

# Atividade financeira do Brasil *sub judice*: os instrumentos financeiros do país sob a ótica do ODS 10

## *Brazil's financial activity sub judice: the country's financial instruments from the perspective of SDG 10*

Artigo recebido em 06/02/2024 e aprovado em 19/07/2024.

### Alexandre Coutinho da Silveira

Doutor pela Universidade de São Paulo. Professor do programa de pós-graduação em direito da Universidade Federal do Pará.

### Ana Flávia Figueiredo Barbosa

Graduanda do Curso de direito pela Universidade Federal do Pará.

#### Resumo

O presente artigo busca analisar o papel de atuação e instrumentalização dos mecanismos do direito financeiro e tributário, a partir da atividade do Estado, diante do objetivo fundamental de redução das desigualdades. A partir do estudo dos conceitos e instrumentos da atividade financeira do Estado e seu potencial redutor das discrepâncias socioeconômicas do país, o trabalho desenvolve uma análise crítica jurídica sob a perspectiva de redução das desigualdades por meio do exame das ações de controle de constitucionalidade etiquetadas pelo Supremo Tribunal Federal com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especificamente, ODS 10 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, intitulado “redução das desigualdades”. Conclui-se que os atuais entendimentos acerca do papel da atividade financeira do Estado sob a perspectiva de embate às desigualdades estão associados às mudanças de distribuição de receita e federalismo fiscal, além de atrelados ao debate de novos gastos sociais com relação às políticas públicas positivas.

**Palavras-chave:** direito financeiro; direito tributário; desigualdade estrutural; Agenda 2030; ODS 10.

#### Abstract

*The present article seeks to analyze the role of performance and instrumentalization of the mechanisms of financial and tax law, from the activity of the State, in view of the fundamental objective of reducing inequalities. Based on the study of the concepts and instruments of the State's financial activity and its potential to reduce the country's socioeconomic discrepancies, the work develops a critical legal analysis from the perspective of reducing inequalities through the examination of the constitutionality control actions labeled by the Supreme Federal Court with the Sustainable Development Goals, specifically SDG 10 of the 2030 Agenda of the United Nations, entitled “reduction of inequalities”. It is concluded that the current understandings about the role of the State's financial activity from the perspective of combating inequalities are associated with changes in revenue distribution and fiscal federalism, in addition to being linked to the debate of new social spending in relation to positive public policies.*

**Keywords:** financial law; tax law; structural inequality; Agenda 2030; SDG 10.

<sup>1</sup> Artigo referente ao projeto de pesquisa intitulado “Atividade financeira e redução das desigualdades”, sob a orientação do prof. Dr. Alexandre Coutinho da Silveira. Este trabalho foi apresentado no VI SIEPE do Instituto de Ciências Jurídicas e na IX SEMACAD da faculdade de direito da Universidade Federal do Pará.

## 1 Introdução

No Brasil, é evidente que há uma relação positiva entre a possibilidade de redução das desigualdades e a utilização dos instrumentos existentes na atividade financeira e tributária do país. Trata-se de mecanismos como receita, despesa, crédito, orçamento, fiscalização e tributação progressiva, que, quando em consonância positiva com relações políticas, ditam o andamento socioeconômico do país. Em que pese o reconhecimento dessa instrumentalização constitucional para uma busca por igualdade, sobretudo econômica e material, a problemática das fortes desigualdades persiste e está imbricada na sociedade brasileira de distintas formas. Cabe o questionamento: afinal, qual seria o papel de atuação da atividade financeira do Estado neste quadro? Este trabalho visa discorrer acerca das principais características da atividade financeira do Estado brasileiro e seu papel associado à atuação do sistema financeiro para o cumprimento do objetivo fundamental de redução das desigualdades. O referido quadro de desigualdades é apresentado a partir da análise da atuação do Poder Judiciário por meio dos processos etiquetados pelo Supremo Tribunal Federal diante do comprometimento do país com a Agenda 2030 da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especificamente ODS 10.

Para análise do proposto, optou-se pelo método dedutivo, com análise e interpretação de dados, por meio de pesquisa quantitativa. Foi realizado um levantamento processual e jurisprudencial no *site* do Supremo Tribunal Federal, com recorte proposto com base nas etiquetas desenvolvidas pelo próprio tribunal acerca do projeto da Agenda 2030 da ONU (Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/>), ao qual o Brasil aderiu, envolvendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Foram mapeados os processos de controle de constitucionalidade e de repercussão geral, classificados e etiquetados com o objetivo de redução de desigualdades.

Por fim, entre os processos etiquetados com o selo de redução de desigualdades, foi realizado um levantamento discriminando aqueles relacionados às finanças públicas. Dessa forma, houve uma busca orientada com o objetivo de estreitar o objeto de análise principal da pesquisa com a realidade e o planejamento pragmático da atividade financeira do país em relação às desigualdades, por meio da classificação em seis categorias: receita, despesa, federalismo fiscal, crédito, orçamento e fiscalização. Além disso, trata-se de uma busca orientada a partir de uma pesquisa qualitativa de natureza teórico-bibliográfica através de artigos de doutrina.

## 2 O potencial da atividade financeira do Estado e seus instrumentos para redução das desigualdades

É evidente que a atividade financeira do Estado é responsável por reger o funcionamento da máquina pública do país, eis que cabe à estrutura estatal e governamental efetuar a arrecadação e realizar a despesa pública (Scaff, 2017, p. 101). Em que pese historicamente ao longo das Constituições brasileiras a busca por um sistema de planejamento e gestão fiscal de eficiência e melhoria de alocação da dívida pública, atualmente, percebem-se falhas quanto a um aperfeiçoamento no sentido de reduzir as desigualdades. Faz-se fundamental destacar as tendências de permanência do *status quo* da organização dos instrumentos financeiros calibrados para manutenção das discrepâncias sociais e econômicas entre as classes brasileiras.

Decerto, busca-se demonstrar a relação de associação e importância do crescimento socioeconômico ao objetivo constitucional de redução das desigualdades e seu papel desconcentrador por meio das finanças públicas e sua instrumentalização dos mecanismos financeiros e tributários do Estado, especificamente acerca da receita pública, despesa, dívida, crédito público, federalismo fiscal, tributação progressiva e fiscalização de funcionamento de tais mecanismos.

No que concerne à disposição normativa, a busca pela igualdade não está apenas fixada como princípio, mas está presente em diversos itens da Constituição Federal de 1988. Proposta enquanto objetivo fundamental, em seu art. 3º, incisos I e III, tem-se a busca pelo justo e igualitário e pela redução das desigualdades sociais e regionais. Ademais, em seu art. 170, inciso VII, busca assegurar existência digna em consonância com a justiça social, fiscal e tributária, expressa em sua ordem econômica (Brasil, 1988).

Por outro lado, tais compromissos representam um pressuposto para o desenvolvimento socioeconômico do país, bem como são fundamentais para a legitimidade do Estado enquanto representação política. Conforme disposto por Silveira (2020, p. 62), a presença massiva de desigualdades traz aos indivíduos a necessidade de um

investimento de seus esforços e recursos na busca por um tratamento igualitário e pela requisição de proteção social pelo Estado, o que causa alocação, por vezes, ineficiente de recursos, bem como distorções sistêmicas como corrupção e nepotismo. Tais efeitos estruturais, ao gerarem instabilidades econômicas, financeiras, políticas e sociais, tornam o embate às disparidades socioeconômicas objetivo que deve ser perseguido por todos os elementos do Estado, inclusive pela atividade financeira e tributária.

Conforme Júnior, Oliveira e Magalhães (2015, p. 226):

Mais do que isso, é preciso perceber que os sistemas de propriedade de economias avançadas fazem parte de um intrincado arranjo político-jurídico, que combina uma infinidade de regras (incluindo regras tributárias, trabalhistas, ambientais, de política fiscal e monetária, de planejamento urbano, de política externa, de saúde, transporte e segurança, etc.), as quais influem diretamente nos recursos que cada um possui. A “contribuição” de cada indivíduo deixa, portanto, de ser algo natural, devendo ser vista pelo que realmente é: um “artefato institucional”. Daí, perde sentido alegar que o que cada pessoa extrai do mercado é puro reflexo de sua respectiva contribuição.

Desse modo, tem-se que o papel da atividade financeira do Estado é reflexo determinante do posicionamento do Estado enquanto figura política e econômica ordenadora do país. De acordo com Fernando Scaff (2017, p. 321-330), há um ciclo vicioso, em que a desigualdade econômica gera um maior déficit de representação política e essa relação se retroalimenta, em que a desigualdade é causa e consequência da falha do sistema político e contribui para a instabilidade econômica.

Nas palavras de Bercovici e Massonetto (2006, p. 58):

A evolução do direito financeiro refletiu o protagonismo do Estado na organização do capitalismo no segundo pós-guerra, denotando a integração progressiva entre a economia e as finanças públicas e legitimando a participação ativa do Estado no domínio econômico.

Ponto de convergência entre direito financeiro e direito econômico é a organização do espaço político-econômico da acumulação, modulada de acordo com o regime econômico e com o papel atribuído ao Estado na estruturação do domínio econômico.

Não obstante, a partir da Constituição de 1988, o Brasil enfrenta crises entre as instituições financeiras e econômicas, uma vez que as encontramos de maneira distinta e indissociáveis, por vezes, em estado de separação definitiva entre constituição orçamentária e constituição tributária, bem como, por vezes, integrando-as como elemento uno ao dispor de princípios e objetivos comuns.

Outro ponto, o ideário liberal que trata da existência de uma neutralidade necessária para a Constituição financeira, vista como mero instrumento procedimental e isolada dos aspectos econômicos e sociais, contribui para uma dissociação do papel do Estado necessário para redução das desigualdades e para formulação de normas incipientemente programáticas. Dessa forma, apartar aspectos da atividade financeira, como planejamento, orçamento e gestão fiscal do país, conduz à dissonância entre as ordens de funcionamento do país no que tange às políticas públicas e aos aspectos tributários referentes à arrecadação e redistribuição, o que dificulta o cumprimento pleno do potencial da atividade financeira no sentido desconcentrador e redutor de desigualdades.

Assim, constata-se que há divergências quanto à instrumentalização e à eficiência da atividade financeira enquanto provedora de soluções para o impasse das desigualdades socioeconômicas para além da visão centralista que trata o orçamento enquanto mera previsão de receitas e fixação de despesas e gastos públicos, mas também como meio para o embate a redução das desigualdades e favorecimento a redistribuição.

Outrossim, segundo Holmes (2019), no contexto jurídico e social, os direitos devem ser garantidos em detrimento de um ônus estatal por meio, necessariamente, de ações positivas. Assim, tem-se que a dicotomia de direitos negativos e positivos é falha, à medida que ambos devem ser resguardados constitucionalmente e requerem o posicionamento ativo do Estado, uma vez que os direitos se encontram em um constante processo de criação e revisão das normas jurídicas por meio dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Resta claro, portanto, que a atuação do poder público, quando negligente com relação a um governo organizado, eficaz e dotado de apoio público, que seja capaz de tributar e gastar, perderá eficiência na proteção e garantia dos direitos. Desta feita, o empenho financeiro do Estado é cogente para garantia dos direitos, tendo em vista que se trata de uma imposição estatal e custeada pela atividade pública.

## 2.1 Utopia x realidade: os problemas pragmáticos financeiros e tributários e a dissonância dos instrumentos ao objetivo de reduzir desigualdades

Cumpra discorrer acerca dos meios necessários à efetivação da atividade financeira para a ratificação de seu potencial para o país e, por conseguinte, do impasse de redução de desigualdades, tendo como consenso ativo não somente os gastos por meio das despesas públicas, mas também o uso de elementos como receita pública, crédito público e federalismo fiscal responsáveis, em parte, pelas desigualdades regionais. Sob essa perspectiva, tem-se, segundo Scaff (2023, p. 2):

[...] O tratamento financeiramente simétrico é prejudicial para o desenvolvimento nacional, pois alguns entes federados necessitam de mais recursos do que outros. Logo, a simetria, tal como aplicada, implica em tratar os desiguais de forma igual, o que é contra o princípio da isonomia, que determina tratamento desigual buscando igualar situações desiguais, visando reduzi-las.

Apesar disso, faz-se necessário discutir a permanência da ideia equivocada de que a redução das desigualdades ocorre tão somente por meio do dispêndio estatal na promoção de políticas públicas, a qual, quando afastada, relevaria a necessária participação de outros elementos do sistema financeiro (Silveira, 2020, p. 66).

Historicamente, a construção estatal brasileira perpassou por questões e métodos liberais de funcionamento, bem como pela busca do Estado de Bem-estar Social. Tais momentos históricos e sociais são referenciados, atualmente, pela desigualdade alocada em segundo plano, assim como constante deslegitimação da função redistributiva do Estado (Guimarães, 2016, p. 10).

Decerto, evidencia-se que, no campo das receitas públicas, a atividade tributária do país é indispensável à arrecadação de valores. No entanto, destaca-se como problemática a estrutura imbricada do sistema em regressividade diante de uma tributação indireta – seja pelos serviços, seja pelo consumo – e da disposição de benefícios tributários e fiscais, que os quais podem ser implementados também no âmbito da despesa pública, por meio de subvenções, subsídios e devoluções de tributos legitimamente pagos (Breyner; Derzi, 2016, p. 156), que mantém sua atuação atrelada a um papel mínimo para operar como políticas desconcentradoras.

Conforme disposto por Silveira (2020), a receita pública deve buscar realizar prosperidade social, devendo os tributos atuarem como um elemento orgânico do conjunto da economia. Assim, a arrecadação de valores é reflexo do papel ativo do sistema tributário, sendo fundamental destacar para qual sociedade tais regras irão funcionar, se buscará meios de redistribuição e nivelamento ou tão somente a manutenção de uma conjuntura liberal e individualista em posição omissa e resguardada pelo consumo primário dos consumidores.

Em que pese a importância do funcionamento da despesa pública enquanto mecanismo de investimento, não basta somente o gasto, faz-se necessária a análise de eficiência e a busca de resultados e impactos em índices socioeconômicos. Diante disso, cabe ressaltar a disposição de toda a atividade financeira pela busca de objetivos em comum com o quadro social e econômico do país.

O potencial do tributo, identificado por Avi-Yonah (2006, p. 3), deve cumprir com os objetivos de regulação, arrecadação e redistribuição – pressupostos estes que estão integrados constitucionalmente. Constata-se como meio necessário para o exercício das próprias funções estatais como arrecadação e obtenção de recursos para o desempenho e funcionamento do país, bem como proteção e garantia de direitos. Dessa forma, a própria arrecadação é uma forma de política pública, haja vista que seu desempenho é uma escolha política e integra o quadro de opções que o Estado possui, na amplitude de sua atividade financeira, para atingir os objetivos que se dispõe a cumprir.

Neste cenário, percebe-se a importância da configuração tributária do país, haja vista que sua constituição reflete seus posicionamentos políticos, garantia de direitos e dita os aspectos de financiamento do setor público.

Atualmente, o Brasil, contraditoriamente, apresenta uma alta carga tributária que possui como característica primária a regressividade. Isso se deve a alta tributação indireta ocorrida pelos tributos direcionados ao consumo de bens e prestação de serviço, como ICMS, IPI e PIS/Cofins, em detrimento de um baixo peso sobre a tributação direta. Assim, tem-se que a configuração tributária distancia-se dos objetivos de justiça fiscal e distributiva, tendo em vista a baixa utilização de tributos que, em sua essencialidade, consideram a colocação dos indivíduos em diferentes estratos econômicos e seus rendimentos de maneira proporcional.

A tributação indireta deve, sobretudo, considerar o princípio da seletividade, cujo objetivo é adequar a alíquota à essencialidade do bem, agravando a exação sob os produtos de consumo restrito ou desnecessário (Hissa Maia, 2023). Diferentemente da tributação direta, sua alocação não ocorre a partir da renda global do indivíduo, porém busca uma correspondência das despesas transacionadas e seus valores de acordo com o produto ou serviço adquirido. No entanto, a seletividade encontra fragilidades práticas, posto que há critérios subjetivos de tributação, tendo em vista que, por vezes, o consumo não necessariamente acompanha a renda fixa e total dos indivíduos, tornando os tributos indiretos onerosos e desiguais.

Os prejuízos abarcados pela tributação sobre o consumo e serviços estão na descon sideração da renda e quase irrelevância da inclusão do princípio contributivo de capacidade econômica, conforme o art. 145, § 1º (Brasil, 1988) na determinação de fatos geradores e suas obrigações jurídicas geradas. Ademais, com os benefícios fiscais e imunidades, gera-se uma redução da arrecadação sobre manifestações de riqueza em detrimento da disposição desses incentivos. Dessa forma, a conjuntura atual de funcionamento dos meios financeiros e tributários do país encontra-se em dissonância com uma fundamentação constitucional pautada em progressividade e busca pela igualdade.

Com relação à tributação direta, torna-se inegável seu potencial de embate em relação às desigualdades na medida em que se propõe, teoricamente, à proporcionalidade, diante das rendas dos indivíduos. Entretanto, historicamente, a renda brasileira sempre esteve concentrada em um topo de uma camada mais rica do país, acompanhada, assim, de uma estabilidade no quadro de desigualdades, conforme demonstrado por Guimarães Ferreira de Souza (2016, p. 135). Ainda, tem-se a configuração de inúmeros benefícios fiscais, os quais têm como objetivo a simplificação do regime tributário e seus destinatários, como alternativa ao pagamento de devidos impostos, em sua maioria impostos diretos – quais sejam Imposto de Renda da Pessoa Física e Imposto de Renda da Pessoa Jurídica. Além disso, tais benefícios se transvestem como busca por uma maior facilidade e comodidade no cumprimento das obrigações tributárias (Breyner, 2016, p. 164), contribuindo para que não haja a completude do ciclo referente a obrigação tributária de forma plena e igualitária, pois distancia-se de objetivos fundamentais, como capacidade econômica e progressividade.

Hodiernamente, a questão central do quadro da tributação da renda brasileira reside nas camadas mais ricas da população brasileira tributadas por meio do IRPF com alíquotas médias e de eficiência inferior ao necessário (Gobetti, 2017).

Nas palavras de Silveira (2020, p. 136):

A alíquota média efetiva vai crescendo ao lado dos rendimentos totais do declarante até a quinta faixa, a partir da qual passa a diminuir fortemente. A maior alíquota efetiva é de 11,8% enquanto que a alíquota média efetiva (declarantes mais ricos) é tão somente 6,7%. Mostra ainda que a quantidade de rendimentos isentos cresce paulatinamente, mas que tal crescimento é mais que proporcional na troca de faixas. Rendimentos tributáveis crescem 20% e rendimentos isentos crescem 200% na faixa seis pra sete; já na faixa sete para oito, crescem 100% os tributáveis e os isentos crescem 520%.

Isto posto, tem-se que a tributação direta tem sido negligente com seu potencial de promover progressividade ao dispor desses tributos de maneira apenas (e falsa) proporcional pouco eficiente e subjacente à manutenção da estratificação, uma vez que sua progressividade é diretamente dependente da estruturação de suas alíquotas.

Noutro ponto, cumpre destacar o descompasso acerca da tributação da renda de capital, cujo fato gerador é a renda decorrente da remuneração do próprio capital, sendo sua incidência imperativa, pois são rendimentos diretamente associados à preexistência de riqueza (Silveira, 2020, p. 128). Dessa forma, há de discutir acerca da dicotomia e tributação da renda, não somente advinda do trabalho, mas também decorrente do capital à medida que existe um potencial de progressividade.

A presente controvérsia acerca da tributação encontra-se na justificativa de que existe uma tributação proporcional ou, por vezes, uma isenção fiscal. Segundo Silveira (2020), a ausência de uma tributação progressiva nos rendimentos financeiros é frequente no sistema tributário brasileiro, em que há tendência a alíquotas fixas, regressivas ou zero. Isso ocorre devido à justificativa de necessidade de incentivos e investimentos para o mercado

financeiro e atração de investidores, inclusive com a pauta de evitar perdas, possivelmente deduzidas da base de cálculo do cômputo geral do imposto (Silveira, 2020, p. 128).

Portanto, a baixa tributação sobre os rendimentos de capitais garante que faixas mais altas do topo de renda permaneçam cada vez mais concentradas, à medida que encontra respaldo em mecanismos de isenções e deduções e garantia de uma tributação diferenciada, de acordo com a tabela da Receita Federal Brasileira, permitindo a majoração do caráter desigual e concentrador financeiro do país.

Dessarte, faz-se imperioso destacar o potencial da tributação extrafiscal como mecanismo para geração de isonomia e incentivo a determinadas posturas, seja estatal, seja social por meio dos tributos. Tendo, além da função de fiscalidade, a tributação como objetivo também a regulação da atividade econômica do país, fundamentando a presença de critérios de proporcionalidade no controle das desigualdades (Folloni, 2014, p. 201-220). Tem-se, assim, a tributação extrafiscal como alternativa à indução de comportamentos, seja nos agentes econômicos, seja nos cidadãos, a fim de cumprir o estabelecido por um determinado objetivo.

Conforme Folloni (2014), a função do tributo extrafiscal está além da tradição dogmática jurídico-tributária tradicionalista de justiça fiscal e igualdade na proporção da obrigação tributária do indivíduo, tem como base a determinação de uma futura função, seja pelas intenções estatais em concebê-lo, seja pela busca de efeitos refletidos no contribuinte e, por conseguinte, na economia.

Ademais, ainda segundo o autor, a atuação dos tributos extrafiscais ocorre com finalidade diversa à arrecadação, tendo como objetivo principal a indução dos contribuintes a um comportamento positivo ou negativo. A influência na tomada de decisões direciona objetivos socioeconômicos ao estimulá-los ou desestimulá-los, trazendo um impacto aos custos<sup>2</sup>.

Então, resta evidente que há potencial em tributos que não necessariamente possuem o objetivo meramente arrecadatório, haja vista que a função extrafiscal é fundamental para a produção de efeitos indutores responsáveis pela regulação da economia, sendo um dos instrumentos pela busca por isonomia.

Não obstante, é ressaltada a possibilidade de outros âmbitos da atividade financeira do Estado, destacando-se, além dos já citados impactos oriundos da formatação do sistema de receitas públicas por meio da tributação, a estrutura do federalismo fiscal da normatização concernente ao endividamento estatal.

Vislumbra-se os outros elementos do direito financeiro brasileiro, destacando-se: receita pública, despesa pública, crédito público, orçamento público, controle público e federalismo fiscal (Scaff, 2017, p. 32). Perfaz-se que a estruturação financeira do país dita seu funcionamento, o que demonstra que há um potencial analítico subexplorado nos contextos políticos, sociais, econômicos e jurídicos (Silveira, 2020, p. 75) advindos de um uso em desacordo com os objetivos constitucionais e republicanos.

Deve-se destacar também a necessidade e correlação de gastos públicos relacionados às mudanças climáticas, a fim de representar uma mensuração de apoio à gestão dos compromissos internos aos acordos internacionais. Consoante a Tozato *et al.* (2019), gastos públicos relacionados à mudança do clima, a exemplo, representam as opções de financiamento do governo na forma de custeio, investimentos, transferências, renúncias fiscais e inversões financeiras com ações ou serviços públicos direcionados à mitigação e/ou à adaptação da sociedade aos efeitos da mudança do clima. Resta evidente o esforço brasileiro com relação aos dispêndios focados em grandes áreas temáticas correspondentes a direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos, tal qual o meio ambiente equilibrado. Outrossim, é fundamental ressaltar temas sob a perspectiva do federalismo brasileiro, haja vista a importância de tais mecanismos quando associado a ótica da repartição de receita e de distribuição entre os entes. Nesse sentido, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em que sua transferência, vinda da União,

<sup>2</sup> De forma mais completa, Folloni (2014) defende que a indução do comportamento é feita pela via econômica, na pressuposição da ausência de norma que o proíba ou obrigue. Juridicamente, o comportamento é lícito: tanto pode ser quanto pode não ser adotado e nenhuma sanção a ele se propõe. Mas, economicamente, torna-se mais ou menos atrativa sua adoção, e o elemento tributário é determinante nessa mutação. Sendo assim, o comportamento acaba sendo induzido com tal intensidade que se torna proibitivo ou de realização inevitável, a regra tributária afeta, sem dúvida, a liberdade de opção individual, sob o modal permitido ou facultado, pode ocultar-se uma normatividade jurídica que, na prática, não deixe opção ao cidadão.

corresponde a 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (art. 159, I, b da Constituição Federal de 1988). Segundo o Ministério da Fazenda e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2023), os critérios de distribuição associados aos dados populacionais representam uma problemática à medida que municípios menores conseguem manusear seus números referentes à população e abarcar maiores ganhos. Tal indicativo representa a necessidade de revisão acerca dos aspectos do federalismo fiscal, uma vez que há um distanciamento de controle entre estes e os responsáveis pela repartição.

No que tange ao aspecto das renúncias de receitas, existe uma maior opacidade de seus possíveis efeitos concentradores, tendo em vista o seu impacto para camadas mais ricas (Silveira, 2020, p. 75).

Ainda, segundo Silveira (2020), com relação à dívida pública, o déficit democrático é ainda maior, pois seu caráter redistributivo de regramento do crédito público encontra-se praticamente ignorado. Há preponderância da despesa pública nas discussões sobre a redução das desigualdades, em detrimento de outros aspectos da atividade financeira do Estado.

Quanto aos desequilíbrios do gasto primário, em nenhum momento se refere à estruturação da receita, dos gastos tributários ou da dívida pública (Silveira, 2020, p. 76). Dessa forma, ficou constatado que, sem a presença do Estado, não há de se falar em regulamentação da receita e despesa, e que, em tal *status* de ausência, os cidadãos seriam incapazes de desfrutar plenamente de seus direitos, o que afirma a necessidade de um Estado estruturado por uma Constituição capaz de mobilizar e canalizar com eficácia e eficiência os recursos e aplicá-los como garantia aos direitos (Holmes, 2019).

A vista disso, torna-se evidente a fundamentalidade do debate acerca dos diversos instrumentos da atividade financeira do Estado que estão calibrados no sentido de maior concentração, uma vez que alterar essa estruturação no sentido desconcentrador não é tão somente promover redistribuição, quanto, ao menos, compensar a regressividade, anulando os efeitos concentradores. É também a objeção de que os instrumentos financeiros, tributários em particular, não prestam a fins redistributivos, restando evidente que esta é não apenas equívoca como também inadequada, pois representa a manutenção do *status quo* concentrador, em detrimento do objetivo de reduzir as desigualdades. Ou seja, há um potencial afirmado, mas negligenciado pela estrutura e burocratização tendente à concentração do direito financeiro e tributário brasileiro.

### 3 Análise de atuação do Poder Judiciário: o posicionamento do Brasil quanto aos seus mecanismos de redução das desigualdades

O Brasil, em 2020, aderiu à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas que tem como objetivo o cumprimento de 17 metas estabelecidas como fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico de um país<sup>3</sup>. A adesão da Agenda na classificação dos processos do Supremo Tribunal Federal teve como finalidade analisar a disposição de tais objetivos na seara ordinária do Judiciário brasileiro (Fux, 2022). Foi apresentado pelo STF que a classificação dos processos entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foi realizada por meio do uso de inteligência artificial, a ferramenta RAFA 2030.

Dessa maneira, sob a perspectiva da etiqueta ODS 10, intitulada “redução das desigualdades”, o presente artigo se ateve a uma análise orientada de busca, por meio de uma classificação da relação entre desigualdades e as finanças públicas do país utilizando instrumentos financeiros.

Foi constatada, a partir da análise determinada, a relação de associação entre a importância do crescimento socioeconômico à redução das desigualdades e ao debate acerca da instrumentalização do direito financeiro para tal sob a perspectiva da judicialização das matérias.

Foram encontrados setenta e um processos relacionados às finanças públicas etiquetados com o indicador da redução das desigualdades. Dentre eles, foi realizada uma nova classificação interna em seis temas da área financeira, quais sejam: receita, despesa, federalismo, orçamento, crédito e fiscalização. Cabe destacar que houve processos

<sup>3</sup> Supremo Tribunal Federal e da Agenda 2030 da ONU. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/>. Acesso em: 27 dez. 2022.

que possuíam relação com mais de uma etiqueta, tendo em vista a integração dos mecanismos financeiros e sua configuração em orçamento e enquanto política do país. Entre eles, destacam-se processos relacionados à receita e federalismo fiscal, bem como despesa e orçamento, uma vez que há relação próxima entre tais temáticas.

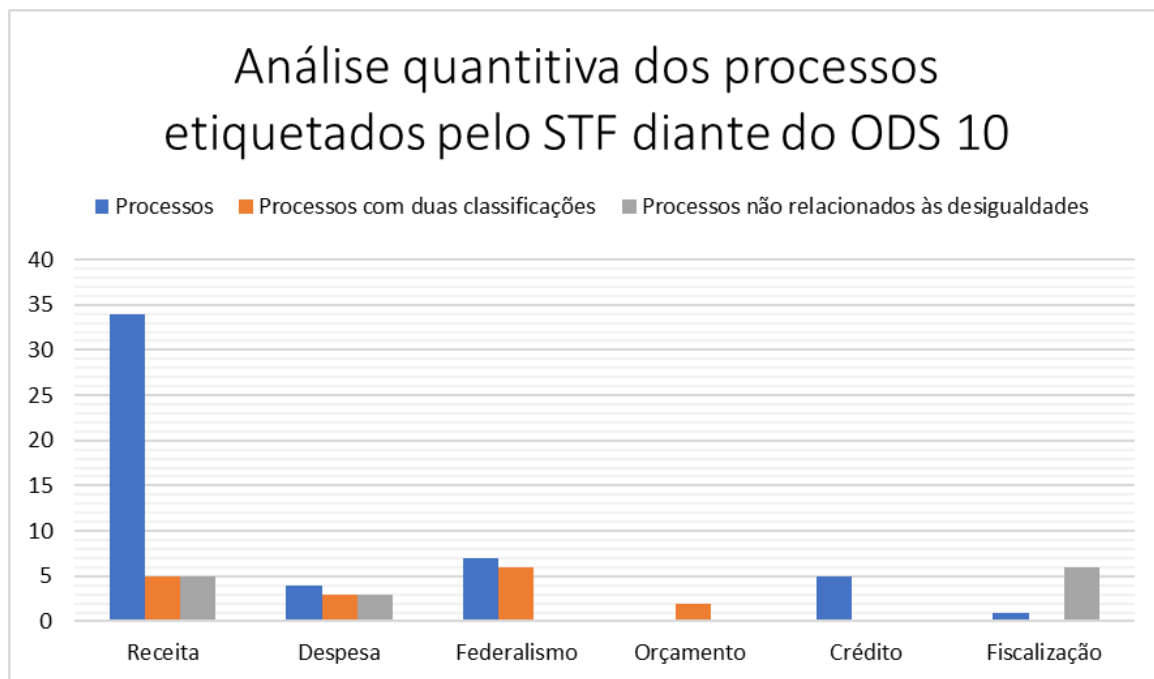


Figura 1 – Análise Quantitativa do ODS 10

Entre eles, observam-se quatorze processos que não possuem clara relação com a etiqueta disposta de redução das desigualdades e que não foram esclarecidos pelo próprio STF quais foram os fundamentos utilizados para classificação em tal etiqueta. Destaca-se o Tema 881 que trata dos “limites da coisa julgada em matéria tributária, notadamente diante de julgamento, em controle concentrado pelo Supremo Tribunal Federal, que declara a constitucionalidade de tributo anteriormente considerado inconstitucional, na via do controle incidental, por decisão transitada em julgado.” Tendo em vista que o processo trata de controle processual acerca dos tributos, cabe o questionamento de qual seriam os critérios usados para sua classificação enquanto matéria importante para redução das desigualdades.

Tem-se que nos processos indicados, a maioria indica novos posicionamentos com relação à redução das desigualdades entre os entes federativos e a distribuição da atividade financeira e tributária sob a perspectiva do federalismo fiscal, transferência de receita e debates acerca da competência de determinados impostos. Ressalta-se o quantitativo de trinta e nove processos associados a questões envolvendo receita, em que cinco envolvem interseções com o federalismo.

Ademais, oito processos estão associados a gastos – dispêndios públicos. Em sua maioria, trata-se de processos correlacionados às políticas públicas, como suspensão do corte orçamentário do Programa Bolsa Família (ACO 3.359<sup>4</sup>). Tratam também do investimento em novas políticas públicas por meio do orçamento como a criação do

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Bolsa Família: após audiência, União deve se manifestar sobre ressalvas a cortes na Região Nordeste, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=474887&ori=1>. Acesso: 2 ago. 2023.



Programa Bolsa Aluguel do âmbito estadual (ADI 4.727<sup>5</sup>), bem como do Programa de Arrendamento Residencial, com a finalidade de garantir a efetividade do direito de moradia e a redução da desigualdade social (RE 928.902<sup>6</sup>).

Com relação aos critérios de crédito e fiscalização, foram analisados processos relacionados ao parcelamento da liquidação de precatórios pela Fazenda Pública (ADI 2.356<sup>7</sup>); sobre as operações de crédito interno e externo dos estados (ADI 3.545<sup>8</sup>); sobre a compensação de títulos de empresa pública com débitos de ICMS (ADI 5.882<sup>9</sup>); apropriação de créditos de PIS e Cofins na aquisição de desperdícios, resíduos e aparas (RE 607.109<sup>10</sup>) – o qual possui relação com meio ambiente, e sobre a possibilidade de exclusão da base de cálculo do PIS e da Cofins dos valores correspondentes a créditos prescritos de ICMS e decorrentes de incentivos fiscais concedidos pelos Estado e pelo Distrito Federal (RE 835.818<sup>11</sup>).

## 4 Considerações finais

De maneira geral, a maioria dos processos indicam a função do gasto público como forma de criação e manutenção de políticas redistributivas. Conclui-se também que a busca pela redução das desigualdades parte, em suma, da relação entre os entes federativos e de uma possível redefinição acerca da distribuição entre os Estados e Municípios, seja através de instrumentos tributários ou financeiros. Além disso, foram relatados casos acerca de políticas redistributivas e novos ajustes, tratando-se do aspecto de despesa e orçamento. Outro ponto indicado é que o procedimento com relação à colocação das etiquetas pela inteligência artificial RAFA 2030 não demonstra de maneira clara quais os motivos que levaram a presença da etiqueta “redução das desigualdades” àquele processo, assim como o próprio Tribunal não esclarece a associação realizada entre a temática da ação e o debate acerca das desigualdades e qual seriam os impactos, sejam positivos ou negativos, tendo em vista que o objetivo fundamental do país é a redução do efeito concentrador e uma tributação equitativa.

Dessa maneira, tem-se que o atual posicionamento do STF diante das finanças públicas do país é regressivo e antiquado, uma vez que insiste de forma excessiva na manutenção do papel ultrapassado no entendimento de que a redução das desigualdades parte, em sua maioria, de dispêndios públicos, permitindo que os outros instrumentos financeiros do país permaneçam em “desuso” e/ou “mau uso”, além de adotar uma classificação, por vezes,

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.727. Inconstitucional. Ação Direta. Lei 1.600/2011 do Estado do Amapá. Programa Bolsa Aluguel. Vício de iniciativa. Inocorrência. Inexistência de vinculação do benefício ao salário mínimo nacional. Fixação de prazo para regulamentação da lei pelo Poder Executivo. Inviabilidade. Parcial procedência dos pedidos. Relator: Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478157/false>. Acesso em: 2 ago. 2023.

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 928.902. Recurso Extraordinário. Constitucional e tributário. Programa de Arrendamento Residencial – par. Política habitacional da união. Finalidade de garantir a efetividade do direito de moradia e a redução da desigualdade social. Legítimo exercício de competências governamentais. Inexistência de natureza comercial ou de prejuízo à livre concorrência. Incidência da imunidade tributária recíproca. Recurso extraordinário provido. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410523/false>. Acesso em: 2 ago. 2023.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.356 MC. Cautelar. Inconstitucional. Ação Direta. Medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º da Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000, que acrescentou o art. 78 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parcelamento da liquidação de precatórios pela Fazenda Pública. Relator: Min. Néri da Silveira. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur192426/false>. Acesso em: 2 ago. 2023.

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.545. Inconstitucional. Ação Direta. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2312427>. Acesso em: 2 ago. 2023.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.882. Inconstitucional. Ação Direta. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Referendo medida cautelar. Causa madura. Mérito. Processo legislativo estadual. Direito tributário. Medida provisória. Programa Catarinense de Recuperação Fiscal (prefisc). Lei estadual 17.302/2017 (art. 6º e art. 13). Tramitação legislativa. Emenda parlamentar aditiva. Pertinência temática. Benefício fiscal ICMS. Autorização Confaz. Competência legislativa. Direito comercial. Necessidade. Estimativa de impacto orçamentário. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur465270/false>. Acesso em: 2 ago. 2023.

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 607.109. Recurso Extraordinário. Relator: Min. Rosa Weber. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur450796/false>. Acesso em: 2 ago. 2023.

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 835.818 RG. Recurso Extraordinário. Cofins – PIS – base de cálculo – crédito presumido de imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – arts. 150, § 6º, e 195, inciso I, alínea “b”, da Carta da República – Recurso Extraordinário – repercussão geral configurada. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da constitucionalidade da inclusão de créditos presumidos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS nas bases de cálculo da Cofins e da contribuição ao PIS. Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral7763/false>. Acesso em: 2 ago. 2023.

descompassada ao visualizar processos em dissonância do esperado com relação às reduções de desigualdade, o que torna distorcido o atendimento aos tão sonhados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Avançar em estudos exploratórios acerca das formas de adesão do país aos ODS é fundamental para que o Brasil avance no cumprimento de tais objetivos, a fim de alcançar o desenvolvimento necessário, mas, acima de tudo, seja transparente e coerente nos mecanismos adotados e toda a agenda.

Sugere-se, ao final, que a atividade financeira do Estado esteja empenhada em estabelecer um retorno finalístico dessa análise jurisprudencial, a fim de melhor alocar seus critérios de funcionamento com relação aos elementos financeiros, assim como considerar, para efeitos de aplicação e eficiência, os princípios necessários para o desenvolvimento e progressividade, tendo como objetivo alcançar o equilíbrio socioeconômico, tais como capacidade contributiva, progressividade e seletividade dos tributos. Dessa forma, aplicar o potencial teórico subjacente à atividade financeira estatal como modo de embate a multidimensionalidade das desigualdades brasileiras, bem como progredir de seu *status quo* concentrador para componente ativo no cumprimento do objetivo fundamental de redução das desigualdades.

## 5 Referências

AVI-YONAH, Reuven S. Three goals of taxation. *Tax Law Review*, Michigan, v. 60, n. 1, p. 1-28, 2006.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. *A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica*. Coimbra: Boletim de Ciências Econômicas XLIX, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023.

BREYNER MENEZES, Frederico. Benefícios fiscais e regressividade tributária. In: ABREU MACHADO DERZI, Misabel; ALMEIDA MELO, João Paulo Fanucchi. *Justiça fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/>. Acesso em: 27 dez. 2022.

FOLLONI, André. Isonomia na tributação extrafiscal. *Revista Direito FGV*, São Paulo, v. 10 n. 1, p. 201-220, jan./jun. 2014.

FUX, L. et al. Classificação de processos judiciais segundo Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda ONU 2030. *Revista da CGU*, Brasília, v. 14, n. 26, jul./dez. 2022.

GOBETTI, Sérgio Wulff. *Tributação da renda do capital: proposta de Reforma*, 2 out. 2017. Disponível em: <http://www.josero-bertoafonso.com.br/tributacao-da-renda-do-capital-gobetti/>. Acesso em: 5 ago. 2023.

HISSA MAIA, D. *Introito ao capítulo sobre noções principiológicas da cidadania fiscal, seletividade, capacidade econômica e justiça fiscal*, 2023.

HOLMES, Sunstein. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

JÚNIOR, O. A. B.; MAGALHÃES, T. D.; OLIVEIRA, L. M. M. de. Liberalismo, desigualdade e direito tributário. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 110, p. 217-272, 2015.

SCAFF, F. Sobre simetria e equalização no federalismo fiscal brasileiro. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 1 ago. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-01/contas-vista-simetria-equalizacao-federalismo-fiscal-brasileiro>. Acesso em: 1 ago. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: direito financeiro, república e direitos fundamentais*. 2017. Tese (Concurso para provimento do cargo de Professor Titular de Direito Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. Redução das desigualdades. In: SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução das desigualdades*. São Paulo: Dplacido, 2020. p. 51-79.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. Tributação da renda. In: SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução das desigualdades*. São Paulo: Dplacido, 2020. p. 128-160.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TOZATO, Heloísa de Camargo *et al.* Abordagens metodológicas para a identificação dos gastos com mudança do clima: desafios para o Brasil. *Boletim regional, urbano e ambiental*, São Paulo, v. 21, p. 149-163, jul./dez. 2019.