XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Raymundo Juliano Feitosa; Antonio Carlos Diniz Murta– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-671-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito tributário. 3. Financeiro. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

Novamente na Espanha nos encontramos para discutir temas da mais alto relevância jurídica. Em especial, o temática tributária e financeira. Deparama-nos com artigos da mais alta qualidade e de instigação científica relevante. Artigos tendo como objeto imunidade tributária do terceiro setor, alargamento da base de cáculo do IBS, microempredndedor individual e o modelo de IVA brasileiro, cadastros técnicos municipais, incentivos fiscais para medicamentos inovadores no Brasil, lei complementar n.º 225/2026 e do devedor contumaz, responsabilidade fiscal e justiça social; e, finalmente, seletividade ambiental, regressividade tributária e justiçam fiscal. Todos os conteúdos propostos nos fazem refletir profundamente sobre como o sitema tributário nacional brasileiro é frequentemente sujeito a críticas, merecendo de toda comunidade juridica, notadamente aqueles que atuam no âmbito da pesquisa de pós graduação estrito sensu, a buscar novas formas de interpretar o direito tributário posto, mormente num momento em que convivemos com uma reforma tributária em transição em nosso país. O fato de nos encontrarmos para tal reflexão jurídica em terras estrangeiras, em terras de Espanha, na belíssima e charmosa Alicante, nos permite um distanciamento, por um breve momento, de nossos afazeres profisssionais /acadêmicos fazendo, assim, que tenhamos uma visao conjunta e sistêmica emnriquecedora de doutrina provocadora e efetivamente enriquecedora. Parabéns a todos os autores pelo seu erudito trabalho e contribuição à ciência do direito tributário.

RESPONSABILIDADE FISCAL E JUSTIÇA SOCIAL: UMA ANÁLISE INTEGRADA DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO NO BRASIL

FISCAL RESPONSIBILITY AND SOCIAL JUSTICE: AN INTEGRATED ANALYSIS OF THE STATE'S FINANCIAL ACTIVITY IN BRAZIL

Jamir Calili Ribeiro [1]
Simone Cristine Araújo Lopes [2]
Jefferson Calili Ribeiro [3]

Resumo

O artigo analisa a atividade financeira do Estado brasileiro a partir de uma perspectiva integrada entre arrecadação e gasto público, questionando a tradicional dicotomia entre responsabilidade fiscal e justiça social presente no debate econômico e jurídico nacional. Parte-se da hipótese de que a separação analítica entre política fiscal e política social obscurece problemas estruturais das finanças públicas brasileiras e dificulta a formulação de soluções institucionais mais eficazes. A pesquisa adota metodologia de revisão bibliográfica interdisciplinar, dialogando com a literatura do Direito Financeiro e da Economia do Setor Público, além de examinar dados oficiais produzidos por organismos nacionais e internacionais. Inicialmente, examina-se o sistema tributário brasileiro, destacando sua elevada carga tributária combinada a forte regressividade, decorrente da predominância de tributos sobre o consumo. Em seguida, analisa-se a composição do gasto público, evidenciando rigidez orçamentária, privilégios institucionais e limitações distributivas de diversas despesas estatais. A partir dessa análise, sustenta-se que arrecadação e despesa devem ser compreendidas como dimensões indissociáveis da atividade financeira do Estado e instrumentos de política pública voltados à realização de direitos fundamentais. Conclui-se que a superação das distorções fiscais brasileiras exige reformas institucionais capazes de conciliar responsabilidade fiscal, eficiência do gasto público e promoção da justiça social.

Palavras-chave: Responsabilidade fiscal, Justiça social, Atividade financeira do estado, Política pública, Sistema tributário

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the financial activity of the Brazilian State through an integrated perspective that considers both public revenue and public expenditure. It challenges the

[1] Professor de Direito Econômico do Departamento de Direito da UFJF, do Campus de Governador Valadares. Doutor em Direito Público. Mestre em Administração Pública.

[2] Professora de Direito do Departamento de Direito da UFJF, Campus GV. Doutora e em mestre em Direito. Expert em Geopolítica.

[3] Professor de Direito na Fadivale. Advogado. Mestre em Gestão Integrada de Territórios.

traditional dichotomy between fiscal responsibility and social justice commonly found in economic and legal debates in Brazil. The central argument is that the analytical separation between fiscal policy and social policy obscures structural problems within Brazilian public finances and limits the development of effective institutional solutions. The study adopts an interdisciplinary literature review, drawing on scholarship from Public Finance Law and Public Economics, as well as official data produced by national and international institutions. The analysis first addresses the Brazilian tax system, highlighting its relatively high tax burden combined with significant regressivity due to the predominance of consumption taxes. It then examines the structure of public expenditure, identifying budget rigidity, institutional privileges and distributive limitations in several categories of government spending. Based on this examination, the article argues that taxation and public expenditure should be understood as inseparable dimensions of the State's financial activity and as instruments of public policy aimed at the realization of fundamental rights. The paper concludes that overcoming Brazil's fiscal distortions requires institutional reforms capable of reconciling fiscal responsibility, efficient public spending and social justice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fiscal responsibility, Social justice, State financial activity, Public policy, Tax system

1 INTRODUÇÃO

O debate fiscal brasileiro costuma se organizar em polos opostos: de um lado, a defesa da ampliação do gasto público e da arrecadação tributária para financiar políticas sociais; de outro, a ênfase na redução do gasto estatal e da carga tributária como condição para o crescimento. Essa polarização simplifica excessivamente o problema ao opor o fisco ao social e obscurecer as interdependências entre receita e despesa. O presente artigo parte da premissa de que a atividade financeira do Estado deve ser compreendida de forma unitária, o que conduz à seguinte pergunta: como a análise conjunta da arrecadação e do gasto revela as patologias estruturais das finanças públicas brasileiras?

Para enfrentá-la, o texto adota revisão bibliográfica interdisciplinar e análise de dados oficiais, mobilizando autores do Direito Financeiro e da Economia do Setor Público, bem como informações produzidas por órgãos como Tesouro Nacional, IBGE, Ipea e OCDE. O objetivo é demonstrar que a regressividade do sistema tributário e as distorções do gasto público compõem um mesmo problema institucional, cuja superação exige compatibilizar responsabilidade fiscal e justiça social.

O artigo divide-se em três partes: a primeira examina a regressividade da arrecadação; a segunda analisa a composição e as distorções do gasto público; e a terceira propõe uma síntese entre responsabilidade fiscal e justiça social, compreendendo receita e despesa como dimensões indissociáveis da atividade financeira do Estado.

2 A ARRECADAÇÃO: A REGRESSIVIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO E O SEU ALTO CUSTO SOCIAL

O sistema tributário brasileiro caracteriza-se por uma carga tributária bruta elevada, próxima de um terço do PIB, nível comparável ao de países desenvolvidos, combinada paradoxalmente a um perfil marcadamente regressivo e a uma complexidade burocrática notória. Em 2022, a carga tributária total no Brasil atingiu 33,7% do PIB, patamar ligeiramente inferior à média da OCDE, em torno de 34%, porém muito acima da média da América Latina que foi cerca de 22% do PIB (Brasil, 2023; OECD *et al*., 2023). Ou seja, o país arrecada, proporcionalmente, tanto quanto economias de bem-estar social europeias, apesar de ter renda média bem menor. Ainda assim, os indicadores sociais brasileiros ficam aquém: um estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário criou o Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (IRBES) relacionando carga tributária e IDH, e o Brasil apareceu na última

colocação com carga em torno de 35% do PIB para um IRBES de 139, bem abaixo de países como Reino Unido que tem uma carga de 33,5% do PIB e um IRBES de 164,8, ou mesmo da própria Argentina (IBPT, 2022). Em síntese, o país combina esforço fiscal elevado (tributos e obrigações acessórias complexas e alta carga tributária) com retorno social insuficiente, o que contribui para a baixa legitimidade do modelo tributário.

Do ponto de vista da composição da arrecadação, há um consenso na literatura de que o sistema brasileiro é socialmente injusto. Como salienta Misabel Derzi, "o sistema tributário brasileiro é regressivo e exatamente aqueles cidadãos de mais baixa renda suportam-lhe injustamente a carga" (Derzi, 2014, p.49). Essa regressividade decorre da predominância de tributos indiretos e cumulativos, incidentes sobre consumo, em detrimento de impostos diretos sobre renda e patrimônio. Segundo dados da OCDE, os tributos sobre bens e serviços no Brasil correspondem a aproximadamente 14% do PIB, uma das maiores proporções entre economias comparáveis e cerca de 4 pontos acima da média da OCDE (OECD *et al*., 2023). Em contraste, os impostos sobre renda e lucros representam apenas cerca de 7% do PIB, bem abaixo da média dos países desenvolvidos (11–12%) (OECD, 2023a). Isso faz com que, proporcionalmente à renda, os pobres paguem mais tributos do que os ricos, caracterizando a injustiça fiscal. Estudos do Ministério da Fazenda mostram que as famílias do estrato mais pobre (1º quintil) gastam em média 19% de sua renda apenas com tributos indiretos embutidos em consumo essencial, ao passo que no quintil mais rico essa carga cai para cerca de 14% da renda. Essa diferença ilustra o caráter regressivo: os impostos sobre consumo consomem parcela maior do orçamento das famílias de baixa renda. Já o imposto de renda pessoa física (IRPF), principal tributo direto, tem participação modesta fora do topo da distribuição, onerando significativamente apenas o último quintil de renda (Gobetti; Orair, 2016; Silveira; Passos, 2017; World Bank, 2017). Ademais, o Brasil historicamente isentou lucros e dividendos distribuídos desde a Lei nº 9.249/1995, prática incomum entre países desenvolvidos (Brasil, 1995; Gobetti; Orair, 2016). A tributação da riqueza também permanece limitada: não há imposto federal sobre grandes fortunas e o imposto sobre heranças e doações é estadual, com alíquota máxima de 8%, fixada por resolução do Senado Federal (Brasil, 1992). Esse desenho institucional contribui para a concentração de renda, uma vez que a tributação incide proporcionalmente mais sobre o consumo do que sobre renda e patrimônio (Silveira; Passos, 2017; OECD, 2023a).

No plano jurídico, a Constituição Federal de 1988 consagrou os princípios da capacidade contributiva e da progressividade tributária (art. 145, §1º, dentre outros), visando justamente que tributos diretos sejam graduados segundo a aptidão econômica do contribuinte. Contudo, a prática tributária contrariou em grande medida esses ideais. Derzi (2014) observa

que, nos países em desenvolvimento com tributação regressiva, o Estado acaba implementando paralelamente programas sociais de transferência para mitigar os efeitos perversos, como o caso do Brasil com a expansão de programas como Bolsa Família nos anos 2000. Tais transferências atuariam como "uma espécie de reparação parcial da alta regressividade tributária", devolvendo, em estilo próximo ao *cashback*, às classes mais vulneráveis um pouco do que elas pagaram em impostos sobre o consumo (Derzi, 2014, p.51). No entanto, essa compensação está longe de ser completa. A própria Derzi alerta para o "silêncio constrangedor em relação à questão tributária" no debate público: nem o Estado reconhece explicitamente que programas assistenciais compensam injustiças fiscais, nem os beneficiários têm consciência de que devolvem boa parte do benefício em tributos ao consumir, fechando um círculo vicioso de pobreza resiliente. Com efeito, a política fiscal como um todo no Brasil possui capacidade redistributiva limitada. Estudos comparativos da OCDE e do Ipea indicam que, antes da incidência de impostos e transferências, o coeficiente de Gini brasileiro já se encontra em patamar extremamente elevado, em torno de 0,58 a 0,60. Após a atuação do sistema fiscal, isto é, após a cobrança de tributos diretos e a execução de políticas de transferência de renda, a desigualdade se reduz muito pouco, em cerca de 2 a 3 pontos apenas (Lustig; Higgins; Pessino, 2014; Silveira; Passos, 2017). Na média dos países da OCDE, em contraste, o efeito redistributivo da política fiscal reduz o coeficiente de Gini em mais de 15 pontos, refletindo o maior peso de tributos diretos progressivos e transferências sociais nesses países (OECD, 2014). Em análises comparativas realizadas na década passada, o Brasil figurava entre os países com maior desigualdade de renda antes e depois da ação fiscal, evidenciando que o sistema tributário e de gastos sociais possui eficácia redistributiva relativamente limitada (World Bank, 2017). Isso ocorre porque os instrumentos mais eficazes de redistribuição, como impostos diretos progressivos e transferências focalizadas, possuem peso relativamente pequeno na estrutura fiscal brasileira. Para ilustrar, o imposto de renda representa parcela reduzida da renda disponível das famílias no Brasil quando comparado às economias desenvolvidas, nas quais esse tributo possui participação muito maior no financiamento do Estado e na redução das desigualdades (OECD, 2023a).

Outra face problemática é a cumulatividade e complexidade do modelo tributário brasileiro. A incidência de múltiplos impostos em cascata, especialmente no consumo, com IPI, ICMS, PIS/Cofins e ISS, eleva o custo dos produtos e serviços, prejudicando a competitividade econômica e sendo repassada aos consumidores finais (Giambiagi; Além, 2016; OECD, 2020). Há relativo consenso técnico de que o sistema brasileiro de tributação indireta é ineficiente e regressivo, o que motivou propostas de reforma tributária visando substituí-lo por um imposto

sobre valor agregado de base ampla (World Bank, 2017). Nesse contexto, ganharam destaque propostas de criação de um IVA nacional unificado, como o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) originalmente previsto na PEC 45, fortemente inspirado nos estudos desenvolvidos por Bernard Appy e pelo Centro de Cidadania Fiscal (Appy, 2020). Durante a tramitação da reforma tributária aprovada em 2023, também ganhou relevância a proposta do chamado "*cashback* tributário", mecanismo de devolução parcial dos impostos sobre consumo para famílias de baixa renda, com o objetivo de reduzir a regressividade do sistema (Brasil, 2023). Segundo Appy (2023), um programa de *cashback* pode constituir "um instrumento extremamente poderoso para reduzir a regressividade da tributação do consumo, muito mais eficaz do que simplesmente desonerar produtos específicos como a cesta básica". A lógica é focalizar o benefício: em vez de isenções amplas que beneficiam também os ricos, o reembolso iria direto aos vulneráveis, elevando sua renda disponível. Essa medida ilustra a busca por integrar objetivos fiscais e sociais, calibrando a política tributária para apoiar a justiça distributiva sem abdicar da responsabilidade fiscal.

Cabe notar que tributos também possuem função extrafiscal e distributiva. Aliomar Baleeiro (2012) já ensinava que a tributação não visa só obter receita, mas pode e deve ser instrumento de intervenções econômicas e sociais (dentro do conceito de extrafiscalidade do tributo). No Brasil, contudo, a capacidade redistributiva dos tributos foi baixa. A coexistência de uma carga tributária elevada com déficits fiscais recorrentes sugere que o problema fiscal brasileiro não reside apenas no nível de arrecadação, mas na rigidez e qualidade do gasto público, fortemente concentrado em despesas obrigatórias e pouco orientado à eficiência alocativa (Giambiagi; Além, 2016; Almeida, 2018; Pessôa, 2018). De fato, como será visto adiante, nossos desafios fiscais decorrem menos de insuficiência de receita do que do desenho do gasto público. Antes de passar ao lado da despesa, é preciso reforçar: tributar melhor, o que inclui tributar mais as altas rendas e patrimônios ociosos/setores especulativos, reduzir subsídios e renúncias distorcivas, e simplificar a estrutura de impostos indiretos, é parte essencial da solução. A recente agenda de reforma tributária caminha nesse sentido. Propostas como a tributação de dividendos e a revisão da tributação de rendas financeiras no exterior têm sido defendidas por economistas de distintas orientações teóricas, incluindo Armínio Fraga, que tem destacado a necessidade de tornar o sistema tributário brasileiro mais progressivo e compatível com os padrões internacionais (Fraga, 2020; 2021). Contudo, mesmo o sistema tributário ideal não garantirá justiça social se o gasto público permanecer capturado por ineficiências e privilégios. Por isso, passa-se à análise crítica da outra face da moeda: a alocação das despesas públicas no Brasil.

3 O GASTO PÚBLICO: INEFICIÊNCIAS, PRIVILÉGIOS E O CARÁTER REGRESSIVO DA DESPESA PÚBLICA

A despesa pública brasileira atingiu patamares elevados nas últimas décadas sem lograr plenamente a contrapartida em serviços de qualidade e redução das desigualdades. Em termos agregados, o gasto do Governo Geral (União, estados e municípios) situa-se em torno de 40% do PIB, nível similar ao de países desenvolvidos do bem-estar social (OECD, 2023a; IMF, 2023). Entretanto, a composição desse dispêndio e seus resultados diferem bastante. Uma análise da natureza do gasto revela ineficiências estruturais e até elementos de regressividade, um contrassenso para um orçamento cujo propósito último deveria ser a promoção do bem comum e a equidade social (World Bank, 2017).

Primeiramente, observa-se que uma parcela significativa do orçamento público brasileiro é consumida por despesas obrigatórias de caráter permanente, restando pouca flexibilidade para investimentos ou novos programas sociais. Estudos sobre a política fiscal brasileira indicam que a grande maioria das despesas federais possui natureza obrigatória, o que resulta em um orçamento altamente rígido (Almeida, 2018; Giambiagi; Além, 2016). Entre essas despesas destacam-se os gastos com Previdência Social e pessoal ativo e inativo. Antes da reforma previdenciária de 2019, a despesa com aposentadorias e pensões no Brasil alcançava cerca de 13–14% do PIB, patamar elevado quando comparado a países desenvolvidos com estrutura demográfica mais envelhecida (OECD, 2023b). Diversos estudos apontam ainda que o desenho histórico do sistema previdenciário brasileiro apresentou características regressivas, especialmente nos regimes próprios de servidores públicos, que por muito tempo permitiram aposentadorias com proventos integrais e reajustes vinculados aos salários da ativa (World Bank, 2017; Souza; Medeiros, 2013b). Como resultado, benefícios significativamente superiores à média do regime geral foram financiados com recursos públicos, gerando transferências implícitas para grupos de renda mais elevada (Giambiagi; Além, 2016).

Adicionalmente, a folha de pagamentos do Estado inclui distorções relevantes na estrutura remuneratória do funcionalismo público. Estudo do Banco Mundial demonstrou que servidores civis no Brasil recebem, em média, cerca de 67% a mais que trabalhadores comparáveis do setor privado, diferença que ultrapassa 100% em cargos de nível superior no governo federal (World Bank, 2017). Embora comparações desse tipo exijam cautela metodológica, os resultados indicam possíveis ineficiências e rendas econômicas no serviço público, especialmente em carreiras de alto nível e em instituições com maior autonomia

orçamentária (Giambiagi; Além, 2016). Esse quadro também suscita preocupações distributivas, na medida em que parte significativa dos recursos públicos se concentra na remuneração de grupos relativamente privilegiados dentro da estrutura estatal. Nesse contexto, estudos sobre gestão fiscal enfatizam a importância de planejamento e disciplina no crescimento da folha de pagamentos, vinculando sua expansão à capacidade financeira do Estado e a ganhos de produtividade (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2013). A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 representou um marco institucional ao estabelecer limites para despesas com pessoal, como, por exemplo, 50% da receita corrente líquida no caso da União, com o objetivo de preservar a sustentabilidade fiscal e evitar que a expansão do gasto corrente comprimisse investimentos públicos prioritários (Brasil, 2000). Essa visão foi defendida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que enfatizava o equilíbrio fiscal como condição necessária para a estabilidade econômica e para a própria continuidade das políticas sociais (Cardoso, 1999).

Outro componente relevante da despesa pública são os encargos da dívida. Em 2022, por exemplo, os gastos com juros alcançaram aproximadamente 5% do PIB, após terem superado 7% do PIB em alguns momentos da década passada, refletindo ciclos de elevação da taxa básica de juros e do endividamento público (Banco Central do Brasil, 2023; Tesouro Nacional, 2023). Do ponto de vista econômico, os juros pagos pelo governo representam essencialmente transferências de renda aos detentores de títulos públicos, predominantemente instituições financeiras e investidores, o que suscita debates sobre os efeitos distributivos do endividamento público (Giambiagi; Além, 2016). Em contextos de juros elevados, pode ocorrer uma redistribuição indireta de recursos arrecadados da sociedade para credores financeiros. Delfim Netto alertava que desequilíbrios fiscais persistentes tendem a penalizar sobretudo os mais pobres, seja pela inflação, seja pela compressão do espaço fiscal para políticas públicas (Netto, 2014a).

Além dos grandes blocos de despesa, previdência, pessoal e juros, persistem ineficiências alocativas em diversas áreas do gasto público. Muitos autores apontam a baixa qualidade do investimento público brasileiro como um dos principais problemas da política fiscal. Giambiagi e Além (2016) observam que, durante longos períodos, o Estado expandiu despesas correntes, como folha de pagamento e benefícios previdenciários, em ritmo superior ao crescimento do PIB, enquanto o investimento público foi progressivamente comprimido. Entre 2014 e 2020, por exemplo, o investimento federal anual permaneceu abaixo de 1% do PIB, patamar insuficiente até mesmo para a adequada manutenção do capital público existente (Tesouro Nacional, 2021; Orair; Gobetti, 2018). Essa trajetória representa uma escolha implícita de política pública: privilegiam-se despesas de curto prazo, frequentemente com baixo

retorno econômico, em detrimento de investimentos de longo prazo que poderiam ampliar a capacidade produtiva e gerar efeitos multiplicadores relevantes sobre o crescimento econômico (IMF, 2020). Giambiagi (2008) já havia documentado que, entre 1991 e 2008, a despesa primária da União saltou de cerca de 11% para quase 20% do PIB, sem que esse aumento se traduzisse necessariamente em serviços públicos de qualidade proporcional ao esforço fiscal. Parte desse crescimento financiou a expansão de importantes programas sociais, como educação básica, saúde e assistência social, que contribuíram para avanços sociais relevantes (Soares *et al*., 2010; World Bank, 2017). Entretanto, parcela significativa do aumento das despesas também se associou à expansão de gastos com pessoal, subsídios e renúncias fiscais, bem como a outras despesas de eficiência questionável (Afonso; Barros, 2017).

Mansueto Almeida (2018) corrobora essa análise ao destacar que o Brasil experimentou, nas últimas décadas, forte crescimento do gasto público sem que isso necessariamente se traduzisse em ganhos proporcionais de eficiência em diversas políticas sociais. Segundo o autor, o país acumulou sucessivas iniciativas voltadas à redução da pobreza e da desigualdade, mas o desafio contemporâneo reside menos em expandir programas e mais em torná-los efetivamente eficazes. Em outras palavras, não basta ampliar o gasto social; é necessário melhorar sua qualidade e focalização. Essa constatação encontra respaldo em diversos estudos sobre a política social brasileira. Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, demonstraram impacto significativo na redução da extrema pobreza e da desigualdade, contribuindo para a queda do coeficiente de Gini de cerca de 0,58 no início dos anos 2000 para aproximadamente 0,51 em meados da década de 2010 (Soares et al., 2010; IBGE, 2019). Entretanto, análises comparativas indicam que outros componentes do gasto social apresentam retornos distributivos mais limitados ou regressivos, sugerindo que parte significativa das despesas públicas poderia ser mais bem direcionada para alcançar resultados sociais mais robustos (World Bank, 2017).

A literatura também aponta desigualdades distributivas no interior de políticas públicas universais. No ensino superior público, durante muito tempo, parcela relevante do gasto beneficiou desproporcionalmente estudantes oriundos de famílias de renda média e alta, ainda que esse perfil venha sendo alterado pelas políticas de cotas e expansão do acesso. Na saúde, estudos mostram que a atenção básica tende a ser mais redistributiva do que os serviços hospitalares de média e alta complexidade. O ponto não é negar a importância dessas políticas universais, mas aperfeiçoar seu desenho institucional para ampliar sua progressividade e sua capacidade de redução das desigualdades (World Bank, 2016; Castro *et al*., 2019; Piola; Servo, 2019; Barros; Henriques; Mendonça, 2001).

Essa perspectiva encontra respaldo em estudos sobre incidência distributiva do gasto público, que procuram identificar quem efetivamente se beneficia das políticas estatais. No caso brasileiro, pesquisas indicam que, embora programas de transferência de renda e parte significativa do gasto com educação básica apresentem forte caráter progressivo, outras parcelas do gasto social podem revelar progressividade limitada ou mesmo regressividade relativa. Isso ocorre quando recursos públicos mais elevados acabam sendo apropriados por grupos que já possuem melhores condições socioeconômicas ou maior capacidade de acesso às políticas públicas. Nesse sentido, a análise da política fiscal não pode se limitar ao volume de recursos mobilizados pelo Estado, devendo considerar simultaneamente quem financia o gasto público e quem se beneficia dele (Sen, 1999; Barros; Henriques; Mendonça, 2001; World Bank, 2016; Mendes, 2015).

Outro exemplo relevante são os subsídios e renúncias fiscais. Em 2022, o governo federal renunciou a aproximadamente R$ 442 bilhões em receitas tributárias por meio de gastos tributários, valor equivalente a cerca de 4,6% do PIB (Receita Federal, 2023). Segundo estimativas do Tribunal de Contas da União, quando se somam subsídios creditícios e gastos tributários, o montante alcança aproximadamente 6% do PIB, evidenciando a magnitude desses mecanismos de intervenção indireta do Estado na economia (TCU, 2023). Trata-se de recursos públicos "gastos" de forma indireta, frequentemente sem avaliação sistemática de efetividade ou transparência adequada (World Bank, 2017). Programas como a desoneração da folha, a Zona Franca de Manaus, o Simples Nacional e diversas isenções setoriais podem produzir efeitos regressivos ao concentrar benefícios em grupos com maior capacidade econômica, em detrimento de políticas mais focalizadas na população vulnerável (Afonso; Barros, 2017; Silveira; Passos, 2017). Nesse contexto, a reforma tributária recentemente aprovada propõe reduzir a multiplicidade de regimes especiais e substituir parte dessas isenções por um sistema mais uniforme de tributação do consumo, combinado com mecanismos de *cashback* destinados às famílias de baixa renda (Brasil, 2023; Appy, 2023). Tal proposta busca evitar o fenômeno descrito por Giambiagi, no qual o orçamento público, em vez de redistribuir renda em favor dos mais pobres, acaba promovendo uma "redistribuição ao contrário", transferindo recursos públicos para grupos privilegiados por meio de subsídios e renúncias mal focalizadas (Giambiagi; Além, 2016).

Em síntese, a análise do gasto público brasileiro revela um perfil desequilibrado: excessivamente voltado à manutenção da máquina estatal e ao financiamento de compromissos passados, e insuficientemente orientado ao investimento e à promoção direta de bem-estar presente e futuro. Diversos estudos apontam que grande parte das despesas públicas é composta

por gastos correntes rígidos, enquanto o investimento público permanece relativamente baixo, limitando o potencial de desenvolvimento econômico e social (Giambiagi; Além, 2016; World Bank, 2017). Onofre Batista Júnior observa que o Estado contemporâneo enfrenta o desafio de financiar políticas públicas sob as restrições impostas por um ambiente econômico globalizado e por demandas sociais crescentes, o que frequentemente conduz a soluções fragmentadas e pouco eficientes (Batista Júnior, 2014). Entre essas soluções figuram fenômenos como a guerra fiscal entre entes federativos e a multiplicação de vinculações orçamentárias, mecanismos que raramente enfrentam o núcleo do problema estrutural das finanças públicas (Afonso, 2014). Nesse contexto, parte da literatura recente em Direito Financeiro tem chamado atenção para o fenômeno do chamado "gasto regressivo", isto é, situações em que o orçamento público, em vez de promover redistribuição em favor dos grupos mais vulneráveis, acaba beneficiando desproporcionalmente segmentos de renda média ou alta (Souza; Medeiros, 2013a; World Bank, 2017). Moura, Ribeiro e Caldeira (2016; 2017) sustentam, nesse sentido, a existência de um dever de progressividade na despesa pública, segundo o qual o orçamento estatal deve priorizar investimentos capazes de ampliar a realização de direitos fundamentais e reduzir desigualdades sociais. Tal obrigação decorre do princípio da proibição do retrocesso social e do compromisso constitucional, bem como internacional, consagrado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de utilizar o máximo de recursos disponíveis para concretizar direitos (Piovesan, 2018). Assim, tão importante quanto avaliar a progressividade da tributação é examinar a progressividade da despesa pública: quem se beneficia do gasto estatal e em que medida. Diversos estudos indicam que parcela significativa do orçamento brasileiro ainda favorece desproporcionalmente grupos de renda mais elevada, como servidores públicos de alto escalão, setores empresariais beneficiados por subsídios e usuários de serviços públicos de maior nível, em detrimento da população de baixa renda que depende mais intensamente de serviços públicos básicos (World Bank, 2017). Enfrentar essa distorção constitui condição essencial para que o Estado brasileiro consiga conciliar responsabilidade fiscal com justiça social.

4 A SÍNTESE NECESSÁRIA: RESPONSABILIDADE FISCAL E JUSTIÇA SOCIAL COMO DUAS FACES DA MESMA MOEDA

Impõe-se, assim, compreender a atividade financeira do Estado como unidade orgânica, na qual arrecadação e gasto integram um mesmo processo orientado à realização de fins públicos. Aliomar Baleeiro, já em meados do século XX, conceituava a atividade financeira

estatal precisamente nessa linha unitária: trata-se de *obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu*" (Baleeiro, 2012, p.18). Note-se que na definição do mestre baiano estão juntos os verbos arrecadar (obter) e aplicar (despender). Não há sentido em analisá-los isoladamente, pois a legitimidade da tributação decorre das necessidades públicas a serem satisfeitas e a eficácia do gasto depende dos recursos obtidos. Em outras palavras, fisco e gasto são duas faces de uma mesma moeda: a moeda do contrato social que atribui ao Estado o provimento de bens públicos e a redução de desigualdades.

Adotar a ótica da "responsabilidade integrada" significa reconhecer que equilíbrio fiscal e justiça social não são objetivos conflitantes, mas complementares e interdependentes. O equilíbrio fiscal, entendido como a sustentabilidade das contas públicas ao longo do tempo, sem déficits crônicos descontrolados, é condição para que o Estado mantenha e expanda políticas sociais de forma contínua e confiável. Sem contas equilibradas, o financiamento de direitos sociais fica vulnerável a crises, cortes abruptos ou à corrosão inflacionária (que tipicamente penaliza mais os pobres). Foi essa lição que o Brasil aprendeu a duras penas nos anos 1980, quando a hiperinflação e o desajuste fiscal implodiram a capacidade do Estado investir em áreas sociais.

Fernando Henrique Cardoso, ao implementar o Plano Real e posteriormente a Lei de Responsabilidade Fiscal, frequentemente enfatizava que a estabilidade macroeconômica e o equilíbrio das contas públicas constituíam condições indispensáveis para a expansão sustentável das políticas sociais. Em diversas mensagens presidenciais ao Congresso Nacional, o governo destacava que o ajuste fiscal era conduzido com a convicção de que a estabilidade econômica e a responsabilidade fiscal eram pré-requisitos para a promoção da justiça social e da inclusão (Cardoso, 1998). Essa orientação também aparece nos documentos de planejamento do período. Na exposição de motivos do Plano Plurianual 1996–1999, o governo afirmava perseguir o equilíbrio fiscal como condição necessária para sustentar o crescimento econômico e ampliar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social (Brasil, 1996). Tal perspectiva embasou a criação de marcos institucionais importantes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, destinada a assegurar disciplina orçamentária e sustentabilidade das contas públicas (Brasil, 2000). A literatura de finanças públicas ressalta que essas reformas buscavam consolidar um ambiente de estabilidade macroeconômica capaz de viabilizar políticas sociais mais duradouras e eficazes (Giambiagi; Além, 2016). Recuperar essa visão integradora, que associa responsabilidade fiscal e responsabilidade social, constitui passo importante para superar os impasses atuais do debate sobre as finanças públicas no Brasil.

A justiça social, por sua vez, confere legitimidade ao esforço fiscal, pois a tributação só se sustenta politicamente quando vinculada à prestação de serviços públicos e à redução das desigualdades. Nesse ponto, a síntese integrada exige eficiência e equidade no gasto para que cada real arrecadado produza o máximo de retorno em bem-estar. Giambiagi e Além (2016) já indagavam se haveria um *trade-off* entre crescimento e equidade no Brasil, concluindo que políticas bem desenhadas podem perseguir ambos simultaneamente, desde que haja planejamento orçamentário rigoroso. Claudiano Albuquerque e outros (2013) enfatizam a importância de modernizar o planejamento e orçamento público para torná-los ferramentas de concretização dos objetivos sociais, saindo da opacidade da "caixa-preta" orçamentária e permitindo controle social sobre prioridades. Isso implica, por exemplo, aprimorar a avaliação de políticas públicas, eliminando programas ineficazes e redirecionando recursos a ações de maior impacto social. Armínio Fraga tem defendido que o principal desafio fiscal brasileiro não consiste apenas em reduzir o déficit, mas em melhorar a qualidade da despesa pública. Em diferentes textos e debates sobre política econômica, o economista propôs a criação de instituições fiscais independentes e a revisão da rigidez dos gastos obrigatórios, especialmente previdenciários, de modo a abrir espaço no orçamento para investimentos sociais de alto retorno, como educação infantil, saúde básica e saneamento (Fraga, 2016; Fraga; Barros, 2018). Essas propostas refletem uma convergência crescente entre diferentes correntes de pensamento econômico: tanto economistas liberais preocupados com a sustentabilidade fiscal quanto autores desenvolvimentistas preocupados com a redução das desigualdades reconhecem a necessidade de qualificar o gasto público, reduzir privilégios e direcionar recursos para políticas com maior impacto social e econômico.

A integração entre fisco e social também demanda uma visão de longo prazo. Soluções fiscais imediatistas, seja pelo aumento indiscriminado de tributos, seja pelo corte linear de despesas, tendem a fracassar quando desvinculadas de um projeto de desenvolvimento sustentado. Uma política fiscal responsável e socialmente orientada deve, por exemplo, alinhar a reforma tributária com a reforma do Estado. De nada adiantará aumentar a carga tributária sobre os mais ricos se o aumento de receita for consumido por um Estado inchado que presta serviços precários. Da mesma forma, não adianta cortar gastos linearmente se isso significar desmantelar políticas sociais essenciais, uma vez que o resultado seria agravamento da pobreza e, a médio prazo, mais custos (sociais e até fiscais, com necessidade de emergências). A síntese necessária consiste em calibrar: tributar renda, riqueza e poluição de modo a gerar justiça fiscal e desestimular atividades improdutivas; ao mesmo tempo, qualificar a despesa, investindo em

capital humano (educação de base, saúde preventiva), infraestrutura produtiva e proteção social focalizada, enquanto se elimina superposições, privilégios corporativos e abusos.

No campo jurídico-financeiro, essa integração se manifesta em princípios como o do equilíbrio orçamentário e o do orçamento impositivo dos direitos sociais. A Constituição de 1988 inovou ao assegurar mínimos obrigatórios de gasto em saúde e educação (EC 29/2000, EC 95/2016, etc.), positivando a ideia de que certas despesas sociais não podem ser comprimidas irresponsavelmente. Por outro lado, a mesma Constituição insere dispositivos de responsabilidade na gestão fiscal (como a LRF deriva do art. 163). Não há contradição insuperável aí: a chave é compreender que gastar bem é tão importante quanto gastar dentro dos limites sustentáveis. Moura, Ribeiro e Caldeira (2016; 2017) argumentam que existe um dever de progressividade do gasto público na concretização de direitos fundamentais, o que significa que o Estado deve ampliar progressivamente o investimento social na medida de seus recursos disponíveis. Entretanto, esse dever convive com a reserva do possível, isto é, com a limitação fática de recursos, daí a importância de usar o máximo de recursos disponíveis (conforme a doutrina internacional de direitos humanos) de forma eficiente. O orçamento público, nesse sentido, é um instrumento de realização de direitos: deve vincular-se às metas de redução de desigualdades e melhoria do bem-estar. Quando visto assim, o debate deixa de ser "gastar mais ou gastar menos" para ser "gastar certo". Gasto público não é sinônimo de desperdício; quando bem alocado, é investimento social e mesmo investimento econômico (em uma população mais saudável, educada e produtiva). Por outro lado, certos gastos hoje tratados como direitos adquiridos (por grupos privilegiados) precisam ser revistos à luz do interesse público maior. Direitos fundamentais sociais da maioria não podem ser reféns de privilégios de minorias com acesso ao orçamento.

Economistas de diferentes correntes têm convergido em torno da necessidade de combinar sensibilidade social com racionalidade econômica nas finanças públicas brasileiras. Antônio Delfim Netto, com seu estilo caracteristicamente direto, sintetizou essa ideia ao afirmar que o orçamento público deveria ser como um violino: segurado com a esquerda, mas tocado com a direita, numa metáfora que sugere a necessidade de combinar sensibilidade social com racionalidade econômica (Netto, 2014b). Guardadas as licenças retóricas, observa-se hoje uma crescente convergência entre economistas e juristas em torno dessa síntese. Nelson Barbosa, por exemplo, tem defendido a construção de um regime fiscal que permita investimentos públicos contracíclicos, flexibilizando regras rígidas de gasto em momentos estratégicos, mas que preserve metas fiscais de médio prazo capazes de assegurar a sustentabilidade da dívida pública e a confiança macroeconômica (Barbosa, 2020). A proposta busca conciliar

flexibilidade com responsabilidade fiscal. Por outro lado, Samuel Pessôa tem enfatizado que qualquer ajuste duradouro das contas públicas exige enfrentar a rigidez do gasto obrigatório, especialmente mecanismos de indexação automática presentes em benefícios previdenciários e assistenciais, que limitam a capacidade de realocação de recursos para políticas mais focalizadas e eficientes (Pessôa, 2019). Já Armínio Fraga, frequentemente associado a posições fiscais mais ortodoxas, também reconhece a necessidade de preservar investimentos sociais mesmo em contextos de ajuste fiscal, defendendo que a avaliação da expansão do gasto público deve considerar seu retorno social e sua contribuição para o crescimento inclusivo (Fraga, 2021). Em conjunto, essas posições indicam que a discussão contemporânea sobre política fiscal no Brasil tende a convergir para um ponto comum: a necessidade de combinar disciplina fiscal com maior qualidade e efetividade do gasto público.

Do ponto de vista do Direito Financeiro, a análise integrada de receitas e despesas reforça a importância do orçamento público como instrumento de planejamento e de responsabilidade fiscal e social. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu art. 1º, que a gestão fiscal responsável pressupõe ação planejada e transparente, orientada à prevenção de riscos e à preservação do equilíbrio das contas públicas (Brasil, 2000). Tal princípio implica também uma dimensão intergeracional da responsabilidade fiscal, uma vez que decisões presentes de gasto, endividamento ou renúncia de receita podem transferir custos excessivos às gerações futuras. Nesse sentido, Claudiano Albuquerque e outros destacam que o planejamento fiscal de longo prazo deve considerar os efeitos intertemporais das políticas públicas, cabendo ao Estado atuar como guardião do equilíbrio entre as necessidades atuais e os direitos das gerações futuras (Albuquerque *et al*, 2013). A literatura econômica também ressalta que a disciplina fiscal constitui condição necessária para a estabilidade macroeconômica e para a criação de um ambiente favorável ao crescimento sustentado e à melhoria do padrão de vida da população (Giambiagi; Além, 2016). Assim, a integração entre política fiscal e política social não deve ser compreendida apenas no plano horizontal, isto é, na redistribuição entre diferentes grupos sociais no presente, mas também no plano vertical, entre gerações. Uma reforma abrangente das finanças públicas brasileiras, portanto, precisa considerar simultaneamente suas dimensões tributária, orçamentária, administrativa e previdenciária, de modo a conciliar responsabilidade fiscal, justiça social e sustentabilidade intergeracional.

5 CONCLUSÃO

O artigo procurou demonstrar que a oposição entre ajuste fiscal e justiça social é analiticamente pobre e politicamente improdutiva. A análise integrada da arrecadação e da despesa revelou, de um lado, um sistema tributário regressivo, concentrado na tributação do consumo; de outro, um gasto público rigidamente estruturado, pouco orientado ao investimento e, em parte, apropriado (capturado) por grupos já favorecidos. O problema central, portanto, não está apenas em arrecadar muito ou gastar muito, mas em arrecadar mal e gastar mal.

A superação dessa dicotomia requer, portanto, uma reforma abrangente das finanças públicas que alinhe o fisco ao social. Os argumentos desenvolvidos ao longo dos três blocos permitem derivar alguns princípios e caminhos para tal reforma:

a) **Equilíbrio fiscal como pressuposto da justiça social:** Deve ficar claro no debate público que a solvência das contas do Estado é condição necessária (ainda que não suficiente) para a manutenção e ampliação de políticas sociais. Governos irresponsáveis fiscalmente invariavelmente acabam por prejudicar os mais pobres, seja pela volta da inflação, seja pela necessidade de cortes drásticos quando a dívida se torna insustentável. Portanto, responsabilidade fiscal e defesa dos direitos sociais não são antagonistas; ao contrário, andam. Incorporar essa noção no discurso político diminui a polarização e permite convergência em torno de soluções de médio e longo prazo e o foco no debate significativo: quem deve pagar a conta e qual deve ser a conta?;

b) **Reforma tributária com justiça fiscal:** No campo da receita, é imperativo tributar de forma mais progressiva e eficiente. Isso inclui tributar mais as altas rendas e riqueza acumulada (como a taxação de lucros e dividendos, grandes patrimônios, heranças de grande valor, e rendas financeiras hoje favorecidas por brechas). Inclui também simplificar e unificar os impostos sobre consumo, reduzindo cumulatividade e distorções que hoje travam o crescimento e oneram desproporcionalmente os pobres. A adoção de mecanismos como o *cashback* tributário para devolver impostos aos mais carentes e a eliminação de isenções regressivas (como a desoneração ampla da cesta básica que beneficia ricos) são medidas concretas nessa direção. Uma tributação mais justa aumentará a legitimidade do sistema e poderá inclusive elevar a arrecadação sem onerar os vulneráveis, gerando recursos para políticas públicas;

c) **Combate a privilégios e ineficiências no gasto:** Do lado da despesa, impõe-se enfrentar corporativismos e distorções. Isso significa rever privilégios previdenciários remanescentes, adequando regimes próprios ao geral, e eliminar benefícios exagerados.

Significa segurar o crescimento da folha via reformas administrativas que racionalizem carreiras e acabem com penduricalhos, trazendo a remuneração média do serviço público a patamares compatíveis com o mercado e com a capacidade fiscal. Significa, ainda, apertar o controle sobre subsídios e renúncias fiscais: quaisquer incentivos devem ser transparentes, temporários e justificados por análises de custo-benefício, do contrário, devem ser extintos para liberar recursos. Ao cortar esses gastos improdutivos, abre-se espaço no orçamento para ações de alto retorno social;

d) **Focalização e eficiência das despesas sociais:** Paralelamente ao corte de desperdícios, é preciso qualificar os gastos essenciais. Investir mais (e melhor) em educação básica, saúde pública preventiva, saneamento e segurança cidadã, que são áreas críticas para a população de baixa renda. Reavaliar programas sociais para garantir que atingem seus objetivos, por exemplo, calibrar benefícios como o Bolsa Família para cobrir quem realmente necessita, evitando dispersão de recursos. Em suma, tratar gasto social como investimento, com metas de resultado (redução de pobreza, melhora de indicadores de aprendizado etc.) e monitoramento constante. Há um dever jurídico de progressividade nesses gastos: ou seja, ao passo que a economia crescer e a arrecadação aumentar, deve-se destinar parcela significativa do ganho para ampliar a cobertura e qualidade dos serviços públicos fundamentais, em linha com o princípio de máximo de recursos disponíveis para os direitos sociais;

e) **Transparência e controle social do orçamento:** A integração fisco-social precisa ser compreendida e acompanhada pela sociedade. Isso requer aumentar a transparência orçamentária, esclarecendo quanto do orçamento vai para quais finalidades e com quais beneficiários. Ferramentas como orçamentos cidadão, portais da transparência e participação popular nas escolhas orçamentárias (orçamento participativo local, por exemplo) podem aproximar o cidadão da discussão sobre *trade-offs* fiscais. Somente com informação clara pode-se priorizar o que é mais importante socialmente e cortar o supérfluo. A própria academia e instituições de pesquisa têm papel em avaliar o impacto distributivo de cada real do gasto; e,

f) **Planejamento de longo prazo e sustentabilidade intergeracional:** Por fim, deve-se instituir uma visão de longo prazo na política fiscal. Inspirando-se em práticas internacionais, o Brasil poderia adotar metas fiscais plurianuais vinculadas a metas sociais (por exemplo, reduzir determinada taxa de pobreza ou desigualdade), reforçando instrumentos de planejamento integrados ao orçamento (PPA, LDO) para que não sejam peças formais, mas sim guias de investimento e gastos baseados em evidências. A sustentabilidade da dívida pública também entra aqui: manter a dívida em patamar controlável é crucial para não transferir contas

aos nossos filhos e netos. Equilíbrio fiscal hoje significa capacidade de investimento amanhã, uma noção de justiça intergeracional que deve permear a responsabilidade integrada.

Nesse sentido, a superação das distorções identificadas exige não apenas reformas tributárias pontuais, mas também o fortalecimento de instituições de planejamento fiscal, avaliação de políticas públicas e revisão periódica do gasto estatal, capazes de alinhar a política fiscal aos objetivos constitucionais de justiça social.

Em conclusão, a dicotomia entre fisco e social pode ser superada ao se compreender que o Estado é um ente único, cuja função financeira deve servir aos objetivos republicanos de maneira integrada. Arrecadar bem para gastar bem, esse é o lema que sintetiza a responsabilidade integrada. Um Estado que tributa de forma justa (aliviando os pobres e cobrando dos que podem pagar) e aplica os recursos com eficiência e equidade (priorizando os mais necessitados e o desenvolvimento de longo prazo) conseguirá simultaneamente reduzir a desigualdade e promover crescimento sustentado. Essa é a lição de países que lograram combinar prosperidade econômica com coesão social. O Brasil, com sua carga tributária já alta e imenso orçamento público, tem espaço para reorganizar suas finanças nessa direção. Não se trata de ampliar ou retrair cegamente o tamanho do Estado, mas de reinventar o papel do Estado: mais estratégico, mais capacitado e voltado ao cidadão. A justiça fiscal e a justiça social deixam então de ser agendas rivais e tornam-se parte de um mesmo projeto de Nação. Impõe-se, portanto, uma relação de subsidiariedade e complementaridade entre equilíbrio fiscal e promoção dos direitos avançando na execução de políticas concretas que unam o fisco ao social.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Guerra fiscal e federalismo tributário no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2014.

AFONSO, José Roberto; BARROS, Gabriel. **Gastos tributários no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2017.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas.** 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013.

ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da política fiscal no Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018.

ALMEIDA, Mansueto. **O problema fiscal do Brasil não é falta de arrecadação**. In: Seu Dinheiro, 26 jun. 2025.

APPY, Bernard. **A reforma tributária do consumo e o mecanismo de cashback.** São Paulo: Centro de Cidadania Fiscal, 2023.

APPY, Bernard. **Reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços.** São Paulo: Centro de Cidadania Fiscal, 2020.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed. atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas fiscais e dívida pública.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2023.

BARBOSA, Nelson. **Novo regime fiscal para o Brasil.** Revista de Economia Política, v. 40, n. 1, 2020.

BARBOSA, Nelson. Regra de gastos e investimento público. Entrevista à Exame, 2022.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Direito financeiro e políticas públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.**

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.**

BRASIL. **Plano Plurianual 1996–1999: Brasil em ação.** Brasília: Ministério do Planejamento, 1996.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2022: análise por tributo e bases de incidência.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 9, de 1992.**

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília: Presidência da República, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mensagem ao Congresso Nacional.** Brasília: Presidência da República, 1998.

CASTRO, Marcia C. *et al*. **Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future.** The Lancet, v. 394, n. 10195, 2019.

DERZI, Misabel A. M. Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio: relações, efeitos e regressividade. Revista Jurídica da Presidência, v.16, n.108, p.39–64, 2014.

FRAGA, Armínio. **Desigualdade, crescimento e política fiscal no Brasil.** Instituto de Estudos de Política Econômica – Casa das Garças, 2020.

FRAGA, Armínio. **Instituições fiscais e responsabilidade orçamentária.** Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica – Casa das Garças, 2016.

FRAGA, Armínio. **Responsabilidade fiscal e crescimento inclusivo.** Valor Econômico, 2021.

FRAGA, Armínio; BARROS, Ricardo Paes de. **Desigualdade e crescimento no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica, 2018.

GIAMBIAGI, Fabio. **18 anos de política fiscal no Brasil (1991–2008): avanços e desafios.** Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada.** Brasília: Ipea, 2016.

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. **Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (IRBES).** Curitiba: IBPT, 2022.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Monitor 2023.** Washington: IMF, 2023.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Monitor: Public Investment for the Recovery.** Washington: IMF, 2020.

LUSTIG, Nora; HIGGINS, Sean; PESSINO, Carola. **The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru.** Public Finance Review, v. 42, n. 3, 2014.

MENDES, Marcos. **Por que o Brasil cresce pouco?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MOURA, Emerson A. da C.; RIBEIRO, Jamir C. Direitos Fundamentais Sociais, Orçamento Público e Reserva do Possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. Revista de Direito Brasileira, v.16, n.7, p.225-241, 2017.

NETTO, Antônio Delfim. **O Brasil e a ciência econômica.** São Paulo: Saraiva, 2014a.

NETTO, Antônio. **O violino e a política econômica.** Valor Econômico, 2014b.

OECD. **Consumption Tax Trends 2020.** Paris: OECD Publishing, 2020.

OECD. **Education in Brazil: An International Perspective.** Paris: OECD Publishing, 2021.

OECD. **Income Redistribution Through Taxes and Transfers Across OECD Countries.** Paris: OECD Publishing, 2014.

OECD. **Pensions at a Glance 2023.** Paris: OECD Publishing, 2023b.

OECD. **Revenue Statistics 2023.** Paris: OECD Publishing, 2023a.

OECD; CIAT; ECLAC; IDB. **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023.** Paris: OECD Publishing, 2023.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff.
Investimento público no Brasil: trajetória recente e perspectivas. Brasília: Ipea, 2018.

PESSÔA, Samuel. **A crise fiscal brasileira.** Revista de Economia Política, v. 38, n. 1, 2018.

PESSÔA, Samuel. **O crescimento dos gastos obrigatórios no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2019.

PIOLA, Sérgio Francisco; SERVO, Luciana Mendes. **Financiamento do Sistema Único de Saúde: trajetória recente e desafios.** Brasília: IPEA, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Saraiva, 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo de gastos tributários – PLOA 2023.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2023.

RIBEIRO, Jamir C.; CALDEIRA, Thiago Costa M. **A proibição de gasto público regressivo e os direitos fundamentais.** In: CONPEDI. *Direito Tributário e Financeiro I*. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. **Tributação e distribuição de renda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2017.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael; OSÓRIO, Rafael. **Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família.** Latin American Research Review, v. 45, n. 2, 2010.

SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. **A regressividade dos gastos públicos e seu impacto nos direitos sociais**. Texto para Discussão IPEA, 2013b.

SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. **Previdência e desigualdade no Brasil.** Brasília: Ipea, 2013a.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de subsídios da União.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2023.

TESOURO NACIONAL. **Boletim de Finanças Públicas.** Brasília: Ministério da Economia, 2021.

TESOURO NACIONAL. **Relatório Anual da Dívida Pública Federal.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2023.

WORLD BANK. **A Fair Adjustment: Efficiency and Equity of Public Spending in Brazil**. Washington, DC: World Bank, 2016.

WORLD BANK. **A Fair Adjustment: Efficiency and Equity of Public Spending in Brazil.** Washington: World Bank, 2017