

# Justiça Fiscal

Ano 10/Número 37/setembro/dezembro 2019

## Mais um Encontro Nacional é realizado com sucesso!



Décima nona edição do evento discutiu sobre a PGFN e a democracia e propiciou a integração de Colegas de várias partes do país.



### ENTREVISTA

Sérgio Augusto Queiroz,  
secretário Nacional de  
Proteção Global do Ministério  
dos Direitos Humanos



### Reforma tributária

SINPROFAZ participa de debates acerca da proposta do governo

### Confira o trabalho vencedor do 4.º Concurso de Monografias do SINPROFAZ



**Desonerações tributárias e injustiça social:** O problema das políticas públicas veiculadas por benefícios tributários – PFN Vinícius Garcia

**RESERVAS EM BREVE!**



# Encontro Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

**NOVEMBRO/2020**



Sindicato Nacional dos Procuradores  
da Fazenda Nacional

3 | Editorial

4 | SINPROFAZ apoia a Medida Provisória  
n.º 899/19 – “Contribuinte Legal”

5 | **19.º Encontro Nacional dos Procuradores da  
Fazenda Nacional** – Carreira reunida por democracia e PGFN  
reestruturada

13 | **Entrevista** – PFN Sérgio Augusto Queiroz, titular  
da Secretaria Nacional de Proteção Global do Ministério  
da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos: “Ensino sobre  
a justiça fiscal deve servir como veículo de prevenção à sonegação  
fiscal e promoção dos direitos humanos”

15 | Depois da Previdência, reforma Tributária  
entra em cena no Congresso Nacional

21 | **Política** – SINPROFAZ premiou  
melhores senadores de 2019

22 | **Serviço público federal** – Proposta de reforma  
administrativa mobiliza entidades do Fonacate

24 | **Trabalho classificado em 1.º lugar no 4.º Concurso de  
Monografias do SINPROFAZ** – *Desonerações tributárias  
e injustiça social: O problema das políticas públicas veiculadas  
por benefícios tributários* – PFN Vinícius Garcia

## Diretoria do SINPROFAZ - Biênio 2019/2021

### Presidente

José Ernane de Souza Brito

### Vice-Presidente

Roberto Rodrigues de Oliveira

### Diretora-Secretária

Valéria Gomes Ferreira

### Diretor-Administrativo

Achilles Linhares de Campos Frias

### Diretor de Relações Intersindicais

Caio Graco Nunes de Sá Pereira

### Diretor de Assuntos Profissionais e Estudos Técnicos

Sérgio Luís de Souza Carneiro

### Diretor de Assuntos Parlamentares

Rodrigo Oliveira Mellet

### Diretor-Jurídico

Giuliano Menezes Campos

### Diretor de Comunicação Social

André Emmanuel Batista Barreto Campello

### Diretora de Assuntos Relativos aos Aposentados e Assuntos Assistenciais

Juçara Valadares Lopes Faria

### Diretora Cultural e de Eventos

Iolanda Guindani

### Diretor Suplente

Juscelino de Melo Ferreira

### Diretor Suplente

Carlos Alexandre Dias Torres

### Diretor Suplente

Ricardo de Lima Souza Queiroz

### Diretor Suplente

Sérgio Andrade de Carvalho Filho

SINPROFAZ – Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional  
SCN – Quadra 06 – Shopping ID – Bloco A – Sala 404 – CEP 70716-900 – Brasília-DF  
Telefone: (61) 3964 1218  
E-mails: [sinprofaz@sinprofaz.org.br](mailto:sinprofaz@sinprofaz.org.br) [infosind@solar.com.br](mailto:infosind@solar.com.br)

REVISTA JUSTIÇA FISCAL – Ano 10, n.º 37, setembro/dezembro/2019

ISSN 2317-3750

Diretor de Redação: José Ernane de Souza Brito

Editora e Jornalista Responsável: Lécia Viana (RP 2715/DF)

Projeto Gráfico e diagramação: Fernanda Medeiros da Costa Tel.: (61) 98280-7272

Fotos: Taíse Borges (SINPROFAZ), Paulo Negreiros e Arquivos Pessoais

Impressão: Gráfica Teixeira - Tel.: (61) 3336-4040

Tiragem: 4.000 exemplares



Os artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não constituem necessariamente a linha editorial da Revista.

# Interesses da Carreira e da sociedade conduzem atuação do SINPROFAZ

**C**om base nessa missão, nosso Sindicato encerra mais um ano de trabalho intenso. Estivemos presentes nos fóruns de discussão das reformas da Previdência e tributária, duas das questões mais relevantes tratadas em 2019. Alertamos à sociedade que o prejuízo com a sonegação ultrapassa a economia prometida pelas mudanças no sistema previdenciário; esclarecemos que as PECs em tramitação no Congresso passam longe de resolver a desigualdade fiscal e social do país. E ainda temos pela frente uma proposta de reforma administrativa que diminui conquistas e direitos históricos do servidor público. O SINPROFAZ continuará atuante nessas frentes de luta, pois são temas que afetam profundamente a vida de cada cidadão e cidadã brasileiros.

Destacamos nesta edição o nosso 19.º Encontro Nacional, oportunidade em que Membros da Carreira de várias partes do Brasil se reuniram para debater sobre a construção e o fortalecimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e de que forma a Instituição pode contribuir com a consolidação da democracia no país. Foi apropriado, portanto, incluir na programação temas como Estado democrático, imprensa tradicional e relacionamento entre os diversos setores sociais. Nosso evento é aperfeiçoado a cada ano, a fim de que sirva com êxito aos seus objetivos.

O entrevistado da RJF n.º 37 é o Procurador da Fazenda Nacional filiado Sérgio Augusto Queiroz, que atualmente ocupa o cargo de secretário Nacional de Proteção Global do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Convidamos você, caro leitor, a conhecer o trabalho vencedor do 4.º Concurso de Monografias do SINPROFAZ, de autoria do Colega Vinícius Garcia. Os trabalhos classificados em segundo e terceiro lugares serão publicados nas próximas edições. E já foi lançado o Edital da quinta edição do certame, com o tema: A transação tributária no Brasil e no direito comparado. Sua participação certamente enriquecerá o Concurso!

Depois de uma breve pausa neste fim de 2019/início de 2020, esperamos estar de volta com toda a energia para continuar conduzindo as demandas específicas da Carreira e aquelas da sociedade que requerem a nossa colaboração!

Boa leitura!

**José Ernane de Souza Brito**  
Presidente do SINPROFAZ

## SINPROFAZ acompanhou, no Palácio do Planalto, assinatura da MP n.º 899/19

**R**epresentado pelo presidente, José Ernane de Souza Brito, pelo vice-presidente, Roberto Rodrigues de Oliveira, e pelo diretor Achilles Frias, o Sindicato esteve presente na cerimônia de assinatura da Medida Provisória do “Contribuinte Legal”, ocorrida no dia 16 de outubro, no Palácio do Planalto.

Ao regulamentar a transação tributária, prevista no Código Tributário Nacional, a medida permite que contribuintes e União negociem débitos tributários, incentivando a regularização de dívidas. A MP tem valor de lei ao ser publicada no *Diário Oficial da União*, mas precisa ser aprovada em 120 dias por deputados e senadores. Caso contrário, deixa de ter validade.

Estiveram presentes à mesa o presidente da República, Jair Bolsonaro, o vice-presidente, Hamilton Mourão, o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, o ministro da Economia, Paulo Guedes, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, José Levi Mello, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, o Advogado-Geral da União, André Mendonça, e o secretário-geral da Presidência, Jorge Oliveira.

Discursaram em defesa do ato normativo o presidente Jair Bolsonaro, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional e o Advogado-Geral da União. Bolsonaro apelidou a medida de “MP da Segunda Chance” e afirmou que o ato terá impacto positivo para agilizar processos tributários e incentivar o empre-



endedorismo no Brasil. Para André Mendonça, a “MP do ‘Contribuinte Legal’ resgata a dignidade das pessoas” e “reacende a esperança de empreender no país”. Segundo José Levi Mello, a medida é um primeiro passo a caminho de uma reforma tributária que simplifique a tributação e respeite a autonomia dos entes federados.

Na ocasião, os dirigentes associativos defenderam os principais pleitos da Carreira perante às altas autoridades da República.

### Medida Provisória n.º 899/19

Para estimular a resolução de conflitos fiscais entre a Administração Tributária Federal e os contribuintes com débitos junto à União,

a “MP do Contribuinte Legal” regula o instituto da “transação tributária”, prevista no Art. 171 do Código Tributário Nacional. A transação representa uma alternativa fiscalmente justa, contrapondo-se, portanto, à prática dos parcelamentos especiais (Refis).

A Medida Provisória propõe importante mudança na relação entre o contribuinte devedor e a administração tributária, uma vez que prioriza a busca de soluções negociadas entre as partes e, com isso, a redução de litígios. Os benefícios, conforme a MP, serão concedidos apenas nos casos de comprovada necessidade, mediante avaliação individual da capacidade contributiva. ■

# No 19.º Encontro Nacional, SINPROFAZ colocou em debate a PGFN e a democracia

*Evento promovido anualmente pelo Sindicato ocorreu este ano no Costão do Santinho Resort, em Florianópolis, SC, e contou com cerca de duzentos participantes, entre PFNs, familiares e convidados*

A solenidade de abertura do 19.º Encontro Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional foi realizada na noite do dia 28 de novembro. Coube ao presidente do SINPROFAZ, José Ernane Brito, abrir o evento. Em discurso, ele deu as boas-vindas às autoridades e aos Colegas presentes e apresentou o tema escolhido pela Diretoria para nortear

as palestras durante o Encontro: “PGFN e Democracia”.

“Pensamos nesse tema sob duas óticas. Uma interna, para construção e fortalecimento da PGFN sempre com fulcro no diálogo horizontalizado entre todos os Membros, levando-se em consideração as peculiaridades de cada projeção da Procuradoria da Fazenda Nacional, seja no mo-

mento da tomada de decisões ou da adoção de políticas fiscais que visem a incrementar potencialmente a arrecadação. E, noutro diapasão, numa ótica externa, de contribuição com toda a formação política que respeite o regime político democrático, pois somos Instituição republicana, democrática e quatrocentenária”, discursou o presidente.



## Carreira reunida

O primeiro convidado a falar aos presentes foi José Levi Mello do Amaral Júnior. O Procurador-Geral da Fazenda Nacional ressaltou a importância da reunião da Carreira em eventos como o Encontro do SINPROFAZ que, todos os anos, promove debates a respeito do presente e do futuro da PGFN. Levi ainda se dirigiu a Ernane Brito, momento em que reforçou o intuito de aproximação cada vez maior com o Sindicato: “O relacionamento entre SINPROFAZ e Procuradoria-Geral não poderia ser melhor. E, ao dizer isso, presidente Ernane Brito, renovo a absoluta abertura aos Colegas do nosso Sindicato, que se consolidou como canal privilegiado para o debate”.

A fala foi seguida pela exposição de Fabrício Da Soller, ex-Procurador-Geral da Fazenda Nacional que, atualmente, ocupa o posto de adjunto do Advogado-Geral da União. Da Soller iniciou o discurso rememorando fatos de sua gestão enquanto PGFN e relembrando o trabalho realizado junto à Diretoria do SINPROFAZ. “Algumas decisões são cruciais, mas, por vezes, elas não são assim percebidas no momento em que tomadas. Enquanto Membros do Sindicato e da Procuradoria-Geral, tivemos a responsabilidade e a sensibilidade de nos comprometermos nas pautas comuns, de dialogarmos sempre e de construirmos algo muito positivo para a nossa Instituição – e, de modo geral, para a sociedade brasileira, o que é nossa verdadeira missão.”

Isaac Sidney Menezes Ferreira, vice-presidente da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), também foi convidado a palestrar na cerimônia de abertura. Ex-



*Ernane Brito, presidente do SINPROFAZ*



*José Levi Mello do Amaral Júnior, Procurador-Geral da Fazenda Nacional*

-procurador-geral do Banco Central, ex-diretor do Banco Central e ex-membro da AGU, Isaac Sidney falou sobre a regulação do setor bancário e sobre o Sistema Financeiro Nacional. “O setor de bancos e seguradoras representa 6% do PIB nacional, o que equivale a

quase R\$ 400 bilhões. Geramos um milhão de empregos indiretos, e quase meio milhão de empregos diretos e cuidamos dos valores e dos investimentos de mais de 150 milhões de clientes – o que só aumenta nosso orgulho e nossa responsabilidade”, ressaltou.



A primeira noite do 19.º Encontro do SINPROFAZ contou ainda com palestra de Marcelo Neves, professor titular de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e filho do PFN José Cavalcanti Neves – ex-Procurador-Geral da Fazenda Nacional (1963-1965), ex-presidente do Conselho Federal da OAB (1971-1973), ex-presidente da OAB-PE (1953-1971) e um dos mais antigos filiados do SINPROFAZ. Marcelo Neves tratou do tema “Democracia”, apresentando elementos para a necessária reinvenção da palavra. “O anacronismo na história ocorre quando utilizamos conceitos antigos que já não têm muito a ver com o presente. O caso da ‘Democracia’ é típico. Vejam que a República Democrática Alemã não tinha nada de democrática. Esse é um conceito perigoso e com uma superabundância de significados”, salientou o palestrante.

Ricardo Lodi Ribeiro também compôs a mesa da solenidade de abertura. O ex-presidente do Sindicato é diretor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e, recentemente, foi eleito reitor da Universidade – uma honra para o SINPROFAZ e a Carreira. Autor de vários livros, Lodi apresentou aos Colegas sua mais nova obra, intitulada *Desigualdade e Tributação na Era da Austeridade Seletiva*.

Palestras e discussões a respeito dos pleitos nacionais e regionais dos PFNs, um painel sobre as ações judiciais de interesse dos Procuradores e um debate com os representantes da Carreira no CCHA e no CSAGU complementaram a programação do 19.º Encontro Nacional. ■



**Isaac Sidney Menezes Ferreira, vice-presidente da Federação Brasileira de Bancos (Febraban)**



**Fabrício Da Soller, Adjunto do Advogado-Geral da União**



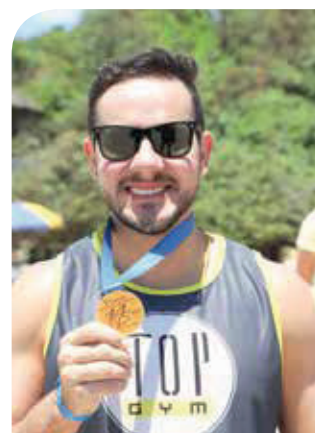
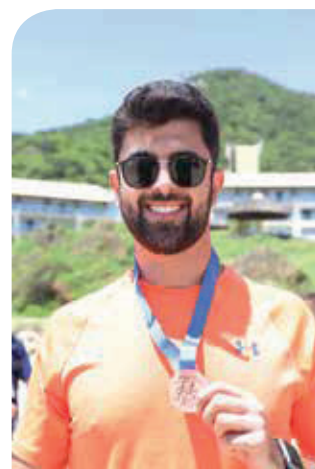
**Marcelo Neves, professor titular de Direito da UnB**



**Ricardo Lodi Ribeiro, reitor da UERJ**

## 3.<sup>a</sup> Corrida de Praia reuniu PFNs “atletas”

*Aguardada com ansiedade por quem gosta do esporte, a terceira edição da Corrida de Praia foi um sucesso novamente. Os competidores puderam mostrar aos Colegas o resultado de meses de preparação e, mais importante, proporcionaram momentos de descontração e confraternização!*



# Democracia, reformas e comunicação pautaram segunda noite do 19.º Encontro

Uma mesa inédita marcou a segunda noite do 19.º Encontro do SINPROFAZ, dia 29 de novembro. Os expositores, convidados pela primeira vez a participar do evento, abordaram temas como Estado democrático, reformas de iniciativa do governo, imprensa tradicional, comunicação corporativa e relacionamento entre os diversos setores sociais, o que possibilitou reflexões e debates a respeito do cenário político, econômico e financeiro no Brasil. A coordenação da mesa ficou sob responsabilidade do vice-presidente, Roberto Rodrigues, e do diretor Achilles Frias, os quais lembraram o tema do Encontro – “PGFN e Democracia” – e agradeceram a presença dos Colegas e dos expositores.

A primeira convidada a palear foi Sallete Lemos. Jornalista, ela iniciou a exposição falando sobre a desconfiança do povo com relação à cobertura midiática no país, cujos veículos de comunicação têm colocado os interesses comerciais à frente do dever de



informar: “Como representante da imprensa brasileira, com 40 anos de profissão, sinto-me envergonhada. Infelizmente, a mídia não está fazendo seu papel, que é o de questionar e de refletir, e não o de vender e de comprar. Já

não contamos com independência editorial e já não temos a sensibilidade e a responsabilidade para propagar conhecimento. Estamos passando por um dos momentos de maior desconforto ético-moral na imprensa brasileira”.



*Roberto Rodrigues*



*Achilles Frias*



*Sallete Lemos*

## Carreira reunida

A palestra foi seguida pela exposição de Liliane Pinheiro, especialista em comunicação corporativa. Segundo ela, os PFNs são, hoje, verdadeiros produtores de conteúdo e importantes formadores de opinião, capazes de interferir, inclusive, na imagem da Procuradoria da Fazenda Nacional perante a sociedade. “Vivenciamos o *crash* da confiança: as pessoas não acreditam mais na mídia, nas instituições, nas marcas. Estamos tão conectados, temos informação como nunca antes. Mas não estamos próximos. No Encontro deste ano, abordamos o tema da Democracia, da importância de termos fortalecidas as nossas instituições. E isso passa necessariamente pela comunicação olho no olho”, destacou a consultora do SINPROFAZ.

A reforma Tributária foi tema da palestra de Eurico Marcos Diniz de Santi, diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), grupo independente que estuda o aprimoramento do modelo de gestão fiscal do país. O convidado destacou de forma especial a necessidade de transparência do Sistema Tributário. “O sujeito passivo da tributação sobre o consumo não é o consumidor, mas a empresa que produz e que transfere a carga tributária para o preço. Quem financia as campanhas políticas não vota, mas quem vota não financia as campanhas políticas e é sobre estes que recai a tributação. Para mudar o Sistema, é preciso uma medida: empoderar o cidadão-consumidor com informação a respeito da carga sobre o consumo.”

No segundo dia de programação do 19.º Encontro do SINPROFAZ, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) foi representada pelo



**Liliane Pinheiro**



**Eurico Marcos Diniz**



**Eduardo Augusto Marcondes de Freitas**

gerente-jurídico Eduardo Augusto Marcondes de Freitas. O convidado apresentou uma lista de projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional e que tratam da tributação de dividendos – um dos pilares da reforma tributária. “Esses PLs criam uma alíquota de 15% (em alguns, ela chega a 25%) sobre a distribuição de dividendos, mas nenhum deles prevê a redução da alíquota corporativa. Ou seja: somando-se essas alíquotas, o Brasil vai se tornar um país impossível de se investir. Nenhum investidor nacional ou internacional nos procurará, porque teremos a maior alíquota do mundo”, explicou.

Vicente Cândido, ex-deputado federal que já presidiu comissões



**Vicente Cândido**

como a de Constituição e Justiça e de Fiscalização Financeira e Controle, também palestrou na segunda noite do evento. O sócio do escritório Innocenti Advogados Associados, parceiro do SINPROFAZ, fez elogios à escolha do tema do evento, o qual, segundo ele, revela a preocupação da Carreira em analisar a conjuntura nacional: “Deixei de ser deputado, mas sem negar a política. O momento é de discuti-la e de buscar mudanças, nunca de negá-la. Hoje, o Sindicato vai além da defesa dos interesses corporativos e busca aqui reafirmar o processo democrático brasileiro e o respeito à Constituição, o que é dever de todos nós”, sintetizou o Advogado. ■

# Debate político encerrou o 19.º Encontro Nacional dos PFNs

“Neste Encontro, amadurecemos conceitos indispensáveis à formulação de políticas democráticas dentro da PGFN e em nosso país como um todo. Foi uma felicidade encontrar aqui Colegas das mais diferentes projeções da Procuradoria da Fazenda Nacional. Tenho certeza de que, em 2020, superaremos nossas expectativas e faremos juntos um Encontro ainda melhor”, afirmou o presidente do SINPROFAZ ao iniciar os trabalhos finais do 19.º Encontro Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional, na noite de 30 de novembro.

A mesa de encerramento do evento contou com a presença do Advogado-Geral da União, André Mendonça. Segundo o AGU, temos vivenciado, nos últimos anos, grave desequilíbrio e desrespeito aos valores da vida, da sociedade e da segurança. Dentro desse contexto em que a sociedade e o Estado não são capazes de garantir a subsistência desses valores, certamente há momentos de conflito social e de crise da própria perspectiva democrática. “Mas há um único valor que, se presente em nossa sociedade,



será capaz de fazer coexistir todos os outros e de dar solidez à nossa Democracia. Esse valor é a Justiça.” E concluiu: “Se a Justiça é o ponto de equilíbrio e de harmonia para a democracia, nós, como Função Essencial, também o somos”.

Em sua fala, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional elogiou André Mendonça pelo trabalho desenvolvido à frente da AGU. José Levi Mello ainda abordou o tema do evento – “PGFN e Democracia” –, momento em que fez uma defesa



*Ernane Brito*



*André Mendonça*



*José Levi*



do Parlamento brasileiro: “O Congresso Nacional é muito melhor do que fazem aparentar. Em geral, os projetos de lei saem de lá muito melhores do que entraram, pois o Parlamento é o espaço de debates. O Congresso é reflexo de nossas virtudes e deficiências e essa é a essência da Democracia. Como se aperfeiçoa isso? Justamente pela prática democrática, do voto, ao longo do tempo”.

José Eduardo Cardozo foi um dos convidados a palestrar na noite de encerramento. Advogado do Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal, ex-AGU e ex-ministro da Justiça, Cardozo ressaltou a crise do Estado Democrático de Direito em todo o mundo e apontou que algo deve acontecer com o modelo: ou veremos sua mudança radical, ou sua definitiva destruição. “Quanto à crise da Democracia Representativa, também só existem dois caminhos: o do autoritarismo, negador da Democracia e afirmador da intolerância, ou o do aprofundamento democrático, com a criação de canais que integrem o cidadão à formulação de políticas de Estado. Portanto, ou caminharemos

para um período de perseguição às divergências, ou daremos um salto qualitativo em direção à tolerância.”

Ricardo Lodi Ribeiro abordou os anos de ouro do Estado Social e o seu posterior declínio, o qual abriu caminho para a ascensão de governos conservadores. Segundo Lodi, na atualidade, o Brasil e o mundo inteiro caminham a passos largos para uma “grande encruzilhada” gerada pelos efeitos da desigualdade social. “A renda hoje está mais concentrada do que no final do século XIX: 1% da população mundial detém 50% da toda a riqueza e 50% da população têm a riqueza igual a de 8 milionários. Em 2015, esse número 8 era de 64. Em 2010, era de 388”, destacou o ex-presidente do SINPROFAZ.

O conjunto de reformas em curso no Parlamento e que impactam os servidores públicos foi tema da palestra de Antônio Augusto de Queiroz, diretor do Departamento Inter-sindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). Para o consultor político do SINPROFAZ, há um movimento em curso, no Brasil e em outros países do mundo, para reduzir a presença do Estado no fornecimento de bens



*José Eduardo Cardozo*



*Ricardo Lodi Ribeiro*



*Antônio Augusto de Queiroz*

e serviços, para desregularizar direitos e regulamentar restrições e para privatizar e reduzir a máquina pública: “Talvez se viva hoje, no Brasil, a conjuntura mais desfavorável e adversa para os trabalhadores, os servidores públicos e a população mais vulnerável. Entre as consequências desse movimento está a redução da presença dos mais pobres no orçamento”. ■

# PFN comanda, no governo federal, a Secretaria Nacional de Proteção Global

Com 26 anos de carreira no serviço público, o Procurador da Fazenda Nacional Sérgio Augusto Queiroz viu-se em 2019 diante de um novo desafio: dirigir a Secretaria Nacional de Proteção Global, responsável pela pauta de direitos humanos no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O perfil técnico, a larga experiência no serviço público e a atuação social – é fundador e presidente da Fundação Cidade Viva – foram alguns dos fatores levados em conta na escolha de seu nome para o cargo.



serviço público, por meio de concurso público, no ano de 1993, como técnico judiciário da Justiça Federal da Paraíba, tendo atuado como assessor do Juízo Federal da 3.ª Vara. Em 1995, após ter sido aprovado em primeiro lugar em concurso de altíssima complexidade, tomou posse como auditor fiscal do trabalho, tendo se destacado na sua função de auditoria e fiscalização, mas também na condição de mediador de conflitos coletivos do trabalho. Aprovado e também nomeado em outros concursos, como o de engenheiro civil, do Ministério Público

Natural de João Pessoa, Sérgio Queiroz tem 46 anos, é casado e pai de três filhos. É graduado em Engenharia Civil, Engenharia de Segurança no Trabalho e Direito pela Universidade Federal da Paraíba, com mestrado em Filosofia pela mesma instituição, na área de Filosofia Política e Ética. É também bacharel, mestre e doutor na área teológica, tendo alcançado o doutorado em Chicago, na *Trinity Internacional University*, além de ser graduado em liderança avançada pelo *Haggai Institute*, em Singapura.

O Procurador da Fazenda Nacional ingressou no

Federal, e o de agente fiscal de tributos da Paraíba, para o governo estadual, não chegou a assumi-los.

No ano de 2000, Sérgio Queiroz assumiu o cargo de Procurador da Fazenda Nacional, inicialmente lotado em Salvador, BA, e depois passou uma fase no Recife.

De 2002 a novembro de 2018, trabalhou na Procuradoria da Fazenda Nacional na Paraíba, quando passou a compor a equipe de transição da atual gestão do governo federal, sendo posteriormente nomeado para o cargo que ocupa atualmente.

## Em que áreas o sr. atuou na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional?

Nas áreas da defesa judicial da União e da Execução Fiscal.

## Desde quando é filiado ao SINPROFAZ?

Desde que tomei posse em 2000.

## O sr. foi homenageado com o prêmio o 'Jubileu de Prata' em 2018. Pode falar o que significou para o sr. essa honraria?

Senti-me extremamente honrado

por receber o prêmio do Jubileu de Prata em razão dos meus 25 anos de serviço público, o que me motiva a prosseguir defendendo os interesses do meu país.

## Poderia falar um pouco a respeito do trabalho desenvolvido pela Fundação Cidade Viva?

Trata-se de uma instituição iniciada no ano de 2008 e que trabalha com vários eixos, que vão desde ética, direito e cidadania até apoio à família e ações voltadas ao meio ambiente e a populações vulneráveis. A Fundação trabalha

ainda com educação formal, do ensino básico ao ensino superior, por meio de sua escola e sua faculdade. Optamos por ser uma entidade autofinanciada, ou seja, não recebemos recursos públicos. Temos hoje cerca de 2.500 voluntários ativos, trabalhando nas diversas áreas ligadas aos objetivos sociais da instituição. A base da Fundação Cidade Viva é em João Pessoa, mas ela já atua em outros Estados e tem alguns projetos internacionais, na Europa e na Guiné-Bissau. Posso dizer que tem sido um tempo de muito aprendizado.

### **Como surgiu o convite para integrar a equipe de transição do governo e, posteriormente, a Secretaria Nacional de Proteção Global?**

Em razão da minha ligação com alguns líderes da campanha presidencial, fui convidado para atuar na construção da estrutura do novo governo, tendo em vista minhas experiências no serviço público como ex-auditor do trabalho e Procurador da Fazenda Nacional. A presente gestão tem feito opção por pessoas como perfil técnico e com vínculo com a administração pública.

### **Como tem sido o trabalho na Secretaria, já que ela abarca temas tão polêmicos?**

O trabalho na Secretaria é sem dúvida desafiador, especialmente à medida que lutamos para desencarcerar as pautas de direitos humanos de ideologias. E muito embora o trato com as temáticas exija muita paciência e capacidade de diálogo, e a despeito das críticas injustas de que o atual governo não se importa com o tema, muitos resultados positivos já surgiram neste ano.

### **O sr. poderia adiantar algo sobre o projeto de educação fiscal e direitos humanos que foi tratado em reunião com o SINPROFAZ?**

Uma das características da atual gestão é que trouxemos à tona temas que outrora foram esquecidos como parte das pautas de direitos humanos, como a água no semiárido, os efeitos da corrupção sobre a fruição dos direitos humanos, empresas e direitos humanos, dentre tantos outros. Nesse contexto, a sociedade também precisa entender que políticas públicas que garantam direitos humanos, especialmente os sociais e econômicos, exigem que a



Nação tenha um sistema tributário capaz de suprir tantas demandas sociais. Por isso, fomentar a justiça fiscal e ensiná-la aos cidadãos é um caminho para que os brasileiros entendam que a tarefa do Fisco, bem como de órgãos como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, se volta a garantir que o Estado possa cumprir as suas responsabilidades constitucionais. Além disso, a educação fiscal passou a ser um tema transversal contemporâneo na nova BNCC, o que abre as portas para que o ensino sobre a justiça fiscal sirva como veículo de prevenção à sonegação fiscal e promoção dos direitos humanos.

### **Em sua opinião, o que pode ser feito para o país alcançar um sistema tributário justo?**

Essa é uma questão complexa e que envolve um grande conjunto de variáveis. Mas pode-se dizer que um sistema tributário justo passa por uma maior simplificação e que atente ao princípio da progressividade. Além disso, sistemas tributários

justos têm que ser implacáveis com a sonegação, fortalecendo e valorizando as instituições competentes, e devem promover uma repartição de receitas que dê um maior protagonismo aos Estados e Municípios.

### **O sr. acompanha as ações do SINPROFAZ que visam a denunciar a sonegação fiscal no Brasil?**

O SINPROFAZ tem se destacado na luta contra a sonegação, adotando uma postura republicana e sendo criativo em seu modo de atuação.

### **Que mensagem gostaria de deixar para os membros da Carreira?**

Gostaria de ressaltar que me orgulho da minha Carreira. Ser Procurador da Fazenda Nacional deve ser motivo de honra para todos os seus membros. Que continuemos cumprindo com coragem e determinação a nossa missão, sempre entendendo que a nossa Carreira é uma Carreira de Estado, imprescindível ao cumprimento dos objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil. ■



## Diretores do SINPROFAZ debateram sobre o tema em audiências no Senado



O SINPROFAZ participou em peso de audiência pública promovida no dia 8 de outubro, pela Comissão de Direitos Humanos (CDH) do Senado Federal, para discussão a respeito da reforma Tributária. Presididos pelo senador Paulo Paim (PT-RS), os debatedores expuseram aspectos das propostas de emenda à Constituição atualmente em análise no Parlamento e que visam à alteração do Sistema Tributário Nacional. Profundamente conhecedores dos textos, os expositores concluíram de forma unânime: nenhuma das PECs resolve a desigualdade fiscal e social que vigora no país.

O presidente do SINPROFAZ foi um dos convidados para a reunião e o responsável por abrir os debates. Segundo Ernane Brito, as propostas de reforma Tributária em discussão infelizmente passam longe do verdadeiro problema

do Sistema Tributário Nacional. “Nossa Constituição trouxe o tributo com dois vieses: o fiscal e o extrafiscal. O que estamos vendo é o debate apenas sobre o viés fiscal, de simplificação para as empresas, de reunião de tributos. Essa janela de oportunidade seria útil, no entanto, à resolução do problema maior no país, que é o da tributação regressiva, indireta”, explicou o presidente do Sindicato.

Achilles Frias também representou a Diretoria do SINPROFAZ na audiência. Em sua fala, ele citou o economista francês Thomas Piketty, autor de *O Capital no Século XXI*, que acaba de lançar uma nova obra na qual afirma que a desigualdade social é, na realidade, uma opção política. “Essa é a questão que temos colocado há tempo: no Brasil, a opção política pela desigualdade se revela por meio da tributação. Consideremos

o imposto de renda, por exemplo: quem ganha em torno de R\$ 5 mil paga a alíquota máxima, isto é, o mesmo que aquele que ganha milhões de reais por mês. Essa regressividade do imposto de renda é causa de grande injustiça fiscal”, opinou o diretor do SINPROFAZ.

O diretor de Assuntos Profissionais e Estudos Técnicos do Sindicato, Sérgio Carneiro, lembrou que, quando a Constituição não falava em progressividade do imposto de renda, este, por incrível que pareça, era mais justo e mais progressivo que o modelo atual. “As alíquotas variavam de 5% a 55%, mas com uma diferença fundamental: elas incidiam sobre a renda líquida. Era possível abater praticamente tudo o que se gastava. Hoje, as alíquotas incidem sobre os rendimentos, sendo permitidos apenas alguns abatimentos. Essa questão do imposto de renda seria uma forma

efetiva de se trazer mais justiça ao Sistema Tributário Nacional. Ela só depende da vontade política.”

Premiado no Concurso de Monografias do SINPROFAZ com o trabalho intitulado *Uma ideia de Justiça Fiscal*, José Leite também participou como debatedor da audiência. O delegado sindical do SINPROFAZ afirmou que, para ser realmente justa, a reforma Tributária deveria levar em conta quatro aspectos principais: “A reforma deve proporcionar um Sistema Tributário simples para o contribuinte, neutro para os agentes econômicos, transparente para os cidadãos e equânime. É na equidade que se insere a ideia de justiça fiscal propriamente dita. Não faz sentido, por exemplo, que lucros e dividendos não se submetam à mesma alíquota de imposto de renda que o salário de um trabalhador”.

Também compuseram a mesa de debatedores a Procuradora da Fazenda Nacional e professora da Universidade Federal do Ceará



(UFC) Denise Lucena; o Advogado, professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e presidente da Banca Examinadora do 4.º Concurso de Monografias do SINPROFAZ, Adilson Pires; o presidente do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), Edson Vismona; e o professor do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) José Maria Arruda. ■



## PECs em tramitação não resolvem desigualdade fiscal e social do país



Essa foi a conclusão unânime dos participantes de mais uma audiência pública convocada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal. Para tratar da reforma do Sistema Tributário Nacional. Da audiência, ocorrida no dia 7 de novembro novamente sob o comando do deputado Paulo Paim (PT-RS), participaram representantes da Carreira e do SINPROFAZ, dentre eles os diretores Achilles Frias e Giuliano Menezes, o ex-presidente Heráclio Camargo, o delegado sindical no Ceará André Luiz Allemão e o Procurador da Fazenda Nacional filiado Leonardo Alvim.



As PECs, que estão muito preocupadas em simplificar e em transferir bilhões para os Estados e municípios, passam distante da questão da justiça social. Perde-se a oportunidade de se colocar na Constituição Federal instrumentos que favoreçam a distribuição de riqueza, cuja concentração se agrava no Brasil. É muito ambicioso, portanto, falar

em reforma Tributária, visto que as propostas tocam apenas na questão dos impostos reais, sem fazer referência alguma aos impostos pessoais.

**Giuliano Menezes, diretor do SINPROFAZ**

O Brasil não tributa os dividendos pagos às pessoas físicas milionárias nem as grandes fortunas, não obstante o comando constitucional expresso. Em vez de tributar as empresas petrolíferas, o Brasil oferece uma renúncia fiscal que atingirá R\$ 1 trilhão em 25 anos, de acordo com estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Para além da bem-vinda e já atrasada simplificação do Sistema Tributário, o Brasil espera uma reforma que tenha a justiça fiscal como um de seus pilares.



Enquanto o sistema financeiro não se compatibilizar com o interesse da sociedade na priorização do investimento em atividades econômicas produtivas, permaneceremos reféns de todas as ditas reformas que pretendam acentuar a financeirização da economia. Opormos resistência a esse ataque especulativo sem limites independente de ideologia. Para defendermos a humanidade que ainda nos resta, nada melhor que defendermos nossa Nação e o comando constitucional de soberania nacional. Enquanto essa defesa não ocorrer, não há que se falar em redução da desigualdade, nem em reforma tributária digna desse nome.

**Heráclio Camargo, ex-presidente do SINPROFAZ**



Não é tecnicamente correto tratar as referidas PECs como sendo propostas de reforma. Tratam-se, na prática, de projetos para simplificação tributária, relativos à arrecadação das pessoas jurídicas e que não tocam em pontos nevrálgicos da questão fiscal no país. Segundo a Oxfam, o Brasil só perde em concentração de renda para o Catar: 1% da população brasileira concentra cerca de 52% da renda nacional. Mas qualquer pessoa que leia essas propostas verificará que elas não enfrentam essa questão. O Sistema Tributário, em qualquer país capitalista que se preze, tem uma função primordial: a redistribuição.

Nosso Sistema Tributário é absolutamente regressivo e maximiza as distorções que ele próprio provoca. Mas existe um mecanismo de pressão, utilizado pelas elites brasileiras e pela mídia tradicional, para que essas questões de injustiça e de desigualdade não sejam discutidas e resolvidas.

**André Luiz Allemão, delegado sindical no CE**

Enquanto nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a média da carga tributária alcança os 40%, no Brasil a média é de 35%. É recorrente que se diga que nossa carga tributária é muito elevada, mas esse dado é falso. A questão não é o tamanho da carga, e sim sua composição injusta – composição essa que é proposital, é uma opção política. Como os membros do Parlamento, com raras exceções, não representam verdadeiramente o povo e sim o grande capital, a injustiça da carga tributária é mantida, intensificando e perpetuando a injustiça social.

No Brasil, ademais, o imposto sobre heranças é muito inferior ao praticado na OCDE: enquanto os países desenvolvidos da Europa têm uma tributação, em média, de 30% – e que chega a 40% no caso da Inglaterra –, no Brasil, a média do imposto praticado nos Estados é de apenas 3,8%. Uma resolução do Senado Federal limita o imposto sobre herança a, no máximo, 8%, mas só recentemente três Estados chegaram a esse percentual. O Supremo Tribunal Federal, em revisão de sua interpretação, permitiu a progressividade do imposto sobre herança. Mesmo assim, os Estados não a estão praticando.

**Achilles Frias, diretor do SINPROFAZ**



As propostas de reforma em discussão não alteram efetivamente o Sistema Tributário, e nenhuma delas propõe redistribuir riquezas. No entanto, as três PECs em debate promovem um quadro melhor do que o atual. Vivemos um déficit fiscal que já bateu os R\$ 159 bilhões. Nesse mesmo período, o Brasil concedeu diversos refinanciamentos e uma série de renúncias fiscais para empresários bilionários. O lobby e o poder político vêm vencendo. Reformar o Sistema e promover mais transparência sobre o que é pago (e não pago) é o melhor que o país pode fazer.

“A Economia divide as riquezas em três tipos: consumida, acumulada e criada. Para exemplificar, uma pessoa que ganha R\$ 1 mil por mês gasta tudo o que tem e não faz aplicações financeiras ou investimentos. No Brasil, a carga tributária incide mais sobre o consumo. Tributa-se pouco determinadas expressões de riqueza que as pessoas mais pobres não têm. Então, se a carga tributária sobre o consumo é mais alta, proporcionalmente o pobre pagará mais, porque as outras modalidades de riqueza (investimento em imóveis e aplicação financeira, por exemplo) são capacidades contributivas que ele não tem. ■



Leonardo Alvim,  
Procurador da Fazenda Nacional

## Semana de Gestão – Valorizar e Avançar

O SINPROFAZ, representado pelo presidente José Ernane Brito, integrou a mesa de autoridades da solenidade de abertura da “Semana de Gestão – Valorizar é Avançar”, realizada no dia 3 de dezembro. O evento foi promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em conjunto com o Ministério da Economia. Em discurso aos presentes, José Ernane Brito lembrou que, ano após ano, a Semana de Gestão vem contando com o apoio do Sindicato, que enxerga as lideranças da PGFN como verdadeiros “soldados na árdua batalha pelo avanço da Instituição”.

Segundo o presidente do SINPROFAZ, a valorização da Procuradoria da Fazenda Nacional perpassa necessariamente por cada um dos Colegas e servidores. “A Semana é oportunidade para debatermos a Procuradoria de hoje e também a de amanhã. Os governos passam, mas nós, Advogados de Estado e não de governo, sempre continuaremos para defender nossa Casa. O SINPROFAZ atua em prol da Carreira e de uma sociedade mais justa e igualitária. Mas somente com a PGFN valorizada,



avancaremos na cobrança do crédito público brasileiro.”

Entre as autoridades presentes na cerimônia estiveram Ana Paula Bittencourt, subprocuradora-geral da Fazenda Nacional; Iêda Cagni, diretora do Departamento de Gestão Corporativa da PGFN; Agostinho Netto, procurador-geral adjunto de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho; e Tiago Conde, presidente da Comissão de Assuntos Tributários da OAB-DF. Por ocasião de uma sustentação oral no STJ, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, José

Levi Mello, não pôde permanecer na solenidade.

A Semana de Gestão da PGFN recebeu Colegas vindos de toda parte do país e teve palestras, *workshops* e confraternizações. Os Procuradores da Fazenda Nacional assistiram a painéis sobre temas diversos, como inteligência emocional, liderança na prática e consequências da reforma da Previdência para o servidor público. Os participantes conheceram também o Planejamento Estratégico que orienta o trabalho da Procuradoria-Geral. ■

## “Melhores Senadores do Ano” foram premiados pelo SINPROFAZ

O SINPROFAZ participou, no dia 19 de setembro, da entrega do *Prêmio Congresso em Foco 2019*. A festa, que homenageou os congressistas de destaque do ano, contou com o apoio do Sindicato e ocorreu em Brasília, DF.

O presidente do SINPROFAZ, Ernane Brito, premiou os vencedores da categoria “Melhores Senadores do Ano” na opinião dos jornalistas. Os cinco mais votados receberam o certificado das mãos do presidente, que também condecorou o primeiro colocado, Paulo Paim (PT-RS), com um troféu. No *ranking*, o senador gaúcho foi seguido por Randolfe Rodrigues (Rede-AP), Simone Tebet (MDB-MS), Kátia Abreu (PDT-TO) e Fabiano Contarato (Rede-ES).

A solenidade premiou também o deputado Tadeu Alencar (PSB-PE), PFN filiado ao SINPROFAZ. Ele foi apontado pelo júri técnico como um dos “Melhores Deputados do Ano” e como destaque na categoria “Valorização dos Bancos Públicos”.



Além do presidente Ernane Brito, representaram o SINPROFAZ no *Prêmio Congresso em Foco 2019* o vice-presidente Roberto Rodrigues, os diretores Valéria Ferreira, Achilles Frias, Caio Graco, Sérgio Carneiro,

Rodrigo Mellet, Giuliano Menezes, Iolanda Guindani, Juscelino de Melo, Carlos Alexandre Torres e Ricardo Queiroz, além de Manolo Keller, membro do Conselho Fiscal do Sindicato. ■



**Senador Paulo Paim**  
(PT-RS)



**Senadora Kátia Abreu**  
(PDT-TO)



**Senador Fabiano Contarato**  
(Rede-ES)

## “PL n.º 1.646/19 pretende colaborar com a livre iniciativa e a livre concorrência”

**A** opinião do SINPROFAZ a respeito do Projeto de Lei do governo em tramitação na Câmara dos Deputados foi exposta pelo presidente do Sindicato, Ernane Brito, durante a primeira audiência pública promovida pela Comissão Especial que analisa a matéria, no dia 3 de setembro. O PL prevê o fortalecimento da cobrança da dívida ativa da União, assim como o combate mais rigoroso ao devedor contumaz – aquele que tem débitos acima de R\$ 15 milhões em situação irregular por mais de um ano e que pratica fraudes fiscais para burlar o pagamento das obrigações.

Ernane Brito fez uma leitura constitucional do Projeto, o qual prevê de forma objetiva os critérios para caracterização do devedor contumaz. “No momento em que o sonegador reiterado e substancial se utiliza de mecanismos para driblar o fisco, ele cria uma verdadeira injustiça fiscal. O Projeto de Lei n.º 1.646/19 propõe separar o joio do trigo (o devedor contumaz do devedor eventual) e colaborar com a livre iniciativa e a livre concorrência – postulados da ordem econômica previstos em nossa Carta Política. O que se busca com o PL é o fortalecimento do Estado em sua vertente fiscal, de cobrança republicana, em que se respeita o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa”, discursou o presidente do SINPROFAZ.

O Procurador-Geral da Fazenda Nacional, José Levi do Amaral Mello Júnior, também participou como debatedor da audiência. Segundo ele, no momento em que a PGFN passou a analisar o estoque da dívida ativa da União a partir da atual



abordagem qualitativa, segregando-o conforme a recuperabilidade, e a adotar estratégias específicas para cada tipo de crédito, o nível de recuperação deu um salto: “Em 2016, recuperamos R\$ 14,5 bilhões do estoque; no ano seguinte, saltamos para R\$ 26 bilhões. Em 2017, tivemos o impacto positivo do programa de regularização tributária, o Pert. Mas em 2018, recuperamos R\$ 23,9 bilhões. Ou seja: nossas novas estratégias repercutiram positivamente na recuperação e realmente mudamos de patamar”.

Representante da Carreira no Congresso Nacional, o deputado Tadeu Alencar lidera a análise do Projeto de Lei n.º 1.646/19. De acordo com o parlamentar, o primeiro desafio a que se presta o PL é o de dar condições para que os devedores circunstanciais possam honrar suas obrigações tributárias. “Também é preciso aperfeiçoar os mecanismos de cobrança mais severa ao devedor contumaz, assim como a legislação

pertinente à cobrança, na linha do que foi introjetado em nosso ordenamento com os avanços do Código de Processo Civil. Não tenho dúvidas de que esta Comissão produzirá reflexões que, ao final, levarão a um bom produto a ser apresentado ao Parlamento e à sociedade brasileira”, garantiu o PFN.

A PGFN foi representada, na ocasião, por Cristiano Neuenschwander. O relator da Comissão, deputado Arthur Maia (DEM-BA), participou como debatedor da audiência. O vice-presidente do SINPROFAZ, Roberto Rodrigues, também representou o Sindicato no evento, que contou ainda com as presenças de Phelippe Toledo, PGFN substituto; João Grognet, coordenador-geral de Estratégia de Recuperação de Créditos (CGR); e Fernanda Vilares, PFN e coordenadora-geral de Atos Normativos em Matéria Penal da Assessoria Especial de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. ■

## Sindicato se posiciona a respeito da proposta de revisão da Lei de Improbidade Administrativa

**A** Comissão Especial que analisa a proposta de revisão da Lei de Improbidade Administrativa (Projeto de Lei n.º 10.887/18) promoveu audiência pública no dia 9 de outubro, na Câmara dos Deputados. A reunião contou com a participação do SINPROFAZ, representado pelo diretor-jurídico Giuliano Menezes Campos, e foi liderada pelo deputado e Procurador da Fazenda Nacional filiado Tadeu Alencar (PSB-PE), presidente do colegiado.

Em sua exposição, Giuliano Menezes lembrou o jubileu de prata da Lei de Improbidade e parabenizou a Câmara, na pessoa do deputado Tadeu Alencar, pela iniciativa de modernizar a legislação com novos institutos, como a transação e a possibilidade de suspensão da ação. De acordo com o diretor-jurídico do SINPROFAZ, no entanto, o PL n.º 10.887/18 suscita grande preocupação ao propor afastar da PJ interessada – União, Estados, DF, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações – a possibilidade de estar no polo ativo da ação de improbidade: “Retirar tal poder da pessoa jurídica – e da Advocacia Pública competente – é um risco muito grande. O combate à corrupção e às ilicitudes precisa ampliar o rol de legitimados e não restringi-lo”.

Outra questão importante, segundo Giuliano Menezes, é que o projeto perde a oportunidade de estabelecer um procedimento próprio para a Lei de Improbidade. Conforme demonstrou o diretor, o artigo 14 da atual Lei remete à legislação dos servidores públicos estatutários – legislação que nem todos os Municípios possuem. “Então há que se perguntar: qual o rito formal a ser seguido em uma eventual ação contra servidor de Município que não possui tal legislação?”



A nova Lei de Improbidade deveria preocupar-se também com essa questão procedimental, trazendo regras claras para que o procedimento judicial seja uniforme em todo o país”, explicou Giuliano Menezes.

O PL n.º 10.887/18, apresentado pelo deputado Roberto de Lucena (Pode-SP), resultou do trabalho de uma comissão de juristas criada pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e coordenada pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell. O projeto estabelece que caberá ao Ministério Público propor ações de improbidade administrativa, assim como aprovar eventuais acordos com os envolvidos. Nesse sentido, o diretor do SINPROFAZ apresentou um questionamento: “E se os atos de improbidade forem praticados por membros do próprio Ministério Público, quem entrará com a ação? Reitero, então, que é extremamente temerário retirar da Advocacia Pública tal competência”.

Ao encerrar os debates, Tadeu

Alencar afirmou que o aperfeiçoamento pretendido para a Lei leva em conta a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de combate à improbidade e à corrupção. De acordo com o deputado, o Brasil tem sido surpreendido com a revelação de uma corrupção sistêmica e sofisticada, o que requer do Parlamento medidas que aprimorem a ação dos órgãos de controle. “Quanto à questão da legitimação ativa, concordo inteiramente com o que aqui foi dito: aquele que suporta o prejuízo da improbidade deve ter legitimação ativa para ajuizar a ação. Não há por que deixar com o Ministério Público a legitimação exclusiva. Essa limitação não tem explicação”, concluiu o deputado.

Deputados como Carlos Zarattini (PT-SP), Hélio Costa (Republicanos-SC), Sérgio Vidigal (PDT-ES), General Peternelli (PSL-SP) e Adriana Ventura (Novo-SP) acompanharam a audiência, que contou com a participação de outros membros da Advocacia Pública. ■

## “Fonacate é a última trincheira de resistência para o serviço público brasileiro”

A opinião foi expressa pelo presidente do SINPROFAZ, Ernane Brito, na Assembleia Geral do Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) ocorrida no dia 8 de outubro, com a participação de diversas outras entidades representativas, e que teve como principal ponto de pauta a proposta de reforma administrativa proposta pelo Governo Federal. A reforma tributária – que para o SINPROFAZ e demais entidades deveria ser a prioridade do Executivo e Legislativo federais – também foi tema de debates durante o encontro.

“São várias as reformas em discussão: ora a administrativa, ora a previdenciária, ora a tributária. Especificamente quanto à reforma administrativa, é preciso mostrar à sociedade, aos deputados e aos senadores a importância dos servidores públicos para o país. Somos carreiras que sustentam o Estado, profissionais extremamente dedicados. Não devemos nos acovardar diante dos interesses escusos que tentam nos destruir e vender o Brasil, seja na ver-



tente da reforma administrativa, seja na vertente da reforma previdenciária, seja na vertente da reforma tributária. Precisamos nos unir. O Fonacate é a última trincheira de resistência para o serviço público brasileiro”, afirmou Ernane Brito.

Na Assembleia realizada no dia 13 de novembro, o tema voltou à pauta. O Fonacate discutiu estratégias efetivas de mobilização junto às bases e ao Congresso Nacional, assim como a possibilidade de apresentação de emendas ao projeto do Governo. O presidente do SINPROFAZ reiterou o ataque que a proposta de reforma representa aos servidores públicos e às carreiras típicas e essenciais

ao Estado, ressaltando que esse fato une as bases Brasil afora e deve ser usado como estratégia política.

“Devemos lançar mão da expertise técnica de nossas carreiras para demonstrar que um pedágio de 20% no estágio probatório é um atentado contra a Constituição e que a estabilidade do servidor é prerrogativa que tem razão de ser. Enquanto homens de Estado, precisa-

mos deixar de lado as ideologias, entrar no Parlamento e partir para o enfrentamento no jogo político”, defendeu Ernane Brito.

A reforma da Previdência e a Proposta Paralela que pretende complementá-la (PEC n.º 133/2019) também foi tema de debates na última Assembleia do Fonacate em 2019. Quanto a essas questões, as entidades do Fórum discutiram estratégias jurídicas visando à correção de dispositivos relativos, entre outros, às alíquotas, transições e pensões. Foram definidos, por fim, o calendário de atividades para 2020 e as ações a serem colocadas em prática no início do próximo ano. ■

## Estudo elaborado pelo Fonacate derruba mitos sobre o serviço público

Em apoio ao Fonacate, o SINPROFAZ esteve presente no lançamento do estudo *Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas*. O evento, no qual o Sindicato foi representado pelo presidente José Ernane Brito, foi realizado no dia 17 de novembro, na Comissão de Direitos Humanos (CDH) do Senado Federal. Elaborado pelo Fonacate, o estudo

pretende derrubar mitos sobre tamanho, custo e eficiência da máquina pública no Brasil, enriquecendo o debate sobre o serviço público. O lançamento foi promovido pela Frente Parlamentar em Defesa do Serviço Público, presidida pelo deputado federal Professor Israel Batista (PV-DF). O senador Paulo Paim (PT-RS) presidiu a mesa, com a presença do senador Jaques Wagner (PT-BA). ■





## No Congresso, Movimento Nacional pela Advocacia Pública defendeu a remuneração por eficiência

A defesa de prerrogativa da Carreira mobilizou as entidades do Movimento Nacional pela Advocacia Pública no dia 11 de dezembro. A atividade, realizada durante todo o dia no Congresso Nacional, possibilitou o convencimento de deputados quanto à importância da remuneração por eficiência e do retorno que tal medida vem dando aos cofres públicos desde que foi implementada na AGU em 2016. O SINPROFAZ foi representado, na ocasião, pelo presidente José Ernane Brito.

O Sindicato questionou os parlamentares abordados sobre o porquê de o modelo de premiação à produtividade ser bem visto na iniciativa privada e mal visto no serviço público. Na mesma oportunidade, os deputados conheceram os números relativos ao recente ganho de eficiência no âmbito da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. É sabido por exemplo que, para cada R\$ 1 que a União deixou de arrecadar com honorários/encargos, a PGFN recuperou R\$ 80 em forma de outros créditos.



Em parceria com o deputado federal e filiado Tadeu Alencar (PSB-PE), o SINPROFAZ conseguiu contato com parlamentares como Fábio Trad (PSD-MS), Soraya Santos (PL-RJ), Efraim Filho (DEM-PB), Jerônimo Goergen (PP-RS) e Lafayette Andrada (Republicanos-MG). Todos manifestaram apoio ao pleito da Advocacia Pública e contribuíram para a reversão do cenário em prol da Carreira.

Em defesa da prerrogativa dos Advogados Públicos, a OAB Nacional publicou Nota em que anunciou o empenho “de todas as forças na interlocução parlamentar, a fim de que a discussão do PL n.º 6.381/2019 se desvista de mitos e compreenda a importância dessa prerrogativa profissional para o conceito de Administração Pública moderna que se pretende implantar no Brasil, em todos os níveis da federação”. ■

## Audiência na CDH: PEC Paralela da reforma da Previdência

O SINPROFAZ, representado pelo diretor Sérgio Carneiro, participou no dia 4 de novembro de audiência pública promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal. Presididos pelo senador Paulo Paim (PT-RS), os debatedores expuseram aspectos da Proposta Paralela de Emenda à Constituição (PEC 133/2019), que pretende complementar a reforma da Previdência recentemente aprovada. O texto paralelo também



propõe alterar pontos da reforma, sendo a principal mudança a inclusão de Estados e municípios no novo sistema de aposentadorias.

Segundo Sérgio Carneiro, a PEC originária foi, de forma geral, extremamente desproporcional com os direitos do trabalhador, aí incluído o servidor público federal, tido como “a raiz de todos os males”. Para o diretor do SINPROFAZ, além do prolongamento do tempo para a aposentadoria – com o aumento da idade mínima – e a existência de um pedágio, ao servidor público foi imposta uma alíquota de contribuição previdenciária injusta. ■

# Desonerações tributárias e injustiça social: O problema das políticas públicas veiculadas por benefícios tributários

## Resumo

Neste estudo, trabalha-se com a hipótese de que as desonerações tributárias podem ocasionar injustiça social, na medida em que servem de instrumento ao discurso neoliberal que tem como objetivo a redução da carga tributária por meio do desmonte do Estado social. Primeiramente, estabelece-se a premissa de que a implementação de políticas sociais depende de coalizões políticas. Após, trata-se da ligação entre o neoliberalismo e a implementação de políticas públicas focalizadas. Após, identifica-se as desonerações tributárias como instrumento no processo de focalização das políticas públicas. Por fim, traça-se um panorama das desonerações tributárias no Brasil e do seu reflexo sobre a justiça social.

## Introdução

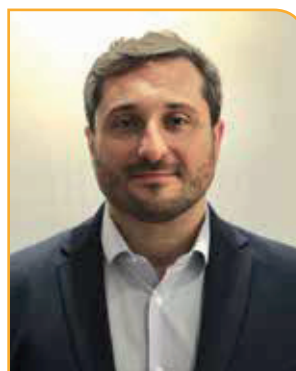
Para cumprir suas responsabilidades, sabe-se que o Estado pode atuar de duas formas: uma forma direta, desembolsando recursos para prestar benefícios diretamente aos indivíduos; e uma forma indireta, estimulando o consumo de certos serviços sociais fornecidos pela iniciativa privada, o que se faz especialmente por meio de desonerações tributárias. A forma indireta consta da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), por exemplo, no ponto em que estabelece a possibilidade de a União articular sua ação visando ao desenvolvimento nacional e à redução das desigualdades por meio de incentivos tributários<sup>1</sup>.

Em função do crescimento das responsabilidades estatais, foi ne-

cessária a ampliação, na mesma medida, da carga tributária dos países. No atual contexto neoliberal, surgiu também a preocupação relativa ao equilíbrio financeiro do Estado e o discurso em prol do crescimento da economia como forma de desenvolvimento da capacidade econômica dos indivíduos. Pode-se dizer que o discurso neoliberal apresenta duas frentes de batalha: a primeira, em prol da diminuição dos custos decorrentes das responsabilidades estatais, na tentativa de diminuir o endividamento público; a segunda, pela diminuição da carga tributária total, como forma de se destravar o desenvolvimento econômico. O resultado disso é a compressão do Estado social, tanto da sua amplitude quanto da sua base de financiamento.

Com essa diminuição das receitas, os Estados precisaram buscar outras maneiras de prestar as políticas públicas cuja responsabilidade lhe foram impostas (no Brasil, constitucionalmente impostas), e um dos instrumentos para isso é transferência ou terceirização dos serviços públicos para o mercado, o que pode ser feito por meio da concessão de desonerações tributárias a indivíduos e empresas para estimular o consumo privados de serviços sociais como saúde, educação e previdência (SCHLICK, 2007, p. 10).

Daí podem advir, todavia, certos problemas.



Vinícius Garcia

O primeiro, relacionado com a possibilidade de violação do princípio da isonomia e da capacidade contributiva, quando os benefícios tributários são direcionados a quem tem maior poder econômico, o que parece ser a regra em virtude do fato de não se poder conceder descontos para quem já não

manifestar riqueza (TITMUSS, 1968, p. 193). Neste ponto, salienta-se que a mídia vem denunciando a adoção de programas fiscais de desoneração tributária implementados pelo governo federal brasileiro de maneira direcionada à classe política (CUNTO e RIBEIRO, 2018), aos financiadores de campanhas eleitorais (GÓIS, 2017) e a empresas autuadas por corrupção (WIZIACK e CARNEIRO, 2018).

O segundo se relaciona com os efeitos da privatização dos serviços de responsabilidade estatal ocasionada pelas desonerações tributárias, que resulta na complementariedade dos serviços prestados diretamente pelo Estado. Neste caso, o governo continua prestando serviços públicos de maneira direta, mas apenas aos indivíduos de menor capacidade econômica, o que se faz por meio de políticas públicas focalizadas, que podem implicar na precarização do serviço público e no aumento da cultura do assistencialismo (TITMUSS, 1968). Segundo alguns autores (TITMUSS, 1969; PIERSON, 2007;

<sup>1</sup> CF/88: "Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. (...). § 2.º – Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: (...). III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; (...)." (BRASIL, 1988).

MARSHAL, 1967; KERSTENETZKY, 2012; ESPING-ANDERSEN, 1999), a prestação de serviços públicos focalizados pode comprometer a garantia do Estado social e a promoção efetiva direitos humanos.

Esses problemas são intensificados pelo fenômeno da globalização, que facilita a entrada e saída de empresas dos territórios nacionais e faz com que os países passem a concorrer entre si por meio do oferecimento de um número cada vez maior de incentivos tributários como forma de atração de investimentos. Isso pode comprometer o financiamento do Estado especialmente nos países menos desenvolvidos, como o Brasil (NABAIS, 2004; ELALI, 2010; AVI-YONAH, 2000).

Necessário, todavia, estabelecer desde já um contraponto, relativo ao reconhecimento da necessidade de equilíbrio dos gastos públicos como forma de se garantir uma economia que permita o desenvolvimento econômico dos indivíduos. Talvez seja realmente necessário utilizar-se das políticas fiscais de desoneração tributária como forma de prestação indireta dos serviços públicos, especialmente no que toca aos direitos fundamentais (HOWARD, 1997). Neste caso, torna-se imprescindível o estabelecimento de certos limites legais, para se evitar o uso indevido desse instrumento, evitando-se comprometer e efetividade os direitos humanos por meio do esvaziamento do Estado social constitucionalmente estabelecido.

Por conta disso, mostra-se adequado o aprofundamento do assunto, especialmente em relação ao Brasil, a fim de que se possa validar a tese de que o uso recorrente deste instrumento de política fiscal pode ocasionar injustiça social por meio da ameaça

## ***Talvez seja realmente necessário utilizar-se das políticas fiscais de desoneração tributária como forma de prestação indireta dos serviços públicos, especialmente no que toca aos direitos fundamentais***

ao Estado social e aos direitos humanos por ele assegurados.

Essa é, portanto, a proposta deste estudo.

### **1. A Eficácia dos Direitos Sociais e sua Dependência de Coalizões Políticas**

Os direitos fundamentais de segunda dimensão, que dão forma ao Estado social, possuem aplicação imediata, muito embora possam se submeter, na prática, a um certo nível de ineficácia, a depender da forma em que foram positivados e da particularidade do seu objeto (PIERSON, 2007).

No que se refere à sua imediata aplicação, tem-se, no Brasil, texto expresso da CF/88<sup>2</sup>, que ao tratar do tema faz referência ao gênero “direitos fundamentais”. Reconhece-se que a disposição topográfica da norma constitucional – após o rol de direitos e garantias individuais – poderia levar à conclusão de que apenas os direitos fundamentais de primeira dimensão seriam constitucionalmente qualificados como de

aplicação imediata, mas a doutrina há tempos superou essa questão para atribuir aplicação imediata também aos direitos fundamentais sociais (SARLET, 2015, p. 289).

Neste sentido, Barroso (2001) assevera que, ao serem qualificados como fundamentais, os direitos sociais não ganham apenas importância retórica, mas um reforço da sua carga normativa com consequências no campo da efetividade. Sarlet (2015, p. 267), por sua vez, deixa claro que até mesmo as normas de conteúdo programático devem ter reconhecidas sua aplicabilidade imediata<sup>3</sup>. No mesmo sentido, Leonetti (2000) lembra que não há norma constitucional sem eficácia jurídica, ainda que esta possa ser diminuta ou dependente de lei.

No que se refere ao objeto da norma garantidora de direitos fundamentais de segunda dimensão, destaca-se a dificuldade de avaliação da política estatal concessora, por exemplo, de saúde ou educação, sendo certo que há pouco consenso sobre quais os níveis de investimento público se pode julgar adequados para tornar efetivos referidos direitos sociais e o *Welfare State* dele decorrente (GARCIA, 2019, p. 52). Essa dificuldade de se tornar efetivos<sup>4</sup> os direitos fundamentais de segunda dimensão dão-se especialmente por conta da estrutura lógico-positiva dessas normas, consubstanciadas em um dever do Estado que comporta diversos níveis de satisfação (PIERSON, 2007). Se é obrigação constitucional do Estado prestar saúde e educação, não se pode definir de antemão que nível de saúde e educação deve ser prestado, ou que nível de prestação desses direitos pode ser considerado ótimo. O conceito é amplo e comporta interpretações diversas, adicionando-se a

<sup>2</sup> CF/88: “Art. 5.º. (...) § 1.º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (BRASIL, 1988).

<sup>3</sup> O autor exemplifica fazendo referência ao texto constitucional brasileiro, que estabelece a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida com a colaboração da sociedade (art. 205, CF/88). A técnica de positivação utilizada na redação deste dispositivo deixa transparecer seu cunho programático, sem que com isto se queira (ou possa) negar eficácia imediata à norma (SARLET, 2015, p. 267).

<sup>4</sup> Frisa-se que, para tratar da eficácia da norma, toma-se o sentido de eficácia social, ou seja, “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social (...), a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais” (BARROSO, 2001, p. 83).

isso a tese da “reserva do possível”<sup>5</sup>, segundo a qual é necessário ser sensível à situação econômica do país.

Assim, tem-se por fato que a construção do Estado social depende de coalizões políticas que permitam a instrumentalização desses direitos, e estas geralmente são construídas em momentos históricos em que os governos devem uma resposta à sociedade (PIERSON, 2007). Observada a história, vislumbra-se que a montagem dos sistemas de bem-estar social deram-se “aos saltos” (em geral por meio de coalizões formadas em resposta a crises econômicas), seguidos por longos períodos de maturação, como na reconstrução da Alemanha ao final da Primeira Guerra Mundial (promulgação da Constituição de Weimar), na construção do sistema inglês após a Segunda Guerra, na criação do sistema sueco em resposta à crise enfrentada pelo país no começo do século XX e do sistema americano após a crise de 1929 (*New Deal*) (PIERSON, 2007; KERSTENETZKY, 2010).

Essas coalizões políticas, em alguns momentos, podem até mesmo parecer paradoxais. Esping-Andersen (1990, p. 30), tratando do tema, destaca a curiosa aliança no fim do século XIX entre a classe dos proprietários rurais dos países nórdicos (caracterizada por sua dependência ao Estado) com os representantes sociais-democratas. O primeiro grupo teria tolerado as conquistas sociais do segundo em troca da aprovação de subsídios governamentais agrícolas. Isso, todavia, não teria acontecido na Inglaterra, onde a classe rural já havia perdido força antes da virada do século em prol da classe industrial, caracterizada por sua capacidade de concentrar poder econômico e polí-

### **Na Alemanha, particularmente, observou-se a constituição de um Estado social em meio à reconstrução do Estado após a Primeira Guerra Mundial, em um contexto em que não se tinha nenhuma força política dominante**

tico, e que foi contrária a qualquer ampliação dos direitos sociais, especialmente os trabalhistas (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 30).

Pode-se identificar, assim, a formação dos três tipos de *Welfare State* apresentados por Esping-Andersen (1990) (social, intermediário e liberal), de acordo com a posição assumida pelas classes média e alta na negociação.

O primeiro, escandinavo, foi criado a partir da incorporação, ao Estado social, das demandas dos proprietários de terra e da classe média em geral, de maneira que se buscava a universalização das prestações sociais, sem se descuidar, como dito antes, dos benefícios econômicos da classe média ou da incorporação desta aos altos cargos das fileiras estatais (ESPING-ANDERSEN, 1990). Este seria o *Welfare State* verdadeiramente social, com alto grau de desmercantilização do trabalho e de prestações sociais estatais verdadei-

ramente universais, independentemente da capacidade das pessoas de alcançar independência econômica.

O segundo seria o modelo inglês<sup>6</sup>, de natureza residual e pouca amplitude. Este modelo também é chamado de “mercado-cêntrico” (KERSTENETZKY, 2006, p. 567) ou liberal, caracterizado por um baixo grau de desmercantilização do trabalho e no qual o bem-estar social é prestado pelo mercado, mediante desonerações tributárias à iniciativa privada<sup>7</sup>. Neste caso, as prestações estatais são oferecidas apenas a quem não consegue prover seu próprio sustento por estar excluída do mercado de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 31).

O terceiro tipo é característico da França e da Alemanha. Embora os proprietários rurais franceses fossem independentes do Estado e utilizassem intensa mão de obra assalariada (o que os tornaria avessos à ampliação dos direitos sociais), assumiram uma posição política em prol de um Estado social universal, por conta da lealdade assumida pela classe média em benefício dos pobres (ESPING-ANDERSEN, 1990). Na Alemanha, particularmente, observou-se a constituição de um Estado social em meio à reconstrução do Estado após a Primeira Guerra Mundial, em um contexto em que não se tinha nenhuma força política dominante, mas um embate entre os defensores do antigo regime e o operariado, o que teria levado a um modelo constitucional ambíguo, liberal e social (WOLKMER, 1989, p. 20).

No Brasil, a Constituição de 1934 estampou o compromisso entre a resistência liberal oligárquica e conservadora e as novas lideranças políticas surgidas em 1930 em função do declínio das oligarquias políticas

<sup>5</sup> “Os economistas possuem uma expressão bastante interessante denominada ‘limite do orçamento’, que depois foi trasladada para o Direito, a partir de uma decisão do Tribunal constitucional alemão, com o nome de ‘Reserva do Possível’. O significado é o mesmo: todo orçamento possui um limite que deve ser utilizado de acordo com a exigência de harmonização econômica geral.” (SCAFF, 2010, p. 25).

<sup>6</sup> Pode-se dizer que aconteceu nos Estados Unidos uma coalização semelhante àquela havida na Inglaterra, especificamente para implementação do *New Deal*, que enfrentou grande oposição dos proprietários rurais dos Estados americanos do Sul (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 31).

<sup>7</sup> Howard (1997, p. 183), neste ponto, destaca o processo de desenvolvimento das negociações nos Estados Unidos: após a Segunda Guerra Mundial, diante da negativa do Estado americano em prover benefícios previdenciários aos trabalhadores, estes recorreram à força dos sindicatos para exigir este benefício das empresas, as quais, ao ceder a esta demanda, passaram a exigir do Estado uma compensação financeira, veiculada por isenções tributárias.

ligadas à indústria cafeeira (WOLKMER, 1989, p. 26;37). O problema é que, assim como a constituição alemã de 1919, esta constituição brasileira também se mostrou inoperante em virtude dos compromissos ambíguos e antagônicos entre os anseios de uma oligarquia conservadora e os das novas forças políticas, que buscavam reordenar as correlações das forças legitimadoras da estrutura de poder por meio da entrada de um novo agente, o Estado autoritário (WOLKMER, 1989, p. 34-35;130).

Como se vê, essas coalizões que permitem a ampliação ou a redução dos direitos sociais ficam à mercê da ordem econômica e da classe social com maior representação política no momento. Muito embora se pretenda dar ares de efetividade total aos direitos fundamentais de segunda dimensão, certo é que a natureza destes direitos não permite uma definição exata dos seus contornos e da sua amplitude, o que permite o seu esvaziamento em certos contextos de crise política ou econômica, como se passará a discutir no tópico seguinte.

## 2. O Neoliberalismo E A Focalização das Políticas Públicas

Na década de 1970, a sustentação do modelo de *Welfare State* universal foi colocada em cheque pela grave crise decorrente da desvalorização do dólar em relação ao ouro e da elevação do preço do petróleo (CORRÊA, 2018, p. 88). Isso ocasionou redução da atividade econômica mundial, comprometendo o financiamento do Estado social na mesma medida em que o desemprego e a inflação elevavam a demanda por novos gastos sociais (DRAIBE e HENRIQUE, 1988, p. 54). Além disso, outras demandas sociais surgiram em decorrência de novas situações

<sup>8</sup> "(a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; (b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo; e (c) situações de risco, como em caso de acidentes – invalidez por acidente etc.;" (CASTRO, RIBEIRO, *et al.*, 2012, p. 4)

<sup>9</sup> Não se pode fazer referência apenas às camadas mais pobres da sociedade pois este tipo de política pode se traduzir em uma ação afirmativa direcionada a outros setores sociais, como grupos socialmente marginalizados e não necessariamente vulneráveis economicamente (KERSTENETZKY, 2012).

## A má situação financeira da maior parte dos países que haviam implementado algum grau de *Welfare State* deflagrou uma forte reação à ideia intervencionista do Estado, ocasionando um processo generalizado de focalização das políticas públicas sociais nas democracias modernas

de vulnerabilidade decorrentes da globalização, da desindustrialização de países emergentes, das novas estruturas familiares, além das mudanças demográficas e nas relações de gênero (KERSTENETZKY, 2012, p. 73; ELALI, 2010, p. 142).

Neste panorama, a má situação financeira da maior parte dos países que haviam implementado algum grau de *Welfare State* deflagrou uma forte reação à ideia intervencionista do Estado, ocasionando um processo generalizado de focalização das políticas públicas sociais nas democracias modernas (CORRÊA, 2018, p. 89).

Por política pública social, entende-se aquela que tem natureza de proteção direta relativa a situações de vulnerabilidade<sup>8</sup> (como previdência social, saúde e assistência social) ou de promoção social (relacionada à geração de oportunidades para obtenção de independência econômica, como educação, alimentação, habitação, emprego e renda) (CASTRO,

RIBEIRO, *et al.*, 2012, p. 5).

Por política pública social focalizada, entende-se aquela direcionada apenas às camadas sociais mais desprovidas do direito a ser prestado pelo Estado, em maior situação de vulnerabilidade econômica ou social<sup>9</sup> (KERSTENETZKY, 2006). Nesta situação, os grupos sociais não estabelecidos como beneficiários das políticas estatais precisam buscar no mercado as prestações dessa natureza, como saúde, educação e previdência. Este tipo de política se amoldaria ao tipo residual de *Welfare State*, pouco preocupado com a desmercadorização do trabalho.

Por política pública social universal, por fim, entende-se aquela direcionada à sociedade como um todo, independentemente da capacidade financeira do beneficiário ou de sua vulnerabilidade social (KERSTENETZKY, 2006), que se amolda ao modelo integral de *Welfare State*.

Como visto, o aspecto econômico é o fundamento do discurso em prol da adoção de políticas públicas focalizadas. Todavia, necessário observar que, embora a questão financeira seja bastante relevante na definição da amplitude das políticas públicas, também o aspecto político o é, de maneira que diferentes concepções acerca do tamanho que deve ter o Estado – ou interesses específicos de setores sociais ou econômicos mais ou menos comprometidos com a ideia da justiça social – podem significar importantes fatores decisórios para os agentes responsáveis pela definição do formato das políticas públicas a serem adotadas no país.

Neste sentido, pode-se constatar a adoção sistemática, pelos países em desenvolvimento, de políticas públicas focalizadas a partir de 1990, com base em princípios

estabelecidos por órgãos financeiros internacionais (FMI e o Banco Mundial) como condição para o financiamento de dívidas externas (NAÍM, 2000)<sup>10</sup>.

Especificamente no Brasil, tem-se o reconhecimento do contraste entre a constitucionalização de políticas universalistas em 1988 e os pressupostos econômico-orçamentários para estabilização do Plano Real na década de 1990 (COSTA, 2009). Em outras palavras: o compromisso fiscal assumido pelo país à época tornava inviável a aplicação dos recursos financeiros necessários à efetivação dos direitos sociais politicamente estabelecidos. Esse contexto não foi alterado nem na década seguinte, marcada pelo crescimento econômico brasileiro, eis que a opção governamental deu-se pelo estabelecimento focalizado de programas de transferência de renda (COSTA, 2009).

Kerstenetzky (2006), Alvarenga (2011), Carvalho (2006) e Costa (2009), neste sentido, são enfáticos ao registrar que as políticas sociais estabelecidas no Brasil nos anos 2000, não obstante terem apresentado avanços na redução da desigualdade social, foram marcadas pela característica própria de programas focalizados. Atualmente, diante do retorno das pressões por ajustes fiscais, pode-se perceber a tendência de generalização, para educação e saúde, da orientação de focalização já seguida pelos programas de distribuição de renda (KERSTENETZKY, 2009, p. 63).

A este processo se convencionou chamar de neoliberalismo<sup>11</sup>, termo que, para alguns, não constitui um corpo teórico próprio, com contornos bem definidos, mas apenas

### ***As escolhas neoliberais apresentam-se como necessidades imperiosas previamente justificadas, razão pela qual não há necessidade de se procurar justificativas éticas ou filosóficas, como o liberalismo clássico precisou fazer***

reproduz um conjunto de conceitos, argumentos e práticas que de certa forma reinventa o liberalismo clássico a partir das brechas decorrentes do problema relativo à eficácia dos direitos fundamentais, em um processo dinâmico que afeta a concepção do Estado frente a suas responsabilidades constitucionais (DRAIBE, 1993, p. 88).

Para alguns autores (PIERSON, 2007; BEDIN, 1998), no entanto, não se poderia dizer que o neoliberalismo carece de sustentáculo teórico, eis que o fenômeno teria surgido com a teoria econômica liberal de Mises (1977) e com as publicações de Hayek (1985) sobre liberdade, ambos os autores caracterizados por buscar resgatar os valores do liberalismo na luta contra o intervencionismo estatal. Neste sentido, tem-se que Friedman (1977) também trabalhou para completar a base teórica do neoliberalismo, tendo este, inclusive, assessorado os governos inglês

e americano na guinada ideológica por eles implementada na década de 1970.

Para Marques Neto (2010), no entanto, o neoliberalismo é mais do que isso, mais do que uma visão liberal de Estado, mais do que uma preocupação com a contenção das despesas estatais. Segundo o autor, o termo neoliberalismo traz consigo, ao mesmo tempo, uma ideia de continuidade relativa aos clássicos princípios liberais e uma ideia de ruptura com princípios éticos fundamentais como democracia, Estado, soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana, no sentido de que o ideário neoliberal não hesitaria, em nome da eficiência econômica, em desnaturar ou distorcer tais valores. Em outras palavras: as escolhas neoliberais apresentam-se como necessidades imperiosas previamente justificadas, razão pela qual não há necessidade de se procurar justificativas éticas ou filosóficas, como o liberalismo clássico precisou fazer (MARQUES NETO, 2010, p. 121). Nesse mesmo sentido, Bobbio (1994) salienta que o neoliberalismo se apresenta como uma defesa intransigente da liberdade econômica sem qualquer compromisso com a liberdade política ou a democracia. Para facilitar a assimilação do conceito, pode-se imaginar o paradigma neoliberal como aquele em que a sociedade teme mais uma crise econômica do que a violação de valores democráticos (GARCIA, 2019, p. 58).

O tema ganhou relevância mundial, como dito antes, a partir das crises econômicas da década de 1970 e do discurso de austeridade fiscal a partir daí adotado, especialmente nos governos britânico de Margaret Thatcher<sup>12</sup> e americano de Ronald

<sup>10</sup> Trata-se do chamado “Consenso de Washington” (WILLIAMSON, 1990), ou seja, a cartilha dos grandes *players* da política econômica mundial para os países em desenvolvimento, que envolve disciplina fiscal, reforma tributária em benefício do setor produtivo, desregulamentação do mercado (inclusive das relações de trabalho) e reconhecimento da maior eficiência do setor privado (inclusive nas prestações sociais) (PIERSON, 2007).

<sup>11</sup> O termo foi cunhado em 1938, em reunião realizada em Paris com a presença de Friedrich Hayek e Ludwig von Mises, para estabelecer um contraponto à social-democracia, a qual, na visão dos autores, deveria ser combatida (CARVALHO, 2018).

<sup>12</sup> Margaret Thatcher foi eleita pelo Partido Conservador Britânico em 1979 para chefiar o governo inglês, tendo permanecido no poder por doze anos e emplacado seu sucessor (John Major, também do Partido Conservador) por mais seis anos (BEDIN, 1998, p. 98).

Reagan<sup>13</sup>, que tinham como proposta expressa a privatização mitigação e a da universalidade dos programas sociais (DRAIBE, 1993, p. 92; BEDIN, 1998). Na época, substituiu-se a visão otimista do pós-guerra, que apontava para a progressiva e tranquila expansão do Estado de bem-estar social, pelo pessimismo generalizado de que a aliança entre políticas econômicas e sociais teria atingido seus limites (DRAIBE e HENRIQUE, 1988, p. 53). Com isso, houve uma transformação no setor público de todos os países da OCDE, que corrigiram suas rotas para dar preferência aos serviços públicos privatizados (SCHICK, 2007, p. 10).

Para Pierson (2007, p. 42), o fenômeno foi ocasionado, à época, pelo surgimento de uma ideologia por ele concebida como a “nova direita”, que teve êxito em rapidamente reverter o consenso até então vigente, consubstanciado na concepção hegemônica das virtudes do Estado de bem-estar social. Denunciava-se, naquele momento, a ineficiência estatal na prestação de quaisquer serviços, para assim enaltecer a ortodoxia econômica liberal e atribuir ao *Welfare State* as mazelas sociais que inicialmente tentava combater. Esta ideologia neoliberal estava associada, segundo o autor, a uma tradição conservadora, nacionalista, carregada de agressividade no campo da política externa e reticente quanto ao incremento dos direitos civis das minorias<sup>14</sup>. Esta “nova direita” apontava que o Estado social, mesmo sendo uma escolha democrática, não seria uma opção adequada, eis que a relação entre governantes e governados seria sempre estabelecida em bases descompromissadas com o equilíbrio financeiro do Estado, de forma que os políticos tenderiam sempre

## ***Ao fazer a opção política pela focalização do serviço público, o Estado relega ao mercado a provisão da maior parte dos direitos sociais a ele atribuídos, reservando para si o poder de regulamentação***

a prometer o que não podem cumprir, e eleitores tenderiam a votar em projetos financeiramente irresponsáveis (PIERSON, 2007, p. 46).

Merece destaque, aqui, esse processo de transferência à iniciativa privada das prestações estatais relativas aos direitos sociais, sob o influxo do Estado mínimo de natureza liberal clássica, especialmente por meio de um sistema cada vez mais amplo de políticas fiscais desoneratórias. Em alguns casos as atividades estatais são entregues a voluntários ou entidades sem fins lucrativos, mas na sua maioria a transferência é totalmente direcionada aos operadores comerciais (PIERSON, 2007, p. 182), como nos casos de previdência privada, seguro-saúde, universidades particulares, etc. Esse fenômeno faz com que os serviços públicos prestados diretamente pelo Estado limitem-se aos grupos de indivíduos em pobreza extrema, para minimizar as situações precárias e permitir a estabilidade política (DRAIBE, 1993, p. 94). A consequência disso, como se verá a seguir, é a intensificação da

regressividade dos gastos públicos e a precarização dos serviços estatais em decorrência da exclusão de atores relevantes do debate a ele pertinente (KERSTENETZKY, 2012; ESPING-ANDERSEN, 1999; PIERSON, 2007; TITMUSS, 1969), além do enfraquecimento do senso de cidadania (MARSHAL, 1967).

Vale lembrar, em contraponto, que esta estratégia de se incluir no mercado os indivíduos economicamente excluídos (mesmo que com subsídio do governo) abre uma possibilidade maior de crescimento econômico, o que interessa aos setores produtivos e que normalmente é visto como um ponto positivo. Dentro deste raciocínio, surgiram os programas de financiamento público para consumo de serviços privados, clássicos da política latino-americana (DRAIBE, 1993), programas sociais de grande amplitude mas que sofrem com a escassez orçamentária decorrente do baixo desenvolvimento econômico e das políticas tributárias neoliberais.

Ao fazer a opção política pela focalização do serviço público, o Estado relega ao mercado a provisão da maior parte dos direitos sociais a ele atribuídos, reservando para si o poder de regulamentação. Ao indivíduo em situação de vulnerabilidade, que não participa do mercado, resta a política estatal focalizada (GARCIA, 2019, p. 61).

Embora se costume estabelecer uma ligação direta entre essa política pública focalizada e o novo modelo de Estado liberal, é preciso salientar que mesmo em um Estado social há espaço para políticas focalizadas, desde que não signifique o completo esvaziamento da atuação estatal, ou seja, que sirva de instrumento para se alcançar, dentro das limitações financeiras existentes, a universalização dos

<sup>13</sup> Ronald Reagan, do Partido Republicano, foi eleito presidente dos Estados Unidos em 1980 e reeleito em 1984, sendo que em 1988 conseguiu eleger seu vice (George Bush) (BEDIN, 1998, p. 98).

<sup>14</sup> “In defiance of the libertarian conclusions drawn by some on the New Right, in the UK and still more prominently in the US, the ‘freeing up’ of the economy was associated with the traditionally conservative imperatives of strengthening the ‘law and order’ state, a more aggressively nationalistic foreign policy, the reserval of minority rights, the glorification of ‘traditional Family life’ and a endorsement of the religious and moral crusade of the moral majority.” (PIERSON, 2007, p. 42).

direitos (KERSTENETZKY, 2006). Isso se dá por meio de uma política pública que, diante da falta de recursos, deixe de ser oferecida aos mais ricos, ou que deixe de beneficiar os que realmente não precisam de prestação estatal naquela área específica.

Por outro lado, tem-se que pode haver políticas verdadeiramente universalistas sem que com isso esteja efetivado o pretendido Estado social, na hipótese de serem mal projetadas e/ou executadas, ou quando não há recursos financeiros suficientes (ESPING-ANDERSEN, 1990). Exemplo disso é a concessão indiscriminada de benefícios sociais que, por sua amplitude, são fixados em valores que não permitem a inclusão social da parte da população mais carente (GARCIA, 2019, p. 62).

As políticas públicas focalizadas, que se mostram como uma adaptação dos direitos sociais ao novo contexto econômico mundial (neoliberal), têm como objetivo resolver pontualmente os problemas mais graves da sociedade, ou os problemas setores específicos, especialmente na tentativa de reparar ou aliviar a situação daqueles que não alcançaram as condições mínimas de sobrevivência. Esse tipo de política pode significar um razoável meio termo entre o Estado liberal e social, mas abre brechas para que se torne o pior dos dois mundos, seja pelo risco de negação de direitos fundamentais a determinado estrato da sociedade (a linha de corte pode ser traçada aquém do constitucionalmente devido), seja pela estigmatização do serviço e do próprio beneficiário, seja pelo custo havido para mapear o setor social destinatário do benefício estatal (KERSTENETZKY, 2006, p. 572).

Essas questões, especialmente no que toca à estigmatização do serviço

### ***As políticas públicas focalizadas, que se mostram como uma adaptação dos direitos sociais ao novo contexto econômico mundial (neoliberal), têm como objetivo resolver pontualmente os problemas mais graves da sociedade***

público focalizado, foram desenvolvidas na década de 1950 e 1960 por Titmuss, professor da London School of Economics (REISMAN, 2001, p. 91).

Primeiramente, é de se registrar que o autor baseia sua concepção de *Welfare State* na ideia de reparação daqueles que, na sua visão, são colocados (por toda a sociedade) em situação de vulnerabilidade. A sociedade moderna, para o autor, alcançaria seus objetivos (como inovação tecnológica e alta produtividade) a determinados custos, que é o da exclusão daqueles que não puderam se adaptar ou brigar por seus direitos, geralmente aqueles em situação de vulnerabilidade (financeira, social, familiar ou de saúde) (TITMUSS, 1968, p. 63)<sup>15</sup>. A dinâmica política, neste sentido, tenderia a obscurecer o fato de que os serviços públicos, consubstanciados nos direitos sociais, não são benefícios, mas uma parcial compensação pelos custos

e riscos sociais que são produto da rápida transformação da sociedade industrial-urbana, sendo parte do preço que se paga a algumas pessoas por fazerem parte do custo do progresso de outras (TITMUSS, 1968, p. 133). Assim, o fundamento dos direitos sociais deixaria de se estabelecer sobre uma eventual ideia de bondade do Estado para se fixar na ideia de compensação<sup>16</sup>.

A partir dessa ideia de direito à reparação pelos problemas ocasionados pelo progresso da sociedade, a política pública social não poderia significar apenas um alívio (política pública focalizada), devendo ser suficiente para restaurar o dano causado e resgatar a dignidade do indivíduo excluído, o que vai ao encontro à ideia de políticas públicas amplas e universais (TITMUSS, 1974, p. 89-90).

Além disso, o fundamento do Estado social não se coadunaria com políticas públicas de natureza focalizada também porque estas vêm carregadas do estigma do assistencialismo, incompatível com a ideia de compensação. No caso de políticas públicas focalizadas, tem-se a situação e em que o indivíduo deve buscar no mercado a satisfação de suas necessidades básicas e, apenas quando não obtiver sucesso, deve recorrer ao Estado. Na primeira tentativa (junto ao mercado), o indivíduo já experimenta um sentimento de rejeição, de exclusão e de impotência (TITMUSS, 1968, p. 89). Após, para ter direito às prestações estatais, tem que provar se enquadrar na situação de vulnerabilidade extrema necessária à concessão do benefício, como se dele fosse exigido um atestado de incapacidade (TITMUSS, 1968, p. 134). Neste sentido, o autor descreve o estigma atribuído àquele que passa

<sup>15</sup> A caracterização desse pensamento fica por conta de Resman (2001, p. 159): “A opens a railway and B makes a trip – but C loses his forest as a consequence of the sparks. D opens a factory and E buys his goods – but, the river polluted, F as a result can neither fish nor swim” (“A abre uma estrada de ferro e B faz a viagem – mas C perde sua floresta como consequência das faíscas. D abre uma fábrica e E compra seus produtos – mas, com o rio poluído, F não pode mais pescar ou nadar”, em tradução livre).

<sup>16</sup> Apesar de focar sua ideia de direito social com base na compensação a ser paga pela sociedade, Titmuss não ignora outras causas que podem colocar o indivíduo em situação de vulnerabilidade, inclusive os próprios atos da pessoa (TITMUSS, 1974, p. 89), mas questiona a possibilidade de se ter certeza sobre quando a responsabilidade pela exclusão social é do próprio cidadão e quando é da sociedade (TITMUSS, 1968, p. 134).



pelo constrangimento de precisar se assumir como incapaz de prover o seu sustento (em lugar de se apresentar como vítima dos riscos sociais inerentes à vida em sociedade) e, conseqüentemente, passa a não mais se achar merecedor do benefício ou no direito de exigir a prestação social da qual precisa (TITMUSS, 1968, p. 98-99). Neste ponto, a prestação deixa de ser um direito e passa a ser um favor (REISMAN, 2001, p. 102).

Por óbvio, se o indivíduo não se acha merecedor da prestação estatal, também não se acha no direito de questionar sua qualidade. Mesmo que quisesse questionar ou criticar eventual precariedade da atuação estatal, também não poderia, eis que pessoas em condição de vulnerabilidade possuem menos espaço na agenda política. Titmuss (1969) retrata, assim, o círculo vicioso entre focalização e precarização das políticas públicas: a seletividade impede a fruição dos serviços pela classe média que, por não se utilizar dos serviços públicos, passa a não mais se indignar com a precarização destes e a cada vez menos ansiar ser por eles atendida.

Essa situação pode ser constatada na realidade brasileira. Na saúde, pode-se verificar com mais clareza tal fenômeno, sendo certa a diminuição da utilização dos serviços públicos desta natureza por parte da classe média. Segundo o IBGE, da análise dos gastos brasileiros com saúde de 2010 a 2015, tem-se que os gastos privados já ultrapassaram os gastos públicos nesta área (BRASIL, 2017). Essas informações são também sistematizadas por Alvarenga (2011), que noticia o aumento da procura da classe média por programas privados de saúde e educação<sup>17</sup>.

A partir desse desencorajamento da utilização de serviços públicos, e juntamente com o estigma do

### ***A seletividade impede a fruição dos serviços pela classe média que, por não se utilizar dos serviços públicos, passa a não mais se indignar com a precarização destes e a cada vez menos ansiar ser por eles atendida***

assistencialismo antes referenciado, a classe média passa também a exigir o encolhimento dos gastos públicos com serviços sociais, o que aumenta a sua precarização (TITMUSS, 1974, p. 46). Esse é o fenômeno referenciado por Pierson (2007, p. 42), relativo ao surgimento da ideologia concebida como a “nova direita”, contrária à concepção antes hegemônica das virtudes Welfare State.

Desse raciocínio advém a conclusão de Titmuss (1969) no sentido de que a universalidade dos serviços públicos sociais é condição para o alcance da efetiva qualidade da atuação estatal: no momento que deixam de ser universais, os serviços públicos deixam de ser viáveis economicamente por parte do Estado especialmente por conta da questão cultural e política decorrente da concepção assistencialista. Analisando esta questão, Kerstenetzky (2012, p. 137) sistematizou indicadores dos países que se propõem a oferecer algum dos tipos de *Welfare State* e apontou a tese de que políticas universais foram mais eficientes para reduzir a pobreza do que políticas

focalizadas, validando, portanto, a conclusão alcançada pelo autor.

Esta conclusão também derivou da observação de Titmuss sobre o contexto histórico da Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial, em que a utilização de serviços públicos (especialmente de saúde) não era marcada pelo estigma do assistencialismo por ser destinada a grande parte da sociedade, mesmo em um contexto de endividamento público (TITMUSS, 1969; REISMAN, 2001, p. 134).

Neste sentido, Pierson (2007, p. 129) também salienta que a chamada era de ouro do *Welfare State* (destacada pelo grande investimento público mundial na área social nos trinta anos seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial) apenas foi possível por conta da ampliação da cobertura das políticas públicas para abarcar também a classe média, ao mesmo tempo que oportunizou empregos públicos no setor social a este estrato da sociedade.

Marshal (1967), também advogando em prol de um Estado universalista de bem-estar social, aponta a cidadania, ou seja, o direito à participação no processo decisório dos rumos da sociedade, como forma de se efetivar os direitos sociais já democraticamente estabelecidos. Isso seria possível a partir do momento em que efetivamente toda a sociedade efetivamente exigisse o cumprimento dos direitos sociais por ela democraticamente estabelecidos. Nessa leitura do Estado de bem-estar social como garantidor de direitos sociais politicamente reivindicados e constitucionalizados, as prestações do *Welfare State* são compreendidas como verdadeiros compromissos com todos os cidadãos, a partir de uma concepção essencialmente política de cidadania (KERSTENETZKY, 2012, p. 29).

<sup>17</sup> “De acordo com o DATASUS (2011), em 2008, 21% da população optou pela cobertura de planos de saúde privados, em 2003, pouco mais de 17% da população era coberta por planos de saúde privados. De acordo com o INEP (2010), escolas particulares responderam por pouco mais de 9% das matrículas no ensino fundamental em 2002, e por quase 12% em 2009.” (ALVARENGA, 2011).

### 3. O Papel das Desonerações Tributárias no Processo de Focalização das Políticas Públicas

Segundo o IPEA (GOMES, 2015, p. 37; GOBETTI e ORAIR, 2016, p. 7; ORAIR, 2015, p. 17), o Brasil possui uma carga tributária equivalente à média dos países da OCDE, gravitando em torno de 33% do PIB desde 2005<sup>18</sup>. Essa carga tributária como proporção do PIB cresceu cerca de 12 pontos percentuais, entre 1988 e 2010, alcançando o máximo de 34,9% em 2008 (KERSTENETZKY, 2012, p. 213; IPEA, 2011; CARVALHO, 2018; ORAIR, 2015, p. 20), patamar superior ao crescimento da carga tributária dos países da OCDE (KERSTENETZKY e GUEDES, 2018, p. 2098).

Pode-se dizer que grande parte do problema da tributação brasileira reside na regressividade da sua incidência (IPEA, 2011; GOBETTI e ORAIR, 2016), ocasionada por três motivos: a ampliação da base de contribuintes e a redução dos valores *per capita* a serem pagos, em sentido contrário ao do princípio da capacidade contributiva; a incidência tributária focada no consumo e na produção, em detrimento da incidência sobre a renda e a propriedade; grande utili-

***Na área da educação, Reisman (2001, p. 139) salienta o grande mercado de escolas primárias e secundárias privadas, usufruída em maior escola pelos indivíduos menos dependentes do Estado***

zação de política fiscal desoneratória, que privilegia pessoas com maior capacidade econômica.

O primeiro motivo pode ser considerado uma causa regressiva direta, decorrente da legislação relativa à tributação sobre a renda. Não obstante o princípio da capacidade contributiva ter sido constitucionalmente<sup>19</sup> previsto para todos os impostos no Brasil, bem como a norma constitucional relativa ao imposto sobre a renda<sup>20</sup> ter previsto alíquotas progressivas

para este tributo, a realidade brasileira aponta para uma alíquota efetiva regressiva deste imposto<sup>21</sup>.

O segundo seria uma causa regressiva indireta, decorrente da maior incidência tributária sobre o consumo de bens e serviços em detrimento da incidência sobre o capital ou o patrimônio imobiliário<sup>22</sup> (ORAIR, 2015; GOBETTI e ORAIR, 2016).

O terceiro, e mais importante para este estudo, é definido pela utilização sistemática de desonerações fiscais como instrumento de focalização dos serviços públicos e privatização do Estado social brasileiro, mas que acabam por privilegiar contribuintes com maior capacidade econômica.

No caso da saúde, especificamente, Leonetti (2003, p. 25) mostra que a regressividade desse gasto social está presente nas deduções<sup>23</sup> do imposto de renda decorrentes de desembolsos dos contribuintes com despesas médicas, eis que este benefício legal é garantido apenas às pessoas que auferem maior renda (que apresentam declaração completa de imposto sobre a renda), excluindo, portanto, a totalidade dos contribuintes que se encontram abaixo da linha de isenção<sup>24</sup>.

Na área da educação, Reisman (2001, p. 139) salienta o grande

<sup>18</sup> Em 2015, a carga tributária média dos países da OCDE foi de 34,27% do PIB, enquanto a brasileira foi de 32,05% (CARVALHO, 2018).

<sup>19</sup> CF/88: Art. 145. (...) § 1.º (BRASIL, 1988).

<sup>20</sup> CF/88: Art. 153. (...) III; (...) § 2.º (BRASIL, 1988).

<sup>21</sup> De acordo com o IPEA, a alíquota efetiva paga pela parte da sociedade que auferem entre R\$ 201 mil e R\$ 328 mil por ano é de 12,1%, caindo para 7% para aqueles que auferem renda em patamares superiores a R\$ 1,3 milhões (GOBETTI e ORAIR, 2016, p. 24). Uma das causas dessa distorção decorre da não tributação dos lucros das pessoas jurídicas distribuídos às pessoas físicas, que no Brasil são isentos de imposto sobre a renda. Caso fossem tributados, elevariam a alíquota efetiva deste imposto para 13,2% (caso a tributação fosse estabelecida em 15%) ou para 17,5% (caso a tributação se desse pelas alíquotas da tabela de imposto sobre a renda vigente) (GOBETTI e ORAIR, 2016). Outra causa dessa distorção decorre da dedutibilidade de certas despesas fictícias (juros de capital próprio) do imposto sobre a renda de pessoas jurídicas (GOBETTI e ORAIR, 2016, p. 32). Ambas as causas, todavia, não surgiram a partir da criatividade das autoridades tributárias brasileiras, mas possuem raízes em concepções de política econômica muito populares nas décadas de 1970 e 1980, que se convencionou chamar de agenda neoliberal.

<sup>22</sup> Comparando-se o Brasil com os países da OCDE, caso fossem considerados apenas os tributos indiretos (sobre bens e serviços), o país subiria do vigésimo para o segundo lugar no ranking dos países com maior carga tributária; se fossem considerados apenas os tributos diretos (sobre renda e patrimônio), o país cairia para o trigésimo lugar (ORAIR, 2015). Não se descuidar, aqui, da ideia que pode ser extraída na doutrina internacional no sentido de que a renda de uma pessoa também pode ser medida em função do seu consumo, como lembra Leonetti (2003, p. 20). Essa ideia, todavia, não se apresenta como a melhor simplesmente porque parte da renda de uma pessoa pode ser poupada ou investida, ao invés de gasta na aquisição de bens de consumo tributados (SOUZA, 1970). Ademais, o resultado da poupança do indivíduo que experimentou maior renda (e que, por ter poupado, foi tributado no mesmo patamar daquele que experimentou menor rendimento) costuma ser transformado em bens imóveis, cujo tributo (agora direto, sobre a propriedade) tem alíquotas menores. Isso é o que faz com que a tributação indireta sobre consumo (e produção) seja responsável por aumentar a desigualdade de renda medida de acordo com o Coeficiente de Gini (CARVALHO, 2018; IPEA, 2011, p. 4).

<sup>23</sup> Como se verá no decorrer desse trabalho, as deduções de base de cálculo de impostos consistem em desonerações tributárias, que tem natureza análoga à do gasto público direto. Em outras palavras: o governo pode optar por implementar a saúde efetuando pagamentos diretos ou abrindo mão de receitas tributárias que poderia vir a receber.

<sup>24</sup> No Brasil, desde 2015, são isentos do imposto sobre a renda os contribuintes que auferem rendimentos mensais de até R\$ 1.903,98 (art. 1.º, IX, Lei 11.482/2007, com redação dada pela Lei 13.149/2015).

mercado de escolas primárias e secundárias privadas, usufruída em maior escala pelos indivíduos menos dependentes do Estado, que são beneficiadas por incentivos fiscais consubstanciados na possibilidade de dedução das mensalidades escolares do imposto sobre a renda das pessoas físicas.

Por óbvio, em um contexto de alta carga tributária, torna-se mais fácil ao governo utilizar-se do expediente de desonerações tributárias para veicular políticas públicas em diversas áreas (IPEA, 2011), e esse panorama foi recentemente ampliado no país por conta de dois fatos: (a) utilização de contabilidade criativa governamental, nos anos de 2013 e 2014, a fim de possibilitar a dedução das desonerações tributárias da meta de superávit primário do governo federal<sup>25</sup>; e (b) a aprovação da EC 95/2016 (BRASIL, 2016), por meio da qual se instituiu o “Novo Regime Fiscal” e se estabeleceu limitações aos gastos públicos diretos até o ano 2036<sup>26</sup>.

A grande questão, todavia, é que a utilização sistemática desse instrumento de política pública gera reflexos no Estado social, geralmente para lhe retirar a universalidade que lhe é inerente. Como dito, o processo de focalização dos serviços públicos acarreta na precarização destes, o que significa o esvaziamento dos direitos de segunda dimensão constitucionalmente estabelecidos como fundamentais e o comprometimento dos direitos humanos por eles representados (TITMUSS, 1968; TITMUSS, 1969; TITMUSS, 1974).

Isso se dá, primeiramente, porque as desonerações tributárias, por natureza, reduzem o orçamento público, o que reflete nas áreas sociais mais sensíveis, impedindo a ampliação da cobertura estatal (LIMA, 2017). Em segundo lugar, porque, na medida em

***Isso se dá,  
primeiramente, porque  
as desonerações  
tributárias, por  
natureza, reduzem o  
orçamento público, o  
que reflete nas áreas  
sociais mais sensíveis,  
impedindo a ampliação  
da cobertura estatal***

que se confere descontos tributários pela utilização de serviços sociais privados, tem-se um processo de transferência ao mercado das prestações sociais, o que faz com que os serviços residuais sejam prestados pelos governos de maneira focalizada, estigmatizados pela ideia de assistencialismo em detrimento da ideia de direito ou de compensação (TITMUSS, 1968). Em terceiro lugar, porque é grande a dificuldade de se controlar a efetividade desse tipo de política, o que compromete a avaliação das prestações sociais veiculadas por este instrumento (HENRIQUES, 2010). Em quarto lugar, por conta dos problemas relativos a sua eventual falta de legitimidade, na hipótese de seu direcionamento a grupos específicos (com maior poder de *lobby*) por um processo decisório democrático meramente formal, o que pode ocasionar o estabelecimento de uma classe de privilegiados (NABAIS, 1998).

Fixada esta ideia, tratar-se-á, a seguir, do panorama das desonerações tributárias brasileiras, a fim de

**1.º Colocado**

que se possa constatar, no contexto brasileiro, a problemática até agora tratada.

**4. As Desonerações Tributárias Brasileiras e a Injustiça Social**

**4.1. Os gastos tributários sociais brasileiros**

A desonerações tributárias utilizadas como vetores de políticas econômicas, servindo como incentivos setoriais, atração de investimentos ou políticas econômicas anticíclicas, são classificadas como *gastos tributários econômicos* (gastos indiretos setoriais) (BRASIL, 2017). De outro lado, tem-se os gastos tributários sociais (*gastos indiretos sociais*), consubstanciados em desonerações tributárias concedidas aos indivíduos que utilizam serviços sociais prestados pelo mercado e às respectivas empresas prestadoras (BRASIL, 2017).

Para o ano de 2018, comparando-se a estimativa das desonerações tributárias apresentada pela RFB no Demonstrativo dos Gastos Tributários (BRASIL, 2017) e a previsão orçamentária de gastos diretos apresentada pelo Senado Federal (BRASIL, 2018), tem-se que 29,27% (Anexo I) dos gastos brasileiros com as políticas públicas (econômicas ou sociais) são efetivados por desonerações tributárias, e que políticas nas áreas de comércio e serviços, ciência e tecnologia, indústria e habitação são efetuadas majoritariamente por este tipo instrumento.

De acordo com o demonstrativo, os gastos tributários, em 2018, concentraram-se nas áreas de comércio e serviços (28,49%), trabalho (15,31%), saúde (13,77%), indústria (11,26%), agricultura (9,47%), assistência social (4,99%), educação (4,65%), habitação (3,79%), ciência

<sup>25</sup> Em 2013 e 2014, as LDOs brasileiras passaram a admitir a possibilidade de dedução das desonerações tributárias das metas de superávit primário estabelecidas (exemplo: art. 3.º, Lei 12.708/2012; art. 3.º, Lei 12.919/2013).

<sup>26</sup> Sendo limitados os recursos para criação de despesa vinculada a determinada política pública, por certo o governo resta ainda mais incentivado a optar pela alternativa de efetuar referida política por meio da desoneração tributária, ainda mais quando a receita renunciada neste processo não afeta a meta econômica estabelecida no orçamento público (GARCIA, 2019, p. 78).

e tecnologia (3,60%), transporte (1,77%), energia (1,41%), cultura (0,62%), direitos da cidadania (0,54%), desporto (0,18%), defesa nacional (0,03%) e organização agrária (0,02%).

As políticas sociais mais relevantes financeiramente são concentradas nas áreas do trabalho, da saúde e da educação, sendo estas justamente aquelas que dão forma ao Estado social e que permitem a efetivação de direitos humanos mais básicos, como o da dignidade da pessoa humana. As desonerações tributárias nas respectivas áreas são de R\$ 43.390.065.284 (trabalho), R\$ 39.054.430.643 (saúde) e R\$ 13.189.843.726 (educação), enquanto as respectivas despesas diretas são da ordem de R\$ 119.990.065.284 (trabalho), R\$ 160.424.430.643 (saúde) e R\$ 127.089.843.726 (educação), o que significa dizer que um quarto das políticas governamentais federais nessas áreas são instrumentalizadas pela forma indireta de despesa, em vez de serem estabelecidas por meio de gastos públicos diretos.

Para trazer outro exemplo, tem-se que, na área da ciência e tecnologia (que não se trata de área social, mas que poderia se relacionar com a educação), o TCU identificou que as receitas renunciadas em 2012 com programas de incentivo ao desenvolvimento de pesquisas (R\$ 5.515.022.700) significaram um montante 2,4 vezes maior do que os gastos diretos orçados para o Ministério da Ciência e Tecnologia, ou três vezes os gastos efetivamente realizados (BRASIL, 2014, p. 22).

### 4.2. Os gastos tributários econômicos brasileiros

Como dito, as desonerações tributárias utilizadas como vetores de políticas econômicas servem de incentivos setoriais, de atração de investimentos ou de políticas econômicas anticíclicas, sendo

**Na área da ciência e tecnologia (...), o TCU identificou que as receitas renunciadas em 2012 com programas de incentivo ao desenvolvimento de pesquisas (R\$ 5.515.022.700) significaram um montante 2,4 vezes maior do que os gastos diretos orçados para o Ministério da Ciência e Tecnologia**

classificadas como *gastos tributários econômicos* (gastos indiretos setoriais) (BRASIL, 2017). Dentre as desonerações tributárias relativas às áreas sociais antes descritas, todavia, tem-se diversas políticas que também podem ser caracterizadas como de estímulo de setores econômicos, embora também possam gerar benefícios sociais.

Desonerações como deduções de gastos privados com saúde e educação do imposto sobre a renda de pessoa física correspondem a um gasto tributário social, eis que relativos à substituição do Estado pela iniciativa privada na prestação desses serviços. No mesmo sentido, a desoneração tributária concedida a entidades sem fins lucrativos prestadoras de serviços de saúde e educação, bem como as deduções oferecidas às pessoas jurídicas relativamente aos gastos com saúde dos seus empregados e às doações feitas nas áreas de saúde e educação.

Por outro lado, desonerações concedidas a setores da economia cujo crescimento reflete em melhorias nas áreas de saúde e educação

(ou aumento da taxa de emprego), todavia, fazem parte de uma área cinzenta que permite serem vistas como meros incentivos fiscais econômicos (gasto tributário setorial) (GARCIA, 2019, p. 145). É o caso dos benefícios fiscais relativos a produtos como água mineral, livros, veículos escolares, medicamentos e equipamentos hospitalares. É também o caso daqueles conferidos a determinados setores da indústria que tiveram sua cota patronal substituída como forma de estimular a abertura de novos postos de trabalho, a entidades de educação com fins lucrativos vinculados ao PROUNI e a construtoras em relação a obras em estabelecimentos de educação infantil.

Nesses casos, por mais que se possa presumir que o desenvolvimento econômico desses setores produtivos pode ter reflexo positivo nos índices sociais, nem sempre são estabelecidas contrapartidas para a concessão do benefício (GARCIA, 2019, p. 145). Considerando-se que a desoneração é concedida em caráter geral, pode-se cogitar a hipótese de o benefício tributário não refletir efetivamente nos preços. Em um regime de concorrência, seria natural o reflexo do benefício fiscal nos preços praticados, mas muitos autores apontam que as desonerações concedidas no âmbito do Plano Brasil Maior (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012), por exemplo, não ajudaram a reduzir os preços e a aumentar a taxa de emprego, havendo quem se refira expressamente à apropriação dessas vantagens tributárias, na forma de lucro, pelas empresas (CARVALHO, 2018).

Veja-se, por exemplo, o caso da redução das alíquotas de PIS e de COFINS sobre a receita decorrente da venda de água mineral, que foi prevista na ordem de R\$ 81.690.837 para o ano de 2018 (BRASIL, 2017). Esta desoneração foi veiculada pelo art. 76 da Lei 12.715/12, originada da Medida

Provisória 563/2012, em cujo texto original não havia sido prevista<sup>27</sup>. Durante o processo legislativo, foi aprovada uma emenda<sup>28</sup> com a seguinte justificativa:

*“A emenda que ora apresentamos tem por finalidade garantir subvenção econômica para a água mineral nas embalagens de 1,5 a 2.0 litros.*

*A prevenção de doenças pelo consumo de água pura traduz economia ao Estado relativamente à saúde pública, visto que, segundo dados da OMS, 65% das internações hospitalares são decorrentes de doenças de origem hídrica.*

*Justifica-se a redução do PIS/PASEP e da COFINS para as águas minerais, somente nas embalagens de 1,5 a 2.0 litros (de consumo predominantemente familiar), para que a população possa ter amplo acesso a esse maravilhoso alimento, advindo da natureza, para melhor qualidade da vida do cidadão brasileiro.” (BRASIL, 2012).*

Ante a essa pífia justificativa, tem-se que a única forma de se enquadrar tais gastos como sociais, e não como de incentivo à economia, é fazendo a comparação entre a receita renunciada e o gasto direto equivalente, como orienta a OCDE (2010). Em outras palavras: tratando-se de uma política públi-

***Se não há sequer tentativa de se mensurar os gastos sociais da desoneração tributária, fica difícil seu enquadramento como uma política pública social, podendo, portanto, ser considerada uma medida anticíclica***

ca voltada à saúde preventiva, a verificação da sua eficiência passa pela correlação do valor renunciado com o ganho decorrente do alívio financeiro ocasionado ao Sistema Único de Saúde. Ou, ainda, por sua correlação com outra despesa pública direta, relativa a investimentos para melhoria da qualidade da água encanada ou para aquisição de aparelhos de filtragem para a população carente. Sem isso, tem-se o estabelecimento de um gasto tributário setorial que pode significar um privilégio injustificado, do

qual resulta a diminuição da arrecadação e o comprometimento do financiamento das políticas públicas sociais a serem prestadas pelo Estado (GARCIA, 2019, p. 147).

Outro exemplo deste fenômeno é a substituição da contribuição sobre a folha de salários de determinados setores da economia por um adicional nos tributos incidentes sobre o faturamento, veiculada pelas Leis 12.546/2011 e 12.715/2012 como forma de estimular a taxa de empregabilidade dos respectivos setores<sup>29</sup>. Sobre esta política, o IPEA realizou uma avaliação quantitativa do impacto sobre o volume de empregos dos setores beneficiados, em comparação com os demais, e a conclusão foi a de que os resultados obtidos apontam para a ausência de efeitos da política sobre o volume de empregos<sup>30</sup> (GARCIA, SACHSIDA e CARVALHO, 2018).

Desta forma, se não há sequer tentativa de se mensurar os gastos sociais da desoneração tributária, fica difícil seu enquadramento como uma política pública social, podendo, portanto, ser considerada uma medida anticíclica implementada para estimular o crescimento da economia a partir de alívios tributários conferidos a empresas, que podem ou não estar em dificuldade (GARCIA, 2019, p. 148).

27 A proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem 115 do Poder Executivo, com o objetivo específico de alterar a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica, instituir o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica, o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência, o Programa Um Computador por aluno e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores.

28 Por ter sido criada por emenda durante o processo legislativo, a proposta foi veiculada sem qualquer comprovação do impacto orçamentário ou de medidas de compensação pelo Poder Executivo. Por ocasião da propositura da emenda, também não se tratou deste impacto, tendo o conteúdo da proposta se limitado à justificativa acima transcrita (BRASIL, 2012). Considerando o estudo realizado pela RFB em 2018 (BRASIL, 2018), relativamente às efetivas renúncias de receita da União de 2012 a 2015, mais as projeções para 2016 a 2018, tem-se que a União efetuou um gasto indireto na ordem de R\$ 438.422.007 a este título.

29 A primeira norma adveio da MP 540/2011, justificada pela crescente substituição dos empregos formais por relações informais de trabalho. Na ocasião, o Poder Executivo indicou um gasto tributário de R\$ 1.654.000.000 para 2011 e 2012, a ser compensado com as receitas provenientes do saldo da arrecadação decorrente do aumento do IOF por meio do Decreto 7.458/2011 (BRASIL, 2011). A segunda norma adveio da MP 563/2012, com a mesma justificativa e indicação de gasto tributário de R\$ 12.545.000.000 (BRASIL, 2012). Não houve menção acerca da adequação do valor renunciado às normas orçamentárias vigentes ou a medidas de compensação.

30 “A despeito das intenções positivas da lei de desoneração, pode-se dizer que, pelas avaliações *ex post* já realizadas, o que inclui o presente estudo, não há evidências robustas de efeitos reais positivos da desoneração. Sobre a geração de empregos, este resultado está se consolidando. Nas demais dimensões, as avaliações existentes, a despeito da validade dos pressupostos de identificação de impacto, pelo menos indicam que a correlação entre a desoneração e a *performance* do mercado de trabalho é também baixa. Assim, em função da magnitude da renúncia fiscal concedida pela desoneração, a revisão da desoneração é uma proposta para o debate.” (GARCIA, SACHSIDA e CARVALHO, 2018, p. 35).

### 4.3. Os programas de perdão de dívida para estímulo da economia (REFIS, PAES, PAEX, REFIS DA CRISE, REFIS DA COPA, PERT e PERT-SN) e desenvolvimento de áreas sociais (PROSUS, PROIES, PROFUT)

Outra questão que merece destaque são os gastos tributários setoriais nos quais o benefício não é conferido na forma de desoneração tributária prévia, mas por meio de perdão de dívida já lançada e contabilizada no orçamento público. Geralmente são tratados como programas excepcionais de recuperação da economia, servindo de alívio tributário a empresas em tempos de crise. Todavia, conforme relatado pela RFB (2017), o governo federal brasileiro implementou quase 40 (quarenta) programas dessa natureza nos últimos 18 (dezoito) anos, o que compromete a excepcionalidade deste tipo de medida.

Trata-se, aqui, dos programas de desoneração tributária como o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) da Lei 9.964/00, o Parcelamento Especial (PAES) da Lei 10.684/03, o Parcelamento Excepcional (PAEX) da MP 303/06, o Refis da Crise da Lei 11.941/09, a reabertura do Refis da Crise pela Lei 12.865/13, o Refis da Copa da Lei 12.996/14, o Programa de Regularização Tributária da Lei 13.496/2017, e o Programa de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (PERT-SN) da LC 162/2018.

Todos esses programas estabeleceram prazos diferenciados para regularização tributária dos contribuintes inadimplentes, juntamente com descontos sobre juros, multa e demais encargos, os quais alcançaram o patamar de 100%. A renúncia

### *A reiteração deste tipo de programa, desta forma, tem um inegável efeito sobre as contas públicas, que consiste na mitigação da aceitação social do tributo e na consequente queda do recolhimento voluntário dos tributos*

de receita incorrida pelos principais programas dessa natureza implementadas desde 2008 foi estimada pela RFB em R\$ 175 bilhões de reais (BRASIL, 2017). Quanto aos seus objetivos, não se identificou estudos sobre os impactos das medidas sobre o desempenho das empresas e o crescimento da economia, ou mesmo dos benefícios sociais que delas poderiam advir, o que faz com que tais programas se apresentem como mero resultado da cooptação do interesse público por atores privados no âmbito do processo decisório-orçamentário. Neste ponto, reitera-se que a mídia vem denunciando, há tempos, a adoção de programas fiscais de desoneração tributária implementados pelo governo federal brasileiro de maneira direcionada a parlamentares (CUNTO e RIBEIRO, 2018), a seus financiadores de campanha eleitoral (GÓIS, 2017) e a diversas empresas atuadas por corrupção (WIZIACK e CARNEIRO, 2018).

Ademais, tem-se que, a partir do histórico de políticas dessa natureza implementadas pelo governo

federal, torna-se razoável presumir que outros programas serão criados no futuro, o que faz aumentar a tendência de inadimplemento dos contribuintes (BRASIL, 2017). Torna-se razoável, neste sentido, que o contribuinte cogite atrasar o recolhimento do tributo, tendo em vista a possibilidade de, no futuro, vir a ter por perdoado os juros e multas decorrentes do atraso, ainda mais se esta for a prática dos seus concorrentes (GARCIA, 2019, p. 150). A reiteração deste tipo de programa, desta forma, tem um inegável efeito sobre as contas públicas, que consiste na mitigação da aceitação social do tributo e na consequente queda do recolhimento voluntário dos tributos. Segundo a RFB (BRASIL, 2017), pode-se chegar a essa conclusão a partir da análise da quantidade de contribuintes que desistem de se manter nos referidos programas, abrindo mão dos benefícios conferidos, para voltar à situação de inadimplência<sup>31</sup>.

Além disso, pôde-se verificar nos últimos anos, também outros três programas de perdão de dívidas, mas agora em relação a áreas sociais como saúde, educação e esporte. E o mais impressionante é que nenhuma delas foi referenciada no demonstrativo governamental utilizado como referência neste estudo, não obstante o alto valor das receitas renunciadas.

Primeiramente, trata-se do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), criado e reformulado pelo governo federal por meio das Leis 12.688/12 e 12.989/14, consistente em um programa de recuperação financeira das instituições privadas de ensino superior criadas por lei estadual ou municipal e que não fossem preponderantemente

31 De acordo com o levantamento, 90,92% dos contribuintes foram excluídos do REFIS, 66,32% foram excluídos do programa de 2003 (PAES) e 59,98% foram excluídos do programa de 2006 (PAEX) (BRASIL, 2017).

mantidas com recursos públicos<sup>32</sup>.

Em segundo lugar, faz-se referência ao Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área da Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde (PROSUS), criado por meio da Lei 12.873/2013<sup>33</sup>.

Na esteira das políticas antes descritas, mas alheio à área da saúde e da educação, faz-se referência ao Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT), criado por meio da Lei 13.155/2015<sup>34</sup>.

Por mais que tais entidades exerçam atividade de interesse social, esses programas podem ser analisados também sob a ótica da cooptação do interesse público por parte do interesse privado, uma vez que não se esconde a concessão de benefícios a entidades de natureza eminentemente privada, as quais, embora sem fins lucrativos, atuam em concorrência com outras entidades (GARCIA, 2019, p. 144). No caso, deixaram de recolher seus tributos, enquanto os concorrentes mantiveram-se adimplentes.

#### **4.4. A falta de planejamento da política fiscal desoneratória brasileira e o descompromisso com as normas orçamentárias**

Na maior parte das vezes, como assinala Torres (1995, p. 52), as desonerações tributárias realizadas no Brasil consubstanciam-se em verdadeiros privilégios (de caráter regressivo e pouco redistributivo) travestidos

### ***Não existem estudos embaixadores das medidas legais desoneratórias adotadas, nem controle de sua eficiência, e isso abre espaço para influência dos interesses privados dos prestadores destes serviços no processo decisório público***

de políticas públicas de desenvolvimento. Além disso, na maioria dos casos não há qualquer preocupação quanto à análise da economicidade e da eficiência no uso desses recursos (ALVARENGA, 2012), sem falar na falta de transparência e na influência dos interesses privados na aprovação destes programas (PAES, 2014), o que violaria, segundo Torres, o princípio da isonomia (TORRES, 1995). Essa questão já havia sido levantada pela literatura brasileira em 2000 (ALMEIDA, 2000), tendo se mantido como ponto incontroverso nos dias atuais (OCKE-REIS, 2018).

Neste sentido, a partir do estudo das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União sobre o tema (BRASIL, 1998; BRASIL, 2010; BRASIL, 2011; BRASIL, 2012; BRASIL, 2012; BRASIL, 2013; BRASIL, 2013; BRASIL, 2014; BRASIL,

2014; BRASIL, 2007), pode-se perceber que as medidas de desoneração tributária brasileiras são costumeiramente propostas desacompanhadas de instrumentos adequados de controle, o que impede a verificação do alcance dos objetivos propostos no âmbito dos direitos sociais ou de desenvolvimento econômico.

A partir de informações prestadas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, o TCU constatou que poucos são os casos em que os programas de desoneração tributária estão vinculados a uma política pública formal, com objetivos, indicadores e metas, sendo que muitos órgãos sequer entendem o gasto tributário como um meio de financiamento de política pública (BRASIL, 2014, p. 26). Em outras palavras: não existem estudos embaixadores das medidas legais desoneratórias adotadas, nem controle de sua eficiência, e isso abre espaço para influência dos interesses privados dos prestadores destes serviços no processo decisório público (PAES, 2014).

Em relação à avaliação dos programas, o TCU constatou que o governo federal brasileiro não realiza nenhuma avaliação específica, com exceção da avaliação realizada em face do programa de desoneração da folha de pagamento implementado em 2011 (BRASIL, 2014, p. 22). Nesse único caso em que foi realizada a avaliação, todavia, o IPEA concluiu que, em comparação com os demais setores da economia não beneficiados, a medida não alcançou o efeito almejado de reduzir a taxa de desemprego (GARCIA, SACHSIDA e CARVALHO, 2018)<sup>35</sup>.

32 O benefício se deu por meio da concessão de moratória da dívida tributária federal das referidas instituições pelo prazo de 12 (doze) meses, seguida da remissão e anistia total da parte da dívida referente às autuações e do rolamento da dívida remanescente pelo prazo de 15 (quinze) anos, a ser paga em função de um percentual do seu faturamento.

33 O benefício se deu por meio de uma moratória da dívida tributária federal das referidas instituições por 180 (cento e oitenta) meses, além da remissão da dívida na proporção em que forem sendo quitados os tributos correntes da instituição.

34 Trata-se da tentativa governamental de sanar as contas das entidades profissionais de futebol, proposta por meio de parcelamento em 20 anos das dívidas das referidas entidades para com a União, seguida do perdão de parte considerável do débito (70% das multas, 40% dos juros e 100% dos encargos legais).

35 Embora os autores do estudo tenham concluído pela validade da premissa de que a desoneração da folha de salário foi de ter reflexo positivo na formalização de relações trabalhistas, a manutenção da medida, em um contexto em que os resultados se mostraram ineficientes, faz com que o benefício tributário possa ser considerado privilégio odioso, ainda mais se for considerada a grandeza das receitas públicas renunciadas (GARCIA, SACHSIDA e CARVALHO, 2018, p. 35).

Essas questões ganham relevância especialmente a partir do estudo efetuado por Pires (2014) quanto ao crescimento do PIB no período de 1996 a 2012, segundo o qual se pode concluir que, para cada real gasto em investimentos públicos diretos no Brasil, aumentava-se R\$ 1,40 no PIB, enquanto cada real desonerado da carga tributária apenas levaria a um aumento de R\$ 0,28. Diante disso, torna-se ainda mais necessária a apresentação de justificativas para o estabelecimento de qualquer política fiscal desoneratória.

Por si só, esse problema ocasiona injustiça social, conforme tratado no item 4.2, não se podendo garantir resultados positivos das políticas públicas sociais veiculadas por meio de desoneração tributária quando não se faz qualquer controle ou avaliação dos benefícios conferidos à iniciativa privada a este título.

Todavia, além disso, pode-se também verificar no Brasil uma política fiscal desoneratória descompromissada com o equilíbrio orçamentário. Neste sentido, tem-se que a CF/88 obriga que o projeto da Lei Orçamentária Anual seja acompanhado do demonstrativo regionalizado dos efeitos das renúncias de receita dos programas de desoneração tributária<sup>36</sup>, enquanto a Lei de Responsabilidade

Fiscal determina que a norma concessora ou ampliadora destes benefícios esteja acompanhada da certificação de sua adequação orçamentária ou da propositura de medidas financeiras de compensação<sup>37</sup>. Na prática, no entanto, a União, os Estados e os Municípios vêm concedendo incentivos sem o cumprimento desses requisitos (HARADA, 2011).

No caso da desoneração tributária da água mineral, por exemplo, constata-se, a partir da análise da proposta<sup>38</sup> (de apenas uma página e composta apenas pela justificativa da medida), que esta política foi apresentada desacompanhada da estimativa do seu impacto financeiro, da comprovação de sua adequação às normas orçamentárias vigentes e das medidas de compensação pertinentes (GARCIA, 2019, p. 163).

No caso da desoneração da folha de salários (Leis 12.546/2011 e 12.715/2012), tem-se que as mensagens de encaminhamento das MPs 540/2011 e 563/2012 pelo Poder Executivo indicaram, respectivamente, um gasto tributário na ordem de R\$ 1.654.000.000 e R\$ 12.545.000.000 para o ano de sua aprovação e os dois seguintes. Todavia, não foi esclarecido como se alcançou tais patamares e, portanto, não foi justificada a metodologia de cálculo. Em relação à adequação

das normas orçamentárias vigentes, tem-se que na primeira medida provisória foi indicada à compensação a arrecadação decorrente do aumento do IOF por meio do Decreto 7.458/2011, enquanto na segunda o governo quedou-se silente neste tocante.

Em relação ao PROIES, das Leis 12.688/12 e 12.989/14, analisando-se a tramitação do Projeto de Lei 6.809/2013, que culminou na promulgação do benefício, verifica-se que a estimativa do impacto financeiro da medida indicou o valor de R\$ 17.300.000. Os valores perdoados, no entanto, foram muito superiores. Em resposta a pedido<sup>39</sup> formulado ao governo federal com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), obteve-se a informação de que haviam sido remetidos até 2018 o montante de R\$ 516.709.239,02, valor 30 (trinta) vezes superior ao planejado (GARCIA, 2019, p. 164).

Em relação ao PROSUS, percebeu-se que a desoneração foi inserida no corpo da MP 619/2013, inicialmente encaminhada para estabelecimento de medidas diversas<sup>40</sup>, sendo que apenas em relação a estas medidas iniciais as estimativas orçamentárias foram feitas pelo Poder Executivo. Em resposta a pedido<sup>41</sup> formulado ao governo federal com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), obteve-se a

36 CF/88: "Art. 165. (...) § 6.º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia."

37 LC 101/00: "Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição."

38 Emenda na Comissão Mista 181/2012 à MPV 563/12 (BRASIL, 2012).

39 Pedidos realizados pelo autor em 17.04.2018 (Processo administrativo16853.002971/2018-21) e 28.11.2018 (Processo administrativo 16853.008074/2018-21).

40 "MEDIDA PROVISÓRIA N.º 619, DE 6 DE JUNHO DE 2013. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários; altera as Leis n.º 8.212, de 24 de julho de 1991 e n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a condição de segurado especial, o Decreto-Lei n.º 167, de 14 de fevereiro de 1967 e a Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para dispor sobre prazos do penhor rural, e as Leis n.º 12.096, de 24 de novembro de 2009 e n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011; atribui força de escritura pública aos contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar n.º 93, de 4 de fevereiro de 1998, celebrados por instituições financeiras por meio de instrumentos particulares; institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água -- Programa Cisternas; e dá outras providências." (BRASIL, 2013).

41 Pedido realizado pelo autor em 17.04.2018 (Processo administrativo16853.002972/2018-75).



informação de que os valores a serem remetidos (na medida em que os tributos correntes forem adimplidos) superaram a casa dos R\$ 3.000.000.000 (GARCIA, 2019, p. 165).

O PROFUT, por sua vez, originou-se da MP 671/2015, cuja mensagem de encaminhamento feita pelo Poder Executivo não fez menção a qualquer estimativa de impacto financeiro ou a medidas de adequação. Do parecer emitido antes da votação, o relator limitou-se a afirmar “embora envolva certo volume de perda de receita, isso não coloca em risco o equilíbrio do orçamento” porque “muito provavelmente, os parcelamentos especiais incentivarão o pagamento de débitos que, sem eles, não seriam recebidos, criando condições para que contribuintes em atraso com o Fisco possa regularizar dívidas atrasadas, o que, na melhor das hipóteses, pode gerar aumento de arrecadação” (BRASIL, 2015). Apesar de nenhum estudo constar do processo legislativo analisado, a RFB, em resposta a pedido<sup>42</sup> apresentado com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o governo federal informou que apenas após a criação do programa é que fora realizado estudo acerca do impacto do benefício, tendo sido calculada uma renúncia de receita máxima na ordem de R\$ 1.013.165.084,24<sup>43</sup> (GARCIA, 2019, p. 166).

Essa prática descrita, de criação de políticas públicas por meio de desonerações tributárias alheias ao orçamento público mostra-se injusta porque tem o condão de comprometer a saúde financeira do ente público, o que reflete nas graves crises econômicas ocorridas no Brasil, as quais geram impacto maior na vida dos mais pobres.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo desse estudo é validar a tese de que o uso de desoneração tributária como instrumento de políticas públicas sociais pode ocasionar injustiça.

Conforme tratado no item 2, a concessão de desonerações tributárias ao mercado para promoção de uma política social privatizada pode promover injustiça social por ocasionar a precarização de serviços públicos (TITMUSS, 1968; ESPING-ANDERSEN, 1999; PIERSON, 2007; KERSTENETZKY, 2006). Para resumir o tema, retoma-se a problemática natural relativa a este processo, retratada por Titmuss (1974, p. 46) como um círculo vicioso entre focalização e precarização das políticas públicas: a seletividade ou focalização das prestações estatais impede sua fruição classe média que, por não se utilizar dos serviços públicos, passa a não mais se indignar com a precarização destes e a cada vez menos ansiar ser por eles atendida, retirando-se do debate acerca do tema e passando a exigir que os gastos públicos neste setor sejam cada vez mais diminutos.

Vale lembrar também, neste sentido, as conclusões de Marshal (1967), relativas à queda no senso de cidadania em relação aos direitos sociais, na medida em que o estigma assistencialista dos serviços focalizados prestados pelo Estado faz com que seus beneficiários, consubstanciados na parcela mais carente da sociedade, deixem de se ver como destinatários de direitos sociais e, assim, deixem de se achar no direito de exigir serviços públicos de qualidade.

Neste processo, aqueles direitos humanos mais básicos passam a ser relevados pela própria sociedade que, quando os vê minimamente

## 1.º Colocado

atendidos pelo Estado, não os enxerga como direitos fundamentais (GARCIA, 2019, p. 170).

Mesmo nesses casos, todavia, tem-se uma certa prestação estatal do bem-estar social prometido pela CF/88, embora de maneira indireta (HOWARD, 1997). O problema, como dito, é relacionado com o processo de privatização dos serviços de natureza constitucionalmente pública, a ser utilizado especialmente por quem pode pagar – que está inserido no mercado de trabalho – o que culmina numa regressividade do sistema de gastos públicos que faz com que esta política pública se afaste dos princípios básicos previstos na CF/88, como redução da desigualdade social e erradicação da pobreza.

Além disso, a injustiça social pode ser intensificada – e, como visto, no Brasil, de fato o é – pela falta de planejamento, mensuração e controle das desonerações tributárias, que por conta disso acabam assumindo a forma de privilégios odiosos conferidos a setores da sociedade sem qualquer compromisso direto com o alcance da finalidade social da política pública implementada. Incongruente, portanto, com os objetivos constitucionais estabelecidos, como o da redução das desigualdades sociais e o da construção de uma sociedade justa e solidária.

Por fim, tem-se que problemática relativa a criação de políticas públicas sociais por meio de programas de desoneração tributária alheias ao orçamento público ou descompromissados com o seu equilíbrio, o que tem o condão de prejudicar a saúde financeira do Estado e de ocasionar crises econômicas com reflexos relevantes sobre a vida daqueles que mais precisam da ajuda estatal.

Acredita-se, assim, ter alcançado o objetivo proposto. ■

42 Pedido realizado pelo autor em 17.04.2018 (Processo administrativo 16853.002973/2018-10).

43 Estimativa realizada em relação aos tributos administrados pela RFB, inscritos ou não em dívida ativa da União, não estando considerados os valores relativos aos benefícios concedidos às dívidas perante o Banco Central do Brasil e àquelas decorrentes de penalidades impostas pelo Ministério do Trabalho e Emprego por violação às normas de medicina e segurança do trabalho.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, F. C. R. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 84, p. 19-62, 2000.

ALVARENGA, L. V.-B. A focalização e universalização na política social brasileira: opostos e complementares. **Textos para discussão (Cede-UFF)**, Niterói, v. 56, 2011.

ALVARENGA, L. V.-B. Gastos Tributários Sociais – Como estamos? **Textos para discussão (Cede-UFF)**, Niterói, v. 64, 2012.

AVI-YONAH, R. S. Globalization, tax competition and the fiscal crises of the welfare state. **Harvard law review**, v. 113, n. 7, p. 1.572-1.676, 2000.

BARROSO, L. R. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BEDIN, G. A. **Os direitos do homem e o neo-liberalismo**. 2. ed. Ijuí: UNIJUI, 1998.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 100 p.  
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Brasília, 1988.

BRASIL. **Acórdão n. 674/1998 (Processo n. 022.902/1994-5)**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 1998.

BRASIL. **Acórdão n. 1.690/2007 (processo n. 010.107/2007-8)**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2007.

BRASIL. **Acórdão n. 747/2010 (Processo n. 015.052/2009-7)**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2010.

BRASIL. **Acórdão n. 3.137/2011 (Processo n. 030.315/2010-7)**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2011.

BRASIL. Lei n. 12.546, de 14 de dez. de 2011. **Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; e dá outras providências**, Brasília, 2011.

BRASIL. Mensagem da Presidência da República n. 297/2011. **Encaminha a MP n. 540/2011**, Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=910708&filename=MSC+297/2011+%3D%3E+MPV+540/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=910708&filename=MSC+297/2011+%3D%3E+MPV+540/2011)>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Acórdão n. 2.766/2012 (Processo n. 015.511/2012-0)**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2012.

BRASIL. **Acórdão n. 3.437/2012 (Processo n. 015.052/2009-7)**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2012.

BRASIL. Lei n. 12.715, de 17 de set. de 2012. **Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; (.) e dá outras providências**, Brasília, 2012.

BRASIL. Mensagem da Presidência da República n. 115/2012. **Encaminha a MP n. 563/2012**, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1010066&filename=MSC+115/2012+%3D%3E+MPV+563/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1010066&filename=MSC+115/2012+%3D%3E+MPV+563/2012)>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Projeto de emenda na comissão n. 181/2012 à medida provisória n. 563/2012. **Dá nova redação à MPV 563/2012**, Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1011003&filename=EMC+181/2012+MPV56312+%3D%3E+MPV+563/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1011003&filename=EMC+181/2012+MPV56312+%3D%3E+MPV+563/2012)>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Acórdão n. 3.695/2013 (Processo n. 015.436/2013-6)**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2013.

BRASIL. **Acórdão n. 73/2013**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2013.

BRASIL. **Acórdão n. 1.905/2014 (Processo n. 015.436/2013-6)**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2014.

BRASIL. **Acórdão n. 1205/2014 (Processo n. 018.259/2013-8)**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2014.

BRASIL. **Acórdão n. 3.540/2014**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2014.

BRASIL. Parecer da Comissão Mista do Congresso Nacional n. 28/2015. **Aprova a MPV n. 671/2015**, Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1355519&filename=PAR+28+MPV67115+%3D%3E+MPV+671/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1355519&filename=PAR+28+MPV67115+%3D%3E+MPV+671/2015)>. Acesso em: 10 jan 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dez. de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**, Brasília, 2016.

BRASIL. **Conta-satélite de saúde Brasil : 2010-2015**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. 2017.

BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários - PLOA 2018**. Receita Federal do Brasil. Brasília. 2017.

BRASIL. **Estudos sobre impactos dos parcelamentos especiais**. Receita Federal do Brasil. Brasília. 2017.

BRASIL. **Siga Brasil**, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. **Gastos Tributários – Bases Efeti-**

**vas – 2015 (Série 2013 a 2018)**, 2018. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>>. Acesso em: 09 out. 2018.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia. Edição do Kindle, 2018.

CASTRO, J. A. D. et al. **Nota Técnica n. 09: Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. IPEA. Brasília. 2012.

CORRÊA, C. D. Processos de globalização e Estado nacional: uma interface histórica e conceitual. In: BALTHAZAR, U. C.; DAL RI JR., A.; MOTA, S. R. F. **Direito, Estado e Constituição: homenagem ao professor Luiz Carlos Cancellier de Olivo**. Florianópolis: Insular, 2018. p. 63-92.

COSTA, N. D. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & saúde coletiva**, v. 14, p. 693-706, 2009.

CUNTO, R. D.; RIBEIRO, M. Refis reduz dívidas dos parlamentares. **Valor Econômico**, Brasília, 16 Abril 2018. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5454687/refis-reduz-dividas-dos-parlamentares>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP**, v. 17, p. 86-101, 1993.

DRAIBE, S. M.; HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, p. 53-78, 1988.

ELALI, A. **Incentivos fiscais internacionais: concorrência fiscal, mobilidade financeira e crise do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990. 248 p.

ESPING-ANDERSEN, G. **The social foundations of post-industrial economies**. Oxford: University Press, 1999.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Artenova, 1977.

GARCIA, F.; SACHSIDA, A.; CARVALHO, A. X. Y. D. Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego: novas evidências. **Texto para discussão (IPEA)**, Rio de Janeiro, v. 2.357, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32196:td-2357-impacto-da-desoneracao-da-folha-de-pagamento-sobre-o-emprego-novas-evidencias&catid=411:2018&directory=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32196:td-2357-impacto-da-desoneracao-da-folha-de-pagamento-sobre-o-emprego-novas-evidencias&catid=411:2018&directory=1)>. Acesso em: 10 out. 2018.

GARCIA, V. A **promoção dos direitos humanos e as desonerações tributárias: uma análise da política fiscal desoneratória brasileira sob a égide da Constituição Federal de 1988**. Dissertação de mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 202. 2019.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. **Texto para discussão (IPEA)**, Rio de Janeiro, v. 2.190, 2016. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2190.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2018.

GÓIS, F. Quem são os parlamentares e financiadores de campanha que devem bilhões à União. **Congresso em foco**, Brasília, 14 Agosto 2017. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/quem-sao-os-parlamentares-e-financiadores-de-campanha-que-devem-bilhoes-a-uniao/>>. Acesso em: 2018 abr. 16.

GOMES, M. As distorções de uma carga tributária regressiva. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, v. 86, p. 36-43, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/ed86/pdfs/160328\\_revista\\_desafios\\_86.pdf](http://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/ed86/pdfs/160328_revista_desafios_86.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2018.

HARADA, K. Incentivos fiscais. Limitações constitucionais e legais. **Âmbito Jurídico**, v. 94, 2011.

HAYEK, F. A. V. **Direito, legislação e liberdade**: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985.

HENRIQUES, É. F. **Os benefícios fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário**: o gasto tributário no direito brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010. 284 p.

HOWARD, C. **The hidden welfare state**: tax expenditures and social policy in the United States. Princeton: Princeton University Press, 1997. 253 p.

IPEA. **Comunicado do IPEA n. 117: Gastos Tributários do governo federal: um debate necessário**. Brasília. 2011.

IPEA. **Comunicado do IPEA n. 92: Equidade fiscal no Brasil - impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Brasília. 2011. KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, p. 564-574, 2006.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 52, p. 53-82, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. O Brasil, a Pobreza e o Século XXI. **Revista Sinais Sociais**, v. 13, p. 78-103, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 295 p.

KERSTENETZKY, C. L.; GUEDES, P. O Welfare State resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23 (7), p. 2095-2106, 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232018000702095&Ing=en&nrm=i](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000702095&Ing=en&nrm=i)>. Acesso em: 08 out. 2018.

LEONETTI, C. A. Natureza vinculante das normas constitucionais programáticas. In: DOBROWOLSKI, S. **A Constituição no mundo globalizado**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 205-224.

LEONETTI, C. A. **O imposto de renda como instrumento de justiça social no Brasil**. Barueri: Manole, 2003. 213 p.

LIMA, A. N. D. Renúncias fiscais da União. **Estudo Técnico (Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados)**, fev. 2017.

MARQUES NETO, A. R. Neoliberalismo: o declínio do Direito. In: RÚBIO, D. S.; FLORES, J. H.; CARVALHO, S. D. **Direitos humanos e globalização**: fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica. 2. ed. Porto Alegre: EDUPUCRS, 2010. p. 110-124.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220 p.

MISES, L. V. **Uma crítica ao intervencionismo**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977.

NABAIS, J. C. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998. 746 p.

NABAIS, J. C. A soberania fiscal no actual quadro de internacionalização, integração e globalização económicas. **Revista Direito Público**, v. 1, n. 6, p. 69-93, 2004.

NAÍM, M. O consenso de Washington ou a confusão de Washington. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, p. 1-11, 2000.

OCKE-REIS, O. C. Sustentabilidade do SUS e renúncia de arrecadação fiscal em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23 (6), p. 2035-2042, jun. 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232018000602035&Ing=en&nrm=i](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000602035&Ing=en&nrm=i)>. Acesso em: 05 outubro 2018.

OECD. **Tax Expenditures in OECD Countries**. Paris. 2010.

ORAIR, R. O. Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? **Texto para discussão (IPEA)**, Rio de Janeiro, v. 2.117, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_m2117.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_m2117.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2018.

PAES, N. L. Os gastos tributários e seus impactos sobre o desempenho da saúde e da educação. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, 2014.

PIERSON, C. **Beyond the welfare state: the new political economy of welfare**. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2007.

PIRES, M. C. D. C. Política fiscal e ciclos econômicos no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 1, p. 69-90, mar. 2014.

REISMAN, D. **Richard Titmuss: welfare and society**. 2. ed. New York: Palgrave, 2001.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. 499 p.

SCHICK, A. Off-budget expenditure: an economic and political framework. **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 3, 2007.

SILVA, M. D. C. P. D. **Direitos universais, gastos focalizados**: a focalização como um instrumento para universalizar direitos sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

SOUZA, R. G. D. A evolução do conceito de renda tributável. **Revista de Direito Público**, v. 14, p. 339-346, 1970.

TITMUSS, R. M. **Commitment to welfare**. Londres: Allen & Unwin, 1968. 196-200 p.

TITMUSS, R. M. **Essays on the "Welfare state"**. New Haven: Yale University Press, 1969.

TITMUSS, R. M. **Social policy**. Londres: Allen & Unwin, 1974.

TORRES, R. L. **O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TORRES, R. L. **Os direitos humanos e a tributação**: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

WIZIACK, J.; CARNEIRO, M. Alvos da PF usam Refis para parcelar R\$ 4 bi em autuações por corrupção. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 Abril 2018. Acesso em: 16 Abril 2018.

WOLKMER, A. C. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

## ANEXO I

### Gasto tributário brasileiro por setor

#### 2018

	Gasto direto previsto no orçamento (BRASIL, 2018)	Gasto indireto previsto estimado pela RFB (BRASIL, 2017)	Percentual do gasto indireto no orçamento <sup>44</sup>	Percentual do gasto indireto na previsão da arrecadação <sup>45</sup>	Parte do gasto indireto no PIB previsto <sup>46</sup>
Comércio e serviços	R\$ 11.600.000.000	R\$ 80.760.435.573	2,26%	5,90%	1,13%
Trabalho	R\$ 76.600.000.000	R\$ 43.390.065.284	1,21%	3,17%	0,61%
Saúde	R\$ 121.400.000.000	R\$ 39.024.430.643	1,09%	2,85%	0,55%
Indústria	R\$ 2.400.000.000	R\$ 31.927.247.635	0,89%	2,33%	0,45%
Agricultura	R\$ 29.800.000.000	R\$ 26.848.974.019	0,75%	1,96%	0,38%
Educação	R\$ 113.900.000.000	R\$ 13.189.843.726	0,37%	0,96%	0,18%
Assistência social	R\$ 86.900.000.000	R\$ 14.134.279.541	0,40%	1,03%	0,20%
Habitação	R\$ 53.000.000	R\$ 10.728.942.263	0,30%	0,78%	0,15%
Ciência e tecnologia	R\$ 7.600.000.000	R\$ 10.207.324.015	0,29%	0,75%	0,14%
Transporte	R\$ 17.600.000.000	R\$ 5.004.474.552	0,14%	0,37%	0,07%
Energia	R\$ 94.800.000.000	R\$ 4.002.080.886	0,11%	0,29%	0,06%
Cultura	R\$ 1.900.000.000	R\$ 1.765.138.205	0,05%	0,13%	0,02%
Direitos da cidadania	R\$ 1.600.000.000	R\$ 1.541.229.025	0,04%	0,11%	0,02%
Administração	R\$ 32.500.000.000	R\$ 299.239.830	0,01%	0,02%	0,00%
Defesa nacional	R\$ 73.300.000.000	R\$ 72.110.718	0,00%	0,01%	0,00%
Organização agrária	R\$ 2.800.000.000	R\$ 43.730.193	0,00%	0,00%	0,00%
Comunicação	R\$ 2.400.000.000	R\$ 2.146.971	0,00%	0,00%	0,00%
Saneamento	R\$ 1.800.000.000	R\$ 2.141.321	0,00%	0,00%	0,00%
Gestão ambiental	R\$ 4.700.000.000	R\$ 1.861.305	0,00%	0,00%	0,00%
	R\$ 683.653.000.000	R\$ 282.945.695.705	7,92%	20,66%	3,96%

Fonte: (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018)

## ANEXO II

### Gasto tributário social brasileiro por setor

#### 2018

	Total dos gastos na área (gastos diretos e gastos indiretos)	Gasto direto previsto no orçamento (BRASIL, 2018)	Gasto indireto previsto estimado pela RFB (BRASIL, 2017)	Percentual do gasto indireto social no total dos gastos indiretos
Trabalho	R\$ 119.990.065.284	R\$ 76.600.000.000	R\$ 43.390.065.284	15,34%
Saúde	R\$ 160.424.430.643	R\$ 121.400.000.000	R\$ 39.024.430.643	13,79%
Educação	R\$ 127.089.843.726	R\$ 113.900.000.000	R\$ 13.189.843.726	4,66%
Assistência social	R\$ 101.034.279.541	R\$ 86.900.000.000	R\$ 14.134.279.541	5,00%
Habitação	R\$ 10.781.942.263	R\$ 53.000.000	R\$ 10.728.942.263	3,79%
Transporte	R\$ 22.604.474.552	R\$ 17.600.000.000	R\$ 5.004.474.552	1,77%
Cultura	R\$ 3.665.138.205	R\$ 1.900.000.000	R\$ 1.765.138.205	0,62%
Direitos da cidadania	R\$ 3.141.229.025	R\$ 1.600.000.000	R\$ 1.541.229.025	0,54%
Organização agrária	R\$ 2.843.730.193	R\$ 2.800.000.000	R\$ 43.730.193	0,02%
Saneamento	R\$ 1.802.141.321	R\$ 1.800.000.000	R\$ 2.141.321	0,00%
	R\$ 553.377.274.753	R\$ 424.553.000.000	R\$ 128.824.274.753	45,53%

Fonte: (BRASIL, 2017)

<sup>44</sup> R\$ 3.571.553.000.000 (BRASIL, 2018).

<sup>45</sup> R\$ 1.369.295.935.136,00 (BRASIL, 2017).

<sup>46</sup> R\$ 7.137.887.507.897,00 (BRASIL, 2017).

ANEXO III  
Percentual dos gastos tributários sociais brasileiros em relação ao gasto direto

2018

	Gasto direto previsto no orçamento (BRASIL, 2018)	Gasto indireto previsto estimado pela RFB (BRASIL, 2017)	Total dos gastos públicos em cada área (diretos e indiretos)	Percentual do gasto indireto social no total dos gastos
<b>Trabalho</b>	R\$ 76.600.000.000	R\$ 43.390.065.284	R\$ 119.990.065.284	36,16%
<b>Saúde</b>	R\$ 121.400.000.000	R\$ 39.024.430.643	R\$ 160.424.430.643	24,33%
<b>Educação</b>	R\$ 113.900.000.000	R\$ 13.189.843.726	R\$ 127.089.843.726	10,38%
<b>Assistência social</b>	R\$ 86.900.000.000	R\$ 14.134.279.541	R\$ 101.034.279.541	13,99%
<b>Habitação</b>	R\$ 53.000.000	R\$ 10.728.942.263	R\$ 10.781.942.263	99,51%
<b>Transporte</b>	R\$ 17.600.000.000	R\$ 5.004.474.552	R\$ 22.604.474.552	22,14%
<b>Cultura</b>	R\$ 1.900.000.000	R\$ 1.765.138.205	R\$ 3.665.138.205	48,16%
<b>Direitos da cidadania</b>	R\$ 1.600.000.000	R\$ 1.541.229.025	R\$ 3.141.229.025	49,06%
<b>Organização agrária</b>	R\$ 2.800.000.000	R\$ 43.730.193	R\$ 2.843.730.193	1,54%
<b>Saneamento</b>	R\$ 1.800.000.000	R\$ 2.141.321	R\$ 1.802.141.321	0,12%
	R\$ 424.553.000.000	R\$ 128.824.274.753	R\$ 553.377.274.753	23,28%

Fonte: (BRASIL, 2017)

## Nova edição da *Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional* está disponível no site do Sindicato

O SINPROFAZ reiniciou, no dia 22 de novembro, a publicação da *Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional*. Voltada à divulgação dos trabalhos de autoria dos membros da Carreira filiados ao Sindicato, a *Revista* prioriza artigos e monografias que tratam de temas conexos ao Direito Público e Privado, com pertinência às atividades da Advocacia Pública Federal.

Ao dar continuidade a essa publicação, a Diretoria o faz com a certeza de que se trata de relevante recurso para divulgação dos trabalhos de excelência produzidos pelos Procuradores da Fazenda Nacional. A *Revista* está, portanto, à disposição dos Colegas, de modo a ser instrumento capaz de dar visibilidade à permanente produção científica dos membros da Carreira.

A edição Número 10 é aberta com o artigo *Sobre Educação e Cidadania Fiscal*, disponibilizado por José Casalta Nabais, prestigiado professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e autor de *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, obra de referência no Direito Tributário. ■



### Fortaleza, CE



Representado pelo presidente Ernane Brito e pelos diretores Achilles Frias e Giuliano Menezes, o SINPROFAZ esteve na capital cearense, no dia 24 de outubro, para encontro com os Colegas da Procuradoria da Fazenda Nacional do Estado. A reunião contou com a presença dos delegados sindicais Danielle Pinheiro, Talius Vasconcelos e Thiago Teixeira e com ampla participação dos PFNs lá lotados. Questões políticas pertinentes à Carreira, como as reformas pretendidas pelo governo federal, e estratégias do Sindicato para defesa de prerrogativa dos PFNs pautaram os primeiros debates.

A racionalização de gastos e a redução de despesas impostas à PGFN



pela Portaria n.º 424/19 também foram temas centrais do encontro. Na unidade, o que mais preocupa os filiados é a questão da redução do número de estagiários, haja vista a inexistência de carreira de apoio estruturada, a baixa na contratação de terceirizados e o crescente número de aposentadorias dos servidores. ■

### Juazeiro do Norte, CE

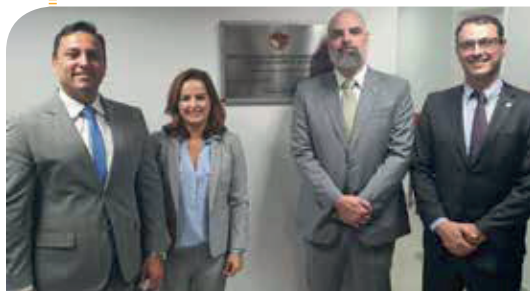
Ainda no Estado do Ceará, o SINPROFAZ visitou a Procuradoria-Setorial da Fazenda Nacional em Juazeiro do Norte, no dia 4 de novembro. A atuação do SINPROFAZ, inclusive na reversão do corte de 50% dos estagiários, foi detalhada na reunião pelo diretor-jurídico Giuliano Menezes Campos, momento em que todos os PFNs relataram a dificuldade de funcionamento da Seccional com os cortes orçamentários.

Ao longo do encontro, que reuniu os Colegas da unidade, também foram discutidos temas como desterritorialização, volume de processos, extinção de Seccionais, exercício de funções administrativas pelo Procurador, dificuldade de acesso à informação nos diversos sistemas da PGFN, consolidação e integração das ferramentas de trabalho, restrições orçamentárias e prerrogativas, dentre outros. ■



### Nota

## Nova sede no Espírito Santo



O SINPROFAZ, representado pelo presidente Ernane Brito, compareceu à solenidade de inauguração da nova sede da Procuradoria da Fazenda Nacional no Espírito Santo. O prédio está localizado em Ilha de Santa Maria, na cidade de Vitória/ES.

Além do presidente do Sindicato, a cerimônia, ocorrida no

início de outubro, foi prestigiada pela diretora do departamento de Gestão Corporativa da PGFN, Ieda Cagni. O delegado sindical no Espírito Santo, Guilherme Wayand; o Procurador-Regional da PRFN 2.ª Região, Renato Mendes; e o Procurador-Chefe da PFN-ES, José Francisco Saraiva, foram anfitriões da solenidade. ■

# PFN, PARTICIPE!



## 5º Concurso de Monografias do SINPROFAZ

### A Transação Tributária no Brasil e no Direito Comparado

#### Premiação em Dinheiro

1º colocado - R\$ 12.000,00 (doze mil reais)

2º colocado - R\$ 8.000,00 (oito mil reais)

3º colocado - R\$ 6.000,00 (seis mil reais)

Concurso exclusivo para membro da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional filiado ao SINPROFAZ.

Cada candidato poderá concorrer com apenas uma monografia versando sobre o tema indicado.

Somente serão aceitos trabalhos inéditos, que não tenham sido publicados ou divulgados, no todo ou em parte, por qualquer meio de comunicação, devendo assim permanecer por até 12 (doze) meses após a divulgação do resultado do concurso.



SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES  
DA FAZENDA NACIONAL

Mais informações pelo edital:  
[bit.ly/2YKOpZz](https://bit.ly/2YKOpZz)



# 1990 - 2020

---

Unidade, legitimidade e representatividade na defesa intransigente da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional e da Justiça Fiscal.



**SINDICATO FORTE  
CARREIRA FORTE**



SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES  
DA FAZENDA NACIONAL