

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**EDUARDO MARTINS DE LIMA**

**YURI SCHNEIDER**

**YNES DA SILVA FÉLIX**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/  
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;  
coordenadores: Eduardo Martins de Lima, Yuri Schneider, Ynes Da Silva Félix –  
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-110-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

---



# **XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

---

### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

É satisfação que a Coordenação do Grupo de trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas II, do Conselho de Pesquisa e de Pós- Graduação em Direito- CONPEDI, apresenta a coletânea de artigos fruto dos debates realizados no âmbito do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, em parceria com os Programas de Pós-graduação em Direito da UFMG, Universidade FUMEC e Escola Superior Dom Helder Câmara, todos localizados na cidade de Belo Horizonte/MG. Importante frisar que o evento acadêmico aconteceu, entre 11/11/2015 e 14/11/2015 com o tema principal: Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade.

Dentre os mais de 2000 trabalhos selecionados para o encontro, 29 artigos compõem o presente livro do Grupo de Trabalho de DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II. Essa busca pela análise do Direito Constitucional nas relações sociais demonstra a evolução e o interesse nas políticas públicas e na consolidação da linha de pesquisa própria dos Direitos Fundamentais Sociais.

Há muito que o CONPEDI preocupa-se com esta área de Direitos Sociais e Políticas Públicas em GT's específicos como aqueles voltados para as relações sociais e políticas públicas de efetividade social, porém, é de destacar a introdução dos GT's específicos para tais matérias, tanto nos CONPEDIS nacionais como nos internacionais que já vem acontecendo desde o ano de 2014.

O conhecimento, pouco a pouco, vai sendo engendrado pelo pesquisa diuturna de professores, doutorandos, mestrandos e estudantes de graduação que, em seus grupos de pesquisa, evidenciam o pensamento jurídico de maneira séria e comprometida. Os Direitos Sociais já, em suas origens, apontavam como ramo do conhecimento jurídico que perpassa todos os demais pelo princípio da dignidade da pessoa humana e assume, cada vez mais, seu papel e sua importância nas matrizes curriculares das graduações e pós-graduações em Direito.

Nesta linha, os vinte e nove artigos encontram-se direcionados à análise interdisciplinar dos Direitos Fundamentais e das Políticas Públicas nas relações sociais. Especificamente, detém-se no exame jurídico, constitucional, econômico e político, com o escopo de encontrar soluções para o fosso que separa o crescimento econômico do desenvolvimento humano. O tema precisa ser constantemente visitado e revisitado, mormente pelo fato de todos os intentos do constitucionalismo dirigente dos Séculos XX e XXI, observa-se a marca da crise da figura estatal internacional e conseqüente atentado ao Estado de bem-estar social.

Importante referir que, o Brasil, pelo último relatório do PNUD em 2015, diante das pesquisas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, alcançou no ranking internacional a 7ª posição em crescimento econômico, e em outro viés, no que concerne ao desenvolvimento humano, encontra-se na desconfortável posição de 79ª, dentre os 186 países analisados.

Países, como Portugal, Espanha e Itália, que já haviam conquistado a característica de Estado de bem estar social, enfrentam nas duas últimas décadas, séria recessão, crise econômica e desemprego. Essas razões fazem com que a reflexão dos constitucionalistas, juristas e cientistas políticos venham a contribuir para a ponderação crítica do modelo de Estado que se quer. Que seja o Estado, ora delineado, capaz de viabilizar, de forma sustentável, o crescimento econômico e o desenvolvimento humano em curto, médio e longo prazo.

Direitos Fundamentais Sociais, Políticas Públicas percorrem o mesmo trajeto. Nesse contexto, os investimentos no bem-estar social e nos bens públicos, atrelados à formação do capital humano e à geração de emprego e renda tornam-se elementos essenciais de contribuição para a efetivação dos objetivos de desenvolvimento deste novo século que apenas está começando.

O progresso humano que se deseja, e a efetivação dos direitos fundamentais presentes nos ordenamentos jurídicos transnacionais carecem da reafirmação que reverbera a favor da distribuição equitativa de oportunidades. Nesse diapasão, é importante reorganizar a agenda de políticas públicas estatais que incentivem a atração e manutenção de empresas, políticas industriais ativas, com inovação, infraestrutura e tecnologia, e concomitante combate à corrupção, reformas fiscais progressivas e melhor gerenciamento dos recursos destinados à educação, à saúde e à capacitação. Essas diretrizes estão todas inseridas no quadro mais amplo do escopo de promover equidade. Não se dá por razões morais o apoio à justiça social, mas sobremaneira, vê-se como ponto crucial para o desenvolvimento humano.

Em terrae brasilis, já no Século XXI, temos no artigo 6º da Constituição de 1988, o direito à alimentação, o que faz lembrar as críticas dos pensadores do Estado sobre os fatores reais do poder. É alarmante que, o Brasil, como um dos maiores produtores mundiais de alimento, ainda não consegue combater a fome em seu próprio território e, quando produz esse alimento, produz um alimento que mata aos poucos sua própria população, pois repleto de agrotóxicos. Observa-se a defesa da assinatura de pactos internacionais de direitos humanos, propugna-se por uma sociedade justa, livre e solidária, pela redução das desigualdades econômicas e regionais, e até argumenta-se pela judicialização da política, porém, diante da democracia fragilizada, persiste o questionamento sobre as mudanças de prioridades políticas e destinações orçamentárias que visem efetivar direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais.

Como o leitor poderá perceber cada um dos autores, por meio de minuciosa análise, na sua seara de estudos, contribuiu com a seriedade na pesquisa que reflete no resultado de seu artigo.

Os artigos foram apresentados em diversos painéis de cinco artigos cada um, o que ensejou intensos debates entre os presentes. Remarca-se a densidade acadêmica dos autores referenciados. Nesse viés, professores, mestrandos e doutorandos tiveram a oportunidade de debater no Conselho de Pesquisa em Direito, as temáticas por eles estudadas em seus programas de pós-graduação.

Assim, foram, inicialmente, apresentados os seguintes artigos:

1. Direitos fundamentais e sociais: desafios da contemporaneidade para resguardar os direitos da pessoa de Laerty Morelin Bernardino e Luna stipp;
2. Causas e consequências da desconstrução dos direitos sociais e da cidadania de Joelma Lúcia Vieira Pires, Roberto Bueno Pinto;
- 3 - A elaboração e implementação de políticas públicas para a concretização dos direitos sociais. de Fernanda Priscila Ferreira Dantas , Maria Dos Remédios Fontes Silva ;
- 4 - A participação popular na construção das políticas públicas sociais: a racionalidade do consenso e a legitimidade das execuções Administrativas. de Edimur Ferreira De Faria e Renato Horta Rezende;

5 - As Políticas Públicas e o papel das Agências Reguladoras. de Gabriel Fliege de Lucena Stuckert.

No segundo grupo apresentado foram conciliados os temas a seguir propostos:

1 - A efetividade dos direitos sociais em face das limitações do orçamento. de Simone Coelho Aguiar , Carolina Soares Hissa;

2 - A reserva do possível e o mínimo existencial na efetivação dos direitos sociais. de Maisa de Souza Lopes , Thiago Ferraz de Oliveira;

3 - Aspectos relevantes da tutela jurisdicional dos direitos sociais. de Samantha Ribeiro Meyer-pflug , Christian Robert dos Rios;

4 - A intervenção do poder judiciário na elaboração e execução das políticas públicas no Brasil. de Glalber da Costa Cypreste Queiroz;

5 - Ativismo judicial e orçamento público. de Fabiana Oliveira Bastos de Castro.

No terceiro grupo de apresentações, foram expostos 07 artigos evidenciando o ativismo judicial e a (des)necessidade de participação do Poder Judiciário nas demandas que envolvem de políticas públicas e concretização de um cenário democrático, com destaque para o artigo do Prof. Dr. Anízio Pires Gavião Filho, Coordenador do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito, da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

1 - A política pública da saúde e os aspectos da sua judicialização. de Rafael Fernando dos Santos e Angelina Cortelazzi Bolzam;

2 - Controle judicial de políticas públicas: a garantia e efetividade do direito à saúde. de Juvêncio Borges Silva e Maysa Caliman Vicente;

3 - Ativismo judicial, direito fundamental à saúde e a infertilidade feminina. - de Anízio Pires Gavião Filho;

4 - A justicialidade das políticas públicas de saúde do idoso. Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar;

5 - A tutela do direito à saúde e a adequada atuação do poder judiciário. de Guilherme Costa Leroy;

6 - Análise crítica de alguns argumentos equivocados em tema de direito à saúde pública. - de Felipe Braga Albuquerque e Rafael Vieira de Alencar.

7 - Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. - de Pedro Bastos de Souza.

Nos terceiro e quarto grupos foram apresentados artigos quanto à (in)efetivação das políticas públicas no cenário brasileiro, latino e norte americano, já evidenciando que o CONPEDI preocupa-se com a rede de programas de pós graduação (mestrado e doutorado) que está sendo criada pelas instituições de ensino do Brasil e outros países da América Latina e do Norte.

1 - Circulação de trabalhadores no MERCOSUL: necessidade de efetivação das políticas sociais. de Lourival José de Oliveira e Patricia Ayub da Costa Ligmanovski;

2 - A ausência de políticas públicas para os direitos sociais da pessoa com deficiência: os reflexos não sentidos da convenção de Nova York no Brasil. de Marco Cesar De Carvalho;

3 - A crise no sistema carcerário brasileiro e a necessidade de judicialização de políticas públicas. de Paulo Henrique Januzzi da Silva;

4 - A segurança cidadã no contexto de Bogotá: um paradigma para a política de segurança pública brasileira. de Leticia Fonseca Paiva Delgado;

5 - As concepções de violência contra a mulher na leitura da lei Maria da Penha: um novo caminho possível pelo olhar dos direitos humanos e da ética da alteridade. de Patrick Costa Meneghetti;

6 - Direito ao desenvolvimento e à moradia. Um diagnóstico da implementação do programa Minha Casa Minha Vida no cenário brasileiro. de Karina Brandao Alves de Castro

7 - A política de cotas para negros no ensino superior e o princípio da igualdade. de Ib Sales Tapajós.

8 - Ação afirmativa como vetor da justiça social: a contribuição do STF no reconhecimento da constitucionalidade do PROUNI. de René Vial.

E por fim, o último bloco foi composto por 4 artigos e discutiu preferencialmente as questões relativas ao crescimento econômico e social, por meio do acesso a estrutura estatal, senão veja-se:

1- A multidimensionalidade da pobreza e o direito na consolidação da cidadania. de Marta Battaglia Custódio;

2 - A política nacional de recursos hídricos: o modelo de gestão descentralizada e participativa frente ao domínio da água. de Carinna Gonçalves Simplício e Clarice Rogério de Castro;

3 - Acolhimento institucional de crianças e adolescentes: o caso do Estado do Rio de Janeiro. de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Érica Maia Campelo Arruda;

4 - A mobilidade urbana através da integração da infraestrutura de transporte com o planejamento urbano: o caso do Plano Diretor de São Paulo. de Natália Sales de Oliveira

Note-se que a contribuição acadêmica, ora apresentada, é de suma importância para o processo de concretização dos Direitos Fundamentais, mormente em se falando do princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana. É ela que movimenta o debate social, econômico, político e jurídico e oxigena o engajamento da participação cidadã. Sendo assim, e já agradecendo aos autores, almeja-se o crescimento a partir dos trabalhos agora publicados no CONPEDI.

Por certo, não que há se negar que a significativa contribuição dos autores nos põe diante de novas interrogações e novas exigências, que passam a ser referência imperiosa para um debate ético e questionador sobre as práticas efetivas que restabelecem o verdadeiro sentido dos Direitos Fundamentais Sociais.

Para nós, como mencionamos no início, é uma satisfação fazer esta apresentação. Aos leitores, uma ótima oportunidade para (re)pensar.

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professor Doutor Yuri Schneider UNOESC

Professor Doutor Eduardo Martins de Lima - FUMEC

Professora Doutora Ynes Da Silva Félix - UFMS

## **A EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS EM FACE DAS LIMITAÇÕES DO ORÇAMENTO**

### **THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL RIGHTS IN FACE OF BUDGET LIMITATIONS**

**Simone Coelho Aguiar  
Carolina Soares Hissa**

#### **Resumo**

O presente artigo tem como escopo realçar a necessidade de efetivação dos direitos sociais, sem perder de vista que, para tanto, é imprescindível promover políticas públicas, mesmo diante da escassez de recursos públicos, para o atingimento desse fim, sendo este seu objetivo principal. Como objetivo secundário, examina o aspecto orçamentário desse mister, qual seja, de que a peça orçamentária não deve ser considerada como mera autorização de gastos mas instrumento de efetivação de direitos sociais. Outrossim, investiga quais alternativas se prestam a solucionar ou, pelo menos, amenizar esse impasse, sendo a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas IGF a opção aqui apresentada, considerando que, em tese, essa espécie tributária pode contribuir, e muito, no incremento da arrecadação estatal destinada ao custeio das políticas públicas relacionadas aos direitos sociais. Portanto, os demais objetivos específicos centram-se na análise do IGF e em como esta espécie tributária pode auxiliar no financiamento dos direitos sociais. A metodologia utilizada na elaboração deste artigo constitui-se em um estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa do tipo bibliográfica, pura quanto à utilização dos resultados, e de natureza qualitativa. A partir das pesquisas empreendidas, conclui-se que, embora o Imposto sobre Grandes Fortunas ainda não tenha sido regulamentado, e não obstante as dificuldades que envolvem sua implementação, essa espécie de imposto pode impactar positivamente no financiamento dos direitos sociais, haja vista o incremento na arrecadação que sua cobrança geraria, sem olvidar o fato de não onerar ainda mais a grande massa de contribuintes, os quais fazem parte da base pirâmide de custeio.

**Palavras-chave:** Direitos sociais, Efetividade, Políticas públicas, Tributos, Imposto sobre grandes fortunas (igf)

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article has the objective to highlight the need for effectiveness of social rights, bearing in mind that, for this, it is essential to promote public policies, despite the scarcity of public resources, for the achievement of this goal, which is its main goal. As a secondary objective, examines the budget aspect of this task, namely, that the budget piece should not be considered as mere authorization for spending but as a realization of social rights instrument. Also, investigates what alternatives lend to solve or, at least, mitigate this dilemma, being the

regulation of Solidarity Tax on Wealth STW the option presented here, considering that, in theory, this tax species can contribute, and a lot, in the increase of state revenue to cover the cost of public policies related to social rights. Therefore, other specific objectives focus on STW analysis and how this tax species can assist in the financing of social rights. The methodology used in the preparation of this article is in a descriptive-analytic study, developed through bibliographical research, pure as the use of results, and qualitative in nature. From the research undertaken, it is concluded that, although the Solidarity Tax on Wealth has not yet been regulated, and despite the difficulties involved in its implementation, this kind of tax can positively impact the financing of social rights, considering the increase in revenue that would generate its collection, without forgetting the fact that no further encumber the great mass of taxpayers, which are the base of the pyramid cost.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Social rights, Effectiveness, Public policies, Taxes, Solidarity tax on wealth

## INTRODUÇÃO

Os vários protestos que ocorreram em 2013<sup>1</sup> e 2014<sup>2</sup>, os quais, em certa medida, foram manifestações legítimas pela melhoria do serviço público no Brasil – transporte público de qualidade, hospitais e escolas com efetivas condições de funcionamento, segurança pública eficaz, combate à corrupção etc. – evidenciam que o povo brasileiro tem inúmeras demandas frente ao Estado e que este tem sido ineficiente no atendimento de várias dessas necessidades. Em 2015, esse panorama continua, assim como as manifestações (ROSA, *on line*, 2015), demonstrando que ainda há de se avançar bastante no tocante à efetivação de direitos no Brasil.

Noutro giro, têm-se relevantes as observações de Marcos Sampaio acerca da implementação dos direitos sociais: “Ainda que os direitos sociais possuam a marca de um objetivo a ser implementado progressivamente, e, portanto, menos suscetível de aplicação imediata para todas as pessoas [...] não se pode esquecer que não se permite, com isso, uma paralisia de implementação [...]” (2013, p. 256). Outrossim, registra o autor a consequência da não implementação ou concretização insuficiente dos direitos sociais: “Ao se identificar o conteúdo essencial dos direitos sociais deve-se ter neste uma exigência de um mínimo cuja não implementação, ou concretização aquém do núcleo essencial, acarreta inquestionavelmente inconstitucionalidade.” (SAMPAIO, 2013, p. 256). Por fim, conclui: “A garantia do conteúdo essencial é irrecusável, imediata e jamais pode ser denegada.” (SAMPAIO, 2013, p. 256).

Nessa ordem de ideias, o presente estudo propõe-se a realçar a necessidade de efetivação dos direitos sociais, sem perder de vista que, para tanto, é imprescindível promover políticas públicas mesmo diante da escassez de recursos públicos para o atingimento daquele fim, sendo este o objetivo principal deste artigo.

Como objetivo específico, examina o aspecto orçamentário desse mister, qual seja, de que a peça orçamentária não deve ser considerada como mera autorização de gastos mas instrumento de efetivação de direitos sociais. Em decorrência disso, também investiga quais alternativas se prestam a solucionar ou, pelo menos, amenizar esse impasse, sendo a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF a opção aqui apresentada,

---

1 Consoante Marcos José Mendes, “A classe política foi surpreendida quando, em junho de 2013, milhares de manifestantes tomaram as ruas, irados com a visão de estádios bilionários construídos ao lado de hospitais decrepitos e sem equipamentos, transporte público ineficiente e insuficiente, habitações precárias se equilibrando no alto dos morros e escolas que pouco ensinam.” (2014, p. 1).

2 A informação ventilada é de conhecimento notório e foi veiculada em vários meios de comunicações. A título exemplificativo, cita-se a matéria divulgada pelo Jornal Nacional, no dia 15.05.2014 (*ON LINE*, 2015).

considerando que, em tese, essa espécie tributária pode contribuir, e muito, no incremento da arrecadação estatal destinada ao custeio das políticas públicas relacionadas aos direitos sociais. Portanto, os demais objetivos específicos centram-se na análise do IGF e em como esta espécie tributária pode auxiliar no financiamento de direitos sociais.

A metodologia empregada baseia-se em estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa do tipo bibliográfica, pura quanto à utilização dos resultados, e de natureza qualitativa. Ao fim deste artigo, almeja-se ponderar acerca da possibilidade de o Imposto sobre Grandes Fortunas ser uma alternativa viável para não só incrementar a arrecadação do Estado, mas também, e sobretudo, que o produto de sua arrecadação destine-se ao custeio de direitos sociais. Feitas as observações introdutórias oportunas, passa-se à análise dos direitos sociais e suas implicações com o orçamento.

## **1 DIREITOS SOCIAIS E ORÇAMENTO**

De um lado, em sua concepção pós Revolução Francesa, sobretudo a do Século XX, o Estado, sob a égide de seu texto constitucional, tem o dever de prestar às pessoas uma série de direitos individuais (liberdade, propriedade etc.) e sociais (trabalho, saúde, dentre outros). Por outro lado, assegurar os direitos tão arduamente conquistados ao longo dos séculos, que cada vez mais têm seu rol ampliado, inclusive em face do direito ao não retrocesso, implica em custos exponencialmente crescentes.

O Estado, portanto, socorre-se da população a fim de custear o atingimento de suas finalidades por meio da tributação. Todavia “o lençol é curto”, isto é, a verba arrecadada não faz frente à magnitude das despesas, seja por causa da corrupção e desvio de dinheiro, ou em virtude da própria ineficiência da máquina pública em gerenciar suas atividades, entre outras causas.

Outra relevante vertente a ser considerada é a de que, consoante Luís Roberto Barroso, o Estado brasileiro chegou à Pós-Modernidade sem ter conseguido ser liberal nem moderno (*ON LINE*, 2015):

O discurso acerca do Estado atravessou, ao longo do século XX, três fases distintas: a pré-modernidade (ou Estado liberal), a modernidade (ou Estado social) e a pós-modernidade (ou Estado neo-liberal). A constatação inevitável, desconcertante, é que o Brasil chega à pós-modernidade sem ter conseguido ser liberal nem moderno. Herdeiros de uma tradição autoritária e populista, elitizada e excludente, seletiva entre amigos e inimigos – e não entre certo e errado, justo ou injusto –, mansa com os ricos e dura com os pobres, chegamos ao terceiro milênio atrasados e com pressa.

Ainda há de se ressaltar que o Brasil vivencia, há um certo tempo, baixo crescimento econômico. Consoante a análise econômica de Marcos José Mendes (2014, p. 23), “A economia brasileira tem mostrado fraco desempenho em termos de crescimento econômico desde a redemocratização. O Gráfico 1.1 mostra que o crescimento médio do PIB per capita foi de 1,4% ano entre 1985 e 2012.”.

Nessa ordem de ideias, verifica-se que a atuação estatal, na busca da efetivação dos direitos sociais, encontra várias limitações (meios humanos e físicos, ineficiência da máquina pública, despreparo, formalismos, corrupção etc.), dentre elas a orçamentária que, em linhas gerais, significa ter disponibilidade de verba para custear despesas públicas, inclusive as decorrentes dos direitos sociais. É válido também salientar que a mera previsão orçamentária sem a respectiva execução orçamentária – isto é, sem gastar-se o que foi destacado para tanto – é outro sério problema.

Essa preocupação encontra-se em evidência no cenário nacional e o debate acerca do orçamento brasileiro está na ordem do dia. Publicada no Diário Oficial da União em 18.03.2015, a Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015 foi assim ementada: “Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica” (*ON LINE*, 2015).

Dentre os dispositivos chaves da supracitada emenda, destacam-se aqueles referentes à obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, sendo imperioso realçar que, obrigatoriamente, 50% (cinquenta por cento) dessas emendas destinam-se a ações e serviços públicos de saúde:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 86, de 2015)

[...]

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 86, de 2015)

Entretanto, a temática em evidência não é nova. O Senado Federal, por meio da Proposta de Emenda à Constituição n.º 22, de 2000 (*ON LINE*, 2015), de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães, propôs alterações a dispositivos da Constituição Federal, tornando

de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual, cujo trecho da justificção segue abaixo transcrito:

Existe inegável consenso e forte sentimento, no âmbito do Congresso Nacional da necessidade de se proceder a importantes alterações nas regras constitucionais relacionadas com as matérias orçamentárias.

[...]

**As nossas leis orçamentárias, tal como vêm sendo postas em prática, não passam de uma grande ficção.** Pouco, ou nada, valem os esforços de mobilização dos órgãos competentes para montagem de um projeto coerente a ser encaminhado ao Congresso Nacional; o tempo despendido pelas lideranças partidárias em intermináveis negociações para conciliar os justos e legítimos pleitos das bancadas com assento no Congresso Nacional, **nada disso é levando em consideração pelo Poder Executivo na hora de executar a programação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.** (Grifou-se)

Do trecho acima trasladado, pode-se inferir que a questão da execução orçamentária daquilo que fora programado já era, em 2000, objeto de preocupação do nosso Poder Legislativo, tanto que ensejou a propositura de proposta de emenda à Constituição, chegando-se a constar em sua justificativa a alegativa de ser o orçamento “uma grande ficção”.

Tempos depois, a referida PEC, quando em trâmite na Câmara dos Deputados, recebeu o n.º 353/2013, tendo sido, posteriormente, desmembrada na PEC n.º 358/2013 (torna obrigatória a execução da programação orçamentária) e na PEC 359/2013 (dispõe sobre valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União em ações e serviços públicos de saúde).

Em sede de parecer acerca da sua admissibilidade (ainda antes de seu desmembramento), percebe-se de forma mais incisiva a necessidade aqui explicitada de se promover a devida execução orçamentária, uma vez que o orçamento é instrumento de concretização de direitos sociais (*ON LINE*, 2015):

No contexto de um Estado Social, garantidor de direitos fundamentais, **não se pode mais admitir a redução do orçamento público ao aspecto instrumental**, de cunho meramente financeiro, que contém previsão de receitas e autorização de despesas para um determinado período, sem atender aos interesses efetivos da população.

**Daí concluirmos que o orçamento é o instrumento jurídico, por excelência, e de concretização dos direitos fundamentais.** Através dele, se decide os destinos da sociedade.

**Assim, quando a lei orçamentária fixa uma despesa pública surge o dever jurídico para Administração de realizá-la, conferindo executoriedade e efetividade aos direitos sociais.**

O Poder Executivo é quem exercita a discricionariedade em matéria de orçamento público na fase de elaboração e execução da lei orçamentária. É razoável que assim seja, afinal, a atividade administrativa está sujeita a diversas variáveis que vão exigir uma conduta mais flexível e eficaz por parte do Poder Público.

Nota-se que, o problema não está na necessária margem de liberdade concedida ao Executivo para conduzir os gastos públicos, mas, na forma elevada e abusiva como essa faculdade vem sendo utilizada na elaboração e execução orçamentária. Sem contar o desvio de realização dos direitos fundamentais e do bem comum, afastando-se, cada vez mais, do

modelo de Estado Constitucional.

**Daí a importância de considerarmos o orçamento público lei, tanto do ponto de vista formal quanto material. Somente assim, a lei orçamentária tornar-se-ia instrumento impositivo a vincular o Poder Executivo à sua fiel observância, devendo as previsões relativas à realização das receitas e despesas serem obrigatoriamente cumpridas pelo Poder Executivo.**

**Embora o orçamento seja peça fundamental para o destino da nação, no plano formal, as disposições orçamentárias convertem-se em mera promessa, expectativas que, quase sempre, não se realizam.**

**Nesse cenário, o debate acerca do modelo orçamentário impositivo passa a ganhar força.** Nota-se uma crescente tendência à limitação da margem de discricionariedade administrativa concedida ao Executivo para gerir os recursos públicos, o que pode ser notado, inclusive, pelo aumento gradativo da criação de vinculações orçamentárias, hoje expostas em vários dispositivos do próprio texto constitucional. (Grifou-se)

O mencionado parecer além de convidar a comunidade acadêmica, os cidadãos e a sociedade ao debate sobre os fatores que levaram à edição da Emenda Constitucional n.º 86/2015 e a necessidade de promover a devida execução orçamentária em áreas sensíveis (como saúde e educação), transformando a peça orçamentária em verdadeiro instrumento de concretização de direitos, também traz indagações deveras relevantes, dentre elas a efetivação dos direitos sociais.

Nesse sentido, torna-se também oportuno investigar alternativas ao financiamento desses direitos em face de uma premissa básica – até porque a receita é apenas prevista mas a despesa, ao contrário, é fixada – e inerente ao senso comum: são necessários recursos públicos – em uma quantidade, cada vez mais, crescente – a fim de custear o Estado e, assim, permitir que este tenha condições de oferecer aos indivíduos os vários direitos constitucionalmente assegurados, mormente os direitos sociais. É o que delineia nos tópicos seguintes.

## **2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS**

O Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF teve uma primeira menção no texto constitucional brasileiro na Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>, como um imposto da União Federal a ser instituído por lei complementar (art. 153, VII). Entretanto, não obstante existam vários projetos de lei que versem sobre a regulação desse imposto, até hoje, nenhum deles foi aprovado.

O Imposto sobre Grandes Fortunas foi colocado na Constituição de 1988, após

---

<sup>3</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. (BRASIL, *on line*, 2015)

grandes debates, liderados pelo então deputado Plínio de Arruda Sampaio. No entanto, ao prever que uma lei complementar regularia a cobrança do imposto, a Constituição apenas autorizou o governo a cobrá-lo, o que nunca foi feito. (LARCHER, 2015, *online*).

Até a presente data, muito se debate acerca de sua não implementação<sup>4</sup>. As justificativas mais recorrentes são duas: a primeira, de que os contribuintes que seriam definidos como sujeitos passivos, ou seja, aqueles que possuem grandes fortunas, estariam muito bem representados no parlamento federal, de forma a inibir qualquer iniciativa no sentido de exercício da competência.

No segundo caso, a criação de mais um imposto levaria a uma “fuga de capitais”<sup>5</sup> do território brasileiro, dentro do prazo da *vacatio legis* que, no caso do direito tributário deve respeitar o princípio da anterioridade, que poderá ser a espera do próximo exercício financeiro ou prazo nonagesimal (art. 150, III, “b” e “c”, CF/1988). Todavia, não é o que pensa Amir Khair (*ON LINE*, 2015), conforme explana:

Nenhuma dessas alegações procede. Em vez de afugentar, deve atrair mais o capital ao permitir a desoneração do fluxo econômico, gerando maior consumo, produção e lucros. Não teria nenhum conflito com os impostos existentes, pois sua base tributária é o valor total dos bens. Quanto às dificuldades de avaliação dos títulos mobiliários, o registro eletrônico das transações e as posições fornecidas pelos bancos podem resolver o problema.

Há de se mencionar também o paralelo entre a não implementação do imposto pela União Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101, de 04 de

---

4 “Esse é um imposto ideológico, e é uma antiga reivindicação dos socialistas, mas caiu em desuso e nem a esquerda quer mais esse imposto na Europa”, destaca o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que é especialista em tributação. Essa também é a justificativa dele para que a primeira proposta para regulamentar o imposto seja do então senador Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com Hauly, o imposto fazia sentido em 1989, quando o ex-presidente apresentou o Projeto de Lei Complementar 202/89, mas não é possível mais pensar em tributar estoques, como ativos financeiros e patrimônio. O imposto, segundo ele, deveria recair sobre fluxos de renda, ou seja, quando esse patrimônio gera riqueza realmente. Além disso, argumenta, os impostos sobre patrimônio atuais são de difícil cobrança, e arrecadam pouco. Hauly ressalta que IPTU, ITR, IPVA e os impostos de transmissão de herança não passam de 4% da arrecadação no Brasil. (JUSBRASIL, *on line*, 2015).

5 Inclusive este foi um forte argumento utilizado pela oposição quando da avaliação do projeto de lei na Câmara, veja-se o argumento do deputado Guilherme Campos (DEM-SP) um dos principais opositores da proposta na Comissão de Fianças e Tributação: “É uma boa intenção, e temos de elogiar a deputada Luciana Genro pela dedicação, mas num mundo com capital sem fronteira o resultado seria o inverso, o imposto provocaria a fuga de investidores para outros países.” (JUSBRASIL, *on line*, 2015).

Ainda em relação à “fuga de capitais”, o jornal *Le Figaro* noticiou, por exemplo, a mudança de domicílio de Gérard Departieu (um dos atores franceses mais bem pagos) para a Bélgica porque, dentre outros fatores, escaparia – ao menos parcialmente – dos impostos franceses (*ON LINE*, 2015). De outra parte, para o jornal *Le Parisien*, haveria uma conexão entre o pedido de naturalização do homem mais rico da França e da Europa, Bernard Arnault, dono do império de luxo Louis Vitton, e a intenção do Presidente francês François Hollande de aumentar alíquotas de impostos (*ON LINE*, 2015)

maio de 2000)<sup>6</sup>, mais precisamente seu art. 11:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Pela interpretação do artigo, entende-se que o agente público não pode deixar de criar ou disciplinar um tributo que a Constituição lhe conferiu competência. Pois, se assim o fizesse, ofenderia o princípio da responsabilidade no manejo das verbas públicas já que não cumpriria com o que prevê o art. 11 da LRF. Na verdade, o que se buscou com essa determinação foi retirar, da competência tributária, a sua facultatividade, condicionando os entes a não terem mais opção quanto ao fato de criarem ou não impostos de sua competência.

Mais que estabelecer uma obrigatoriedade e não mais uma faculdade, o parágrafo único ainda impõe uma penalidade para os inertes que não instituírem os impostos de sua competência: não poderão receber as transferências voluntárias, aqueles repasses de verbas denominadas de auxílio financeiro, advindas de outros entes da Federação. Assim sendo, a União Federal estaria ofendendo o art. 11 da LRF ao não criar o IGF, porém, sabendo-se que referido ente não recebe transferências voluntárias, apenas as remete, não se encontram resultados práticos à aplicação do previsto no parágrafo único pela inexistência da arrecadação do IGF.

A relevância do assunto se configura pelo atual momento de instabilidade econômica em que se encontra o Estado brasileiro. O primeiro semestre de 2015 tem-se mostrado muito instável do ponto de vista político, especialmente no que concerne às relações ente o Executivo e o Legislativo para aprovação dos pacotes de ajustes financeiros e arrecadação tributária com vistas a não se permanecer em situação de *deficit*.

Cita-se, por exemplo, a batalha travada entre o Congresso Nacional e o Executivo por conta do reajuste da tabela de Imposto de Renda para o exercício 2015. “A Presidente vetou a proposta do Congresso de reajuste de 6,5% em virtude do grande impacto que surgiria aos cofres públicos” (ESTADÃO, *on line*, 2015). O veto foi encaminhado para o Congresso a fim de que se decidisse acerca da manutenção ou derrubada do veto. A manutenção do veto foi realizada no mês de março, o que gerou mal-estar nos membros de oposição.

A manutenção do veto na noite desta quarta-feira, 11, só foi possível graças a um

---

<sup>6</sup> Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

acordo capitaneado pela cúpula do PMDB no Congresso. Renan encampou um texto pelo qual o reajuste variará entre 4,5% e 6,5%, de acordo com os ganhos do trabalhador: correção de 6,5% para faixa dos isentos (até R\$ 1.903,98) e para os que têm renda até R\$ 2.840,06; de 6% para rendimento até R\$ 3.751,06; de 5% até R\$ 4.664,68 e de 4,5% para ganhos mensais acima de R\$ 4.664,68. O custo para os cofres públicos deve ser menor, de cerca de R\$ 6 bilhões, segundo o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, que foi duas vezes ao Congresso ontem para negociar os termos do acordo. Para avalizá-lo, foi editada hoje uma Medida Provisória com os valores do reajuste escalonado. Na sessão desta tarde, 239 deputados votaram pela anulação do veto de Dilma à correção do IR, resultado que não atingiu o mínimo necessário. Para a derrubada, o placar deveria ser de pelo menos 257 votos. A reunião foi marcada por troca de críticas de parlamentares da base e da oposição. Para os oposicionistas, a proposta governista penaliza a classe média e não repõe as perdas da inflação. "Como a presidente Dilma edita uma MP para retirar poder do Parlamento brasileiro? A quem cabe decidir sobre uma proposição legislativa? Fica aqui a minha repulsa", declarou o líder do DEM na Câmara, deputado Mendonça Filho (PE). (ESTADÃO, *on line*, 2015).

Isso reforça a ideia de que as despesas derivadas<sup>7</sup> estão “apertadas”, ou até mesmo “comprometidas” em virtude da arrecadação tributária. Dessa forma, a instituição de um imposto, constitucionalmente previsto, mas até a presente data não regulamentado, poderia ajudar no aumento da tributação sem aumentar a carga tributária de toda a sociedade, haja vista o sujeito passivo da contribuição ser delimitado especificamente como aquele que detém grandes fortunas.

### **3 O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS COMO ALTERNATIVA AO FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Ao voltar o olhar sobre a ordem tributária, verifica-se uma alternativa a qual vários outros países utilizaram para financiar o Estado Social: o Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF no Brasil, *Impôt de Solidarité sur le Fortune – ISF* na França, também conhecido nos países de língua inglesa como *Solidarity Tax on Wealth* e, em espanhol, *Impuesto sobre el Patrimonio o Impuesto sobre la Riqueza*.

É oportuno mencionar que Thomas Piketty<sup>8</sup>, ao abordar a questão da transparência financeira e de transmissão de informações, sinaliza a tributação das pessoas mais afortunadas (2014, p. 502-503):

---

<sup>7</sup> As despesas derivadas são custeadas por meio da arrecadação das receitas derivadas, estas obtidas quando o Estado por meio de seu poder de império vincula atividades típicas por ele realizadas à “contribuição” de parcela do patrimônio das pessoas sujeitas a tal cobrança para seus cofres públicos. “As *receitas derivadas* agrupam, pois, os rendimentos do setor público que procedem do setor privado da economia, por meio de prestações pecuniárias compulsórias- quase sempre, na forma de tributos-, devidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que desenvolvam atividades econômicas.” (SABBAG, 2014, p. 38).

<sup>8</sup> Ainda sobre textos de Thomas Piketty, indica-se a leitura de “A economia da desigualdade” (2015).

[...] A meu ver, o objetivo deveria ser um imposto anual e progressivo arrecadado sobre o capital individual, ou seja, sobre o valor líquido dos ativos controlados por cada pessoa. Para os indivíduos mais ricos do planeta, a base da tributação corresponderia, então, às fortunas individuais estimadas por revistas como a *Forbes* (supondo, é claro, que elas tenham reunido informações corretas – essa seria, aliás, uma boa oportunidade para averiguar). Para todo o resto, o patrimônio tributável também seria determinado pelo valor de mercado de todos os ativos financeiros (especialmente os depósitos e contas bancárias, ações, títulos e participações de todas as naturezas dentro de empresas cotadas em bolsa ou não) e não financeiros (sobretudo imobiliários) detidos pela pessoa em questão, líquido de dívidas.

[...] Por ora, o ponto importante é que o imposto sobre o capital seja um imposto progressivo e anual sobre o patrimônio global: trata-se de tributar mais os patrimônios maiores e de levar em consideração o total dos ativos, quer sejam imobiliários, financeiros ou corporativos, sem exceção.

Outrossim, consigna que um imposto anual progressivo, todavia com alíquotas relativamente moderadas, sobre as maiores riquezas poderia gerar receitas bastante significativas, inclusive defendendo um imposto europeu sobre a riqueza (PIKETTY, 2014), proposta a qual se amolda ao escopo desta investigação. Ressalte-se que, por falta de definição legal, até hoje se discute, no Brasil, o conceito de “grandes fortunas”, buscando-se, inclusive, inspiração no direito comparado.<sup>9</sup>

Guardadas as proporções (tendo em vista que naquela obra é abordada uma realidade europeia e norte-americana), Thomas Piketty lança as seguintes luzes acerca da destinação desse “imposto sobre grandes fortunas europeias”, cujo produto da arrecadação seria um bom complemento ao financiamento do Estado Social (2014, p. 514):

[...] Consideremos, por exemplo, o caso de um imposto sobre a riqueza que fosse arrecadado à taxa de 0% para patrimônios inferiores a 1 milhão de euros, 1% para patrimônios entre 1 e 5 milhões de euros e 2% para patrimônios acima de 5 milhões de euros. Se fosse aplicada em todos os países da União Europeia, ele afetaria 2,5% da população e geraria a cada ano o equivalente a 2% do PIB europeu. Esse retorno elevado não surpreende: ele simplesmente vem do fato de que os patrimônios privados representam mais de cinco anos de PIB e que os centésimos superiores detêm uma parte considerável desse valor. Vimos então que, se um imposto sobre o capital não pode financiar sozinho o Estado social, o complemento de recursos que ele pode gerar não deve ser ignorado.

Em um país como o Brasil, onde se convive com uma desigualdade econômica patente, de fato, não pode e não deve ser ignorado um incremento desse porte no

---

9 “Nos questionamentos sobre a constitucionalidade do IGF muitos (*sic*) discussões permeavam sobre a definição do termo “grandes fortunas”. Questionava-se que a fortuna seria o que excedesse a um determinado valor ou a riqueza de uma fração dos mais ricos do país. Muitos juristas, partindo do ponto de vista literal, colocam que a fortuna seria maior que a riqueza e grande fortuna seria maior que fortuna. (...) Já no campo do direito comparado, como a Constituinte se inspirou no *Impôt sur les Grandes Fortunes* da França (em vigor até 1987), uma alternativa para o problema seria determinar o limite de isenção nos mesmos moldes da legislação francesa (em valores atualizados e em paridade de poder de compra).” (REGINATO; XAVIER DE JESUS, 2014, p. 10).

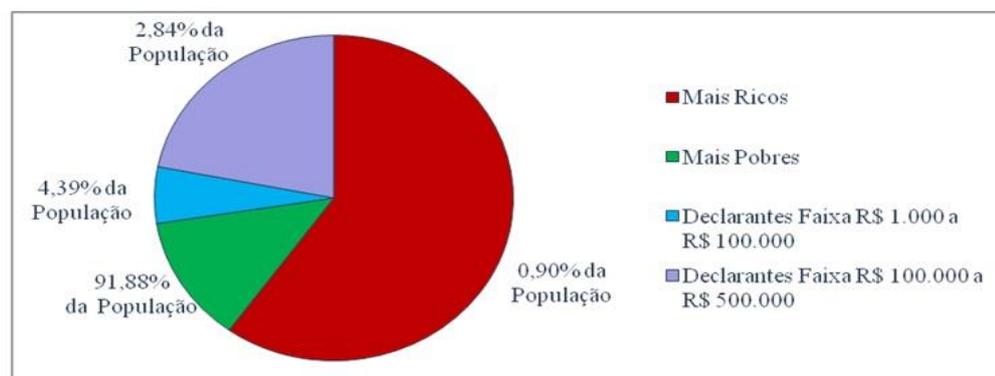
financiamento das políticas públicas. A título ilustrativo, é oportuno citar o seguinte trecho do estudo de Marcos José Mendes:

No Brasil um engenheiro ganha 7 vezes mais que um carpinteiro. No Reino Unido essa diferença é de apenas 2,1 vezes, nos EUA não passa de 1,8 e no Canadá é 1,7 vezes. O curioso é que o emprego de alta renda no Brasil tem remuneração similar ao dos países desenvolvidos. O engenheiro brasileiro ganha, em média, US\$ 3,7 mil por mês, mais que o canadense (US\$ 3,0 mil), quase igual ao britânico (US\$ 3,8 mil) e um pouco menos que o norte-americano (US\$ 4,7 mil). (MENDES, 2014, p. 81)

Com base no estudo difundido a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, verificou-se certo avanço entre os dados de 2012 para 2013, conforme informa Róber Iturriet Avila: “Nesse início de século 21, a apropriação de renda daqueles que estão na faixa dos 10% mais elevados passou de 47,44% em 2001 para 41,55% em 2013. Já aqueles que estão nas faixas 50% mais baixas passaram de 12,6% para 16,41%.” (ON LINE, 2015). Os estudos mostram que em 2012 0,21% da população detinha 46,67% do patrimônio declarado, enquanto 0,69% da população detinha 21,82%. O que pode observar é que a riqueza dos 0,9% mais ricos representa 68,49% do total notificado, bem como o patrimônio médio dos que estão entre os 0,21% brasileiros mais ricos é de R\$ 5,8 milhões, mesmo que o corte esteja a partir de R\$ 1,5 milhão (AVILA, *on line*, 2015).

Infere-se, então, que o patrimônio está concentrado nas mãos dos indivíduos que se encontram na seara mais restrita da distribuição de renda; renda esta de capital, enquanto as demais se concentram na renda advinda do trabalho.

Gráfico 1 - Repartição da Riqueza no Brasil pertencente às percentuais da população – 2012



FONTE: Receita federal do Brasil Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/trabalhos-academicos/trabalhos-academicos-pagina>. Acesso em 10 dez. 2014

Nota: A Receita Federal disponibiliza os dados dos declarantes. O gráfico foi realizado estimando a riqueza dos não declarantes como sendo equivalente à média das 4 primeiras faixas dos declarantes (patrimônio até R\$ 30.000,00).

(AVILA, *on line*, 2015)

Tabela 1 - Distribuição de bens e direitos – 2006 e 2012

Faixa de valor dos bens	2006			2012		
	Bens (%)	Pop. (%)	Declarantes (%)	Bens (%)	Pop. (%)	Declarantes (%)
Até R\$ 1.000,00	0,02	5,33	41,29	0,00	4,88	37,52
De R\$ 1.000,00 a R\$ 100.000,00	13,84	5,37	41,64	6,41	4,39	33,75
De R\$ 100.000,00 a R\$ 500.000,00	30,46	1,81	14,04	25,09	2,84	21,83
De R\$ 500.000,00 a R\$ 1.500.000,00	19,56	0,31	2,38	21,82	0,69	5,32
Acima de R\$ 1.500.000,00	36,12	0,08	0,65	46,67	0,21	1,59
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>12,90</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>13,01</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Receita federal do Brasil Disponível em

<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/trabalhos-academicos/trabalhos-academicos-pagina>. Acesso em 10 dez. 2014.

(AVILA, *on line*, 2015)

Ademais, acredita-se que, diante do contexto político-social ora vivenciado, seja o momento oportuno para o IGF sair do papel – e tantos foram os projetos de lei versando sobre a temática – e, finalmente, ser regulamentado e arrecadado. O que se projeta é que o mesmo não tardará a ser instituído, pois esse tipo de tributo é cobrado na maioria das economias desenvolvidas, e não há como o Brasil não implantar o mecanismo (FOLHA DE SÃO PAULO, *on line*, 2015).<sup>10</sup>

A proposta de reforma tributária do Ministério da Fazenda, de 28 de fevereiro de 2008 (BRASIL, *on line*, 2015), vem a trabalhar a hipótese de instituição do IGF de formas mais viável, na medida em que o Governo Federal se propõe a partilhar mais da metade do arrecadado com os Estados e Municípios, acendendo, assim, os ânimos e interesses para a aprovação dessa nova fonte de recursos.

Há de salientar ainda a propositura do Projeto de Lei do Senado n.º 315, de 2005 (Complementar) (ON LINE, 2015), de autoria do Senador Paulo Paim, instituindo o IGF. Para fins de registro, a base de cálculo definida no supracitado projeto seria o patrimônio (consoante definição estatuída na própria lei complementar) cujo valor ultrapasse R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Do exposto, percebe-se a necessidade de mudanças tributárias que oportunizem recursos para financiar educação e outros serviços públicos que permitam a ascensão daqueles que estão na base da pirâmide social, ou seja, o financiamento real dos direitos sociais que são constitucionalmente garantidos.

Por conseguinte, propõe-se a regulamentação do IGF de modo a: aumentar a arrecadação tributária, sem aumento efetivo em todas as camadas da sociedade (como seria,

10 “Conforme a **Folha** revelou na sexta-feira (27), o ministro Nelson Barbosa (Planejamento) afirmou aos senadores do PT, numa reunião no Palácio do Planalto na quarta-feira (25), que o governo vai anunciar em breve iniciativas para aumentar a tributação sobre os mais ricos. Essa é uma reivindicação dos congressistas do partido, como forma de compensar o desgaste das medidas já anunciadas que tornam mais rígida a concessão de direitos trabalhistas como o seguro-desemprego e o abono salarial.” (FOLHA DE SÃO PAULO, *on line*, 2015)

por exemplo, com o retorno da CPMF); a incrementar os recursos para Estados e Municípios – haja vista a proposta de repasse de metade da arrecadação para estes entes –; e a desonerar a folha de pagamento das empresas, já que a LRF obriga que qualquer desoneração tributária seja compensada por montante equivalente.

## CONCLUSÕES

A previsão dos direitos sociais nos textos constitucionais atuais representa uma das conquistas mais expressivas do homem tanto em sua esfera individual, como social, política e humana, e é, sem exageros, a viga mestra do constitucionalismo moderno.

Entretanto, verifica-se que a atuação estatal, na busca da efetivação dos direitos sociais, encontra várias limitações (meios humanos e físicos, ineficiência da máquina pública, despreparo, formalismos, corrupção etc.), dentre elas a orçamentária que, em linhas gerais, significa ter disponibilidade de verba para custear despesas públicas, inclusive as decorrentes dos direitos sociais.

Outrossim, infere-se que a mera previsão orçamentária sem a respectiva execução orçamentária é outro sério problema. Tanto que foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 86/2015, a qual, dentre outras alterações, tornou obrigatória à execução orçamentária e financeira de emendas parlamentares.

Há de se ressaltar ainda que, no Brasil, notadamente os direitos sociais perpassam um grande dilema: sua efetividade, ou melhor, a falta de efetividade de muitos dos direitos sociais, mormente saúde e educação. As demandas são infinitas e há escassez de recursos. Existem sim políticas públicas voltadas a essas áreas, os planos plurianuais evidenciam isso. Entretanto, como se costuma dizer na seara do controle externo e na economia: o “lençol é curto”, ao se contemplar um certo direito, outro será descoberto.

Nesse contexto, é premente buscar alternativas ao custeio dos direitos sociais. Certamente, o combate à corrupção, o fortalecimento dos órgãos de controle, uma maior transparência no trato do dinheiro público, o uso racional dos recursos públicos, são medidas que colaboram na consecução dessa finalidade.

Noutro giro, é necessário observar que o próprio ordenamento jurídico pátrio dispõe de alternativas para solucionar tão relevante questão. Foi este o propósito deste artigo: debater as dificuldades de se efetivar direitos sociais diante das limitações orçamentárias e lançar novas luzes sobre o financiamento de políticas públicas por meio do Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF, cuja viabilidade se mostrou bastante oportuna e plausível.

Por fim, entende-se que embora o Imposto sobre Grandes Fortunas ainda não tenha sido regulamentado, e não obstante as dificuldades que envolvem sua implementação, essa espécie de imposto pode impactar positivamente no financiamento dos direitos sociais, a exemplo da experiência francesa, haja vista o incremento na arrecadação que sua cobrança geraria, sem olvidar o fato de não onerar ainda mais a grande massa de contribuintes, os quais fazem parte da base pirâmide de custeio. Ademais, vislumbra-se que o atual contexto político-social sinaliza um ambiente propício a retomada desse debate, em face dos projetos de reforma tributária e do próprio PLC n.º 315/2015 do Senado Federal.

## REFERÊNCIAS

AVILA, Róber Iturriet. **Os limites atuais da distribuição de renda e riqueza no Brasil.** Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/os-limites-atuais-da-distribuicao-de-renda-e-riqueza-no-brasil/>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015.** Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n.º 315, de 2015 (Complementar).** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=166501&tp=1>>. Acesso em: 10 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 22, de 2000.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=41011&tp=1>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Reforma Tributária de 28 de fevereiro de 2008.** Disponível em: <[http://www.nossareformatributaria.com.br/pdf/cartilha\\_reforma\\_tributaria.pdf](http://www.nossareformatributaria.com.br/pdf/cartilha_reforma_tributaria.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2015.

ESTADÃO. **Congresso mantém veto de Dilma ao reajuste de 6,5% da tabela do Imposto de Renda.** Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-mantem-veto-de-dilma-ao-reajuste-de-6-5-da-tabela-do-imposto-de-renda,1648998>>. Acesso em 20 mar. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Governo estuda taxar lucros e dividendos e herança.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/paywall/login->

colunista.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/colunas/leonardosouza/2015/03/1596952-governo-estuda-taxar-lucros-e-dividendos-e-heranca.shtml>. Acesso em: 04 mar. 2015.

JORNAL NACIONAL. **Doze cidades do Brasil têm protestos contra a Copa do Mundo.** 15 de maio 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/05/doze-cidades-do-brasil-tem-protestos-contr-a-copa-do-mundo.html>>. Acesso em: 06 mar. 2015.

JUSBRASIL. **IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS REACENDE DEBATE SOBRE REFORMA TRIBUTÁRIA.** Disponível em: <<http://legiscenter.jusbrasil.com.br/noticias/2255704/imposto-sobre-grandes-fortunas-reacende-debate-sobre-reforma-tributaria>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

KHAIR, Amir. **Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).** Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308\\_2.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhair190308_2.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2015.

LE FIGARO. *Gérard Depardieu élit domicile en Belgique.* 10 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/impots/2012/12/10/05003-20121210ARTFIG00321-gerard-depardieu-ELIT-domicile-en-belgique.php>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

LARCHER, Marcello. **O Imposto sobre Grandes Fortunas.** Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/agencia/flash/1297165731e.swf>>. Acesso em 20 mar. 2015.

LE PARISIEN. *Bernard Arnault veut devenir belge « pour un investissement sensible ».* 08 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.leparisien.fr/economie/bernard-arnault-l-homme-le-plus-riche-de-france-veut-devenir-belge-08-09-2012-2155839.php>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MENDES, Marcos José. **Por que o Brasil cresce pouco?: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PALHARES, Cinara. **Ensaio sobre a eficácia dos direitos sociais.** Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI/UFBA – Salvador. 19 a 21 de junho de 2008. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/cinara\\_palhares.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/cinara_palhares.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

PARDO, David Wilson de Abreu. **Direitos fundamentais não enumerados: justificação e aplicação.** Tese de Doutorado (UFSC). 2005. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/tese\\_\\_\\_direitos\\_fundamentais\\_ao\\_enumerados\\_\\_\\_justificacao\\_e\\_aplicacao.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/tese___direitos_fundamentais_ao_enumerados___justificacao_e_aplicacao.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade.** Tradução: André Telles. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

\_\_\_\_\_. **O capital no século XXI.** Tradução: Monica Baumgarten. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

REGINATO, Alexandre Orion; XAVIER DE JESUS, Rafael. **Uma análise a respeito da regulamentação do imposto sobre grandes fortunas no Brasil.** In: *Direito Tributário I*

*[Recurso eletrônico on-line]. Organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Ana Paula Basso, Antônio Carlos Diniz Murta, Raymundo Juliano Rego Feitosa. Florianópolis: CONPEDI, 2014.*

ROSA, Vera. **Manifestações pelo país testam novo fôlego político de Dilma**. O Estado de S. Paulo, 16 ago., 2015. Disponível em:  
<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-pelo-pais-testam-novo-folego-politico-da-presidente-dilma,1744760>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 6ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SAMPAIO, Marcos. **O conteúdo essencial dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos sociais: leis orçamentárias como instrumento de implementação**. Curitiba: Juruá, 2007.