



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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

FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL - FENAFISCO, associação civil de âmbito nacional e entidade sindical de segundo grau, com base territorial nacional, representativa dos Servidores Públicos Fiscais Tributários das Administrações Tributárias dos Estados e do Distrito Federal, inscrita no CNPJ sob o nº 03.636.875/0001-72, com endereço na SCS QD. 06 bloco A, no 194 Ed. City Corporation, 4o andar - Brasília-DF, CEP: 70.306-910, por seu Presidente e representante legal nos termos estatutários, **Charles Johnson da Silva Alcantara**, brasileiro, casado, funcionário público, inscrito no CPF sob o nº 219.226.672-34, portador de RG nº 1567128 SSP/PA, com endereço no Hotel Nobile Suítes Monumental- SHN, quadra 4, bloco B, Apartamento 1417, Asa Norte, Brasília - DF, por sua advogada do **Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos CADHu** e com apoio de **Oxfam Brasil**, 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:



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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. PRELIMINAR DE LEGITIMIDADE ATIVA: UM NOVO OLHAR SOBRE A LEGITIMIDADE DAS ENTIDADES SINDICAIS DE ÂMBITO NACIONAL – DA PERSONALIDADE JURÍDICA À PERSONALIDADE SINDICAL SEM REPRESENTAÇÃO EM TERCEIRO GRAU

Fundada há 40 anos, em Pernambuco, e registrada em 30 de maio de 1980, no Cartório de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas¹ a associação civil sem fins lucrativos Fafite - Federação das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais foi a

¹ Protocolo n.º 983, livro A n.º 01 e registro n.º 524, no livro A-2, pelo escrevente autorizado, Marco Aurélio Ribas.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

predecessora da, hoje, Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital – Fenafisco, entidade de segundo grau, com base territorial nacional, representativa dos Servidores Públicos Fiscais Tributários das Administrações Tributárias dos Estados e do Distrito Federal.

Tem tido sua legitimidade rechaçada para as ações de controle concentrado de constitucionalidade, ainda que não exista qualquer Confederação apta a representar seus associados e que seja, *stricto sensu*, uma associação de classe de âmbito nacional.

Ao ter reconhecida a sua personalidade jurídica, a partir do competente registro dos seus atos constitutivos², a associação civil Fenafisco, por estar presente em todas as unidades da federação, passou a deter a amplitude nacional conferida às entidades associativas a que se refere o inciso IX, artigo 103, da Constituição Federal (assim também o art. 2º, inciso IX, da Lei n. 9.868/99 e art. 2º, inciso I, da Lei n. 9.882/99).

Com efeito, a Fenafisco está enquadrada como entidade civil com representação nacional, em virtude de sua abrangência se alastrar por todo o território brasileiro. Esse nível de posicionamento coletivo lhe confere, **ou deveria lhe conferir**, nos exatos termos da disposição constitucional, a legitimidade ativa perante essa egrégia Corte, ainda que não na condição de ente sindical em sentido estrito.

De se notar que, não obstante a Fenafisco tenha a nomenclatura estatutária de federação, sua estrutura se aproxima à de uma associação de associações de classe (no caso, as entidades sindicais estaduais que fazem parte de sua base representativa), nos termos da decisão exarada por este E. Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade ADI 3153.

² Art. 45 do Código Civil – Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

“Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: ‘entidade de classe de âmbito nacional’: compreensão da ‘associação de associações’ de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito. 2. É entidade de classe de âmbito nacional - como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art 103, IX) - aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. 3. Nesse sentido, **altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das "associações de associações de classe", de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade**” (STF, ADI 3153, relator Ministro Sepúlveda Pertence, j. 2004, grifos nossos)³.

A revisão do entendimento deste tribunal sobre a legitimidade para o controle concentrado de constitucionalidade tem sido contínuo, evoluindo a sua interpretação sobre a legitimidade das entidades de classe de âmbito nacional, tornando-se mais aberto à reivindicação de grupos com notável representatividade.

³ Na mesma esteira, confira-se as decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.797 e 2.860, ambas relatadas pelo Ministro Sepúlveda Pertence, julgadas em 15 de setembro de 2005.



Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer a legitimidade de uma série de associações antes não admitidas, a exemplo da Associação de Magistrados Brasileiros - AMB, Associação Nacional de Magistrados Estaduais - ANAMAGES, Associação Nacional de Magistrados do Trabalho - ANAMATRA e Associação Nacional de Juízes Federais - AJUFE.

Como pontuado pelo Ministro Gilmar Mendes em julgamento de agravo regimental que discutia a legitimidade e pertinência de requerente para o controle concentrado de constitucionalidade (ADI 4673 AgR):

“Eu tenho a impressão de que, embora não tenhamos tematizado essa questão, o Tribunal já mudou de posição e hoje tem uma visão de que, de fato, é relevante, em muitos casos, conhecer da ação. Veja que não somos hoje severos com as associações de magistrados. Aceitamos ações da AMB e da AJUFE. Já recebemos até ações de instituições menores da magistratura estadual. Não somos hoje ortodoxos em relação a isso. Se fôssemos falar em uma entidade de classe da magistratura, para ficar em um conceito, exigiríamos, então, um ideário em que todos estivessem representados. Há uma série de exemplos. O que acaba presidindo a decisão do Tribunal é, de fato, a representatividade da instituição e um mínimo de conexão com a temática na qual ela se encontra inserida”. (STF, ADI 4673 AgR, trecho de voto do Ministro Gilmar Mendes, j.13.06.2018).

No mesmo sentido, passou a reconhecer a legitimidade da Associação Nacional de Servidores do IBAMA e, de forma mais ousada, da Associação Brasileira de Lésbicas,



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos - ABGLT como legítimas à propositura de ações de controle concentrado.

Em decisão monocrática a admitir a ABGLT como legitimada, o Ministro Luís Roberto Barroso pontuou três argumentos principais para a superação da interpretação defensiva e restritiva do Supremo Tribunal Federal quanto à legitimidade das associações de classe de âmbito nacional:

“Em primeiro lugar, as justificativas que levaram o STF a construir uma interpretação restritiva do significado de “classe” não estão mais presentes. Em segundo lugar, o resultado de tal interpretação implica violação à teleologia e ao sistema da Constituição e impede que o Supremo cumpra uma dimensão fundamental da sua missão institucional: a proteção de direitos fundamentais com celeridade, efetividade e em ampla escala. Em terceiro lugar, trata-se de interpretação que enseja a violação da igualdade por impacto desproporcional sobre grupos minoritários”. (STF, ADPF 527 MC, decisão monocrática relator Ministro Roberto Barroso, j. 2018).

E é nessa esteira evolutiva que aqui se busca um novo olhar sobre o pleito das entidades sindicais de segundo grau, sobretudo no serviço público, que atualmente vivem em um limbo jurídico, qual seja: apesar de possuírem personalidade jurídica de associação civil sem fins lucrativos, com abrangência nacional, a obtenção do registro sindical e da consequente personalidade sindical, se tornou um fator desqualificador para o reconhecimento de suas legitimidades perante este E. Supremo Tribunal Federal.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

A requerente, conforme já exposto, constitui-se como associação civil sem fins lucrativos, fundada no ano de 1979, com caráter federativo, base territorial e foro de âmbito nacional, prazo de duração indeterminado, detentora da personalidade sindical conferida pelo extinto Ministério do Trabalho, desde 1990, (processo de pedido de registro sindical n.º 24000.007604/90-11⁴ e de alteração estatutária n.º 46000.016450/2002-95), é devidamente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sob o n.º 03.636.875/0001-72 e no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais, onde possui cadastro ativo.

Fora constituída e devidamente registrada, para fins de defesa, organização, coordenação, proteção dos direitos e interesses coletivos e individuais e representação profissional da categoria dos servidores públicos fiscais tributários da Administração Tributária Estadual e Distrital de todas as unidades da República Federativa do Brasil, que detém a competência privativa prevista no Código Tributário Nacional, caput do artigo 142 e em seu parágrafo único e de seus sindicatos filiados.

Das três esferas do Fisco, a Fenafisco é a maior entidade pelo critério de representatividade na base, porque presente em todos os vinte e seis estados e no Distrito Federal, e porque representa - por intermédio dos sindicatos - cerca de trinta e cinco mil servidores fiscais tributários (ativos e aposentados).

Entretanto, não obstante a indiscutível representatividade da Fenafisco, a aquisição da personalidade sindical, dela lhe retirou a legitimidade que certamente lhe seria garantida se se optasse apenas pela personalidade jurídica. Isso porque repita-se, a sua estrutura, que se aproxima à de uma associação de associações de classe sofre restrições a partir

⁴ Publicado o Registro Sindical no Diário Oficial da União, na seção I, página 19592, de 15/10/1990.



do competente registro sindical. O que deveria fortalecer o movimento sindical infelizmente o fragilizou.

Não se está a ignorar o posicionamento da Suprema Corte em inúmeros precedentes que indicam a diversidade de pessoas jurídicas a partir da disjuntiva “ou” contida no inciso IX, do artigo 103 da Constituição Federal. Não se trata, tampouco, de uma mescla indevida dos conceitos de associação e sindicato, muito embora seja o sindicato espécie do gênero associação, mas se trata, respeitosamente, de um necessário olhar para as nuances do movimento sindical, sobretudo no serviço público, que vive um momento ainda não enfrentado pela jurisprudência da Suprema Corte, senão vejamos:

Levando-se em consideração a estrutura da organização sindical brasileira e o sistema confederativo, bem como o entendimento jurisprudencial vigente, tem-se que sindicato de base e federação sindical não possuem legitimidade ativa para ajuizamento de ações de controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal, restando a estes, para a defesa do interesse da categoria representativa, filiar-se a uma confederação.

Fato é que, por mais que se intente observar a jurisprudência dominante desta Suprema Corte, o acesso ao controle concentrado de constitucionalidade, também pela via confederativa, sofreu profunda alteração.

Afinal, a exigência de 3 (três) federações de servidores públicos do fisco se distancia do que preceitua a Consolidação das Leis do Trabalho, em capítulo próprio e destinado à organização sindical.

No caso da requerente, assim como em diversas outras categorias, a estrutura é a seguinte: sindicatos de base formam uma única federação, que detém a representação de todos ou quase todos os Estados da Federação. No caso específico, atualmente, só existe



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

uma federação representativa da categoria de servidores públicos fiscais tributários das Administrações Tributárias dos Estados e do Distrito Federal, a FENAFISCO.

E, em assim sendo, seria impossível formar uma confederação específica desses servidores, uma vez que só existem duas Federações registradas (Fenafisco e Fenafim), possuindo estas, no entanto, a abrangência nacional.

Por outro lado, segundo entendimento e exigência deste próprio E. Supremo Tribunal Federal, a única entidade que teria legitimidade para o ingresso, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) tem sido objeto de inúmeras declarações de sua ilegitimidade.⁵

A manutenção deste entendimento, sem se analisar as particularidades de cada caso concreto, com todo o respeito, impede acesso ao Supremo Tribunal Federal de reivindicações que não necessariamente buscam a defesa de interesses estritos do funcionalismo público, mas de temas que aproveitam a toda sociedade. Como bem ressaltado pelo Ministro Gilmar Mendes, ao dispor sobre a necessária ampliação da legitimidade para as hipóteses do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal: “são advogados da Constituição, eles cumprem um múnus público, que é o da defesa da ordem constitucional”. Nada mais verdadeiro nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 46. Relator: Luiz Fux; ADI 6143, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 27/06/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 31/07/2019 PUBLIC 01/08/2019); ADI 4.302, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 19/6/2017; ADI 4755, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 18/12/2014; ADI 5.023-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 6/11/2014; ADI 4.915-MC, ADI 4.036, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 25/5/2009; ADI 3.906-AgR, Rel. Min. Menezes Direito, Plenário, DJe de 5/9/2008; ADI 2.698, Rel. Min. Sydney Sanches, DJe de 16/9/2002; ADI 2.679, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 12/8/2002; ADI 1.820, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 1º/2/2002; ADI 2.205, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 19/10/2001; ADI 2.499, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 5/9/2001; e ADI 1.471, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, DJ de 22/11/1999



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

É preciso tecer um novo e necessário olhar para as entidades sindicais de âmbito nacional, ainda que em segundo grau, mormente quando, na ausência de entidade representativa e específica em terceiro grau, elas representarem o topo da organização sindical.

A personalidade sindical não pode ser considerada um plus desqualificador do direito de ação. As federações sindicais, sem confederações próprias e sem a possibilidade jurídica de assim se constituir, não podem ser alijadas do acesso ao sistema de controle concentrado de constitucionalidade - sobretudo quando, como no presente caso, não há outra ação judicial capaz de fazer frente às lesões apresentadas.

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 preceito fundamental.

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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 dividendos⁶, R\$ 10 bilhões do imposto sobre grandes fortunas⁷, R\$ 300 bilhões dos gastos tributários⁸.

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

⁶ 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>

⁷ Disponível em:

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

⁸ Disponível em:

https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/cadernos/jc_contabilidade/2019/05/684745-pais-perde-u-r-2-5-trilhoes-com-incentivos-fiscais-na-ultima-decada.html



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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.

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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 improdutivo” (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 expresso 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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 manutenção 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 descurar 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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 e 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 inexistente, 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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 anos⁹. Remontando à criação do Código Tributário Nacional

⁹ 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.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

em 1966, a incidência de tributação sobre consumo, produção e 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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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”¹⁰.

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 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

¹⁰ Oliveira, **A reforma tributária necessária**, 2018, p. 83



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 U\$ 13.994 – enquanto nos países da OCDE a média seria de cerca de U\$ 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”¹¹.

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

| Renda (U\$) | Alíquota (%) | Valor pago de IRPF (U\$) |
|----------------------------|--------------|--------------------------|
| Até 5.711,94 | - | - |
| 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, 2018¹²

¹¹ FTM/Oxfam Brasil/no prelo

¹² Receita Federal do Brasil, Grandes Números do IRPF 2018:

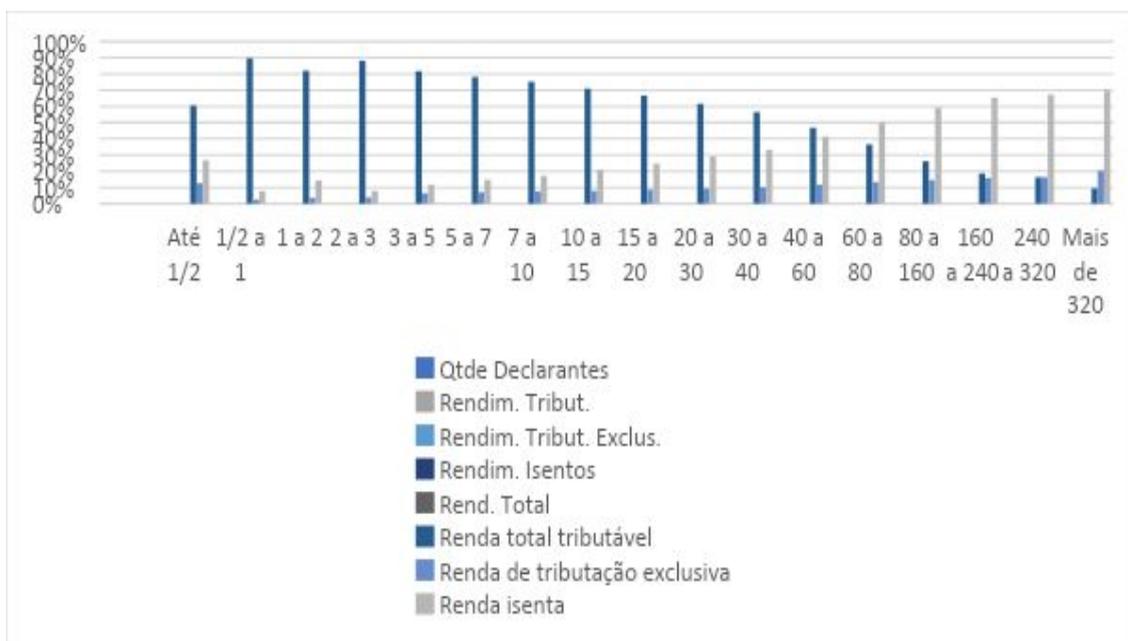


CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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



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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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



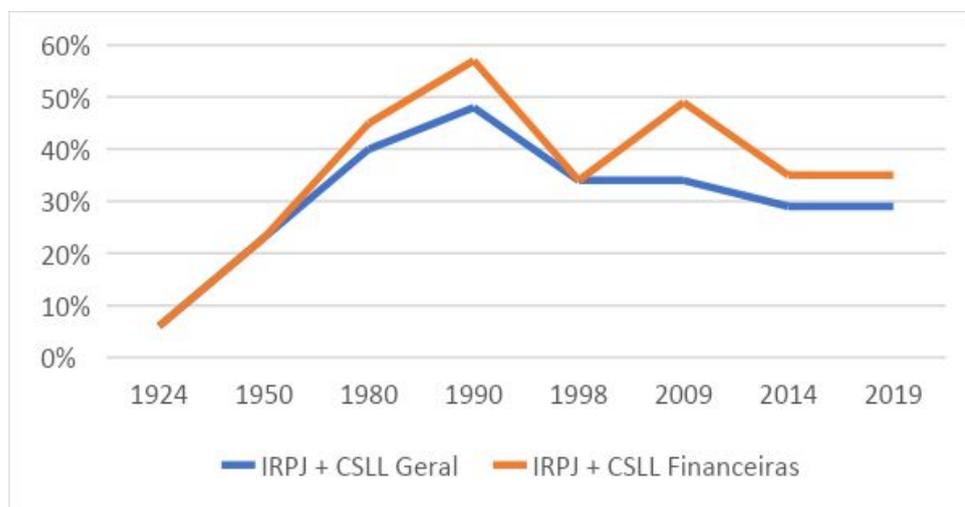
CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 milhões¹³.

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 – 2019¹⁴



Fonte: Receita Federal do Brasil, 2019

¹³ Fagnani, **A reforma tributária necessária**, 2018, p. 22

¹⁴ 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.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 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 | 41,00 | 0,73 |
| Germany | 35,51 | 26,24 | 38,25 | 0,74 |
| Ireland | 51,60 | 30,05 | 18,35 | 0,58 |
| Italy | 37,09 | 28,26 | 34,65 | 0,76 |
| Korea | 45,76 | 26,27 | 27,97 | 0,57 |
| Netherlands | 33,61 | 29,29 | 37,11 | 0,87 |
| Norway | 43,92 | 30,07 | 26,01 | 0,68 |
| Portugal | 32,26 | 39,63 | 28,11 | 1,23 |
| Spain | 36,59 | 29,06 | 34,35 | 0,79 |
| Sweden | 37,94 | 28,02 | 34,04 | 0,74 |
| Turkey | 28,47 | 40,48 | 31,06 | 1,42 |
| United Kingdom | 48,12 | 31,95 | 19,93 | 0,66 |
| United States | 57,28 | 17,58 | 25,14 | 0,31 |
| OECD - Average | 38,74 | 32,53 | 28,73 | 0,84 |
| Brazil | 27,80 | 40,50 | 28,73 | 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

| Base de tributação | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 08 a 17 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| renda | 20,46% | 19,64% | 18,22% | 19,09% | 17,94% | 18,17% | 18,09% | 18,30% | 20,01% | 19,22% | -6,06 |
| contribuições sociais | 24,49% | 26,54% | 26,20% | 25,80% | 26,61% | 25,94% | 26,16% | 26,09% | 26,23% | 26,12% | 6,66 |
| propriedade | 3,55% | 3,89% | 3,77% | 3,73% | 3,88% | 3,91% | 4,09% | 4,43% | 4,52% | 4,58% | 29,01 |
| consumo e serviço | 49,56% | 48,26% | 49,63% | 49,15% | 49,65% | 50,26% | 50,03% | 49,40% | 47,57% | 48,44% | -2,26 |
| transações financeiras | 2,03% | 2,10% | 2,10% | 2,20% | 1,96% | 1,68% | 1,62% | 1,80% | 1,66% | 1,63% | -19,70 |
| outras | -0,09% | 0,08% | 0,08% | 0,03% | -0,03% | 0,03% | 0,01% | -0,02% | 0,01% | 0,01% | -111,11 |
| Total | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | |



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.

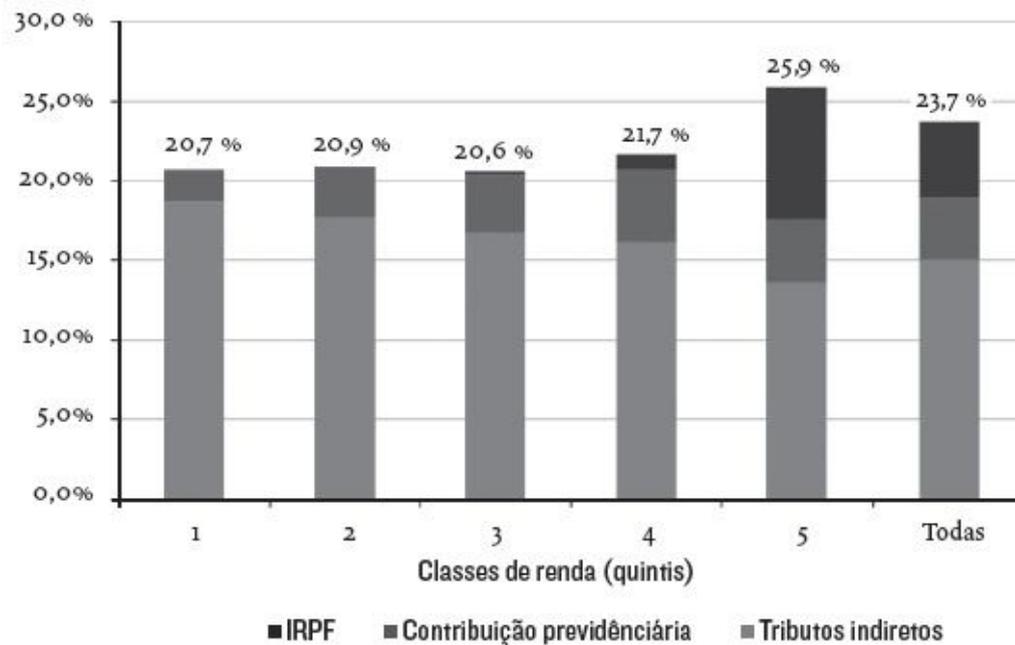
Analisados os tributos como proporção de renda bruta da população, separada em quintis de renda, percebe-se a horizontalidade da incidência tributária, impondo carga próxima a pessoas com renda e realidades muito distintas.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

Gráfico 3. Tributos como Proporção da Renda Bruta¹⁵



Fonte: UFPE/SEAE

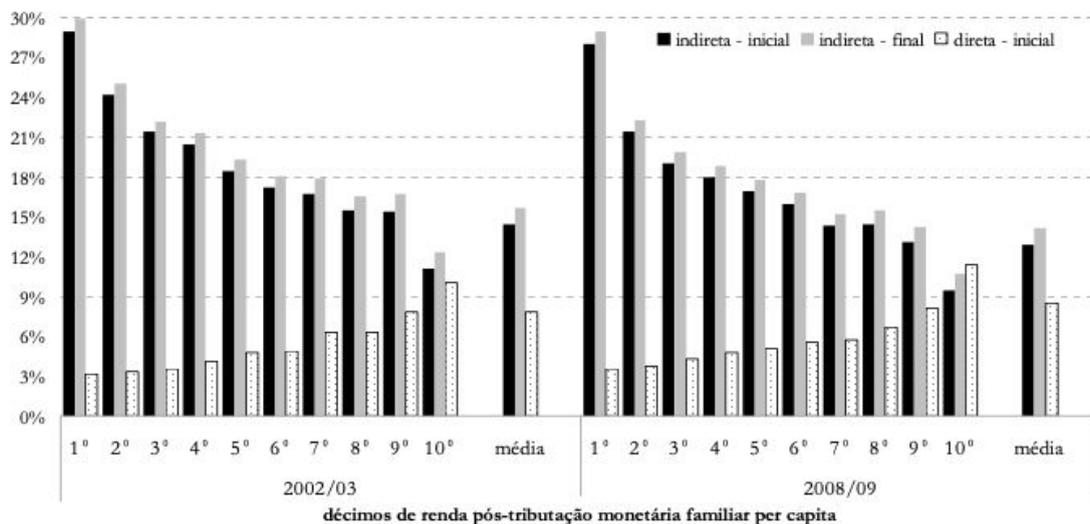
Mesmo no quintil de maior renda há um abismo entre trabalhadores que recebem até 20 salários mínimos e os chamados super ricos, o que reduziria o impacto da leve progressividade conferida ao imposto de renda, por exemplo.

Quando analisados os dados da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada divulgada em 2009 com os dados da anterior, de 2003, fica evidente a manutenção da

¹⁵ 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&tng=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

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 total¹⁶



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%”¹⁷.

¹⁶ Gráfico retirado de IPEA, **Equidade Fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**, Comunicado nº 92, 2011.

¹⁷ IPEA, **Equidade Fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**, Comunicado nº 92, 2011, p. 6.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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)”¹⁸.

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

¹⁸ Ribeiro, *Análise da Carga tributária bruta e das transferências de assistência de previdência no Brasil 1995 a 2009*, p. 16, IPEA, 2010



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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”.¹⁹

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.

¹⁹ A íntegra do estudo da Secretaria de Assuntos Economicos 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



Gráfico 5. Impacto da tributação por percentis de renda



Fonte: Calculadora Fiscal “O valor do seu imposto”, Oxfam Brasil, 2019²⁰

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.

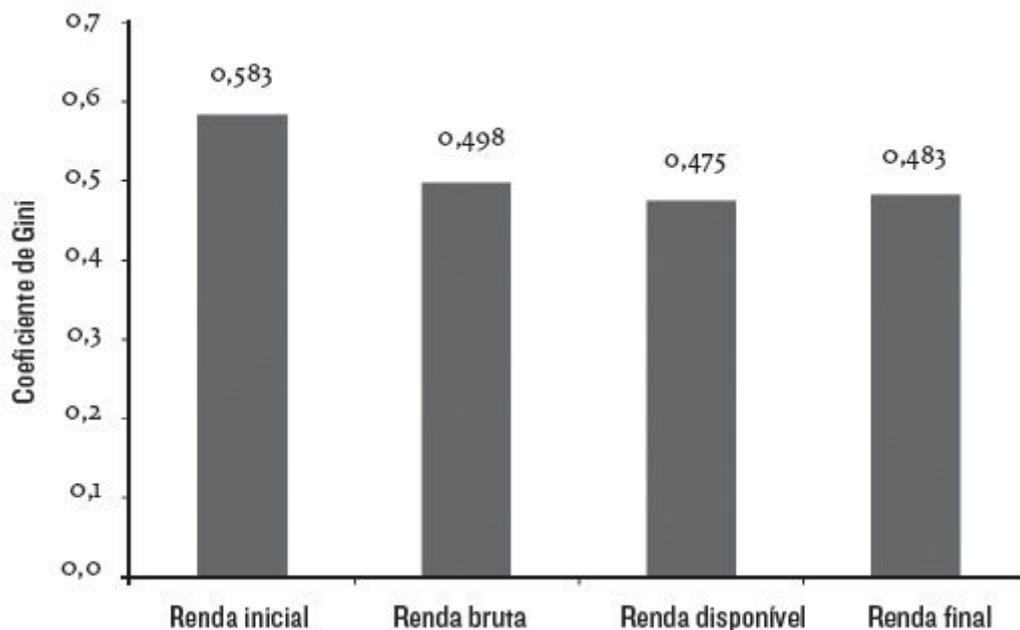
²⁰ Disponível em: <https://www.ovalordoseuimposto.org.br/>



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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



Fonte: UFPE/SEAE

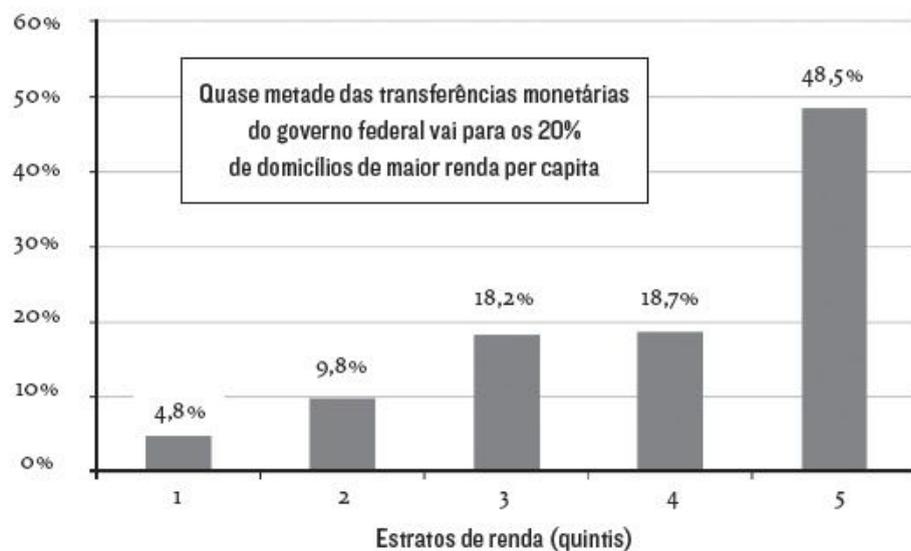
Com isso, a tributação se torna, isoladamente, uma das formas de perpetuação da desigualdade. Analisadas separadamente as incidências da tributação e de transferências é possível perceber um efeito “bate e assopra”: por um lado, o Estado cria desigualdade, tributando mais os mais pobres e, de outro, 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)²¹



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:

²¹ 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 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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

“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”²².

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 Renda²³. 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 país²⁴.

²² 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

²³ 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

²⁴ Fórum Econômico Mundial, 2020. Disponível em:

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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 intergeracional²⁵. 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)²⁶.

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 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.

²⁵ 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>

²⁶ Chaparro e Uprimny, 2019. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/746836/pdf>



A conclusão do 3º Orçamento de Subsídios da União²⁷ 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”²⁸.

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.

²⁷ 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>.

²⁸ Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia, 3º Orçamento de Subsídios da União, 2019, p. 23.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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.

“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”.²⁹

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

²⁹ 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.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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”³⁰. 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 tributária³¹.

O Brasil arrecada mal e de quem não deveria. Em entrevista recente³², 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 relatório³³ produzido pelo Grupo de Trabalho da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, de 2017, que avaliou a funcionalidade do sistema tributário nacional.

³⁰ Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional** - Relatório de Observação nº 1, 2009, p. 9.

³¹ Os debates integrais podem ser vistos em <https://www.camara.leg.br/noticias/605062-comissao-de-legislacao-participativa-debate-reforma-tributaria-nesta-tarde/>.

³² A íntegra pode ser lida em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51303795>

³³ A íntegra do relatório pode ser lida em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7229607&disposition=inline>



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”³⁴.

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.

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.

³⁴ 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



V. 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 realização³⁵.

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, 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

³⁵ ONU, ECOSOC, Comentário Geral nº 12 sobre o direito à alimentação adequada.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

– 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 óptica 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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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).



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 das 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;**



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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.

VI. 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, pluralidade. A engenharia constitucional de financiamento de direitos sociais permitiu saltos na redução da mortalidade, na erradicação do analfabetismo, a universalização de 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.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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”³⁶.

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.

³⁶ 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>



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 – 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



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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.



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 à sério, a reforma tributária deve romper com a desigualdade material tributária sistêmica.



VII. 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%”³⁷.

“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

³⁷ 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>>



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 excludente. A desigualdade alavanca a dramaticidade e a duração do quadro”³⁸.

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.

³⁸ 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>>



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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 tributária³⁹.

A Comissão Mista da Reforma Tributária inicia seus trabalhos em 3 de março de 2020⁴⁰, 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 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.

³⁹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=2334>

⁴⁰ 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>



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

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

| TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO | | |
|---------------------------------|---|---|
| HOJE | PEC 45 (CÂMARA) | PEC 110 (SENADO) |
| COFINS | 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 (petroleo 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 |
| TRIBUTAÇÃO SOBRE RENDA | | |
| HOJE | CÂMARA | SENADO |
| IRPF | - | IRPF: aumentar faixa de isenção e aumentar alíquota da última faixa |
| IRPJ | - | IRPJ + CSLL: unificar a tributação da renda da pessoa jurídica |



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

| CSLL | - | |
|-----------------------------|--------|--|
| TRIBUTAÇÃO SOBRE PATRIMÔNIO | | |
| HOJE | CÂMARA | SENADO |
| IPTU | - | - |
| ITR | - | - |
| IPVA | - | IPVA (aeronaves e embarcações) |
| ITCMD | - | Arrecadação de estadual para federal com transferência total para municípios |
| ITBI | - | - |
| IGF | - | - |

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 alíquota⁴¹. 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 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.

⁴¹ Gobetti e Orair, Ipea, 2019. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2530_web.pdf



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;
- 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;

VIII. PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer ao final:

- a) seja conhecida a legitimidade ativa da arguente para a propositura da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental;
 - a.1) subsidiariamente, na hipótese do relator considerar a arguente ilegítima, tendo em vista a evolução do entendimento de vários dos ministros do tribunal, seja o tema levado a plenário do tribunal;
- b) 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);



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

- 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.

De São Paulo para Brasília, 3 de março de 2020.

Eloísa Machado de Almeida

OAB/SP 201.790



Lista de documentos

1. Estatuto Social da FENAFISCO
2. Ata de Eleição da FENAFISCO
3. Procuração e substabelecimento
4. Relatório do Grupo de Trabalho destinado a avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional - Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.
5. Relatório Efeito redistributivo da Política Fiscal no Brasil, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda
6. Relatório 3º Orçamento de Subsídios da União, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, Ministério da Economia.
7. Análise da Carga tributária bruta e das transferências de assistência de previdência no Brasil 1995 a 2009
8. Equidade Fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social, Comunicado nº 92, IPEA
9. Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional - Relatório de Observação nº 1 CDES



CADHU

Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos

10. Tax reform in Brazil: guiding principles and proposals under debate, PNUD, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
11. Progressividade tributária: uma agenda negligenciada IPEA