

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

ANA PAULA BASSO

ELCIO NACUR REZENDE

NORMA SUELI PADILHA

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

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

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

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

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Paula Basso; Elcio Nacur Rezende; Norma Sueli Padilha - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-428-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Crescimento. 3. Proteção Ambiental. 4. Desenvolvimento Sustentável. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

Apresentação

No âmbito do XXVI Encontro Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília, tivemos entre os diversos Grupos de Trabalho, o “GT Direito e Sustentabilidade I”, coordenado pelos Professores Ana Paula Basso (Universidade Federal de Campina Grande e Universidade Federal da Paraíba), Elcio Nacur Rezende (Escola Superior Dom Helder Câmara) e Norma Sueli Padilha (Universidade Católica de SANTOS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul). Os trabalhos debatidos dão origem a este trabalho.

Primeiramente, cumpre destacar o que se pode sugerir como conceito de sustentabilidade, de forma a pautar as pesquisas que compõem este trabalho. A ideia de inaugurar esta apresentação com uma definição de sustentabilidade, não tem o intento de esgotá-la, considerando a inexistência de um consenso, conforme foi destacado pelos autores desta obra. No entanto, pode-se partir da noção de que “sustentabilidade” está associada a ações, atividades e capacidade do ser humano interagir com o mundo de forma a suprir suas necessidades atuais, sem que possa comprometer o futuro das próximas gerações.

Os trabalhos que fazem parte do “GT Direito e Sustentabilidade I” procuram alinhar proteção ambiental, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade com crescimento e desenvolvimento, de modo a realizar direitos humanos e promover a qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Tencionam não restringir crescimento desvinculando do desenvolvimento sustentável e do meio ambiente, sob pena de comprometer direitos fundamentais. Esta inquietude dos autores surge da verificação de que com o passar do tempo o predomínio dos interesses econômicos sobre o direito à essencial qualidade de vida, tem resultado na gradativa deturpação do direito fundamental à qualidade de vida e sobrevivência digna.

Como alerta, temos como primordial o incremento da cultura da prevenção e preservação do meio ambiente, principalmente no que diz respeito a finitude dos recursos naturais. Em que pese, tratar dessa definição enquanto preocupação com as futuras gerações, é importante pensar num presente sustentável, com ações sustentáveis, conforme podemos verificar dos diversos textos apresentados. Neste diapasão, há que se observar que o risco da insustentabilidade da humanidade está, de modo geral, com o seu modo de vida, consumo e

produção, seja em âmbito social, econômico e ambiental. Requer-se pensar em políticas de governo para a sustentabilidade, de forma a reconhecer a limitação dos recursos naturais e a necessidade de preservá-los para a presente e futuras gerações.

O Brasil, em sua Constituição e legislação procura atribuir compromisso com o desenvolvimento de políticas públicas que visam conciliar o crescimento econômico com preservação do meio ambiente e sustentabilidade. Cumpre trazer à baila a sugestão de um dos textos quanto à agropecuária, apontando a necessidade de avaliar a adoção de programas e iniciativas neste setor, como um instrumento agroambiental hábil no processo de transição para um modelo de economia verde.

Neste mesmo sentido, convém lembrar de um elemento essencial à sobrevivência, que é a água. Diante deste recurso natural essencial à continuidade da vida, assim como diversas atividades estão sob sua dependência. Assim destaca uma das pesquisas, que na exploração dos minérios há um elevado consumo de água, desde a extração, beneficiamento e fechamento da mina, além do transporte do produto por minerodutos. Essa informação é preocupante, considerando a água como um bem escasso, devendo haver implementação de medidas de modo a promover melhor gestão do consumo da água neste tipo de atividade, que por si só compromete o meio ambiente.

Neste imperativo de se perquirir induzir os setores econômicos a se atentarem com as questões ambientais e sustentabilidade, com condutas e políticas de preservação ambiental, em um dos textos é feita a advertência sobre as implicações éticas e jurídicas do "greenwashing", maquiagem verde ou publicidade verde, confrontando a responsabilidade empresarial. Que ao invés de trazer o benefício ambiental, o que se tem é a mera valorização dos produtos, de forma a fidelizar consumidores que compartilham comportamentos éticos de responsabilidade ambiental e práticas sustentáveis. Nesta situação se percebe, claramente que há prejuízo ao meio ambiente e aos consumidores. Partindo daí, seguem os outros trabalhos que criticam a forma de consumo insustentável que hoje se presencia.

Outro ponto de análise é a vulnerabilidade dos consumidores, seja na forma como se apresentam diante da atual sociedade de consumo, assim como nas opções que estão ao seu dispor em poder ter um produto mais durável ou que possam ter meios adequados para reparação de seus bens. E, neste diapasão de durabilidade de produtos é tratada a obsolescência e como consequência a preocupação dos descartes dos resíduos de produtos, bem como a necessidade de coleta adequada de determinados produtos que após o seu desuso

e descarte inadequado podem ser nocivos ao meio ambiente. É preocupante o destino dos resíduos que hoje produzimos e o qual, ainda, por muitos empreendedores e poderes públicos é negligenciado.

Tratando de negligência, lembramos da pesquisa que tratou da efetividade e das limitações do monitoramento de barragens no que diz respeito a análise de riscos e danos, que alerta a necessidade de antecipação de problemas frente à insegurança do sistema a fim de se reduzir o risco de novos desastres ambientais. Por sua vez, outro texto destacou a ineficiência dos poderes executivo e legislativo, que tem feito com que os cidadãos recorressem ao judiciário para deliberar sobre políticas ambientais, surgindo daí a politização judicial ambiental. Nesta discussão do ativismo na área ambiental traz à tona suas críticas, pois ainda que possa ser uma forma de alcance da preservação ambiental, acarreta consequências sociais, imediatismo na decisão e falta orçamentária para o cumprimento da decisão, afetando diretamente outros setores que deixam de ser atendidos. Ainda sobre o judiciário tratar da tutela do meio ambiente, observa que ao mesmo tempo é imprescindível a sua atuação, considerando as próprias alterações legislativas, a exemplo do Superior Tribunal de Justiça ter sido instado a se manifestar sobre função ecológica da propriedade como obrigação "propter rem" e "ex lege", não se aplicar no caso o art. 68 do novo Código Florestal de 2012.

Nas discussões das pesquisas em que se destaca a importância do papel do judiciário nas questões ambientais, verificam-se também as dificuldades processuais, tanto no que concerne à adequação das normas quanto para a ineficiência do procedimento temporal. Em interessante debate encontra-se nesta obra o estudo acerca da possibilidade de empregar os meios preferenciais de resolução de conflitos, especialmente a conciliação, prevista no Processo Civil Brasileiro, para resolução de conflitos no Direito Ambiental quanto à degradação urbana.

Por fim, há que se registrar que nas pesquisas que compõem os “o GT Direito e Sustentabilidade I”, não se destacou apenas os problemas e dificuldades que afetam a sustentabilidade, mas também se procurou trazer respostas a estes problemas, a exemplo da tributação extrafiscal como forma de assegurar melhor condições de qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Desejamos, pois, aos queridos leitores, que apreciem os textos, na certeza do aprimoramento cultural e, sobretudo, na maior conscientização de que devemos, incessantemente, cuidar do Ambiente em que vivemos.

Prof^a. Dr^a. Ana Paula Basso (Unipê)

Prof^a. Dr^a. Norma Sueli Padilha (Unisantos/UFMS)

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende (Dom Helder Câmara)

TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL COMO MECANISMO DE REGULAÇÃO: UMA IDEIA PARA O REDIRECIONAMENTO DE CAPITAIS PARA O SETOR PRODUTIVO SUSTENTÁVEL

EXTRAFISCAL TAXATION ADJUSTMENT MECHANISM: AN IDEA FOR THE REDIRECTION OF CAPITAL TO THE SUSTAINABLE PRODUCTIVE SECTOR

Delano Carneiro Da Cunha Camara

Resumo

Aborda a possibilidade da tributação extrafiscal como forma de controle e redirecionamento de capitais para segmentos que gerem emprego e renda. Questiona o fortalecimento do capitalismo financeiro em detrimento do capitalismo industrial, considera que o Brasil vive um momento de crise e que os altos juros pagos pela nação brasileira e a especulação financeira contribuem para o redirecionamento dos recursos do setor produtivo (gerador de emprego e renda para a sociedade) para o setor financeiro. Critica as políticas públicas que geram desigualdades sociais e eventuais picos de crescimento sem o verdadeiro desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Tributação, Extrafiscalidade, Desigualdade social, Sustentabilidade, Desenvolvimento

Abstract/Resumen/Résumé

Discusses the possibility of extrafiscal taxation as a way to control and redirect capital to sectors that generate employment and income. Questions the strengthening of financial capitalism at the expense of industrial capitalism, considering that Brazil is experiencing a time of crisis and high interest rates are paid by the Brazilian nation and financial speculation contributes to the redirection of resources from the productive sector (generates employment and income to the society) to the financial sector. Criticize public policies that generate social inequalities and eventual growth peaks without an actual sustainable development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Taxation, Extrafiscality, Social inequality, Sustainability, Development

INTRODUÇÃO

As crises e desigualdades são cada vez mais objeto de estudos por muitos teóricos da modernidade. Os modelos vigentes de tributação, regulação das relações interpessoais e custeio do Estado são completamente insustentáveis, com forte indução de longo prazo a anarquia social. A riqueza nas mãos de poucos em contrapartida com a extrema pobreza é fonte de incremento de rebeliões e conflitos sociais. Mas o debate não é recente: MARX no sec. XIX já pontuava que o mundo caminhava para uma acumulação de riquezas nas mãos de poucos e do controle de poder pelos mais ricos. O sistema capitalista implantado, além desta concentração de riquezas tem se mostrado insustentável em termos de longo prazo. E, o debate fica mais interessante quando se examina os altos valores pagos de juros pela nação brasileira e as grandes fortunas construídas com base no mercado especulativo. Ainda neste debate pode ser visto que os objetivos das bolsas de valores, que quando do seu surgimento buscavam a captação de numerários para possibilitar, com a reunião de capitais, a instalação de novas e maiores empresas, foi desvirtuado e transformado no mercado de especulação.

A ideia era que vários sujeitos detentores de pequenos capitais pudessem ser sócios de grandes empresas e pudessem usufruir dos lucros proporcionados por elas. Com esta pulverização da propriedade haveria distribuição de renda e viabilização da união de esforços e capitais para, com as novas empresas, oferecer o crescimento econômico da nação. As novas Companhias gerariam novos empregos e renda, corolário do crescimento e com a devida responsabilidade também de um hipotético desenvolvimento sustentável.

Observe-se, contudo, que este objetivo foi desvirtuado, pois as bolsas se tornaram um grande cassino. O modelo faliu e se tornou autofágico em si mesmo, passando de mola propulsora de desenvolvimento para arapuca da pós-modernidade que caminha para um ciclo de crises continuadas e/ou intermitentes. Passaram a gerar rendimentos para os investidores a partir da especulação decorrente da subida ou queda dos valores das ações e seus agregados e não com a distribuição de dividendos. O capitalismo financeiro ganhou força com o enfraquecimento do capitalismo industrial ao longo dos últimos anos. E o que restou do capitalismo industrial não tem nenhum compromisso com a sustentabilidade.

O foco dos investimentos dos grandes donos de capitais é a especulação nas bolsas de valores ou o mercado de remuneração do capital com base em juros. E, o Estado brasileiro é a maior mola impulsadora de juros altos, pois geralmente é o maior tomador de empréstimos e o com maior garantia de pagamento. Neste contexto de remuneração do capital, fica patente que a acumulação de riquezas é cada vez mais forte na atual sociedade, além do fato de ficarem mais agudas as desigualdades. O desemprego é crescente no mundo e no Brasil. A cada dia é mais difícil o ingresso de novas empresas sólidas no mercado de capitais. A utilização de mercado de capitais para ganhos de especulação passou a ser regra preponderante, seja pela subida e descida das ações ou dos juros altos pagos.

Dentro deste contexto verifica-se que o problema do presente trabalho é a necessidade de frear este modelo especulativo que não acrescenta nem favorece um desenvolvimento sustentável. Uma das hipóteses é a possibilidades de intervenção estatal, para reequilibrar as relações entre capital e remuneração, através da tributação extrafiscal. E, assim, o objetivo do presente trabalho é debater a possibilidade de uma tributação extrafiscal incidente sobre o mercado financeiro, como forma de propiciar o redirecionamento dos recursos do mercado especulativo para um mercado que proporcione geração de emprego e renda, além da proteção ao meio ambiente e outros elementos de sustentabilidade, observando os limites jurídicos e o modelo econômico de Estado, com enfoque para o caso brasileiro.

Metodologicamente será utilizada técnica de pesquisa bibliográfica e empírica. Considerando as consultas de bancos de dados que registram o pagamento de juros e outros agregados econômicos serão feitas análises, comparações e deduções. Como corolário para chegar aos resultados esperados será utilizado o método comparado hipotético-dedutivo.

A partir das posições doutrinárias, que defendem a intervenção Estatal para garantir o desenvolvimento sustentável e dos dados acessados nas pesquisas, foram realizadas comparações e deduções lógicas, considerando os dados históricos. Vale salientar, contudo, que por se tratar de uma pesquisa na área de ciências sociais não resta como algo fechado, muito pelo contrário, trata-se de texto não totalmente científico e com várias imperfeições e susceptível de contestação. Mas o objetivo aqui é fomentar o debate e dar início a uma reflexão sobre as múltiplas possibilidades de utilização extrafiscal desta tributação.

O presente estudo adotará como marco teórico inicial *O Capital*, no século XXI, em que Thomas Piketty demonstra o aumento da desigualdade em virtude da acumulação de riquezas e defende uma tributação mais forte para os detentores de maiores patrimônios. PIKETTY deixa claro que a desigualdade dentro da renda do trabalho em comparação com a renda do capital. Sem demonizar o lucro. Demonstra o autor que se não existir o lucro e ãse a totalidade da produção estivesse destinada aos salários e nada se transformasse em lucro, seria muito mais difícil atrair os recursos necessários para financiar novos investimentos (PIKETTY, 2014, p. 45). Dentro deste mesmo raciocínio se o lucro se torna baixo em relação aos mercados especulativos e de juros, torna-se desestimulante investir em empresas e assumir todos os riscos inerentes à atividade empresarial.

Para compreensão do porquê se debater a revisão da estrutura tributária abordar-se-á no primeiro tópico a questão da crise. No tópico subsequente, é tratada a questão dos juros pagos pelo Estado brasileiro como desestímulo a atividade empresarial, bem como a percepção do direcionamento de recursos do setor produtivo sustentável para o mercado financeiro. Fator de agravamento da crise. No capítulo terceiro se faz uma análise da tributação extrafiscal como instrumento de regulação e intervenção estatal. A ideia de intervenção proposta é fazer com que a tributação do próprio mercado financeiro passe a custear as despesas de juros e encargos da dívida. Evitando a continuidade do fortalecimento do capitalismo financeiro em detrimento do capitalismo industrial. A regulação normativa tributária contemplaria regras de estímulo ao mercado produtivo sustentável. Finalizando o presente texto, tem-se uma crítica ao sistema tributário vigente, em especial, quanto à transferência de recursos do setor produtivo para o setor financeiro e o total descompromisso com a sustentabilidade. Isso ocorre em razão do atual modelo de tributação. É indicado, também ao final, ideias de solução através uma tributação extrafiscal que redirecione recursos para o setor produtivo e de forma a busca o verdadeiro desenvolvimento sustentável.

1 A CRISE E A NECESSIDADE DE NOVOS PARADGMAS SOCIAIS

Na abertura de seu livro, ao fazer referência a Albert Schweitzer, CARSON resumiu a essência de seu pensamento de crise: ãO Homem perdeu a sua capacidade de prever e de prevenir. Ele acabará destruindo a Terra. (CARSON, 1969, p. 7) E, essa ideia, talvez seja a mais grave deste contexto de crise. A falta de capacidade humana de prever e

prevenir tem acarretado graves problemas sociais. PIKETTY (2014) apresenta uma análise do CAPITAL sob uma nova perspectiva demonstrando a necessidade dos mais ricos arcarem com os custos do Estado, sem necessariamente ocorrer a mudança completa do modelo econômico de Estado. Faz também uma crítica às posições doutrinárias tradicionais das duas propostas de modelo econômicos, que se rivalizam o liberal versus o social.

Os economistas conservadores ou liberais tendem a sublinhar que o crescimento beneficia a todos: eles são, portanto, muito presos à tese de uma completa estabilidade da divisão capital-trabalho, propensos a negligenciar, às vezes, os dados ou os períodos que indicam elevação da participação do capital. Em contrapartida, os economistas marxistas têm a tendência de querer demonstrar, custe o que custar, que a participação do capital se expande sempre e que os salários ficam estagnados, mesmo que isso exija que se torture um pouco os dados.

As duas posições são criticadas por vários autores que entendem insuficientes para a solução dos problemas atuais. De um lado a posição favorável ao Estado intervencionista e de outro a que adota certo ceticismo quanto à capacidade ou à oportunidade dessa intervenção, normalmente, portanto, favorável ao Estado Liberal. Estas posições apresentadas devem ser vistas apenas como arquétipos, havendo uma pluralidade no que diz respeito a posições intermediárias. É, neste contexto, que se desenvolve a questão da atividade estatal de prestação de serviços públicos, em que o Estado amplia ou reduz o espectro do que considera serviço público de acordo com o nível de intervencionismo politicamente desejado. Na teoria *smithiana* os agentes se autoregulariam como se fossem uma mão invisível (SHLEIFER, 1998, p. 3-5) ordenasse o processo competitivo para uma trajetória de maior bem-estar. Neste Estado Liberal mínimo não seria necessário intervenção direta do Estado na economia; os serviços públicos seriam só os essenciais. A esse modelo se contrapõe a noção de que cabe ao Estado a função corretora da economia, o que segundo SHLEIFER e VISHNY (1998, p. 3-5) se semelha a uma mão que ajuda. Nesta versão, criticada por estes autores, o Estado incorre no risco de ser demasiado intervencionista, uma vez que se torna provedor de uma pluralidade de serviços públicos. Propuseram, ainda, posição intermediária, que assume figurativamente a imagem do modelo da mão que afana (SHLEIFER, 1998, p. 3-5). A partir desta visão cética, caberia ao Estado ter um desenho institucional que possibilitasse o seu eficaz funcionamento, com custo mínimo para os cidadãos que sustentam a máquina administrativa. Há, assim,

necessidade de um controle dos dispêndios públicos, sem exageros. O Estado deve transferir à iniciativa privada certas obrigações. Dada a natureza destas obrigações transferidas deve haver uma regulação estatal para que essa iniciativa privada tenha limites. Garantindo, assim, o respeito aos direitos sociais, além de um desenvolvimento sustentável. A questão é como fazer isso? Aqui surge a ideia de solucionar a necessidade de intervenção do Estado através da tributação extrafiscal, que proporcionaria mais efetividade na indução Estatal ao desenvolvimento.

Sociedade moderna atual tem paradigmas diferentes dos existentes no passado. Novos parâmetros exigem novos desafios. A título de exemplo pode ser citado o caso da longevidade das pessoas que altera toda uma base previdenciária. As pessoas estão vivendo mais e usufruindo de benefícios previdenciários mais tempo, comprometendo seriamente o custeio de todo o sistema, o qual começa a dar sinais de colapso. Assim, de onde tirar os recursos necessários para o custeio desse acréscimo de despesa? Seria justa a redução de benefícios?

Acrescente-se a isso o fato de que surgem novos modelos de família todo dia desenhados fora dos sistemas jurídicos e morais do senso comum. E, o judiciário e os novos regramentos legais muitas vezes têm estendido benefícios previdenciários a estes novos familiares. Estes modelos diversos geram tensões sociais e findam por tornar a crise mais aguda. A diversidade de modelos, a falta de diálogo, o isolamento em ilhas de conhecimento ou tribos sócio culturais, a fome e as desigualdades sociais agudas são algumas das evidências da crise presente e seu desenho de insustentabilidade de modelo social e econômico atual para o futuro.

No contexto de crise, poder-se-ia adotar uma posição crítica da luta de classes e não positivista, contudo negar o sistema jurídico vigente seria negar a possibilidade de utilização do sistema para dar a solução dos problemas. No positivismo clássico este debate não teria espaço. Mas, na concepção de HABERMAS (1997), é possível o debate alicerçado num direito positivo factível.

É também a partir do olhar de HABERMAS que se pode ter uma visão contextualizada do que representou a economia política para os autores mais representativos desta, para isso o autor faz um passeio de SMITH a MARX:

Com Adam Smith e Ricardo é desenvolvida uma economia política que concebe a sociedade civil como uma esfera de intercâmbio de mercadorias e de trabalho social anonimamente regida pelo Direito. No despertar da economia política Hegel denominou-a "sistema das

necessidades "no qual os indivíduos tiveram toda a sua verdadeira liberdade subtraída - finalmente, Marx, como um crítico da economia política, nada mais viu na anatomia da sociedade civil do que as estruturas mediante as quais o processo de autovalorização do capital teve lugar sobre as cabeças dos indivíduos alienados, dando origem a formas sempre mais drásticas de desigualdade social. Assim, a partir de um conjunto de condições possibilitadoras e autorizativas da liberdade, sob o qual os indivíduos voluntária e conscientemente possam se associar e submeter o processo social ao seu controle, a sociedade civil metamorfozeia-se em um sistema de dominação anônima que se torna independente das intenções dos indivíduos inconscientemente socializados e responde unicamente à sua própria lógica, submetendo a sociedade como um todo aos imperativos economicamente decodificados de sua auto-estabilização.

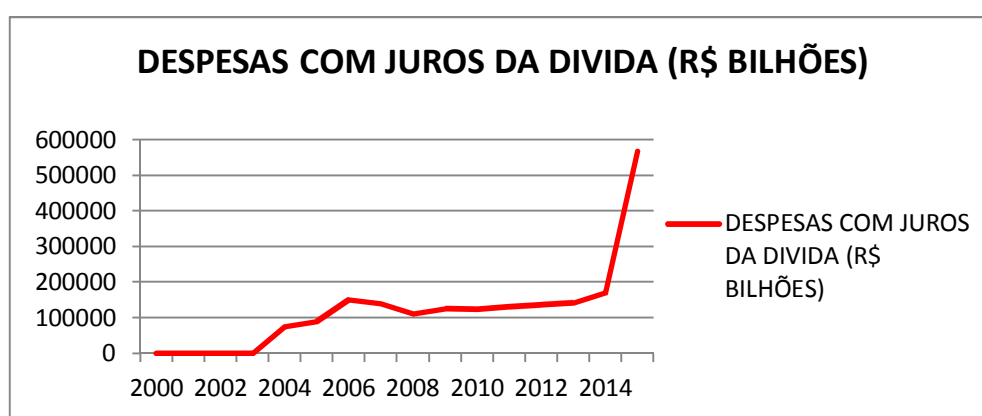
Com essa mudança de perspectiva alcançada pela economia política e por sua crítica, a categoria do Direito perdeu o seu papel teórico-chave. A reprodução da vida social não apenas é por demais complexa para ser compreendida pelas fracas razões do Direito Racional, mas os mecanismos de integração social são, parece-nos agora, de uma natureza inteiramente distinta, não-normativa. A compreensão da anatomia da sociedade civil em termos de economia política tem um efeito desmascarador: relações não de ordem jurídica, mas de produção constituem o esqueleto (do quadro de trabalho estrutural) que sustenta a aglutinação do organismo social. Muito antes que o quadro clínico fosse exposto pelas veneráveis metáforas do processo de construção o direito já pertence à superestrutura política, descansando sob a base econômica de uma sociedade em que o comando de uma classe social sobre as outras é exercido na forma apolítica do poder privado sobre os meios de produção. O círculo recorrentemente fechado de produção e reprodução dos valores de troca realiza-se mediante as conquistas socialmente integradoras do Direito Moderno, reduzindo-o a um epifenômeno. Com isso, o mecanismo do mercado desvelado e analisado pela economia política também adquire a sua liderança na teoria social. O modelo realista de uma associação não-intencional e anônima, ocorrendo por detrás dos atores, desloca o modelo idealista de uma associação que os sujeitos jurídicos intencionalmente criam e constantemente sustentam. (HABERMAS, 1997, p. 68/69)(adaptado).

HABERMAS retira qualquer percepção inocente da análise das estruturas tributárias existentes. As estruturas de tributação atual observam os interesses das macro-estruturas pré-concebidas no século passado, que ainda não se modificaram por força de uma produção e reprodução de valores dentro de um circuito fechado. Não se modificou em virtude dos interesses daqueles que controlam o poder. Ressalte-se, contudo a construção de uma nova proposta de estrutura tributária não pode advir da implosão das antigas, pois poderia gerar caos generalizado na sociedade, e sim de um processo de ajuste a uma nova realidade. Ajuste aos novos paradigmas. A economia atual não tem mais como principal foco o capitalismo industrial e sim o capitalismo financeiro. No Brasil isso é mais

evidente, pois o mercado financeiro especulativo e de juros se torna o principal atrativo para os investidores, contudo não é aquele que paga o maior volume de tributos.

2 DESPESAS PÚBLICAS COM JUROS: MODELO INSUSTENTÁVEL

O desequilíbrio das contas públicas brasileiras é crescente, gerando graves repercussões econômicas e impulsionando mais crise. Veja-se o crescimento da despesa com juros e serviços da dívida pagos pelo Brasil de 2000 até 2014.



* FONTE: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2016/red_final/vol1/v01_23_quadro9.pdf

Estes juros pagos pelo Estado acabam por estimular o crescimento dos juros na iniciativa privada também. Se a taxa de juros paga pela nação é maior do que a taxa de juros a qual o mercado privado está disposto a pagar, este setor privado não irá tomar emprestado o dinheiro. O empresário capitalista financeiro não irá emprestar para o setor privados numa taxa menor do que a que ele empresta para o setor público. Não há idealismo romântico neste segmento. Vale quem paga mais. Nesta hipótese se o mercado privado deseja os recursos terá que pagar valores melhores que o setor público. Ou seja, o setor privado vai onerar seus custos com o pagamento de juros. Tal modelo é completamente insustentável e formador de um ciclo vicioso da economia que nada produz.

Para pagar os juros, o Estado estará redirecionado ou retirando dinheiro de outras dotações orçamentárias, inclusive de investimentos e outros serviços que poderiam ser ofertados à sociedade. Desse modo, uma grande parcela das despesas do Estado brasileiro

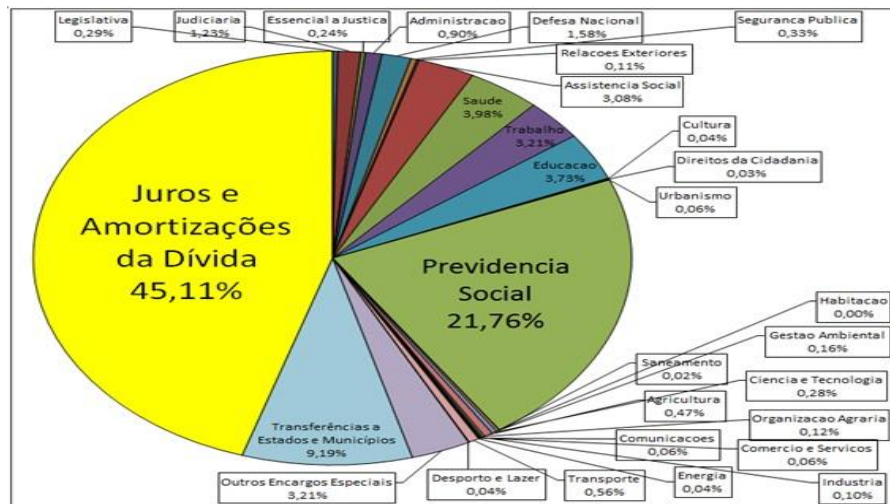
é afetada com o pagamento de juros da dívida pública. A principal fonte de receita Estatal atual é a tributária. Isso significa que grande parcela destes tributos está sendo utilizada para financiar juros e serviço da dívida, ao invés de saúde, educação, segurança e outros serviços públicos de efetivo usufruto da sociedade.

Com o intuito de garantir o pagamento de juros o Estado brasileiro está debatendo e aprovando no Congresso Nacional a PEC 241, que busca mais corte de despesas de serviços de interesse da sociedade, evidenciando que o preço da ineficiência, da corrupção, dos erros econômicos, que gera a crise, será pago pela sociedade de massa (quem mais depende dos serviços estatais).

A fatia gasta com amortização da dívida e juros, em 2014, representou mais de 40% (quarenta por cento) da despesa estatal brasileira. A opção da nação brasileira com a PEC 241 aumenta esta fatia, pois cria limites para as despesas em geral e deixa o pagamento de juros ilimitados.

E, não existe, nos projetos atuais de equilíbrio fiscal do Estado brasileiro, qualquer regra para redução da despesa com juros e serviços da dívida. Não há qualquer proposta que impulse os juros para baixo. Mas, deve-se observar que há quem defenda que não existe como serem regulados os juros e a moeda. Seria impossível porque é mercado. A intervenção redundaria em fuga dos capitais, ou seria o fim do mercado e sua livre flutuação. Esta afirmativa entretanto é política ideológica liberal de estímulo a uma competição agressiva de mercado e tendente a gerar mais desigualdades sociais.

Hoje se assiste interne a uma retirada de recursos públicos para custear juros em patamares irrazoáveis. Veja-se graficamente como se divide em 2014 o comprometimento das despesas com juros e amortizações de dívidas no Estado brasileiro.



Fonte: <http://www8d.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=92718> Notas: 1) inclui o refinanciamento da dívida, pois o governo contabiliza neste item grande parte dos juros pagos. 2) os gastos com juros e amortizações da dívida se referem aos GNDs 2 e 6, e foram desmembrados da Função Encargos Especiais; 3) as transferências a estados e municípios se referem ao programa 0903 à Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, e também foram desmembradas da Função Encargos Especiais; 4) os demais gastos da função Encargos Especiais foram referidos no gráfico como sendo Outros Encargos Especiais, e representam principalmente despesas com o ressarcimento ao INSS de desonerações tributárias, subsídios à tarifa de energia elétrica, pagamento de precatórios, dentre outras. 5) O gráfico não inclui os restos a pagar de 2014, executados em 2015

Os tributos utilizados para o pagamento dos juros são os recolhidos a partir do mercado produtivo e dos impostos sobre o trabalho. O pagamento de juros é, e deve ser, prioridade para garantir a credibilidade econômica nacional e internacional, porém não significa a inércia completa de políticas públicas que freiem o crescimento ilimitado desses.

Quando a taxa de juros é elevada, os capitais migram em busca desta remuneração. Ocorre que a taxa de juros elevada não gera emprego e renda, gera apenas dinheiro. Trata-se de dinheiro gerando dinheiro. É o capitalismo financeiro destronando o capitalismo industrial; é a substituição do chão da fábrica pelo colarinho engravatado dos escritórios; e é também o fim do emprego de massa e daquelas atividades econômicas que realmente produzem.

No debate de como direcionar capitais para investimentos, tem que ser analisado o nível de taxas de juros e os tributos incidentes sobre estes. Se observado a taxa SELIC de 2000 até 2015 identifica-se que ela se manteve em mais de um por cento ao mês.

As taxas de juros têm por base a SELIC acrescida dos chamados SPREDS bancários. Ou seja, a taxa de juros será no mínimo a SELIC. Se a taxa SELIC é mantida em valores elevados, os juros consequentemente são puxados para valores também elevados.

TAXA DE JUROS SELIC

MÊS/ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
JANEIRO	1,46%	1,27%	1,53%	1,97%	1,27%	1,38%	1,43%	1,08%	0,93%
FEVEREIRO	1,45%	1,02%	1,25%	1,83%	1,08%	1,22%	1,15%	0,87%	0,80%
MARÇO	1,45%	1,26%	1,37%	1,78%	1,38%	1,53%	1,42%	1,05%	0,84%
ABRIL	1,30%	1,19%	1,48%	1,87%	1,18%	1,41%	1,08%	0,94%	0,90%
MAIO	1,49%	1,34%	1,41%	1,97%	1,23%	1,50%	1,28%	1,03%	0,88%
JUNHO	1,39%	1,27%	1,33%	1,86%	1,23%	1,59%	1,18%	0,91%	0,96%
JULHO	1,31%	1,50%	1,54%	2,08%	1,29%	1,59%	1,17%	0,97%	1,07%
AGOSTO	1,41%	1,60%	1,44%	1,77%	1,29%	1,66%	1,26%	0,99%	1,02%
SETEMBRO	1,22%	1,32%	1,38%	1,68%	1,25%	1,50%	1,06%	0,80%	1,10%
OUTUBRO	1,29%	1,53%	1,65%	1,64%	1,21%	1,41%	1,09%	0,93%	1,18%
NOVEMBRO	1,22%	1,39%	1,54%	1,34%	1,25%	1,38%	1,02%	0,84%	1,02%
DEZEMBRO	1,20%	1,39%	1,74%	1,37%	1,48%	1,47%	0,99%	0,84%	1,12%

MÊS/ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
JANEIRO	1,05%	0,66%	0,86%	0,89%	0,60%	0,85%	0,94%	1,06%
FEVEREIRO	0,86%	0,59%	0,84%	0,75%	0,49%	0,79%	0,82%	1,00%
MARÇO	0,97%	0,76%	0,92%	0,82%	0,55%	0,77%	1,04%	1,16%
ABRIL	0,84%	0,67%	0,84%	0,71%	0,61%	0,82%	0,95%	1,06%
MAIO	0,77%	0,75%	0,99%	0,74%	0,60%	0,87%	0,99%	1,11%
JUNHO	0,76%	0,79%	0,96%	0,64%	0,61%	0,82%	1,07%	1,16%
JULHO	0,79%	0,86%	0,97%	0,68%	0,72%	0,95%	1,18%	1,11%
AGOSTO	0,69%	0,89%	1,07%	0,69%	0,71%	0,87%	1,11%	1,22%
SETEMBRO	0,69%	0,85%	0,94%	0,54%	0,71%	0,91%	1,11%	
OUTUBRO	0,69%	0,81%	0,88%	0,61%	0,81%	0,95%	1,11%	
NOVEMBRO	0,66%	0,81%	0,86%	0,55%	0,72%	0,84%	1,06%	
DEZEMBRO	0,73%	0,93%	0,91%	0,55%	0,79%	0,96%	1,16%	

FONTE: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/taxa-de-juros-selic>

Se as taxas de juros pagos pelo Estado sem qualquer risco são elevadas, por que alguém iria aplicar seus recursos numa atividade econômica que implica todo o conjunto de riscos? E, ocorrendo todos os riscos, ainda ter uma taxa de retorno (lucro) inferior as taxas de juros?

O Estado é um dos maiores responsáveis pela elevação da taxa de juros e um dos maiores estimuladores desta política de pagamento de juros. E a política de pagamento de juros tem sido uma prática cada vez mais forte. No anexo II pode ser visto a evolução dos valores pagos de juros de 2000 até 2015. Nesta evolução pode ser visto que o patamar pulou de 30 bilhões para mais de 500 bilhões.

Deve ser buscada alternativa para reduzir estes pagamentos de juros e serviços da dívida pública, sem que signifique a afetação expressiva das receitas públicas.

3 TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL E A SUSTENTABILIDADE

Uma tributação pode ter finalidade fiscal, quando visa principalmente arrecadar para financiar as ações do Estado, e extrafiscal quando o principal objetivo é estimular ou desestimular determinadas ações dos cidadãos e das empresas. Um tributo, contudo, pode atingir as duas finalidades (fiscal e extrafiscal), mas ter com ponto forte a extra fiscalidade.

A implementação de uma tributação extrafiscal pode ser usada como forma de resgatar o controle das ações das pessoas físicas e jurídicas de forma a estimular dentre muitas coisas a preocupação com o efetivo desenvolvimento. Mas, é preciso entender que o momento em que se vive no país e no mundo é de uma grande crise. CARSON (1969) e DIEGUES (2008) desenha a crise e possíveis soluções. O problema a ser solucionado é saber se há como frear ou reduzir o modelo especulativo, que não acrescenta nem favorece o desenvolvimento sustentável ou sustentado.

Quando se vai definir um Sistema Tributário de uma Nação é necessário ter em mente que a tributação não é só forma de arrecadar e garantir o custeio do Estado, mas sim, também, um elemento integrante de um grande sistema de normas de regulação. Tributação extrafiscal, por si só, já é um instrumento de regulação.

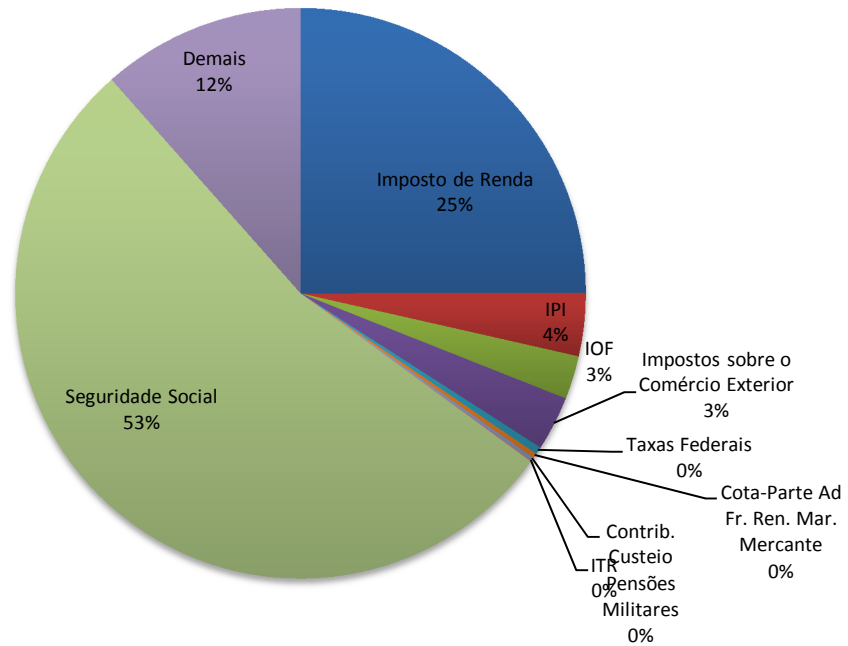
A tributação pode ser utilizada como forma de arrecadação para o Estado ou como instrumento de estímulo ou desestímulo à prática de determinadas ações humanas. Estes estímulos ou desestímulos realizados através da tributação, também definido legalmente como intervenção do Estado nas relações privadas, são designados como tributação extrafiscal. A tributação extrafiscal pode ser utilizada socialmente, economicamente e até ecologicamente. Em termos ecológicos a tributação extrafiscal pode trazer regras que estimulem a proteção do meio ambiente, por exemplo. Isso pode ocorrer através de

incentivos ou até através de tributação negativa para as ações mais favoráveis ao meio ambiente, ou em sentido inverso com uma tributação mais elevada para aquelas atividades que violam os interesses ambientais. Da mesma forma tributação mais elevada para o mercado financeiro, e assim por diante.

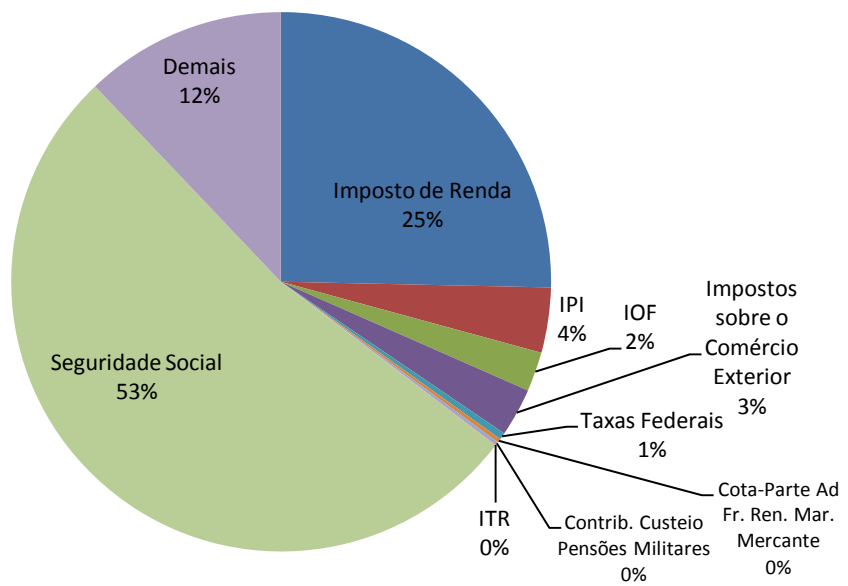
Neste contexto é que a tributação extrafiscal pode e deve exercer sua função de impulsionar grande influência nas ações das pessoas físicas e jurídicas. Indução do agir. E, nesta indução do agir, já se têm vários exemplos isolados de tributação extrafiscal com resultados razoáveis. No Brasil quando do advento do PRO-ALCOOL, que era um programa do governo de incentivo a fabricação de álcool para veículos, foi dado incentivo através da redução do IPI na fabricação de veículos movidos a álcool. Existe, em vários Estados da federação, a tributação verde, que na verdade não é propriamente um incentivo tributário e sim um critério de repartição das receitas que premia as medidas de proteção ambiental realizada pelos Municípios. São exemplos de intervenção estatal pela receita tributária.

Hoje, como já dito, há um redirecionamento de recursos do setor produtivo para o setor financeiro. Diante disso é necessário o realinhamento das fontes de recursos e seus destinos. A arrecadação com o tributo incidente sobre o mercado financeiro IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) é pífia. Entretanto o pagamento de juros dos serviços da dívida é extremamente elevado. Ou seja, o Estado, que tem a função de redistribuição de renda e implementação de direitos fundamentais, está na verdade sendo instrumento de retirada dos recursos do setor produtivo e de carreamento destes recursos para o mercado financeiro, fortalecendo a concentração de renda nas mãos dos capitalistas financeiros e a desigualdade social. Pode ser visto pelo gráfico abaixo a distribuição das fontes de receitas do Estado brasileiro na União.

RECEITA TRIBUTÁRIA - 2013



RECEITA TRIBUTÁRIA - 2014



A PEC 241 fortalece o modelo liberal predatório, pois tenta fundamentar a possibilidade de crescimento através do fortalecimento do mercado privado, em especial, com a garantia do pagamento de juros e o aumento das desigualdades sociais pelo congelamento de despesas operacionais e de investimentos. Traz o argumento de que crescendo a nação, todos se beneficiam. Contudo, isso é uma falácia, pois somente haverá o fortalecimento do capitalismo financeiro, vez que as limitações de despesas ocorrem em todos os segmentos, exceto no pagamento de juros; não havendo qualquer medida para frear o crescimento dos percentuais de juros a serem pagos, ou fazer com que o mercado financeiro arque com uma parte desta conta.

O que se percebe é que todos os desenhos de retirada da crise apresentados, bem como os projetos de reforma tributária, na verdade, mantêm todos os parâmetros do passado, sendo sempre uma reprodução maquiada de propostas anteriores. Na última crise vivenciada pelo Brasil, assistiu-se, sem nada se poder fazer, a transferência do patrimônio público para o setor privado. Aumentando a propriedade do patrimônio na mão de estrangeiros ou fortalecendo a concentração de patrimônio.

Ressalte-se que esse processo de privatização e transferência dos recursos públicos para o setor privado não é exclusivo do Brasil. Trata-se de uma tendência disseminada em determinado período no mundo. PIKETTY (2014, p. 181) destaca:

A forte alta da riqueza privada observada nos países ricos entre 1970 e 2010, sobretudo na Europa e no Japão, explica-se principalmente pela desaceleração do crescimento e pela manutenção de uma poupança elevada, por meio da lei $\dot{W} = W/\tau$. Contudo, se o retorno do capital privado ganhou tal amplitude, é porque o mecanismo principal foi amplificado por dois efeitos complementares: o movimento de privatização e transferência gradual da riqueza pública para a riqueza privada e o fenômeno de recuperação no longo prazo dos preços dos ativos.

O processo de privatização da riqueza foi forte no Brasil tendo como consequência o empobrecimento do Estado e a elevação do endividamento deste. Deve-se observar que essa privatização foi com a concentração da riqueza nas mãos de poucos ou até de estrangeiros. Sem preocupação com o verdadeiro desenvolvimento.

FEITOSA (2012) demonstra a necessidade do verdadeiro desenvolvimento Estatal e coloca como um direito relevante na sociedade moderna. Tanto o direito ao desenvolvimento como o direito do desenvolvimento. Vejam-se alguns retalhos do trabalho da professora.

Cabe esclarecer que a compreensão alargada do processo de desenvolvimento, em dimensão política, jurídica e socioeconômica, servirá de fundamento para a apropriação de elementos da base técnica, no sentido da alocação eficiente de recursos, todavia permeados pela remoção dos obstáculos à justa distribuição dos recursos. (p. 43)

....

o Brasil possui, a partir da Constituição Federal de 88, um projeto de desenvolvimento nacional, ainda não efetivado, que contém todos os ingredientes indicados. (p. 44)

...

O direito econômico do desenvolvimento, embora não coincida com o direito ao desenvolvimento deste não se afasta completamente. Abrange direitos sociais e culturais que demandam a cobertura de justicibilidade das leis internas e internacionais, no sentido de poder se impor como obrigação para os Estados. (p 45)(FEITOSA, 2012, p. 43-45)

Diante de todo o retro apresentado, percebe-se que é imprescindível um novo paradigma para o direito nacional e internacional. Em especial o direito tributário deve ser usado como instrumento de desenvolvimento através da utilização de uma tributação extrafiscal. Nessa reengenharia jurídica deve haver uma tributação elevada sobre aquelas atividade que nada produzem e não têm qualquer compromisso com o real desenvolvimento. Seja por falta de vontade, seja por que a sistemática de produção de riqueza não permite esta avaliação.

Trata-se na verdade do embate da modernidade entre o capitalismo financeiro e o capitalismo industrial. Mas fica o questionamento, o capitalismo financeiro predominante pode ser frenado para um resgate de um novo capitalismo industrial responsável socialmente, numa reconstrução consciente? Considerando que a bolsa de valores, que deveria ser ferramenta de alavancagem de capitais para novas companhias, transformou-se um grande cassino sem qualquer responsabilidade social, ainda é possível se formar novas companhias dentro dos fundamentos originários, agora acrescido da preocupação com o desenvolvimento, não apenas com o crescimento?

Não é aqui apresentada uma resposta definitiva, todavia, fica marcada, a partir dos dados empíricos e dedutivos, a possibilidade da solução, através de normas tributárias, que implemente uma regulação pela tributação extrafiscal, e que induza a princípios de solidariedade, cooperação e desenvolvimento sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da modernidade, sem fixar um conceito de crise, ela é percebida a partir dos sinais evidentes presentes na sociedade (juros altos, fome, desigualdades, desemprego, estagnação da economia). Dentre os muitos sinais pode ser percebido que a divisão de trabalho e especialização cada vez mais forte, traz como problema a falta de visão holística do mundo e as consequências em outros segmentos. Quem está trabalhando dentro de seu objeto específico não tem, de regra geral, a visão macro das implicações colaterais da sua atividade. Assim, quando os burocratas trazem a PEC 241, analisam apenas com o foco da especialidade, sem observar suas repercussões a médio e longo prazo para o atraso no desenvolvimento nacional.

O lucro ilimitado tem produzido uma cegueira social global. Esta expressão cegueira social, aqui usada, tem a significação de falta de percepção da realidade, pois os especuladores financeiros tratam de ganhar dinheiro como se estivesse num grande jogo de tabuleiro semelhante ao jogo de banco imobiliário e desconectado dos efeitos daquelas jogadas de tabuleiro para com o mundo real. E, assim, no máximo produzindo algum crescimento, mas não o real desenvolvimento sustentável.

Aqueles que elaboram tentativas de solução para a crise o fazem a partir de ideologias liberais do século passado (e os que a contrapõem o fazem com base em ideias marxistas) e sem observar os aspectos macro econômicos sobre o desenvolvimento. Estas visões setorializadas e especializadas não estão vendo saídas alternativas de futuro. (por exemplo a possibilidade da tributação extrafiscal). A tributação para custear o pagamento de juros poderia advir do próprio mercado financeiro. O que não é razoável é que o Sistema Tributário tenha tributos sobre o trabalho e o consumo como principal fonte de receita estatal para o custeio de despesas; e do outro lado como principal despesa os juros e serviços da dívida.

Com o atual modelo de pagamento de juros elevados, o Estado brasileiro, ao invés de ser instrumento de ajuste das desigualdades e redistribuição de renda, está sendo o canalizador dos recursos do setor produtivo para o setor financeiro. Reduzindo o fluxo de fábrica e ampliando o cassino (mercado financeiro) que nada produz de efetivo. Trata-se de modelo confirmado de insustentabilidade.

Desta feita, a solução viável e sustentável é estabelecer normas jurídicas que garantam a não transferência de recursos da produção para a especulação e o pagamento de juros tão elevados. Assim, mister se faz uma tributação mais forte sobre o mercado financeiro de maneira a desestimular e até inverter o fluxo de capitais. Ou seja, é necessário fazer com que a tributação sobre o mercado financeiro passe a financiar os investimentos do Estado em bens e serviços que direta ou indiretamente possam repercutir em ações de desenvolvimento sustentável. E, também, que através da tributação extrafiscal haja o redirecionamento de capitais para o setor produtivo sustentável, corolário de uma regulação estatal indireta e mais efetiva, em que a palavra de ordem seja desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARSON, Raquel. **Primavera silenciosa**. [tradução de Raul de Polillo]. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O Mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. revisada e ampliada. São Paulo: Hucitec/Nupaub, 2008.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. **Direito econômico da energia e direito econômico do desenvolvimento. Superando a visão tradicional**. In: Direito econômico da energia e do desenvolvimento. Ensaio interdisciplinares. [organizadoras Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa e Maria Marconiete Pereira]. São Paulo: Conceito, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. [Tradução de Flávio Beno Siebeneichler]. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

SHLEIFER, Andrei e VISHNY, Robert W. **The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures**. Cambridge-Massachusetts: Harvard University Press, 1998.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. [Tradução de Monica Baumgarten de Bolle]. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.