



**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) MINISTRO(A) DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**REDE SUSTENTABILIDADE**<sup>1</sup>, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br, vem respeitosamente à presença de V. Exa. propor, nos termos do artigo 102, §1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei 9.882/99:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL**

**com pedido cautelar**

para **reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema tributário brasileiro**, criado por uma série de atos do Poder Público, sejam comissivos ou omissivos, responsáveis por graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 e **adoção de providências para fazer cessar tais violações**, nos termos a seguir:

**I. INTRODUÇÃO**

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra uma série de atos dos Poderes Públicos Executivo e Legislativo federais, comissivos e omissivos, que violam massiva e sistematicamente preceitos fundamentais da

---

<sup>1</sup> Agradece-se à enorme contribuição dada pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital, pela Oxfam Brasil, pelo Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos - CADHu e pela Dra. Eloísa Machado de Almeida, petionários originais desta demanda que tramitou como ADPF 655 neste tribunal. Sem a interlocução empreendida e os inputs argumentativos e de dados técnicos dados por referidos atores, essa ação não seria possível.



Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, transformando o sistema tributário brasileiro em promotor da desigualdade social.

A abrangência de tais atos do Poder Público – caracterizados tanto por atos omissivos como a não-tributação de grandes fortunas, como por atos comissivos, tais como desonerações e alta carga de impostos sobre consumo – é tamanha a ponto de criar um sistema tributário que, ao operar regressivamente, fomenta a desigualdade, tornando-se inconstitucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impõe como objetivo do país a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º, I), comprometido com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III). Tais objetivos constitucionais devem direcionar a ação de todo o Estado brasileiro, através de medidas legislativas, executivas e judiciais, uma vez que conformam o que se pode chamar da dimensão institucional do direito à igualdade (art. 5º, *caput*).

Essa arguição não questiona apenas uma norma ou um ato. Propõe o enfrentamento de todo um sistema tributário que cria como resultado o aumento da desigualdade, isto é, diversos atos de Poderes Públicos que privilegiam os mais ricos em detrimento dos mais pobres através da tributação, quando a Constituição exige observância à capacidade econômica do contribuinte (art. 145, §1º). Tamanha distorção dos objetivos fundamentais constitucionais da República Federativa do Brasil de 1988 importa em violação de normas constitucionais sensíveis, de seus preceitos fundamentais, que só pode ser superada com o reconhecimento de que a regressividade do sistema tributário nacional se traduz em um estado de coisas inconstitucionais.

A técnica do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional tem sido usada justamente para permitir às cortes constitucionais o enfrentamento de “violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes” (ADPF 347), permitindo as cortes constitucionais a construção de decisões dialógicas com os poderes legislativo, executivo e com as demais instâncias do próprio judiciário, impondo parâmetros, planos e metas para a superação de inconstitucionalidades.



É o que se pretende com esta arguição de descumprimento preceito fundamental: que o Supremo Tribunal Federal faça cessar o caráter regressivo do sistema tributário nacional, através de uma decisão que seja capaz de instar o Poder Executivo e o Poder Legislativo federais a promoverem uma ampla reforma tributária de acordo com as diretrizes constitucionais.

## II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A arguente é partido político com representação no Congresso Nacional. A composição das bancadas é pública e notória, dispensando a prova. Desse modo, na forma do artigo 2º, I, da Lei 9.882/99, c/c artigo 103, VIII, da Constituição, é parte legítima para propor a presente ação.

Ademais, nos termos da jurisprudência do STF, o partido político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática:

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARTIDO POLÍTICO - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - INEXIGIBILIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA DAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SISTEMA NORMATIVO DA CONSTITUIÇÃO - REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS AÇÕES DIRETAS -SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL - LEI ESTADUAL QUE CONTEM MATÉRIA ESTRANHA AQUELA ENUNCIADA EM SUA EMENTA - SUPOSTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA MORALIDADE - INOCORRÊNCIA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. PARTIDO POLÍTICO E PERTINÊNCIA TEMÁTICA NAS AÇÕES DIRETAS: **Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnarem qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material.** A posição institucional dos Partidos Políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante**

instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República. A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu a sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembleias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. Precedentes. [...]  
(ADI 1096 MC, Relator(a):Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENTA VOL-01801-01 PP-00085)

### III. CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

A arguição prevista no §1º do artigo 102 da Constituição Federal tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental constitucional, resultante de ato do Poder Público, nos termos do artigo 1º, da Lei 9.882/99.

A lei exige, além de ato do Poder Público e indicação de preceito fundamental violado, que não haja qualquer outro meio capaz de sanar a lesividade (artigo 4º, §1º da Lei 9.882/99). Todos os requisitos legais estão presentes nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

São indicados, como **atos do Poder Público**, atos omissivos ou comissivos dos poderes Executivo e do Legislativo que mantêm um sistema tributário regressivo e gerador de desigualdades.

No âmbito do Executivo, tais atos se revestem na forma de atos normativos administrativos editados no âmbito do poder regulamentar tributário, definindo alíquotas ou dando concretude a normas tributárias com algum grau de generalidade, que impactam o alcance e a extensão dos tributos e seu efeito regressivo dentro do sistema tributário. Revestem-se, também, em atos omissivos na adoção de regulamentos e, sobretudo, em iniciativa legislativa capazes de reverter tal estado de coisas inconstitucional.

No Legislativo, por sua vez, os atos do Poder Público se consubstanciam na edição de reiteradas normas que mantêm a regressividade do sistema tributário ao impor a maior carga tributária sobre o consumo e não a renda, como ocorre com a tributação de lucros, dividendos, além da atos que importam omissão de tributação, por exemplo, de grandes fortunas. Há que se mencionar ainda a profusão de medidas que concedem benefícios e isenções fiscais. Anualmente, essas receitas em potencial poderiam representar somadas em torno de R\$ 353 bilhões: R\$ 43 bilhões da tributação de lucros e dividendos<sup>2</sup>, R\$ 10 bilhões do imposto sobre grandes fortunas<sup>3</sup>, R\$ 300 bilhões dos gastos tributários<sup>4</sup>.

Tais atos do Poder Público estão espalhados, por determinação de competências constitucionais, sobretudo no âmbito federal. Os atos do Poder Público - indicados aqui os poderes políticos constitucionais - compõem um sistema cujos efeitos se desdobram em um estado de coisas inconstitucional. Por exemplo, a incidência da tributação sobre o patrimônio e a incidência da tributação sobre o consumo, quando comparadas pelo impacto que trazem à renda dos brasileiros, mostram que os mais pobres suportam proporcionalmente uma carga maior do que os mais ricos, caracterizando o sistema tributário brasileiro como regressivo em seu resultado: mais pobres pagam mais impostos, ou seja, injusto e inconstitucional.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/14/imposto-sobre-lucros-e-dividendos-geraria-r-43-bi-ao-ano-diz-estudo>

<sup>3</sup> Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/7cfdab6e-7be6-4271-92be-46756f15708a>

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/cadernos/jc\\_contabilidade/2019/05/684745-pais-perdeu-r-2-5-trilhoes-com-incentivos-fiscais-na-ultima-decada.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/cadernos/jc_contabilidade/2019/05/684745-pais-perdeu-r-2-5-trilhoes-com-incentivos-fiscais-na-ultima-decada.html)

Este talvez seja o fator principal da inconstitucionalidade sistêmica que afeta o sistema tributário brasileiro, mas não é o único. A profusão, a falta de transparência e de justificativa na concessão de isenções por parte do Poder Executivo federal - e reproduzido por princípio da simetria em âmbito estadual - têm causado insegurança jurídica e uma desigualdade ainda maior entre pobres e ricos.

Um sistema tributário que, em sua função arrecadatória, gera e perpetua desigualdade é um sistema inconstitucional. A relação entre a tributação e o direito à igualdade tem sido explorada pelo tribunal, considerados os tributos isoladamente.

De fato, este e. Supremo Tribunal Federal dedica grande parte de sua pauta à elucidação de questões tributárias, baseado sobretudo na lógica da imparcialidade, isonomia e capacidade contributiva, ou seja, da **igualdade material tributária**.

Nesse sentido, tem se pronunciado em uma série de julgamentos sobre a inconstitucionalidade de benefícios fiscais relativos ao ICMS criando discriminação entre entes federativos, conhecida como guerra fiscal. Recentes julgamentos reafirmaram a tese de que a Constituição impõe um dever de buscar a isonomia na incidência de tributos, com a consequente vedação à discriminação tributária:

“A isonomia tributária e a vedação constitucional à discriminação segundo a procedência ou o destino de bens e serviços (artigos 150, II, e 152 da CRFB/88) tornam inválidas as distinções em razão do local em que se situa o estabelecimento do contribuinte ou em que produzida a mercadoria, máxime nas hipóteses nas quais, sem qualquer base axiológica no postulado da razoabilidade, se engendra tratamento diferenciado”. (STF, ADI 3.984, plenário, relator Ministro Luiz Fux, j. 2019)

“Ofende a vedação à discriminação tributária de natureza espacial a fixação de reserva de mercado a prestadores domiciliados em determinado Estado-membro como requisito para a fruição de regime tributário favorecido e de acesso a investimentos públicos. Não é justificável a discriminação em razão da origem ou do destino com base na redução das desigualdades regionais, porquanto arrosta o mercado único e indiferenciado do ponto de vista tributário, reflexo da própria soberania nacional e da unidade política e econômica da República”. (STF, ADI 5.472, plenário, relator Ministro Edson Fachin, j. 2018)

Em recente julgamento de agravo regimental em recurso extraordinário (AgR 1.038.357 RE) a i. Segunda Turma do tribunal declarou constitucional a instituição de alíquotas progressivas para o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), considerados o grau de utilização e a área do imóvel, justamente por atender à determinação constitucional da capacidade contributiva e função extrafiscal do tributo de favorecer a produção. Assim votou o e. Ministro Dias Toffoli:

“Aqui, a lei não trabalha com critérios isolados, mas sim conjugados. A ideia subjacente a essa progressividade consiste em impor maior alíquota do imposto quanto maior for o território rural e quanto menor for seu aproveitamento. Não há dúvida de que essa circunstância potencializa a função extrafiscal do tributo: quanto maior a área do imóvel, com mais vigor a lei impõe a extrafiscalidade, isto é, com mais intensidade ela desestimula a manutenção de propriedade improdutiva” (STF, 2ª Turma, AgR 1.038.357 RE, relator Ministro Dias Toffoli, j. 2018, p. 9, grifos no original).

No mesmo sentido, se pronunciou em relação à constitucionalidade da progressividade de alíquotas do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) como forma de atender ao princípio da capacidade contributiva e da igualdade material. Em particular, este julgamento trouxe a noção de que a progressividade dos impostos deve sempre ser buscada como forma de realizar a igualdade material, não só no momento da incidência do tributo, mas na sua redistribuição:

“A função essencial da progressividade consiste em dar concreção ao princípio da capacidade contributiva de modo a promover a justiça social em matéria tributária, servindo como importante instrumento de desconcentração da riqueza”.

(...) O texto constitucional - como ressaltou o STF nos julgados acima referidos - é exposto ao determinar que a graduação dos impostos há fazer-se "segundo a capacidade econômica do contribuinte", facultando-se à administração tributária, para conferir efetividade a tal desiderato, identificar, respeitados os direitos individuais, e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas daqueles que irão suportá-lo”. (STF, RE 526.045, relatora redatora Ministra Carmen Lucia, j. 2013, voto do Ministro Ricardo Lewandowski, p. 16).

“O que a Constituição diz é que os impostos, sempre que possível, deverão ter caráter pessoal. A Constituição prescreve, afirma um dever ser: os impostos deverão ter caráter pessoal sempre que possível. E, mais, diz que os impostos, todos eles, sempre que possível serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. (STF, RE



526.045, relatora redatora Ministra Carmen Lucia, j. 2013, voto do Ministro Eros Grau, p. 30).

Antes disso, igual debate foi travado por este e. tribunal quando analisou a progressividade do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). No acórdão, foi ressaltada a centralidade da igualdade material tributária na Constituição de 1988, demandando a “justa participação” dos contribuintes de acordo com sua capacidade financeira. É exemplar o voto do então Ministro Carlos Ayres Britto, antecipando, de certa forma, a tese central desta arguição de descumprimento de preceito fundamental:

(...) me parece imperioso lembrar que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º da Constituição) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. e claro está que a concretização desses objetivos implica para o Estado a disponibilização de recursos financeiros. Sendo certo que o alcance deles, objetivos fundamentais, se dá sob fatores de aceleração e de frenagem fincados no próprio lastro formal da Constituição. é que toda imposição de tributos tem por fato gerador algo já situado no âmbito de direitos subjetivos, como a propriedade privada, a titularidade de outras situações pecuniariamente mensuráveis e a própria esfera de liberdade econômica individual. Daí a necessidade de compatibilização entre o desfrute de tais situações jurídicas subjetivas e o dever de contribuir para as despesas de mantença e de investimentos do Estado. Compatibilidade que se viabiliza pela estrita observância das normas que presidem o exercício do poder de tributar, tanto quando das respectivas limitações (...)

É no âmbito de tal sistema constitucional-tributário que avulta o princípio da igualdade como fórmula ou critério da mais justa participação dos contribuintes no aporte dos recursos financeiros de que o Estado precisa para se manter enquanto máquina administrativa e para combater as mais temerárias assimetrias sociais e regionais, em demanda do desenvolvimento equilibrado do País e do bem-estar da nossa população (parágrafo único do art. 23 da CF). Sem descuidar jamais dos outros objetivos fundamentais que a Lei Maior expressamente lista em seu art. 3º.

É essa ideia primaz de efetiva igualdade no suportar a carga tributária do Brasil que deve orientar o poder impositivo- fiscal do Estado. Ideia elementar de que toda pessoa detentora de maior patrimônio, de renda mais expressiva ou de maior volume de atividades econômicas, deve contribuir mais fortemente; ou seja, quem tem mais e mais se relaciona economicamente, mais contribui. (STF, RE 423.768, relator





Ministro Marco Aurelio, j. 2006, voto do Ministro Ayres Britto, p. 318-319).

Como se vê, o Supremo Tribunal Federal tem se debruçado sobre a observância da igualdade material nas relações tributárias. Porém, a igualdade material tributária é um valor a ser buscado não só na concepção e aplicação de um determinado tributo, mas de todo o sistema.

Não se trata, como visto, de matéria nova trazida a este e. Supremo Tribunal Federal. O que há de novo nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental é a provocação de uma tutela jurisdicional sistêmica capaz de enfrentar uma série de atos que, juntos, geram uma situação inconstitucional de desigualdade.

Seja pela técnica do *estado de coisas inconstitucional* ou pela possibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental permitir questionamento sobre a inconstitucionalidade sistemática provocada por um conjunto de atos normativos, a tutela jurisdicional deve estar disponível.

A técnica decisória da declaração de um estado de coisas inconstitucional foi desenvolvida para fazer frente a violações à Constituição que, por sua sistematicidade, gravidade e persistência, estariam inatingíveis pelas formas tradicionais de tutela jurisdicional.

Não à toda esta técnica foi desenvolvida pela Corte Constitucional colombiana, não à toa: país de Constituição generosa, judiciário independente e audacioso e violações sistemáticas a direitos fundamentais.

Na Colômbia, a tutela se voltou ao reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional em relação às más condições de detenção e superlotação no país, demandando ações do Legislativo, Executivo e Judiciário para enfrentar a situação.

No Brasil, este Supremo Tribunal Federal também valeu-se do estado de coisas inconstitucional para enfrentar violações massivas de direitos no sistema prisional brasileiro. No julgamento cautelar da arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF 347 MC, relatada pelo e. Ministro Marco Aurelio, foi reconhecida a necessidade de se conferir à arguição a plasticidade necessária a acolher argumentos de



violações sistêmicas e persistentes à Constituição, sobretudo diante de seu caráter subsidiário às demais ações constitucionais. Como afirmado pelo relator Ministro Marco Aurelio:

“(…) inexistente, no âmbito do controle abstrato de normas, instrumento diverso mediante o qual possam ser impugnados de forma abrangente, linear, os atos relacionados às lesões a preceitos fundamentais articuladas (...).

A responsabilidade do Poder Público é sistêmica, revelado amplo espectro de deficiência nas ações estatais. Tem-se a denominada “falha estatal estrutural”. As leis existentes, porque não observadas, deixam de conduzir a proteção aos direitos fundamentais dos presos. Executivo e Legislativo, titulares do condomínio legislativo sobre as mat[er]ias relacionadas, não se comunicam. As políticas públicas em vigor mostram-se incapazes de reverter o quadro de inconstitucionalidades”. (STF, ADPF 347 MC, relator Ministro Marco Aurelio, j. 2015).

Há exemplos, inclusive proferidos por este e Supremo Tribunal Federal, de construções capazes de concorrer com a teoria do estado de coisas inconstitucional. Por exemplo, no HC 143.641, a 2ª Turma reconheceu ilegalidades coletivas, sistemáticas e persistentes contra mulheres mães ou grávidas, presas preventivamente, conferindo ao habeas corpus a forma coletiva para adequar-se enquanto remédio judicial efetivo à violação apresentada.

No mesmo sentido, como bem lembrado pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento da já mencionada ADPF 347, há outros exemplos de decisões moldadas a enfrentar violações sistemáticas à Constituição, como a adotada no célebre caso *Brown vs. Board of Education* pela Suprema Corte americana ou mesmo pelo Supremo Tribunal Federal na modulação de efeitos sobre pagamento de precatórios na ADI 4425.

Aqui tem-se a mesma hipótese de cabimento: uma arguição de descumprimento de preceito fundamental para enfrentar um tal sistema de normas que traz como resultado a produção e perpetuação da desigualdade tributária, criando um estado de coisas inconstitucional. Por se tratar de uma inconstitucionalidade derivada dos efeitos do sistema tributário como um todo e não deste ou daquele tributo, não há outro instrumento jurídico capaz de enfrentar a questão que não a arguição de descumprimento de preceito fundamental, cuja subsidiariedade fica satisfeita “quando

inexiste, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata” (ADPF 33, relator Ministro Gilmar Mendes).

Dada a extensão e complexidade da inconstitucionalidade que afeta o sistema tributário como um todo, **não há outra ação constitucional capaz de sanar a lesividade a preceitos fundamentais constitucionais indicados nesta arguição**: a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º, I), comprometida com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), que compõem a dimensão institucional do direito à igualdade e a específica igualdade material tributária (art. 5º, *caput*).

Ainda que a Constituição não indique expressamente quais são seus preceitos fundamentais, dentre eles certamente estão os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e os direitos e garantias fundamentais, como já reconhecido por este Supremo Tribunal Federal na ADPF 291:

“Os preceitos tidos como violados (arts. 1º, III e V; 3º, I e IV; 5º, *caput*, I, III, X e XLI, todos da Constituição) possuem caráter inequivocamente fundamental, já que se referem a fundamentos da República (art. 1º), objetivos fundamentais (art. 3º) e direitos fundamentais (art. 5º).” (STF, ADPF 291, ministro relator Roberto Barroso, j. 2015, p. 10)

#### **IV. A REGRESSIVIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: conjunto de atos do Poder Público que geram inconstitucionalidade**

Não há discordâncias em relação ao diagnóstico: o sistema tributário nacional é, inegavelmente, regressivo: incide mais proporcionalmente sobre os mais pobres. Os estudos e relatórios referenciados nesta arguição e anexados ao processo como documentos são prova de descumprimento de preceito fundamental e do estado de coisas inconstitucional que caracteriza o sistema tributário brasileiro.

A regressividade do sistema tributário brasileiro tem sido objeto de estudo, pelos menos, ao longo dos últimos 50 anos<sup>5</sup>. Remontando à criação do Código Tributário Nacional em 1966, a incidência de tributação sobre consumo, produção e

---

<sup>5</sup> Para compreender o histórico, ver o texto de José Sidnei Gonçalves **Tributação e desenvolvimento econômico: aspectos gerais da metamorfose dos sistemas tributários** em Informações Econômicas, SP, v.25, n.4, abr. 1995.

renda sobre salários de um lado e, de outro, a não incidência significativa sobre patrimônio e capital são entendidas como resultado de uma política patrimonialista, que vem perdurando até então. Sucessivas reformas legais alteraram as regras do sistema tributário brasileiro sem, no entanto, alterar sua estrutura regressiva.

Nem mesmo a Constituição de 1988 conseguiu reverter a regressividade do sistema tributário brasileiro, criando um descompasso entre o que exige a Constituição e o que o conjunto de leis e regulamentos que compõem o sistema tributário nacional produz. Como aponta Fabrício Augusto de Oliveira, ao recuperar um pouco da história da tributação no Brasil republicano, a Constituição de 1988 foi muito clara ao apontar a igualdade material como um princípio norteador da atividade tributária, mas relegou ao legislador infraconstitucional a tarefa de equalizar o sistema tributário para torná-lo mais justo, o que não aconteceu.

“O Brasil nunca foi um país exemplar nessa questão, mas conseguiu piorar o sistema com essas mudanças. Desde a estruturação do sistema tributário, em 1891, valeu-se predominantemente dos impostos indiretos para o financiamento das atividades do Estado: até a década de 1960, por não contar com bases econômicas suficientes para cobrar o imposto de renda e por enfrentar resistências políticas para taxar a propriedade; a partir da década de 1960, porque o Estado autoritário que se instalou no país a partir de 1964, transformou o sistema tributário numa ferramenta do processo de acumulação, visando a garantir o crescimento a qualquer custo para legitimar os novos donos do poder, isentando ou taxando suavemente o capital e as rendas médias e altas da sociedade de sua incidência; na Constituição de 1988, porque os constituintes, ainda que orientados pelos princípios da democracia e da justiça fiscal, dedicaram mais atenção ao resgate da federação, enquanto as voltadas para a redução das desigualdades, como a maior taxação da renda e da propriedade, foram transferidas para serem aprovadas no campo infraconstitucional, o que não ocorreu”<sup>6</sup>.

E, desde então, as principais causas da violação à igualdade material tributária seguem sendo as mesmas há anos: a tributação sobre a renda, a propriedade e a riqueza de forma a privilegiar os mais ricos; a tributação sobre o consumo em desfavor dos mais pobres.

Não se questiona, nesta arguição de decumprimento de preceito fundamental, a progressividade ou regressividade de um tributo especificamente, pois ambas podem ser

---

<sup>6</sup> Oliveira, **A reforma tributária necessária**, 2018, p. 83

opções políticas legítimas. O que não é legítimo, sob os parâmetros constitucionais, é ter regressividade - desigualdade - enquanto resultado final do sistema, ou seja, da incidência do conjunto de tributos, alíquotas, renúncias, imunidades e isenções não pode resultar maior carga aos mais pobres, violando a igualdade material tributária. É da combinação da participação dos tributos diretos e indiretos no total da carga tributária que fica evidente a regressividade.

### **Tributação sobre a renda, patrimônio, lucro e dividendos em favor dos mais ricos**

Em relação aos impostos de renda de pessoa física como de pessoa jurídica (IRPF e IRPJ), houve uma reiterada diminuição de alíquotas desde a década de 90 do século passado que, aliada à restrição da faixa de alíquotas e à instituição de 27,5% como valor máximo da alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), criou um cenário paradoxal de perda de potencial arrecadatório e preservação da renda dos mais ricos.

“A CF de 1988 estabeleceu como teto a alíquota de 45%, reduzida em 1998 para 27,5%, muito abaixo do nível histórico das quatro décadas anteriores e da média dos países da OCDE (em torno de 40%). Além disso, a alíquota máxima é cobrada sobre uma receita marginal acima de US\$ 13.994 – enquanto nos países da OCDE a média seria de cerca de US\$ 100.000. O resultado é que as alíquotas máximas não estão sendo aplicadas às rendas mais altas no Brasil, o que limita a capacidade progressiva que o IRPF no Brasil poderia realmente promover. Também o IRPF no Brasil possui apenas 5 faixas de renda, o que o torna menos progressivo, pois agrega pessoas com níveis muito diferentes de renda na mesma faixa”<sup>7</sup>.

**Tabela 1:** Alíquotas para o IRPF de acordo com a faixa de renda anual, 2017, Brasil

Renda (US\$)	Alíquota (%)	Valor pago de IRPF (US\$)
Até 5.711,94	-	-

<sup>7</sup> FTM/Oxfam Brasil/no prelo

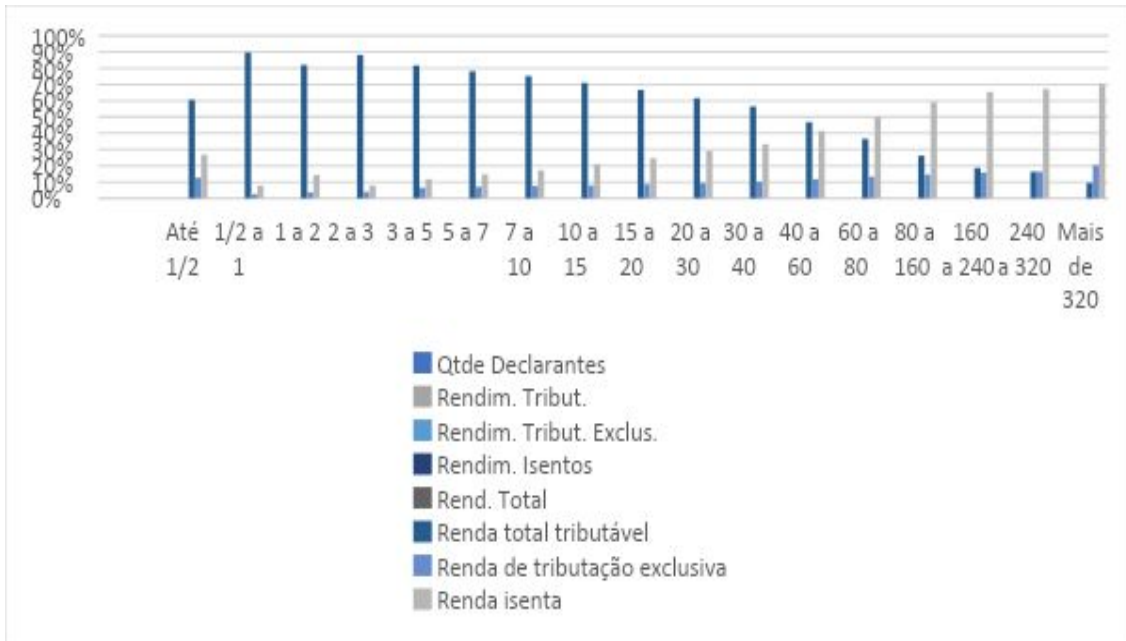
De 5.711,94 até 8.479,95	7,5	428,40
De 8.479,95 até 11.253,15	15	1.064,39
De 11.253,15 até 13.994,04	22,5	1.908,38
Acima de 13.994,04	27,5	2.608,08

Fonte: Receita Federal do Brasil, 2018<sup>8</sup>

Ao agregar pessoas com rendas muito distintas na mesma faixa de alíquotas para a incidência do imposto, cria-se uma enorme desigualdade: quanto maior a renda em salários mínimos, maior a participação da renda isenta. Por exemplo, quem declarar renda superior a 240 salários mínimos, chega a ter 70% da renda isenta e não tributável, ao passo em que aqueles que ganham 3 a 5 salários mínimos tem pouco mais de 10% da renda isenta e não tributável.

**Gráfico 1:** Renda tributável, exclusiva e isenta (em %) por faixa de renda mensal de salários mínimos, 2018, Brasil

<sup>8</sup> Receita Federal do Brasil, Grandes Números do IRPF 2018:  
<http://receita.economia.gov.br/acesso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>



Fonte: Receita Federal, Relatório de Grandes Números do IRPF, 2018

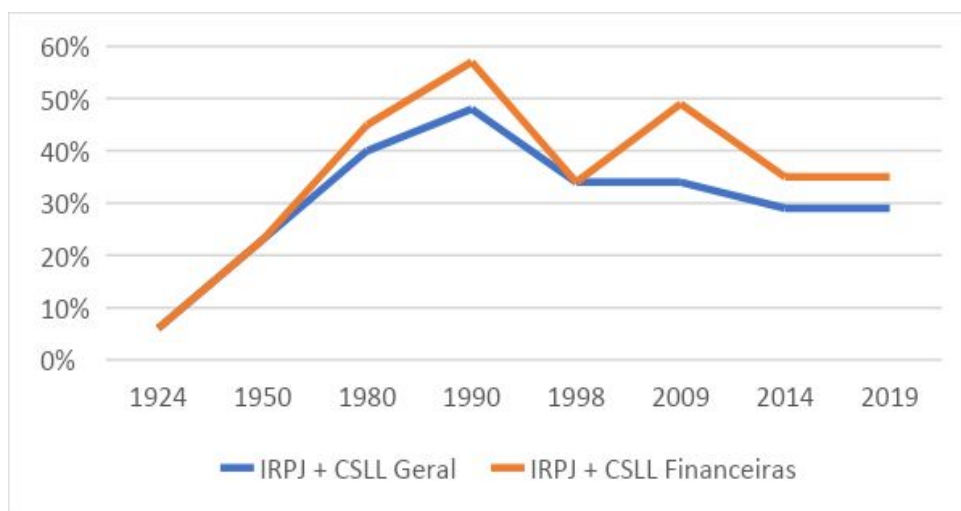
O gráfico acima não deixa dúvidas sobre as injustiças da tributação no Brasil. Mesmo o imposto de renda - cujo caráter eminentemente pessoal acentua a necessidade de observância da capacidade contributiva - onera desproporcionalmente mais os que ganham mesmo, preservando aqueles que possuem maiores rendimentos. A discrepância entre os rendimentos isentos e não tributáveis daqueles que ganham até 20 dos que ganham mais de 240 salários mínimos é chocante, injusta e inconstitucional.

“Na análise do caráter regressivo do IRPF destacam-se, dentre outros, os seguintes pontos *“que evidenciam o tratamento tributário absolutamente não isonômico e não equitativo”*: a) 92% dos declarantes recebem até 20 salários mínimos mensais, e detêm 53% da renda total, enquanto 8%, com renda superior a 20 salários mínimos mensais, detêm 47% da renda total; b) os rendimentos tributáveis representam 59% da renda total declarada, sendo que a parcela correspondente aos *“Rendimentos Isentos e Não Tributáveis”* representa 31% desse total; c) para as faixas de Renda Total Declarada superiores a 240 salários mínimos mensais, aproximadamente 70% dos rendimentos correspondem à *“Renda Isenta e Não tributável”*; d) nas faixas de renda entre 1 e 5 salários mínimos mensais, a base de cálculo representa mais de 60% da Renda Total Declarada e apenas 7,7% nas faixas de renda superiores a 320 salários mínimos mensais; e) a maior alíquota efetiva do IRPF é de 11,8% (faixa entre 30 e 40 salários mínimos), decrescendo para 5,1% (renda superior a 320 salários mínimos); f) quem ganha até 10 salários mínimos mensais

(cerca de 80% dos declarantes) possui patrimônio médio inferior a R\$ 100 mil, enquanto quem tem renda superior a 320 salários mínimos mensais (0,11% dos declarantes) possui patrimônio médio de quase R\$ 44 milhões”<sup>9</sup>.

A alíquota do imposto de renda de pessoa jurídica também passou por seguidas diminuições desde a década de 1990, para empresas e instituições financeiras. Mais uma contribuição que impostos diretos dão para cenário de inconstitucionalidade do sistema tributário brasileiro.

**Gráfico 2:** Alíquota total da tributação sobre a renda jurídica (IRPJ + CSLL), para empresas em geral e para instituições financeiras, 1924 – 2019<sup>10</sup>



Fonte: Receita Federal do Brasil, 2019

Foi também na década de 1990 que foram instituídos dois mecanismos pela Lei 9.245/95 que contribuem para a regressividade do sistema tributário: a isenção de tributação sobre lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas de empresas e a permissão de dedução de juros sobre o capital próprio. Todas estas informações juntas mostram que, por um lado, o país perde uma oportunidade arrecadatória ao tributar mal

<sup>9</sup> Fagnani, **A reforma tributária necessária**, 2018, p. 22

<sup>10</sup> 2014 e 2019, 29% e 35% correspondem à média, uma vez que as alíquotas podem variar de 24 a 34% para empresas em geral e de 30 a 40% para financeiras.



e, mais grave, cria um cenário de desigualdade: tributa proporcionalmente mais os mais pobres e preserva os mais ricos. Ao analisar dados comparativamente a países da OCDE, percebe-se a desproporção da tributação do consumo em relação à renda e ao patrimônio no Brasil.

**Tabela 2:** Carga tributária por grupo de tributação, 2018

	Renda e Patrimônio	Consumo	Outros	Consumo/ Renda e Patrimônio
Chile	40,92	53,28	5,80	1,30
Denmark	66,25	32,67	1,07	0,49
France	34,05	24,96	4,1,00	0,73
Germany	35,51	26,24	3,8,25	0,74
Ireland	51,60	30,05	1,8,35	0,58
Italy	37,09	28,26	3,4,65	0,76
Korea	45,76	26,27	2,7,97	0,57
Netherlands	33,61	29,29	3,7,11	0,87
Norway	43,92	30,07	2,6,01	0,68
Portugal	32,26	39,63	2,8,11	1,23
Spain	36,59	29,06	3,4,35	0,79
Sweden	37,94	28,02	3,4,04	0,74

Turkey	28,47	40, 48	3 1,06	1,42
United Kingdom	48,12	31, 95	1 9,93	0,66
United States	57,28	17, 58	2 5,14	0,31
OECD - Average	38,74	32, 53	2 8,73	0,84
Brazil	27,80	40, 50	2 8,73	1,46

Fonte: OCDE.

Não é exagero dizer, assim, que o Brasil mantém uma das estruturas tributárias mais desiguais do mundo, perdendo oportunidade arrecadatória e acirrando diretamente desigualdade que, no caso brasileiro, pode ser chamada de abismo.

### **Tributação sobre consumo e serviços em desfavor dos mais pobres**

Além do impacto que os impostos sobre renda e a não tributação de lucros e dividendos têm na conformação da regressividade do sistema tributário brasileiro, há a desproporção criada pelos impostos sobre consumo e serviços.

Ainda que se possa argumentar que os impostos indiretos seriam naturalmente regressivos, dado seu caráter real, o problema reside no papel que tais impostos exercem na composição da carga tributária: na última década, metade da carga tributária brasileira é baseada em impostos sobre consumo e serviços.

**Tabela 3:** Evolução da participação da incidência tributária em % da arrecadação tributária total, 2008 a 2017, Brasil

B base de tributação	008	009	010	011	012	013	014	015	016	017	8 a 17
r renda	0,46%	9,64%	8,22%	9,09%	7,94%	8,17%	8,09%	8,30%	0,01%	9,22%	6,06

Contribuições sociais	4,49%	6,54%	6,20%	5,80%	6,61%	5,94%	6,16%	6,09%	6,23%	6,12%	,66
Propriedade	,55%	,89%	,77%	,73%	,88%	,91%	,09%	,43%	,52%	,58%	9,01
Consumo e serviço	9,56%	8,26%	9,63%	9,15%	9,65%	0,26%	0,03%	9,40%	7,57%	8,44%	2,26
Transferências financeiras	,03%	,10%	,10%	,20%	,96%	,68%	,62%	,80%	,66%	,63%	19,70
Outras	0,09%	,08%	,08%	,03%	0,03%	,03%	,01%	0,02%	,01%	,01%	111,11
Total	00 %	00 %	00 %	00 %	00 %	00 %	00 %	00 %	00 %	00 %	

Fonte: Receita Federal do Brasil, 2018

Impostos indiretos representaram quase 50% da arrecadação total de tributos no país, de forma estável entre 2008 a 2017, ao passo em que impostos sobre renda e propriedade representaram cerca de 23% da arrecadação no mesmo período. Lucros e dividendos não representaram nenhuma arrecadação, uma vez isentos.

Isso significa dizer que a tributação, sem sua função arrecadatória, promove ativamente a desigualdade tributária; é o Estado brasileiro aprofundando as desigualdades sociais no momento de cobrar impostos, para depois, tentar corrigir parte do problema que criou.

Ou seja, o sistema tributário brasileiro escolheu enfatizar a arrecadação em tributos regressivos.

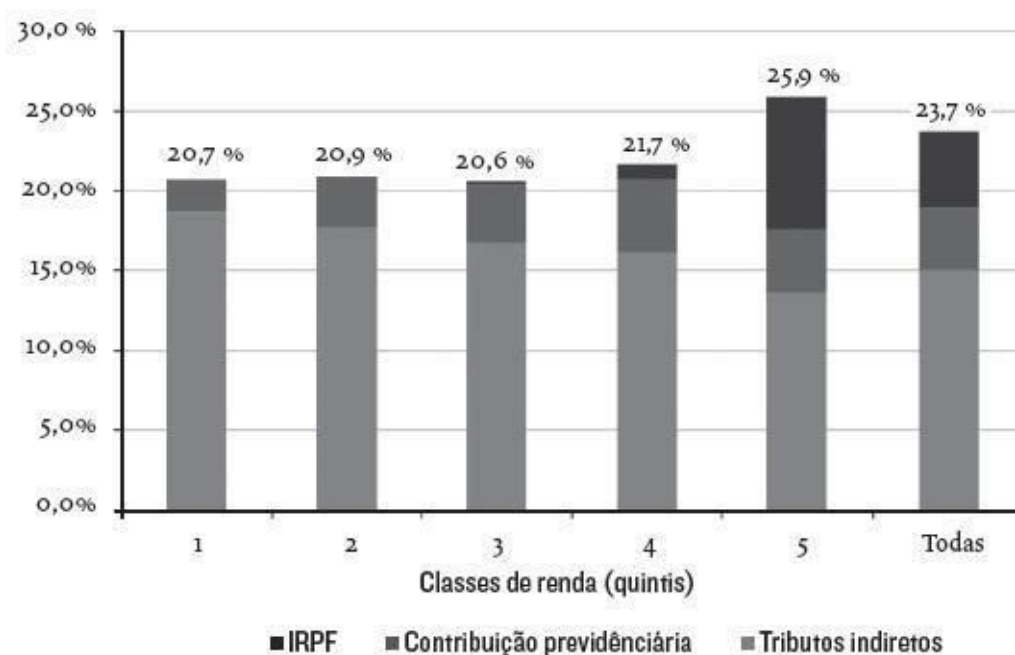
**O resultado: um sistema que viola a igualdade material tributária.**

### **Impacto da carga tributária sobre ricos e pobres**

Os dados sobre impacto do sistema tributário por faixa de renda mostram o que se intui a partir da distribuição da carga tributária entre impostos diretos e indiretos: maior tributação proporcional dos pobres em relação aos mais ricos.

Analisados os tributos como proporção de renda bruta da população, separada em quintis de renda, percebe-se a horizontalidade da incidência tributária, impondo carga próxima a pessoas com renda e realidades muito distintas.

**Gráfico 3.** Tributos como Proporção da Renda Bruta<sup>11</sup>



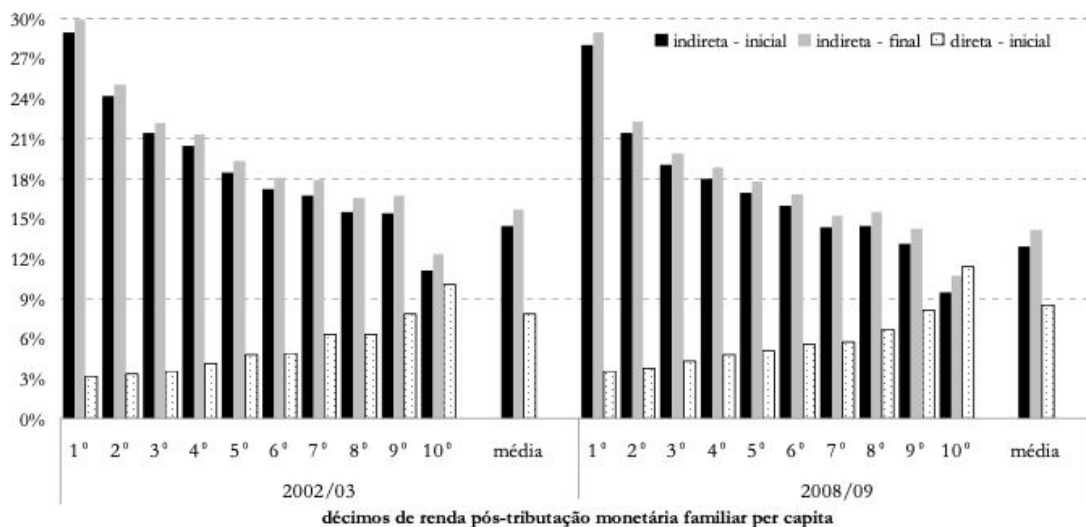
Fonte: UFPE/SEAE

<sup>11</sup> Gráfico retirado do artigo de FRAGA NETO, Armínio. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil, Revista Novos Estudos CEBRAP, vol.38, nº 3, São Paulo set./dez. 2019 Epub 27-Jan-2020, disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002019000300613&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002019000300613&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt), originalmente desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, 2017, cuja íntegra pode ser vista em [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito\\_redistributivo\\_12\\_2017.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf)

Mesmo no quintil de maior renda há um abismo entre trabalhadores que recebem até 20 salários mínimos e os chamados super ricos, o que reduziria o impacto da leve progressividade conferida ao imposto de renda, por exemplo.

Quando analisados os dados da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada em 2009 com os dados da anterior, de 2003, fica evidente a manutenção da estrutura desigual e regressiva da tributação. Separada em décimos de renda, e não em quintis, percebe-se a desproporção da tributação na renda de pobres e ricos.

**Gráfico 4.** Carga tributária sobre renda total<sup>12</sup>



Fonte: POFs 2002/03 e 2008/09 (microdados)

“A regressividade da tributação indireta e a progressividade da tributação direta encontram-se evidenciadas no gráfico, tendo por resultado a regressividade da carga tributária total: nos 10% mais pobres ela atinge cerca de 30%, caindo continuamente até representar, nos 10% mais ricos, 12%”<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Gráfico retirado de IPEA, **Equidade Fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**, Comunicado nº 92, 2011.

<sup>13</sup> IPEA, **Equidade Fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**, Comunicado nº 92, 2011, p. 6.



A estrutura regressiva e inconstitucional do sistema tributário brasileiro tem perdurado por décadas. Ainda nos anos 90 as pesquisas já apontavam a desproporção do impacto da tributação sobre pobres e ricos.

“Vianna *et al.* (2000) utilizaram os dados da POF 1995-1996 para avaliação dos tributos pagos pelas famílias residentes nos maiores centros urbanos brasileiros. [...] As evidências apontaram um caráter regressivo para uma parcela considerável da carga tributária bruta em 1995 e 1996, o que contribuiria para a manutenção dos níveis de desigualdade de renda e pobreza observados no país nesse período. Outra faceta da regressividade dos tributos foi a evidência de que, sob o ponto de vista da origem dos recebimentos, as famílias assalariadas suportavam maior carga fiscal em relação às famílias cujos rendimentos principais eram provenientes de outras fontes (como o trabalho por conta própria, rendas de aluguéis, aplicações de capital e transferências)”<sup>14</sup>.

O que se percebe é que, mesmo após sucessivas reformas legais tributárias e expansão da carga total, nenhuma delas foi capaz de sanar a inconstitucional regressividade do sistema, razão pela qual se apela a este E. Supremo Tribunal Federal.

Essa é a conclusão de estudo da Secretaria de Assuntos Econômicos, do Ministério da Fazenda, em 2017:

“Em relação à incidência dos tributos como proporção da renda domiciliar bruta, os tributos considerados neste estudo representam, em média, aproximadamente 24% da renda dos domicílios brasileiros. Os tributos indiretos representam 63% dessa carga tributária, correspondente a 15%, em média, da renda dos domicílios. [...] observa-se, com relação à renda bruta, a incidência dos tributos indiretos é regressiva, pois a carga cai continuamente à medida que a renda aumenta, de aproximadamente 19%, no primeiro quintil, até cerca de 14%, no último quintil.

O IRPF, por outro lado, representa uma proporção importante apenas da renda do último quintil. Considerando-se todos os tributos em conjunto, há uma leve tendência progressiva, principalmente em função da forte incidência de IRPF no quintil mais rico”<sup>15</sup>.

---

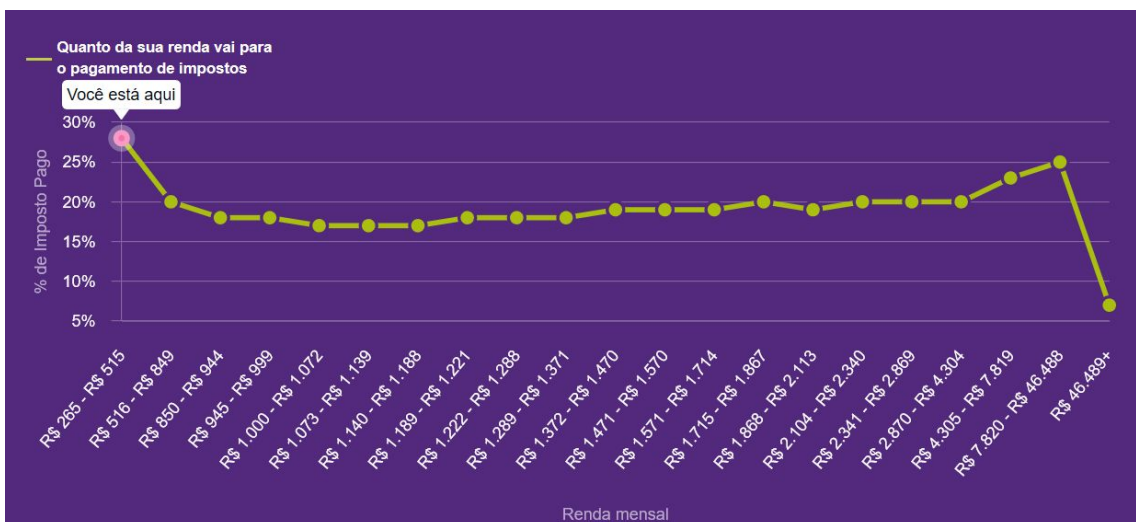
<sup>14</sup> Ribeiro, **Análise da Carga tributária bruta e das transferências de assistência de previdência no Brasil 1995 a 2009**, p. 16, IPEA, 2010

<sup>15</sup> A íntegra do estudo da Secretaria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, intitulado **Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil**, de 2017, pode ser lido em [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito\\_redistributivo\\_12\\_2017.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf)

Avaliando a população adulta com renda por mais percentis, de 5 para 20, a média da carga tributária brasileira é de 19%. Porém, as pessoas no 5% com menor renda (entre R\$ 265 e R\$ 570 mensais) contribuem proporcionalmente mais. Elas, em média, dedicam 28% de sua renda ao pagamento de tributos.

Por outro lado, as pessoas no 0.2% de renda mais alta do país (renda média de R\$ 175 mil mensais) contribuem com impostos muito abaixo da média, com apenas 7% de sua renda, conforme o gráfico abaixo demonstra.

**Gráfico 5.** Impacto da tributação por percentis de renda

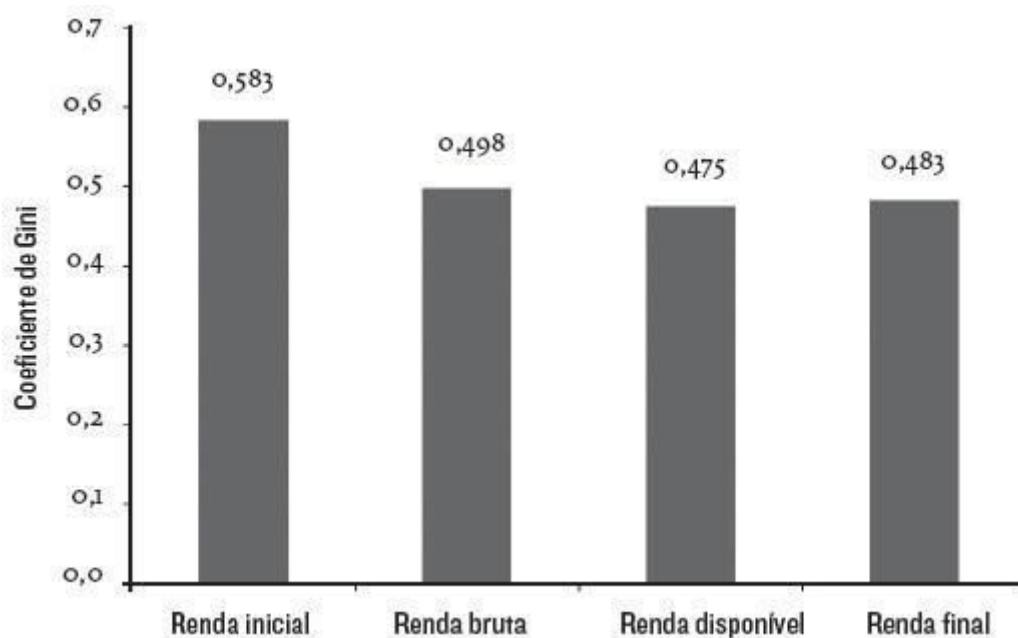


Fonte: Calculadora Fiscal “O valor do seu imposto”, Oxfam Brasil, 2019<sup>16</sup>

A regressividade do sistema tributário é tão evidente que é possível calcular seu impacto sobre o coeficiente de Gini: as transferências (aposentadorias, pensões, serviços universais gratuitos de saúde e educação, além de programas de transferência de renda como Bolsa Família) são as principais responsáveis pela redução da desigualdade no país - fase da renda disponível; seguida pela tributação direta sobre patrimônio e renda; porém, a incidência da tributação indireta (sobretudo sobre consumo) aumenta a desigualdade - fase da renda final.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.ovalordoseuimposto.org.br/>

**Gráfico 6.** Coeficiente de Gini em cada Estágio da Distribuição de Renda



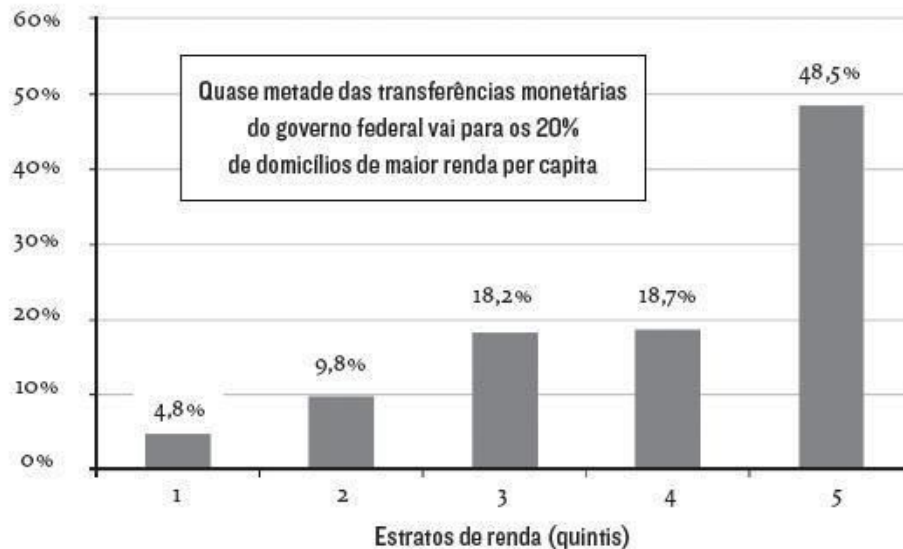
Fonte: UFPE/SEAE

Com isso, a tributação se torna, isoladamente, uma das formas de perpetuação da desigualdade. Analisadas separadamente as incidências da tributação e de transferências é possível perceber um efeito “bate e assopra”: por um lado, o Estado cria desigualdade, tributando mais os mais pobres e, de outro, tenta superar desigualdades com transferências (sejam aposentadorias, sejam programas universais gratuitos de educação e saúde).

Mesmo assim, é de se notar o efeito concentrador de renda: os mais ricos são menos tributados e recebem maior transferência monetária do Estado. Essa foi uma das conclusões de estudo desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, em 2017:



**Gráfico 7.** Distribuição das Transferências Monetárias por Estrato de Renda (2015)<sup>17</sup>



Fonte: pesquisa UFPE/SEAE

A conclusão do estudo da Secretaria de Assuntos Econômicos seria cômica se não fosse trágica: o Brasil é um tipo de Robin Hood às avessas:

“Em resumo, apesar de o governo brasileiro transferir para as famílias uma proporção maior da sua renda do que a média do países da OCDE, o Estado brasileiro não consegue ser tão efetivo na redução da desigualdade de renda como esses países, o que torna o estado brasileiro um Robin Hood às avessas, que, em vez de tributar os mais ricos para distribuir para os mais pobres, termina tributando a todos para distribuir via transferência monetária, em especial aposentadorias e pensões, para a metade mais rica da população”<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Gráfico retirado do artigo de FRAGA NETO, Armínio. **Estado, desigualdade e crescimento no Brasil**, Revista Novos Estudos CEBRAP, vol.38, nº 3, São Paulo set./dez. 2019 Epub 27-Jan-2020, disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002019000300613&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002019000300613&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt) originalmente desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, 2017, cuja íntegra pode ser vista em [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito\\_redistributivo\\_12\\_2017.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf)

<sup>18</sup> A íntegra do estudo da Secretaria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, intitulado **Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil**, de 2017, pode ser lido em [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito\\_redistributivo\\_12\\_2017.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf)

É a grande participação de tributos sobre consumo e a pouca progressividade de impostos sobre o patrimônio e a renda - além de desonerações - que criam um cenário de desigualdade material tributária.

O Brasil é o segundo país mais desigual do mundo entre aqueles que disponibilizam estimativas com base em dados tributários: o 1% da população mais rica – cerca de 1,5 milhão de pessoas – concentra em torno de 23,2% da renda total declarada pelas pessoas físicas ao Imposto de Renda<sup>19</sup>. Ademais, o Brasil ocupa o 60º lugar entre 82 países no ranking do Fórum Econômico Mundial que mede o índice de mobilidade social. Um brasileiro nascido no menor patamar de renda levaria nove gerações para chegar à renda média do país<sup>20</sup>.

Cabe destacar a afirmativa do Fundo Monetário Internacional de que a desigualdade de renda tem um impacto negativo no crescimento econômico, com destaque aos países caracterizados por baixa igualdade de oportunidade, medida pela mobilidade intergeracional<sup>21</sup>. Associado aos efeitos econômicos, a desigualdade de renda têm efeitos sociais, como o aumento da pobreza; o aumento das desigualdades de gênero, raça e regionais; e a redução da garantia dos direitos humanos (civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais)<sup>22</sup>.

Desonerações merecem um capítulo à parte. Os chamados gastos tributários - tipo de subsídio e que corresponde a gasto público indireto - equivalem a cerca de 20% da receita administrada pela Receita Federal Brasileira e chegam a 4,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Importante mecanismo político para buscar efeitos extrafiscais, a desoneração, quando impensada, mal ajustada ou discriminatória, torna-se exemplo de captura do Estado por interesses particulares, fomentando a discriminação e a desigualdade

---

<sup>19</sup> Pedro de Souza, 2019:

[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/08/internas\\_economia,1106657/brasil-e-vice-campeao-em-desigualdade-no-mundo.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/08/internas_economia,1106657/brasil-e-vice-campeao-em-desigualdade-no-mundo.shtml)

<sup>20</sup> Fórum Econômico Mundial, 2020. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/01/22/ranking-social-global-brasil-mobilidade-social.htm>

<sup>21</sup> FMI, 2019. Disponível em:

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/02/15/Inequality-of-Opportunity-Inequality-of-Income-and-Economic-Growth-46566>

<sup>22</sup> Chaparro e Uprimny, 2019. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/746836/pdf>



tributária. afinal, se um determinado grupo favorecido por uma desoneração não deveria sê-lo, toda sociedade arca com as consequências. Em um sistema que já impõe a carga de maneira mais onerosa aos mais pobres, desonerações impensadas e mal avaliadas agravam a desigualdade.

Ao invés de mecanismo extrafiscal, as desonerações podem significar a captura do Estado para a manutenção de privilégios, às custas da parcela mais pobre da população.

A conclusão do 3º Orçamento de Subsídios da União<sup>23</sup> aponta indícios da manutenção indevida de gastos tributários:

“Especificamente no que se refere aos subsídios (gastos) tributários da União, equivalentes a 20,9% da Receita Administrada pela RFB, em 2018, o Relatório Fiscal do Tesouro Nacional 201724 apontou que apenas 14,7% desses gastos têm previsão constitucional e 84,3% não apresentam prazo determinado de duração. Soma-se a esse quadro, a ausência de órgão gestor, de indicadores e de parâmetros de monitoramento, o que favorece a manutenção intertemporal desses benefícios sem a devida avaliação de efetividade. Essas lacunas, frequentemente apontadas pelos órgãos de controle, não mantêm consonância com a dinâmica de prioridades de políticas públicas demandadas pela sociedade e as restrições da política fiscal”<sup>24</sup>.

Se há muita controvérsia sobre *como* reformar o sistema tributário brasileiro, os diagnósticos sobre os seus problemas são compartilhados e unânimes: o Brasil tem um sistema regressivo e pouco eficiente.

### **A constatação da regressividade do sistema tributário brasileiro é um fato.**

Estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) indica que a regressividade do sistema tributário brasileiro estimula a concentração de renda em um dos mais desiguais países do mundo.

---

<sup>23</sup> O relatório 3º Orçamento de Subsídios da União, da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia foi divulgado em 2019 e pode ser lido na íntegra em <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2019/3o-orcamento-subsidios-da-uniao.pdf>.

<sup>24</sup> Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia, 3º Orçamento de Subsídios da União, 2019, p. 23.



“A tributação direta da renda e da propriedade no nível pessoal tende a produzir uma carga maior para os ricos do que para os pobres, mesmo sob a estrutura tributária do Brasil, que faz uso muito limitado de taxas progressivas de impostos. Por outro lado, os impostos indiretos sobre a produção de bens e serviços, que impõem um custo às empresas e, como tal, tendem a ser repassados nos preços, geralmente são regressivos porque penalizam proporcionalmente mais aqueles que dedicam uma parcela maior de sua renda ao consumo. Isto é, a população mais pobre. A combinação de tributação direta relativamente baixa (e não muito progressiva) e uma ênfase maior na tributação indireta cria uma carga tributária geral regressiva, socialmente injusta, pois a tributação reforça a concentração de renda em um dos países mais desiguais do mundo”<sup>25</sup>.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão de assessoramento da Presidência da República, “considerando a injustiça e a regressividade do sistema tributário nacional, em que as camadas mais pobres da sociedade pagam proporcionalmente mais impostos”, realizou um estudo sobre a iniquidade do sistema tributário brasileiro, recomendando à Presidência da República a realização de um “amplo processo, continuado e gradativo, de reformulação do Sistema Tributário Nacional na direção da justiça fiscal e da equidade na distribuição da carga tributária, com base no princípio da capacidade contributiva”<sup>26</sup>. Nada, entretanto, foi feito, em clara omissão inconstitucional.

A mesma constatação é compartilhada por diferentes associações profissionais, além da requerente. A Associação Nacional de Auditores Fiscais (ANFIP) apresentou sua posição institucional sobre a regressividade tributária na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, justamente no âmbito de debates sobre reforma tributária<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Orair e Gobetti, **Tax reform in Brazil: guiding principles and proposals under debate**, PNUD, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2019, p. 13.

<sup>26</sup> Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional** - Relatório de Observação nº 1, 2009, p. 9. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/0906\\_Indicadores\\_de\\_Equidade\\_Sistema\\_TN\\_Relatorio\\_Observacao\\_01.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/0906_Indicadores_de_Equidade_Sistema_TN_Relatorio_Observacao_01.pdf)>. Acesso em: 25/01/2021.

<sup>27</sup> Os debates integrais podem ser vistos em <https://www.camara.leg.br/noticias/605062-comissao-de-legislacao-participativa-debate-reforma-tributaria-nesta-tarde/>.



O Brasil arrecada mal e de quem não deveria. Em entrevista recente<sup>28</sup>, Armínio Fraga, para ilustrar seu ponto sobre a regressividade do sistema tributário, afirmou:

“[...] ter aqui mecanismos que permitem a uma pessoa que ganha até R\$ 4,8 milhões por ano, R\$ 400 mil por mês, pagar 5% [de imposto] é uma desfaçatez completa”.

No mesmo sentido aponta relatório<sup>29</sup> produzido pelo Grupo de Trabalho da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, de 2017, que avaliou a funcionalidade do sistema tributário nacional.

Dentre uma série de constatações sobre as ineficiências do sistema tributário, como o grande número de renúncias fiscais e a complexidade do sistema, a regressividade é tida também como um fato:

“[...] quanto maior a renda, menor a carga de tributos indiretos. Embora os tributos diretos no Brasil sejam progressivos, não o são tanto quanto nos demais países. Tal fato, aliado à pesada tributação do consumo de bens e serviços, reforça a regressividade imposta à população pelo sistema”<sup>30</sup>.

A verdade é que a regressividade do sistema tributário é um fato. Pode-se dizer que não há divergências sobre o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Lideranças políticas, economistas e analistas de diferentes perspectivas políticas apontam a regressividade do sistema tributário nacional como um óbice à superação das desigualdades.

Diferem, evidentemente, na forma pela qual tal regressividade deve ser combatida. Essa arguição de descumprimento de preceito fundamental não tem a pretensão de sugerir a este E. Supremo Tribunal Federal a determinação de uma reforma constitucional tributária.

---

<sup>28</sup> A íntegra pode ser lida em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51303795>

<sup>29</sup> A íntegra do relatório pode ser lida em

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7229607&disposition=inline>

<sup>30</sup> Senado Federal, relatório **Funcionalidade do Sistema Tributário e Desempenho das Administrações Tributárias**, relatório oriundo de RQE 6/2017-CAE e RQE 11/2017-CA, outubro de 2017, p. 13

É da compreensão do requerente que definir os termos de uma reforma constitucional tributária é papel do sistema político; porém, a constatação da inconstitucionalidade da regressividade tributária como violadora do projeto constitucional de 1988 e a imposição da obrigação de revertê-la é papel precípua deste e. Supremo Tribunal Federal.

## **V. Do acirramento das desigualdades durante a pandemia de COVID-19**

A pandemia de COVID-19 serve-se da lógica das profundas desigualdades sentidas no país. Os dados já apresentam maior mortalidade por COVID-19 para negros<sup>31</sup> que vivem em bairros periféricos<sup>32</sup>, justamente em razão da pobreza. Moradias sem saneamento e água tratada, pouco acesso à saúde e à alimentação adequada, além da impossibilidade de adotar medidas apropriadas de isolamento social, são fatores que tornam os impactos da COVID-19 mais graves.

Contrariando todos os estudos científicos mundiais, o Presidente da República Jair Bolsonaro afirmou, recentemente, que más condições sanitárias seriam um trunfo para os brasileiros na pandemia: “brasileiro pula no esgoto e não acontece nada”<sup>33</sup>, disse. Desde então, são 94.702 brasileiros mortos por COVID-19 em 4 de agosto de 2020 e o país se tornou o epicentro global da pandemia.

A verdade é que a pobreza mata e más condições sanitárias tornam a pandemia de COVID-19 muito mais grave. O Brasil paga um preço irreparável na pandemia de COVID-19 por ser um dos países mais desiguais no mundo.

É possível mencionar a existência de duas pandemias: uma que contaminou pessoas ricas, vindas de viagens do exterior, com acesso aos principais hospitais particulares do país, e outra que afeta de forma desenfreada os mais pobres. Como alerta Mike Davis, historiador e professor da Universidade da Califórnia:

---

<sup>31</sup> [Análise: Entre casos identificados, covid-19 se mostra mais mortífera entre negros no Brasil, apontam dados](#)

<sup>32</sup> [Covid-19 na periferia de SP expõe faceta da desigualdade, dizem médicos](#)

<sup>33</sup> [Brasileiro pula em esgoto e não acontece nada, diz Bolsonaro em alusão a infecção pelo coronavírus](#)



“de uma perspectiva imunológica, há duas humanidades e duas pandemias. Uma é bem nutrida, tem acesso à bons serviços de saúde [...] a outra humanidade é mal nutrida e constantemente exposta a doenças infecciosas [...] A maior parte da população do Sul Global é comprometida imunologicamente por malnutrição, vasta contaminação fecal e altos índices de doenças parasitárias. Corpos de pessoas pobres oferecem cenário propício à contaminação de COVID-19 [...]. O massacre real, em outras palavras, apenas começou”<sup>34</sup>.

Pesquisa recente de Furceri, Loungani e Ostry, do Fundo Monetário Internacional, mostrou que as pandemias não só afetam os mais pobres no presente, desde uma perspectiva imunológica, como também deixam marcas persistentes que se projetam para o futuro, acentuando desigualdades e aumentando a pobreza.

“Concentramos nossa atenção em cinco grandes eventos – SARS (2003), H1N1 (2009), MERS (2012), Ebola (2014) e Zika (2016) – e acompanhamos seus efeitos distributivos nos cinco anos posteriores a cada evento. Em média, o coeficiente de Gini – um indicador de desigualdade de uso corrente – aumentou a um ritmo constante na sequência desses eventos. Nosso cálculo do coeficiente de Gini tem como base a renda líquida, ou seja, a renda de mercado após a dedução de impostos e transferências. Os resultados mostram que a desigualdade aumenta apesar dos esforços do governo para redistribuir a renda dos ricos para os pobres a fim de mitigar os efeitos das pandemias. Após cinco anos, o coeficiente de Gini líquido aumenta quase 1,5%, o que representa um impacto elevado, uma vez que a evolução desse indicador ao longo do tempo é lenta.

---

<sup>34</sup> Davis, Mike. **C'est La Lutte Finale**, Progressive International, publicado em 30.04.20 e disponível em <https://progressive.international/blueprint/34da398a-af05-43bb-9778-c27023932630-la-lutte-finale/en>

Esses efeitos duradouros das pandemias decorrem da perda de emprego e outros choques na renda (p.ex. diminuição das transferências) e da deterioração das perspectivas de emprego. Nossos resultados mostram que as pandemias produzem efeitos bastante díspares sobre o emprego das pessoas com diferentes graus de escolaridade, um dos indicadores dos níveis de qualificação. A disparidade é nítida: em relação à população, o emprego daqueles com alto nível de escolaridade quase não é afetado, enquanto o emprego daqueles com escolaridade básica cai drasticamente, mais de 5% ao final de cinco anos”<sup>35</sup>.

O estudo mostra que a desigualdade aumenta mesmo quando o Estado adota medidas redistributivas. O que se esperar em um país onde o Presidente da República considera “pular no esgoto” uma vantagem? A resposta, infelizmente, é dada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO): a extrema pobreza e a fome que afetará de forma mais contundente os grupos vulneráveis<sup>36</sup>.

As estimativas da organização Oxfam Internacional são ainda mais drásticas: caso não sejam adotadas medidas urgentes pelos países em desenvolvimento, a crise causada pela pandemia de COVID-19 pode empurrar meio bilhão de pessoas para a pobreza (8% da população mundial) e matar 40 milhões de pessoas. A pobreza, em termos globais, pode crescer pela primeira vez desde 1990 e representar, em algumas regiões do mundo, um retrocesso de até 30 anos<sup>37</sup>.

Portanto, há um alerta global para os efeitos da desigualdade em razão da pandemia de COVID-19. Por um lado, já se percebe que a pandemia afeta de forma

---

<sup>35</sup> Furceri, Loungani e Ostry, **Como as pandemias deixam os pobres mais pobres**, Fundo Monetário Internacional FMI, maio de 2020, disponível em <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/05/11/blog051120-how-pandemics-leave-the-poor-even-further-behind>

<sup>36</sup> Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), **Addressing inequality in times of COVID-19**, abril de 2020, disponível em <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CA8843EN.pdf>

<sup>37</sup> OXFAM International, **Dignity not destitution, an ‘Economic Rescue Plan For All’ to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world**, 9 de abril de 2020, disponível em <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620976/mb-dignity%20not%20destitution-an-economic-rescue-plan-for-all-090420-en.pdf>



mais grave os mais pobres, imunologicamente debilitados por má alimentação e condições sanitárias precárias; por outro, a pandemia de COVID-19 deixará um rastro de desigualdade em razão do desemprego, da diminuição da atividade econômica e da alta mortalidade.

**Para enfrentar ambas facetas da desigualdade relacionada à pandemia de COVID-19, a reforma tributária é central.**

**De uma parte, na atividade arrecadatória, o sistema tributário não pode acentuar desigualdades; de outra, é preciso que o Estado tenha recomposta sua capacidade de financiamento social. Ambas questões estão no âmbito desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

Há consenso na constatação de regressividade do sistema tributário; os mais pobres já sofrem mais severamente os efeitos da pandemia de COVID-19, super representados entre os mortos; o país já reconhece a perda de capacidade de financiamento de políticas sociais necessárias ao enfrentamento dos efeitos da pandemia de COVID-19. Em particular, os estados federados sofrem um estrangulamento tributário. No âmago de todos estes problemas: a atual e inconstitucional estrutura tributária brasileira.

### **O colapso tributário dos Estados federados**

Está instaurado neste Supremo Tribunal Federal um intenso debate sobre os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a capacidade de financiamento das ações dos estados federados, justamente em razão do estrangulamento tributário.

O volume de recursos federais prometidos pelo Brasil para lidar com a crise de Covid-19 é de U\$ 800 per capita enquanto a média dos países da OCDE é de U\$ 7.000, demonstrando a baixa destinação orçamentária, especialmente para o país que hoje já é o segundo com o maior número de casos e o quarto com o maior número de mortos. Além disso, após quatro meses do decreto de calamidade pública, segue com execução

orçamentária inferior a 50% dos créditos extraordinários para ações essenciais ao enfrentamento da pandemia, e o pior saúde e transferências a estados e municípios têm execução ainda menor, 25% e 12% respectivamente. Do que chega a ser distribuído aos entes federados, a divisão é desigual ao ignorar as necessidades impostas pela pandemia em cada localidade. Apesar de mais fortemente afetadas, as regiões norte, nordeste e sudeste têm recebido um volume inferior de transferências por caso<sup>38</sup>.

São dezenas de ações cíveis originárias, relatadas pelo Ministro Alexandre de Moraes, que descrevem a grave situação que enfrentam os estados federados brasileiros: a omissão da União em promover a transferência de verbas, o aumento de gastos em ações de saúde e sociais e a queda de arrecadação criam um cenário trágico de falência.

Por exemplo, o Estado do Mato Grosso do Sul sustenta que:

“o combate à situação gravíssima causada pela pandemia implica aumento significativo – e não programado – dos gastos na área de saúde pública, para que o Estado possa responder melhor à demanda dos serviços médico-hospitalares que aumenta a cada dia de forma exponencial, de modo a evitar (ou ao menos atenuar) o temido colapso do sistema de atendimento que pode em breve se concretizar”, ao mesmo tempo, em sentido inverso, “a receita estadual entra em forte declínio, em razão das medidas sanitárias recomendadas pelas autoridades internacionais e nacionais e implementadas pelas diversas esferas governamentais do país, com drástica diminuição das atividades econômicas e consequente abalo no fluxo arrecadatório dos Estados”. (STF, ACO 3371, relator Ministro Alexandre de Moraes)

Segundo relatório de decisão cautelar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes nos autos da ACO 3371, o estado sofrerá “uma perda de arrecadação de

---

<sup>38</sup> Coalizão Direitos Valem Mais, **COVID-19: da execução orçamentária baixa, lenta e desigual regionalmente à insustentabilidade do Teto dos Gastos**, Junho de 2020, disponível em [https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/06/AlertaPublico\\_BaixaExecucaoOrcametaria\\_junho2020.pdf.pdf](https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/06/AlertaPublico_BaixaExecucaoOrcametaria_junho2020.pdf.pdf)



aproximadamente R\$ 994.581.000,00, ou seja, de quase 1 bilhão – nos próximos 9 (nove) meses em relação ao valor orçado na Lei Orçamentária Anual de 2020 (LOA – 2020)”.

**Idêntica situação se repete para quase todos os estados da federação.** O estado do Acre se apresenta como:

“amplamente dependente das transferências financeiras da União, que corresponde à aproximadamente 65 % (sessenta e cinco por cento) das receitas correntes do Estado, sendo que “a retração econômica a nível nacional certamente acarretará a redução dos repasses oriundos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e demais modalidades de transferências da União, agravando ainda mais o quadro ora apresentado, pois o Estado do Acre vivenciará perda de recursos em suas duas modalidades principais de receita, tanto na própria, quanto na oriunda de transferências”. (STF, ACO 3372, relator Ministro Alexandre de Moraes)

O Ministro Alexandre de Moraes relata da seguinte forma a demanda pleiteada pelo estado do Paraná:

“ o Estado do Paraná afirmou categoricamente que sua receita está em franco declínio e que, com a drástica diminuição das atividades econômicas, seu fluxo arrecadatário sofreu forte abalo. De fato, o autor estimou sua perda da arrecadação em aproximadamente R\$ 2,8 bilhões em relação ao valor fixado na sua Lei Orçamentária Anual [...]. Alega que essas medidas [de isolamento social], embora necessárias, acarretarão ‘um desaquecimento avassalador da economia e, por conseguinte, uma queda abrupta da arrecadação de receitas tributárias e não tributárias’, em razão do encolhimento da base principal de suas receitas, o ICMS, que entrará em forte declínio em virtude das medidas adotadas. [...] Aponta que ‘na esteira dos estudos



técnicos que instruem este pedido, a Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná estima uma “perda de arrecadação de aproximadamente R\$ 2,8 bilhões em relação ao valor orçado na Lei Orçamentária Anual de 2020 (Lei nº 20.078/2020)”. (STF, ACO 3367, relator Ministro Alexandre de Moraes)

O estado de São Paulo, por sua vez, informou a este Supremo Tribunal Federal na ACO 3363, uma estimativa de perda de 10 bilhões de reais em relação ao valor fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) em razão da drástica diminuição da atividade econômica causada pela pandemia de COVID-19.

São, ao total, 27 ações cíveis originárias de estados da federação, todas com liminares concedidas.

No âmbito destas ações cíveis originárias foi instaurado um procedimento de audiência de conciliação entre a União e os estados federados que, não obstante ser capaz de resolver gargalos imediatos, não dão uma resposta apropriada à recomposição da capacidade de financiamento dos estados a médio prazo, não só enquanto perdurarem as medidas de distanciamento social, mas os efeitos da pandemia de COVID-19 ao longo dos anos, como já alertam os pesquisadores do Fundo Monetário Internacional.

Paralelamente, no âmbito do Congresso Nacional foi aprovada a Lei Complementar 173/2020 que institui o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) para o exercício financeiro deste ano de 2020. A lei, tardiamente aprovada, estabelece regras de transferência de recursos e renegociação das dívidas dos entes subnacionais com a União, com o intuito de aplicação de recursos prioritariamente ao enfrentamento da pandemia de COVID-19. As medidas são sabidamente insuficientes: 13 dos 27 Estados não receberam transferências aptas a compensar a perda de arrecadação, conforme avaliação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)<sup>39</sup>, o que certamente impactará a prestação de serviços públicos e políticas de proteção social necessárias ao enfrentamento da COVID-19.

---

<sup>39</sup> [Socorro da União de R\\$ 60 bilhões não cobre perdas na arrecadação em 13 estados](#)



Os estados federados são uníssonos em afirmar que a queda da arrecadação os impedirá de adotar as medidas de saúde, educação, assistência e proteção social necessárias à preservação da dignidade de seus cidadãos, medidas estas, frise-se, oriundas de obrigações constitucionais compartilhadas entre todos os entes da federação.

Há, assim, um efeito cumulado da pandemia de COVID-19 no país: além de afetar mais severamente os pobres, pode acirrar as desigualdades sociais e regionais por anos caso não sejam adotadas as medidas pertinentes em resposta à pandemia.

### **Recuperação da capacidade arrecadatória não pode acentuar desigualdades**

Esta arguição de descumprimento de preceito fundamental trouxe para apreciação deste Supremo Tribunal Federal a constatação de regressividade do sistema tributário, em flagrante violação à igualdade material tributária e aos princípios constitucionais fundamentais que exigem do Estado brasileiro a redução das desigualdades e a construção de uma sociedade mais justa.

**A pandemia de COVID-19 agrava o cenário já gravíssimo trazido na exordial desta arguição: o agravamento da desigualdade por muitos anos e o aumento da pobreza decorrentes da pandemia de COVID-19 (mortalidade, desemprego, má nutrição) serão reforçados caso o Estado se mostre incapaz de promover o financiamento de políticas sociais protetivas.**

Os estados federados já se mostram incapazes de sustentar as medidas de saúde necessárias a atender seus cidadãos, como afirmado e reconhecido nas ações cíveis originárias mencionadas. Independentemente da má gestão das políticas econômicas adotadas pelo atual governo e das más decisões alocativas, é fato que a arrecadação da União retraiu 30% em abril de 2020, em comparação com o mesmo mês do ano anterior. Com 50% da arrecadação dependente de tributos indiretos, a recomposição da capacidade arrecadatória ficará dificultada, uma vez que consumo e serviços não serão retomados de forma imediata e seus efeitos apenas começam a aparecer com a queda de 1,5% do PIB no trimestre de 2020, com estimativas de que pode chegar a uma redução



de 10% no ano. O Fundo Monetário Internacional ajustou sua estimativa nesse sentido: 9,1% de retração do PIB brasileiro prevista para 2020<sup>40</sup>.

Redistribuir a composição dos tributos de indiretos para diretos além de promover redução de desigualdades também permitirá maior eficiência à arrecadação frente à pandemia. Existe um amplo campo de opções tributárias sobre renda e patrimônio ainda não adotadas no país. Sanar a regressividade do sistema tributário brasileiro significa, também, recompor a capacidade de arrecadação e financiamento do Estado brasileiro para enfrentamento da pandemia de COVID-19.

## VI. UMA CONSTITUIÇÃO ORIENTADA PARA A IGUALDADE

A Constituição Federal de 1988 é orientada para a promoção da igualdade. Entre os objetivos fundamentais da República, enquanto direito fundamental, como valor a ser assegurado pelo sistema político ou fundamento dos direitos sociais universais, a igualdade permeia todo o texto constitucional e impõe, ao Estado e a particulares, as obrigações de respeito, proteção e realização<sup>41</sup>.

Não se trata apenas da enunciação da igualdade formal como um valor, mas da igualdade, formal e materialmente consideradas, com objetivo concreto de enfrentar e superar as barreiras de exclusão.

Não há dúvidas, as decisões mais emblemáticas deste tribunal foram aquelas que reafirmaram a centralidade do valor da igualdade na Constituição de 1988, pondo fim a situações insustentáveis de exclusão, violência, preconceito e discriminação. Não é exagero afirmar que os anos 2000 inauguraram a “Era de Ouro” deste E. Supremo Tribunal Federal na interpretação da igualdade constitucional.

Foi pela interpretação da igualdade constitucional que este E. Supremo Tribunal Federal enfrentou a discriminação contra negros no acesso ao ensino superior,

---

<sup>40</sup> Fundo Monetário Internacional, **World Economic Outlook Update**, junho de 2020. Íntegra do relatório pode ser lido em

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

<sup>41</sup> ONU, ECOSOC, Comentário Geral nº 12 sobre o direito à alimentação adequada.



declarando constitucionais as políticas de ação afirmativa para promover **igualdade racial**. No julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF 186, este E. Supremo Tribunal afirmou que **a igualdade, formal e materialmente considerada, é princípio sobre o qual se assenta a noção de Estado de Direito**.

“[...] O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro”. (STF, ADPF 186, relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 26.04.2012)

Já na ação declaratória de constitucionalidade ADC 19, este tribunal enfrentou decisões judiciais que negavam vigência à Lei 11.340 de 2006 - conhecida como Lei Maria da Penha. A **igualdade de gênero** foi prestigiada ao afirmar a constitucionalidade de medidas voltadas a combater a violência doméstica contra mulheres. Em seu voto, o relator Ministro Marco Aurelio ressaltou que abstenção do Estado na promoção da igualdade, que **a omissão frente a um estado de desigualdade representava uma violação à Constituição de 1988**.

“Para frear a violência doméstica, não se revela desproporcional ou ilegítimo o uso do sexo como critério de diferenciação. [...]”

Sob a ótica constitucional, a norma também é corolário da incidência do princípio da proibição de proteção insuficiente dos direitos fundamentais, na medida em que ao Estado compete a adoção dos meios imprescindíveis à efetiva concretização de preceitos contidos na Carta da República. A abstenção do Estado na promoção da igualdade de gêneros e a omissão no cumprimento, em maior ou menor extensão, de finalidade imposta pelo Diploma Maior implicam situação da maior gravidade político-jurídica, pois deixou claro o constituinte originário que, mediante inércia, pode o Estado brasileiro também contrariar o Diploma Maior”. (STF, ADC 19, relator Ministro Marco Aurelio, j. 09.02.2012).

No histórico julgamento sobre a demarcação de terras indígenas Raposa Serra do Sol, o tribunal enfrentou o desafio de promover a concretização da inclusão, a chamada **igualdade cívico-moral** dos povos indígenas, **em atenção ao objetivo fundamental da república brasileira de construção de uma sociedade solidária.**

“[...] A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. Os arts. 231 e 232 da Constituição Federal são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o proto-valor da integração comunitária. Era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas [...]”. (STF, Pet 3388, relator Ministro Carlos Ayres Britto, j. 23.10.2013).

A densidade normativa dos objetivos fundamentais da República insertos no artigo 3º da Constituição também foi usada na interpretação de outro julgamento histórico deste E. Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade ADI 3239, sobre demarcação de terras quilombolas. Aqui, o tribunal usou o **compromisso constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária como elemento para a promoção da igualdade social e identitária**, na junção da dimensões de reconhecimento e redistribuição.

“[...] O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras [...]”. (STF, ADI 3239, redatora do acórdão Ministra Rosa Weber, j. 08.02.2018).

Estes casos são exemplos de atuação deste E. Supremo Tribunal Federal:

**i) reconhecendo a centralidade da igualdade na Constituição de 1988;**



**ii) afirmando que a inércia do Estado frente a cenários de desigualdade é uma violação constitucional;**

**iii) reconhecendo a dimensão objetiva da igualdade, a exigir do Estado a construção de políticas públicas capazes de superar um cenário de desigualdade;**

**iv) considerando as disposições constitucionais sobre os objetivos fundamentais da República de enorme densidade normativa, vetores a interpretação da igualdade.**

É, em síntese, é o mesmo caminho que se propõe nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental: o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma situação de desigualdade estrutural promovida pelo sistema tributário brasileiro por violar especificamente o direito à igualdade material tributária e por contrariar objetivo da República de redução das desigualdades e construção de uma sociedade justa e solidária, demandando os órgãos pertinentes a sua superação.

**Conforme já comprovado, o sistema tributário brasileiro é regressivo, onera mais os mais pobres, violando a igualdade material tributária e tendo como resultado o estímulo à perpetuação da desigualdade social.**

Tal regressividade se dá em razão de sucessivas escolhas políticas que privilegiaram a tributação sobre consumo ao invés de renda e patrimônio, que deram pouca progressividade aos impostos diretos, que não tributaram lucros e dividendos e que expandiram os gastos tributários (desonerações e subsídios) a 4,3% do PIB brasileiro.

Os dados mostram um sistema tributário inconstitucional porque, na repartição dos ônus para o financiamento das ações públicas, prejudica mais os mais pobres: é, portanto, um sistema injusto e inconstitucional.

Ora, se os mais pobres são proporcionalmente mais onerados pelos tributos, há violação à igualdade material tributária que exige que o peso da carga tributária seja proporcional a capacidade de contribuir. Se, ademais, o sistema tributário tem como

resultado o acirramento da desigualdade e a concentração de renda, é um sistema que vai na contramão do exigido pela Constituição.

Ao analisar os diversos momentos de incidência da ação do Estado da renda da população, percebemos que a grande desigualdade do mercado de trabalho é diminuída com a incidência de transferências (sejam aposentadorias, pensões, educação e saúde universais e gratuitas), porém acrescida ao se considerar a incidência dos impostos indiretos - parte central na composição da carga tributária brasileira (vide **Gráfico 6**). Ou seja, o sistema tributário cria desigualdade.

O cenário se torna mais drástico se levarmos em consideração que, após a tributação, as transferências - a redistribuição da contribuição de toda a sociedade e com maior participação dos mais pobres - são apropriadas pelo 20% da população com maior rendimento (vide **Gráfico 7**).

Não à toa o Estado brasileiro tributador é chamado de Robin Hood às avessas: tira dos mais pobres e dá aos mais ricos.

**A questão que se coloca aqui é simples: um sistema tributário regressivo, que onera os mais pobres e gera desigualdades, pode ser considerado constitucional? A resposta é não.**

A Constituição Federal de 1988 não suporta que o Estado, através de seu poder de tributar, o faça de maneira injusta, violando a igualdade material tributária dos contribuintes e gerando, como resultado, mais desigualdade e concentração de renda.

A igualdade da Constituição de 1988 não é apenas aquela compreendida enquanto um direito subjetivo, mas também - e sobretudo - em sua dimensão institucional, que deve orientar toda ação da República brasileira: as políticas públicas, as leis, os programas públicos, as instituições, os Poderes, todos têm por missão constitucional a redução das desigualdades.

É isso que significa ter a redução das desigualdades e a construção de uma sociedade justa e solidária constam como objetivos fundamentais da República. Não são promessas constitucionais inconsequentes, tampouco meros programas: são imposições constitucionais cuja violação deve gerar a devida resposta jurisdicional.



## **VII. FAZER VALER A CONSTITUIÇÃO: PROPOSTA DE DECISÃO DIALÓGICA PARA SANAR A LESIVIDADE**

A audaciosa Constituição de 1988 promoveu profundas transformações na sociedade brasileira. Seu texto foi capaz de orientar as instituições a promoverem inclusão, participação e pluralidade. A engenharia constitucional de financiamento de direitos sociais permitiu saltos na redução da mortalidade, na erradicação do analfabetismo, na universalização do acesso à saúde e à educação.

Agendas essencialmente contramajoritárias que não avançaram no Legislativo obtiveram especial proteção e concretização por este E. Supremo Tribunal Federal. A proteção constitucional a grupos vulneráveis permitiu que este tribunal promovesse a devida reprimenda a discriminações odiosas e a inclusão de grupos historicamente discriminados. São emblemáticos, neste sentido, os julgamentos sobre a demarcação de terras indígenas Raposa Serra do Sol (Pet 3388); a criminalização da homofobia e transfobia (ADO 26); a constitucionalidade de ações afirmativas em universidades (ADPF 186) e da união entre pessoas do mesmo sexo (ADI 4277), dentre muitos outros, de atuação deste tribunal na concretização do ambicioso projeto constitucional.

Agora, esta arguição de descumprimento de preceito fundamental propõe que este tribunal enfrente a desigualdade do sistema tributário brasileiro, persistente a décadas e imune à transformação desejada pela Constituição de 1988 e às suas seguidas reformas.

**A redução de desigualdades tributárias é uma pauta contramajoritária e, como tal, tem sofrido resistências no Congresso Nacional.**

De fato, o sistema político brasileiro não tem sido capaz de, sozinho, enfrentar a desigualdade promovida pelo sistema tributário. Sucessivas reformas constitucionais têm mantido a injusta equação onde pobres pagam mais e ricos são preservados. As recentes propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional já têm

revelado a mesma dinâmica, a ponto de uma reclamação pública do Presidente da Câmara dos Deputados sobre a pressão do empresariado para “não pagar a conta”<sup>42</sup>.

A lesão a preceito fundamental de promoção da igualdade material tributária não pode persistir sem a devida reparação judicial. A declaração de inconstitucionalidade dos efeitos regressivos e geradores da desigualdade do sistema tributário brasileiro e a imposição de um resultado constitucionalmente adequado para sua reparação pode, efetivamente, reverter o atual cenário de desigualdade material tributária, sem usurpação de poder instâncias políticas.

Trata-se de uma nova forma de prestação jurisdicional solicitada às cortes constitucionais com o objetivo de superar inconstitucionalidades sistemáticas e persistentes ou “um estado de coisas inconstitucional” que, perdurando, esvazia o poder normativo constitucional.

Mais recentemente, este E. tribunal tem sido desafiado a enfrentar tais violações sistemáticas a direitos fundamentais constitucionais. Seja pela técnica do estado de coisas inconstitucional, ou pelo enfrentamento de violações coletivas, este Supremo Tribunal Federal tem assumido para si o papel de dar concretude ao texto da Constituição.

O grande precedente está constituído no acórdão do julgamento cautelar da arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF 347, sobre o sistema prisional brasileiro, identificando uma série de atos normativos dos legislativos e executivos federal e estaduais, além de violações concretas, como lesões ao preceito fundamental da dignidade humana.

Violações estruturais e persistentes, além da necessidade de adoção de medidas diversas e abrangentes para superar as lesões a preceitos fundamentais fizeram com este E. tribunal declarasse um “estado de coisas inconstitucional” na ADPF 347, em ementa:

“SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO  
CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA –

---

<sup>42</sup> O embate foi relatado por diversos jornais de grande repercussão. A exemplo da Folha de S. Paulo, em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/maia-reage-a-empresarios-de-servicos-e-defende-reforma-tributaria-da-camara.shtml>



VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como ‘estado de coisas inconstitucional.’” (STF, plenário, ADPF 347 MC, relator Ministro Marco Aurelio, j. 09.09.2015).

Desde então, outras ações pedem a o reconhecimento de inconstitucionalidades estruturais, seja através da técnica do “estado de coisas inconstitucional” em arguições de descumprimento de preceito fundamental, seja na coletivização de instrumentos jurídicos, como no HC 143.641, sempre com o objetivo de tornar o processo um instrumento efetivo para a reparação de violações a direitos humanos e fundamentais, como exigido pelo artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Tais casos que envolvem violações sistemáticas e persistentes à Constituição, cometidas por uma série de atos normativos distintos, demandam do Poder Judiciário respostas capazes de enfrentar um problema como um todo, promovendo um diálogo entre os órgãos responsáveis por cumprir a Constituição, com o objetivo de instá-las a adotar as medidas de natureza normativa, administrativa ou orçamentária para alterar o cenário de violações, ao mesmo tempo em que ficam reservadas as suas competências originárias, colocando o Judiciário no local de guardião das objetivos constitucionais em diálogo os demais Poderes.

A tese central desta arguição de descumprimento de preceito fundamental é de que o sistema tributário é regressivo, violando preceitos fundamentais constitucionais que impõem a redução da desigualdade como um resultado necessário da atuação do Estado brasileiro e a igualdade material tributária como valor a orientar a tributação.

Como amplamente demonstrado nesta arguição, a regressividade do sistema tributário é fato constatado e assumido, assim como seus efeitos na perpetuação e acirramento das desigualdades sociais. Isso se dá, fundamentalmente, em razão da

priorização da tributação sobre consumo em detrimento de tributação de renda e patrimônio.

Tal inconstitucionalidade não se resolverá a partir da declaração de um ou outro imposto como inconstitucional, até porque são legítimas as opções políticas e legislativas de progressividade e regressividade tributária isoladamente, conforme a própria jurisprudência deste E. Supremo Tribunal Federal (p.e. RE 526.045). Porém, não se pode permitir que o sistema tributário brasileiro, como ordem jurídica específica, um conjunto, tenha como marca a desigualdade material tributária e como efeito o acirramento das desigualdades sociais.

Tampouco se cogita propor que este E. Supremo Tribunal Federal substitua as instâncias políticas na definição de uma reforma constitucional. Entretanto, é papel deste tribunal fazer cessar inconstitucionalidades e impor o parâmetro constitucional para a produção legislativa - inclusive ao constituinte derivado - se a Constituição assim demandar.

#### **E a Constituição demanda.**

São objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza, a redução de desigualdades, a construção de uma sociedade justa e solidária (artigo 3º, I, III e IV, CF). A promoção da igualdade (artigo 5º, *caput*, CF) - incluída a igualdade material tributária - é exigência de uma Constituição pautada pelo direito anti-discriminação e pela justiça social.

Impor às instâncias políticas a observância dos parâmetros constitucionais de redução das desigualdades sociais e tributárias na consideração da reforma tributária em tramitação, na Comissão Especial já instalada, é exigência constitucional. Para se levar a Constituição a sério, a reforma tributária deve romper com a desigualdade material tributária sistêmica.

### **VIII. PEDIDO CAUTELAR**

A manutenção da inconstitucionalidade do sistema tributário brasileiro, já bastante danosa, tem sido agravada pela vigência do Novo Regime Fiscal implementado

pela Emenda Constitucional 95, que determinou o congelamento das despesas primárias, incluídas as despesas com o financiamento das políticas de saúde e de educação. Como bem demonstrado nos dados trazidos a esta arguição, são justamente os investimentos sociais em saúde e educação, enquanto políticas públicas estatais, o principal fator de redução da desigualdade.

Temos, então, um trágico cenário em que os mais pobres seguem suportando proporcionalmente a maior carga tributária e recebendo menos investimento através de políticas públicas essenciais. Premidos pela desigualdade tributária e pelo abandono social, não há destino outro senão a vulnerabilidade.

O aumento da desigualdade e da pobreza já é perceptível em inúmeras pesquisas. A mais recente indica que, dentre 2014 e 2019, “a renda dos 50% mais pobres da população caiu 17%, a dos 10% mais ricos 3% e a dos 1% mais ricos cresceu 10%”<sup>43</sup>.

“A pesquisa mostrou que a desigualdade de renda domiciliar per capita do trabalho está aumentando há 17 trimestres consecutivos quando comparado ao mesmo mês do ano anterior. Esse é o maior período de concentração da série histórica brasileira. Nem mesmo em 1989, o nosso pico histórico de desigualdade de renda brasileira, foi precedido por movimento de concentração por tantos períodos consecutivos.

Desde o final de 2014 até o 2º trimestre de 2019, a renda dos 50% mais pobres da população caiu 17%, a dos 10% mais ricos 3% e a dos 1% mais ricos cresceu 10%. Se estamos falando de uma grande recessão na média e ganho no topo, isto significa que a base da distribuição teve quedas muito mais acentuadas que as da média.

Até 2014, o bem-estar social crescia a 6,5% ao ano (porque a renda crescia e a desigualdade caía). Contudo, em apenas 2 anos, passou a cair quase os mesmos 6,5%. Mais do que uma longa recessão seguida de lenta retomada, passamos do crescimento inclusivo à recessão

---

<sup>43</sup> NERI, Marcelo C. “A ESCALADA DA DESIGUALDADE - Qual foi o Impacto da Crise sobre a Distribuição de Renda e a Pobreza?” Rio de Janeiro, RJ – Agosto/2019 - FGV Social, p. 20, disponível em <<https://cps.fgv.br/desigualdade>>

excludente. A desigualdade alavanca a dramaticidade e a duração do quadro”<sup>44</sup>.

Não há mistério nesses números: um sistema tributário que onera demasiadamente os mais pobres e preserva os mais ricos, aliado à um regime fiscal que congela os investimentos sociais, é uma máquina de produção de desigualdade e pobreza.

Mesmo em sucessivos anos de políticas bem-sucedidas de combate à desigualdade, o sistema tributário operava na contra-mão, criando desigualdade. Agora, em um cenário de retração econômica, diminuição de investimentos públicos, desmonte de políticas públicas de transferência de renda, o impacto da regressividade do sistema tributário se torna particularmente cruel.

É preciso adotar medidas que sejam capazes de, cautelarmente, amenizar a situação. E o momento é propício para tanto: está instaurada desde 19/02/2020, a Comissão Especial mista do Congresso Nacional para analisar destinada a consolidar o texto da reforma constitucional tributária<sup>45</sup>.

A Comissão Mista da Reforma Tributária inicia seus trabalhos em 3 de março de 2020<sup>46</sup>, data escolhida para protocolo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A Comissão estará debruçada sobre duas Propostas de Emenda à Constituição:

- PEC 45/2019 da Câmara dos Deputados
- PEC 110/2019 do Senado Federal.

A PEC 110/2019, apresentada pelo presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), juntamente com outros 66 senadores, propõe criar o Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS) substituindo nove tributos (IPI, IOF, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide Combustíveis, ICMS e ISS) e o Imposto

---

<sup>44</sup> NERI, Marcelo C. “A ESCALADA DA DESIGUALDADE - Qual foi o Impacto da Crise sobre a Distribuição de Renda e a Pobreza?” Rio de Janeiro, RJ – Agosto/2019 - FGV Social, p. 20, disponível em <<https://cps.fgv.br/desigualdade>>

<sup>45</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=2334>

<sup>46</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2020/02/reforma-tributaria-comissao-mista-e-instalada-e-tera-primeira-reuniao-em-3-de-marco>



Seletivo (IS) sobre operações com bens e serviços específicos com externalidades sociais negativas, como fumo e bebidas. As ações acessórias referentes à tributação de renda e patrimônio são restritas e insuficientes para redistribuição da carga tributária.

A PEC 45/2019, de autoria do deputado Baleia Rossi (MDB-SP), propõe a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) para substituir cinco tributos existentes (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS). Propõe ainda a criação de um imposto seletivo sobre bens e serviços com impactos negativos para a população, como fumo e bebidas.

**Tabela 4.** Comparação entre as Propostas de Emenda à Constituição PEC 45 e PEC 110

<b>TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO</b>		
<b>HOJE</b>	<b>PEC 45 (CÂMARA)</b>	<b>PEC 110 (SENADO)</b>
NS COFI	IBS (COFINS+ PIS+ IPI+ ICMS+ ISS) + alíquotas para fundos regionais	IBS (COFINS+ PIS+ IPI+ CIDE + Salário Educação + IOF + ICMS + ISS) + adicional para previdência + criar fundos E/M para reduzir disparidades. Tributo estadual.
	IS (produtos definidos por lei ordinária)	IS (petróleo e derivados, combustíveis, comunicações, fumo, bebidas)
Transição	50 anos	15 anos
Vinculação	“alíquotas singulares” para cada destinação constitucional e para a parcela de receita desvinculada	Percentual para fundos constitucionais, seguro desemprego, BNDES e piso mínimo de gastos (saúde, educação)

Desoneração	Sem desoneração, com devolução do tributo às baixas rendas	Desoneração de essenciais + devolução às baixas rendas
<b>TRIBUTAÇÃO SOBRE RENDA</b>		
<b>HOJE</b>	<b>CÂMARA</b>	<b>SENADO</b>
IRPF	-	IRPF: aumentar faixa de isenção e aumentar alíquota da última faixa
IRPJ	-	IRPJ + CSLL: unificar a tributação da renda da pessoa jurídica
CSL	-	
L		
<b>TRIBUTAÇÃO SOBRE PATRIMÔNIO</b>		
<b>HOJE</b>	<b>CÂMARA</b>	<b>SENADO</b>
IPTU	-	-
ITR	-	-
IPVA	-	IPVA (aeronaves e embarcações)
ITC	-	Arrecadação de estadual para federal com transferência total para municípios
ITBI	-	-
IGF	-	-
MD		

Cabe destacar que à PEC 45 existe a Emenda Substitutiva Global nº 178/2019, que foi elaborada pela oposição (PT, PCdoB, PDT, PSB, Psol e Rede), denominada “Reforma Tributária Justa, Solidária e Sustentável”. Essa proposta baseia-se em 7

pilares que objetivam ir além da simplificação do sistema tributário, para também: fomentar a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento regional, preservar recursos para o financiamento da Seguridade Social e educação e melhorar a progressividade do sistema com a redistribuição da carga.

Ambas assim, tanto a PEC 45 quanto a PEC 110 têm seu foco em uma reforma da tributação sobre o consumo, o que cumpre o propósito de melhorar a eficiência tributária nacional. Entretanto, elas são insuficientes para tratar o grave problema da tributação nacional, o fato de que ela é iníqua e acaba por ampliar desigualdades.

Isso ocorre porque as propostas ignoraram a necessidade de redistribuir a carga tributária da tributação sobre consumo - que incide proporcionalmente mais sobre os mais pobres - para a tributação sobre a renda e a patrimônio. O resultado disso é que, caso seja realizada apenas uma simplificação da tributação sobre o consumo, a alíquota do IVA ou IBS seria em torno de 27%, o que colocaria o Brasil entre os países com maior alíquota<sup>47</sup>. Para reduzi-la a única medida é que a carga tributária seja redistribuída da tributação sobre o consumo para sobre a renda patrimônio. Essa medida promoveria eficiência e equidade na tributação, simultaneamente.

Outra razão essencial para que a reforma tributária não seja apenas uma mera simplificação tributária é que as bases de financiamento e vinculação de receita para o financiamento do Orçamento da Seguridade Social são justamente advindas dos tributos sobre o consumo. Ao simplificar e criar um IVA, uma porcentagem ou alíquota desse imposto deve ser direcionado ao orçamento da seguridade social e às ações de educação pública. Entretanto, a previsão atual nos textos é baixa e deixaria essas políticas públicas fundamentais para a garantia a de direitos sociais e redução de desigualdades sem adequado financiamento. Ao tentar aumentar a porcentagem para os direitos, poderia ser necessário aumentar a alíquota do IVA, o que ampliaria ainda mais a desigualdade.

Necessariamente, simplificar a tributação sobre o consumo exige também uma redistribuição da carga para a tributação sobre renda e patrimônio, de tal forma que se

---

<sup>47</sup> Gobetti e Orair, Ipea, 2019. Disponível em:  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2530\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2530_web.pdf)



promova também adequado financiamento dos direitos sociais e redução de desigualdades.

O Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Rodrigo Maia, já alertou com nenhuma das propostas contempla a necessária superação da regressividade do sistema tributário, tornando públicas as pressões que vem sofrendo de alguns setores para que este aspecto não seja alterado.

Neste sentido, a declaração de inconstitucionalidade da regressividade do sistema tributário nacional e a imposição de uma meta constitucional para o Congresso Nacional com vistas a sua superação podem - com mínima interferência judicial - superar um grave estado de inconstitucionalidade persistente.

Tendo em vista que o objeto desta ação é a declaração de inconstitucionalidade da regressividade do sistema tributário brasileiro para, com isso, instaurar um diálogo com o Congresso Nacional para que o mesmo seja reformado com vistas a sanar a desigualdade material tributária (artigo 5º, *caput*; 145, §1º) e a violação a objetivos fundamentais da república (artigo 3º, I e III), a atual discussão já instaurada no âmbito da Comissão Especial Mista caracteriza o perigo da demora na prestação jurisdicional, a justificar a concessão de medida cautelar.

Por todo o exposto, com intuito de evitar a continuidade de lesão aos preceitos fundamentais constitucionais, requer-se:

- a) seja cautelarmente declarada que a regressividade do sistema tributário brasileiro viola os preceitos fundamentais de redução das desigualdades sociais (artigo 3º, III, CF/88) e construção de uma sociedade justa e solidária (artigo 3º, I, CF/88) traduzidos como objetivos da República; bem como violação à igualdade material tributária (art. 5º, *caput* e 145 §1º, CF/88), determinado à Comissão Especial Mista instaurada para a reforma constitucional tributária que adote o parâmetro da progressividade e da igualdade material tributária como seu resultado necessário para adequação constitucional, e durante a pandemia às comissões em atuação e ao plenário em todas as propostas legislativas que tratem de reforma tributária, sejam elas permanentes ou emergenciais;



b) determine cautelarmente aos Poderes Legislativo e Executivo federais o condicionamento da ampliação do gasto tributário (renúncias e desonerações) à prévia análise de seu papel extrafiscal e impacto na regressividade do sistema tributário, em decisão fundamentada;

## **IX. PEDIDO**

Diante de todo o exposto, requer ao final:

a) seja conhecida a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e lhe dado provimento para declarar que a regressividade do sistema tributário brasileiro viola os preceitos fundamentais de redução das desigualdades sociais (artigo 3º, III, CF/88) e construção de uma sociedade justa e solidária (artigo 3º, I, CF/88) traduzidos como objetivos da República; bem como violação à igualdade material tributária (art. 5º, *caput* e 145 §1º, CF/88), determinado ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo federais:

b.1) em seis meses, a elaboração de proposta de reforma tributária com vistas a corrigir a regressividade do sistema tributário brasileiro, cuja comprovação dependerá de relatório estimativo da Receita Federal indicando a progressividade da estrutura da carga tributária, por tributo e total, por 0,2 percentil de renda (padrões já usados em relatórios);

b.2) a realização de audiências públicas no âmbito da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Poder Executivo para acolher contribuições de toda a sociedade sobre diferentes propostas para se atingir o objetivo de corrigir a regressividade do sistema tributário brasileiro;

b.3) a reavaliação, pelo Senado Federal, com fundamento no artigo 52, XV da CF/88, de todos os gastos tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em seis meses, tendo como parâmetros impacto extrafiscal almejado e a regressividade do sistema tributário



brasileiro, com a emissão de respectivo relatório indicando quais devem ser mantidas e quais devem ser extintas;

c) seja mantida a jurisdição, por este E. Supremo Tribunal Federal, após o acórdão decisório e durante o prazo estabelecido para implementação das medidas constantes no pedido b) acima, para acompanhamento da implementação das medidas exigidas para sanar a lesividade a preceitos fundamentais.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 25 de janeiro de 2021.

LADYANE KATLYN DE  
SOUZA

Assinado de forma digital por  
LADYANE KATLYN DE SOUZA  
Dados: 2021.01.25 16:08:22 -03'00'

**LADYANE SOUZA**  
OAB/DF nº 59.078



### **Lista de documentos**

1. Certidão da Comissão Executiva da REDE;
2. Procuração.
3. Relatório do Grupo de Trabalho destinado a avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional - Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.
4. Relatório Efeito redistributivo da Política Fiscal no Brasil, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda
5. Relatório 3º Orçamento de Subsídios da União, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, Ministério da Economia.
6. Análise da Carga tributária bruta e das transferências de assistência de previdência no Brasil 1995 a 2009
7. Equidade Fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social, Comunicado nº 92, IPEA
8. Tax reform in Brazil: guiding principles and proposals under debate, PNUD, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
9. Progressividade tributária: uma agenda negligenciada IPEA.