

**Alexandre Coutinho
da Silveira**

O direito financeiro
e a redução de desigualdades

vol.

2

coleção

Direito Financeiro Atual

coordenador

Fernando Facury Scaff





Belo Horizonte Av. Brasil, 1843, Savassi, Belo Horizonte, MG Tel.: 31 3261 2801 CEP 30140-007	São Paulo Av. Paulista, 2444, 8º andar, cj 82 Bela Vista – São Paulo, SP CEP 01310-933
--	---

WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Copyright © 2020, D'Plácido Editora.
Copyright © 2020, Alexandre Coutinho da Silveira.

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios,
sem a autorização prévia do Grupo D'Plácido.

<i>Editor Chefe</i>	Plácido Arraes
<i>Editor</i>	Tales Leon de Marco
<i>Produtora Editorial</i>	Bárbara Rodrigues
<i>Capa, projeto gráfico</i>	Nathalia Torres Leticia Robini (Imagem de Jonathan Brinkhorst, via Unsplash [Modificada])
<i>Diagramação</i>	Leda Érica Câmara

Catálogo na Publicação (CIP)

1183617

5587 Silveira, Alexandre Coutinho da
O direito financeiro e a redução de desigualdades / Alexandre Coutinho da Silveira. - 1.
ed. - Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2020.
496 p. - (Direito Financeiro, v. 2)

ISBN 978-65-5059-076-5

1. Direito. 2. Direito Financeiro. I. Título. II. Série.

CDDir: 341.38

Biblioteca responsável: Fernanda Gomes de Souza CRB-6/2472

GRUPO
D'PLÁCIDO



*
Rodapé



Sumário

Prefácio	17
Introdução	19
I. Desigualdades: cabe ao estado reduzi-las e às finanças públicas participar	31
1.1. As desigualdades são resultado de escolhas	31
1.2. Evolução da desigualdade no passado recente (ou: como medir a desigualdade?)	39
1.3. Por quê buscar a redução?	53
1.4. Quais são as formas de promover sua redução? Ou: redução de desigualdades se dá apenas por meio do gasto?	67
2. Instrumentos da atividade financeira do estado e a redução de desigualdades	83
2.1. Instrumentos da receita pública	83
2.1.1. Regressividade da carga tributária	83
2.1.2. Renúncias de receita: gasto tributário	95
2.1.3. Gasto tributário – o caso do SIMPLES Nacional	125
2.1.4. Imposto sobre a Renda	130
2.1.4.1. Imposto sobre a Renda – Rendas do Capital	130
2.1.4.2. Imposto sobre a Renda – Dividendos	139
2.1.4.3. Imposto sobre a Renda – JCP	148
2.1.4.4. Imposto sobre a Renda – Correção da Tabela	151
2.1.4.5. Imposto sobre a Renda – Deduções: saúde e educação	155
2.1.5. ICMS e impostos indiretos	162
2.1.5.1. Alíquotas interestaduais	162

2.1.5.2. Seletividade.....	166
2.1.5.3. Substituição tributária.....	172
2.1.5.4. Incentivos fiscais: o CONFAZ e seu quórum.....	174
2.1.6. Impostos sobre o patrimônio.....	180
2.1.7. Imposto sobre herança.....	199
2.1.8. A regra de não-vinculação da receita de impostos.....	216
2.2. Instrumentos de federalismo fiscal.....	220
2.2.1. Notas sobre o Federalismo Fiscal.....	220
2.2.2. SUS – Sistema Único de Saúde.....	232
2.2.3. FUNDEB.....	241
2.2.4. Fundo de Participação dos Estados – FPE.....	251
2.2.5. Fundo de Participação dos Municípios – FPM.....	258
2.2.6. Cota-parte do ICMS.....	264
2.2.7. PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional.....	268
2.2.8. Transferências voluntárias (setores não regulados).....	272
2.2.9. BNDES.....	275
2.3. Instrumentos da dívida pública.....	281
2.3.1. Privilégios ao serviço da dívida.....	284
2.3.2. Meta fiscal.....	288
2.3.3. Limites de endividamento.....	289
2.3.4. Renegociação das dívidas dos entes subnacionais. Garantias ofertadas pela União.....	291
2.3.5. Endividamento às escondidas.....	292

3. Exame jurídico dos instrumentos fiscais-financeiros: sob o ângulo do objetivo constitucional de redução de desigualdades..... 299

3.1. O direito enquanto objetivo.....	300
3.1.1. Sobre o papel e função do Direito Financeiro, considerando especialmente os privilégios ao serviço da dívida e o valor jurídico da meta de superávit primário. Sobre os Direitos Financeiro e Tributário, considerando a análise da tributação como elemento da atividade financeira do Estado.....	300
3.1.1.1. O Direito Financeiro: regulação da atividade financeira visando atingir os objetivos constitucionais politicamente determinados. Atuação como meio	

de viabilizar a consecução destes fins. E atuação, por si só, na promoção destes fins.....	300
3.1.1.2. Função do Direito Financeiro e os privilégios ao serviço da dívida. Captura por concepção ideológica. Ausência de suporte constitucional.....	307
3.1.2. Função do Direito Financeiro e o valor da meta de superávit.....	311
3.1.2.1. Direito Financeiro e Direito Tributário.....	314
3.1.3. O conteúdo do objetivo constitucional de redução de desigualdades.....	321
3.1.4. Controle de constitucionalidade.....	326
3.1.5. Planejamento.....	342
3.2. O direito enquanto ferramenta.....	353
3.2.1. Tributação e progressividade no Brasil.....	353
3.2.1.1. Tributação e progressividade: funções.....	354
3.2.1.2. Progressividade e capacidade contributiva.....	357
3.2.1.3. Progressividade do sistema tributário: exigência constitucional?.....	368
3.2.1.4. Progressividade tributária e a jurisprudência do STF: assistemática argumentativa e decisória.....	373
3.2.2. Tributação e seletividade.....	377
3.2.3. O desuso total ou parcial de tributos com ênfase redistributiva.....	384
3.2.3.1. IGF, responsabilidade fiscal e controle judicial.....	385
3.2.3.2. IPVA, embarcações e aeronaves.....	388
3.2.3.3. IPTU, atualização da base de cálculo.....	391
3.2.3.4. Correção das faixas de IRPF.....	393
3.2.4. Igualdade tributária. Ocaso do Simples Nacional.....	394
3.3. O direito enquanto arranjo institucional.....	404
3.3.1. Demanda de conteúdo redistributivo nos Fundos de Participação. Inconstitucionalidade do FPM.....	405
3.3.2. Demanda de conteúdo redistributivo nos demais instrumentos de partilha. A descentralização via SUS e FUNDEB. O caráter regional dos financiamentos do BNDES.....	408
3.3.3. Face distributiva da regra de não-vinculação da receita de impostos: impacto em propostas jurídicas.....	411
3.4. O Direito enquanto vocalizador de demandas.....	417

3.4.1. Transparência, publicidade. Controle, acompanhamento. Gasto tributário.....	417
3.4.1.1. Transparência e demonstração dos efeitos dos gastos tributários.....	421
3.4.1.2. Controle das políticas públicas de gasto tributário.....	426
3.4.1.3. Transparência e processo legislativo de introdução de gastos tributários.....	429
3.4.1.4. Transparência e controle do gasto tributário: deduções de despesas de educação no âmbito do IRPF.....	430
3.4.1.5. Transparência e controle: endividamento às escondidas.....	431
3.4.2. Participação democrática.....	431
3.4.2.1. Participação democrática: regrade unanimidade do CONFAZ.....	432
3.4.2.2. Participação democrática: serviço da dívida na aprovação da LOA.....	434
4. Breve síntese conclusiva.....	437
Referências.....	441