int/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=71797>, Acesso em 19.03.2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil*. Brasília, 2009. (Comunicado da Presidência; n. 22).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Comunicado n. 155, Brasília, 2012.

JEAN, Jean-Paul & JORRY, H el ene. *Judicial systems of the European Union countries – Analysis of data by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Council of Europe*, 2013, Dispon ivel em [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/CEPEJ%20pays%20UE%20rapport%20JPJ-HJ%20V%20finale%2025%20juin%202013\\_ariad10\\_final\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/CEPEJ%20pays%20UE%20rapport%20JPJ-HJ%20V%20finale%2025%20juin%202013_ariad10_final_en.pdf), Acesso em 20.3.2016.

LOZANO SERRANO, Carmelo. *Consecuencias de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho financiero y tributario*, Madrid: Civitas, 1990.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribui es e federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005.

MAIA, Pedro Eliezer. *O imposto sobre grandes fortunas: um instrumento para a justiça tributária*, disserta o de mestrado – programa de p s-gradua o em direito da PUC Minas, Belo Horizonte, 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Teoria da Imposi o Tributária*, 2.<sup>a</sup> edi o, São Paulo: LTr, 1998.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma Teoria do Tributo, In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *O Tributo – Reflexão Multidisciplinar sobre sua Natureza*, Rio: Forense, 2007.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro & CASTRO, Fábio. O Topo da Distribui o de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Compara o com Pesquisas Domiciliares (2006-2012), *DADOS Revista de Ciências Sociais*, vol.58, Rio de Janeiro, 2015, 7-36.

MOTA, Sérgio Ricardo Ferreira. *Imposto sobre grandes fortunas no Brasil: origens, especula es e arquétipo constitucional*, São Paulo: MP, 2010.

MURPHY, Liam & NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade – Os impostos e a justiça*, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e Direito Fiscal. In: GRECO, Marco Aurelio & GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). *Solidariedade social e tributa o*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 110-140.

NÉRI, Marcelo. *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Revenue Statistics 1965-2010*. Paris, 2011a.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND Development (OECD). *Revenue Statistics in Latin America 1990-2009*. Paris, 2011b.

- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*, tradução de Monica Baumgarten, 1.ª ed., Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PISCITELLI, Tathiane dos Santos. O imposto sobre grandes fortunas à luz da justiça distributiva, *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n.º 104, abr-jun 2009, 127-139.
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*, São Paulo: Martins Fontes, 1997a.
- RAWLS, John. *A theory of justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1997b.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil, *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, vol. 3, Rio de Janeiro, 2015, 1-39.
- SANCHES, José Luís Saldanha. *Manual de Direito Fiscal*. 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Ed., 2002.
- SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. *Maldita carga tributária*. Brasília: ESAF – Escola de Administração Fazendária, maio 2010. (Texto para Discussão; n. 11).
- TIPKE, Klaus & LANG, Joachim. *Direito Tributário – Volume 1*, tradução de Luiz Dória Furquim, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- VASQUES, Sérgio. *Os impostos especiais de consumo*. Coimbra: Coimbra Editorial, 2001.
- ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada, *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. XI, nº 2, Out. 2005, p. 287-336.