

# **VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II**

**EDSON RICARDO SALEME**

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**MARCO ANTÔNIO CÉSAR VILLATORE**

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 Marcílio 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

**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

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme; Everton Das Neves Gonçalves; Marco Antônio César Villatore – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-887-5

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

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito e economia. 3. Desenvolvimento econômico sustentável. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II**

---

#### **Apresentação**

#### **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II**

Encontramo-nos, em mais essa oportunidade própria da faina do CONPEDI, para apresentarmos e debatermos nossos trabalhos acadêmicos no GT 62 Direito, Economia e desenvolvimento Econômico Sustentável II. De fato, o GT tem sido brindado com a excelência de artigos que, especialmente, fazem perceber a importância de se avançar na defesa do meio ambiente equilibrado e saudável se é que ainda se o pode ter, haja vista todo o descaso verificado com a efetiva proteção ambiental em escala mundial. No Brasil, especialmente, lembrem-se das recentes inundações no Rio Grande do Sul levando a cerca de 179 mortes e 34 desaparecidos (dados registrados em 28/06/2024), aproximadamente 629.000 desabrigados, e 478 dos 497 Municípios atingidos pelas águas; isso ainda lembrando as secas nos rios amazônicos em 2023 e os atuais incêndios no Pantanal de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Por óbvio, a desordem ambiental se manifesta em diversos locais do Planeta e tudo isso nos faz refletir sobre a necessidade de uma economia que leve em conta, inexoravelmente, a ambientalidade sob pena de nossa própria extinção. O problema urge e respostas adequadas por parte do Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito e que devem ser suscitadas com a devida presteza para; extrapolando os muros da Academia, fazerem-se presentes nas tomadas de decisões político-jurídicas. Urge que os Poderes da República ouçam a Academia para fim de que leis sejam criadas, medidas administrativas sejam tomadas e sentenças sejam exaradas levando-se em conta o clamor do Planeta quanto a sua necessária sobrevivência. A Pachamama (Mãe Terra em Quechua) está aí a responder a toda ação que a tem aviltado em alerta nefasto aos incautos que a destroem no enlouquecedor ufanismo da destruição.

O Planeta Terra, enquanto manifestação da natureza, certamente haverá de se reerguer nos Séculos dos Séculos vindouros. A questão, então, é se nós seres humanos estaremos aqui para vivenciar essa regeneração. Assim, levantamos nossas bandeiras acadêmicas para repensar o dirigismo e a liberdade econômica, o desenvolvimento necessário em meio ao crescimento econômico próprio de um Sistema produtivo tão poluidor. Lembremos que, se antes, centenas ou milhares de civilizações nos precederam na névoa dos tempos; agora, a partir dos últimos cem anos, modificamos de tal maneira nosso meio ambiente que já não reconhecemos na “nossa casa” (O Planeta Terra) a devida segurança alimentar, de moradia,

de vivências, de vida. Lembremo-nos, ainda, que da década de cinquenta, no Século XX, para agora, mais de 90% da população brasileira migrou do campo para as cidades e que, a partir dos anos oitenta do também Século XX, o desenvolvimento tecnológico foi de tal monta que nos faz perceber a importância, o real papel e o comprometimento para bem e para mal das duas ou três últimas gerações em relação às mudanças do Globo Terrestre. Somos, portanto, os causadores dos principais problemas ambientais vivenciados agora e teremos, para nosso próprio bem, de sermos aqueles que apresentarão soluções para que se evite a destruição do Planeta e da vida terrestre. Urge, então, para nós outros, acadêmicos, o compromisso de contribuir para com a sociedade apresentando, trazendo a lume, nosso pensamento em defesa de uma economia progressista, inclusora, ambientalmente assertiva e capaz de evitar a sexta destruição em massa do Planeta.

Com esse desiderato e reconhecendo que os mínimos esforços são benfazejos, apresentamos, então, no GT 62 Direito, Economia e desenvolvimento Econômico Sustentável II, os seguintes trabalhos:

**A ESCOLA AUSTRIACA DE ECONOMIA: BREVE ANÁLISE DE SEUS PRINCIPAIS FUNDAMENTOS** de autoria de Mario Inacio Xavier De Barros Martins, Felipe Souza Podolan e Rafael Campos Macedo Britto abordando, sob o prisma da Análise Econômica do Direito, os fundamentos e postulados da Escola Austríaca de Economia, reconhecidamente liberal, e que ressignificou conceitos econômicos tidos como absolutos, além de ter influenciado economistas, filósofos e pensadores ao redor do globo, destacando-se para tanto, os postulados de Carl Menger – tido como fundador da Escola Austríaca, e de seu aluno e sucessor Eugen von Bohm-Bawerk; para além, das contribuições recentes de Ludwig Von Mises.

**CONSTRUINDO UM FUTURO VERDE: A ECONOMIA ECOLÓGICA COMO GUIA PARA EFICIÊNCIA DOS SISTEMAS REDD+ NA AMAZÔNIA** apresentado por Marcos Venancio Silva Assunção e Ana Elizabeth Neirão Reymão destacando que o uso do mecanismo para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) tem se tornado instrumento econômico importante para ações de mitigação envolvendo os ecossistemas florestais e as mudanças climáticas, mormente, na Amazônia e concluindo que a abordagem da economia ecológica oferece arcabouço teórico coerente com a complexidade da Região Amazônica, destacando sua ênfase na consideração integrada de fatores ambientais, sociais e econômicos.

**ECONOMIA CIRCULAR: UM CAMINHO PARA ASSEGURAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL** defendido por Caroline Albuquerque Gadêlha de

Moura ensinando que o modelo de desenvolvimento baseado no consumo desenfreado, acarretou uma série de preocupações e questionamentos, especialmente no tocante aos impactos ambientais; destarte, a pesquisa investiga se a transição para a economia circular, notadamente marcada pela associação do desenvolvimento econômico a um melhor uso de recursos naturais, pode contribuir para a promoção do Desenvolvimento Sustentável e para o cumprimento do ODS 12 – Consumo e produção responsáveis - da Agenda 2030 da ONU.

**EXCHANGES DE CRIPTOATIVOS E LAVAGEM DE DINHEIRO: A QUESTÃO DOS SUJEITOS OBRIGADOS** apresentado por Amanda Brand Buliki e Fábio André Guaragni e ocupando-se em determinar a natureza jurídica das exchanges, debatendo em que medida os usuários estão resguardados ao transacionarem através destas plataformas mediante a utilização de criptoativos, examinados a partir das lentes de proteção ao investidor e de políticas de prevenção à lavagem de dinheiro.

**GOVERNANÇA AMBIENTAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ANALISADAS PELA ÓPTICA NEOLIBERAL NO USO INDISCRIMINADO DE RECURSOS HÍDRICOS** elaborado por Ursula Eustorgio Oliveira De Azevedo e objetivando o estudo da governança ambiental sobre a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), empresa de economia mista, sobre o caso de contaminação das águas da estação e tratamento do sistema Guandu fornecidas por essa companhia referente ao ano de 2021.

**GOVERNANÇA CORPORATIVA E CAPITALISMO CONSCIENTE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES EM UM MUNDO GLOBALIZADO** apresentado por Márcia Assumpção Lima Momm e analisando a intrincada interação entre governança corporativa e o movimento do capitalismo consciente em um contexto de mundialização do capital com base nas obras de François Chesnais e John Mackey e Raj Sisodia investigando o impacto da mundialização do capital na governança corporativa e como a filosofia do capitalismo consciente pode influenciar as empresas em sua busca por um impacto positivo na sociedade.

**JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS E DAS REDES SOCIAIS — UM CASO DE EXO-REGULAÇÃO PELO CONTROLE** de autoria de Bruno Felipe de Oliveira e Miranda e discutindo a atuação do Poder Judiciário na regulação das redes sociais, explorando a percepção de que, mais do que atuar como instância de controle da atividade desse ecossistema, a jurisdição constitucional tem assumido um destacado papel regulatório.

NAMING RIGHTS E A GESTÃO EFICIENTE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO trazido por Nicolas Schuindt de Andrade e Mayara Rayanne Oliveira de Almeida e discutindo a gestão eficiente do patrimônio público sob a ótica da Análise Econômica do Direito como solução alternativa ao aumento de tributos como forma de arrecadação de recursos públicos para fazer frente ao atendimento das necessidades coletivas e à concretização dos direitos sociais.

O FENÔMENO DO CONSTITUCIONALISMO ECONÔMICO: ENTRE CARL SCHMITT E A ESCOLA ORDO-LIBERAL apresentado por João Alexandre de Souza Menegassi destacando que as constituições, muito embora ainda se inspirem de certa forma na República de Weimar, não estão mais inseridas no contexto das constituições sociais. A financeirização e a lógica neoliberal tornaram as constituições econômicas voltadas agora ao mercado, não mais à criação e manutenção de políticas públicas em prol da transformação social. A esse fenômeno se dá o nome de constitucionalismo econômico.

O INCENTIVO À GERAÇÃO DE ENERGIA SUSTENTÁVEL NO AMAZONAS: A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 07 E A LEI 5.350/2020 trabalhado por Amanda Nicole Aguiar de Oliveira e Antônia Marília Marques de França Barreto e enfatizando que a questão do Desenvolvimento Sustentável é realidade que tem que ser implementada por todos os países signatários dos acordos relacionados ao meio ambiente. A partir, então da experiência amazônica, o artigo indaga como se dá o uso da extrafiscalidade enquanto instrumento de efetivação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 07 com a vigência da Lei nº. 5.350/2020 no Estado do Amazonas?

REFLEXÕES SOBRE A INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CONDIÇÃO PARA A CAPACIDADE/LIBERDADE DA ESCOLHA SUSTENTÁVEL NA PERSPECTIVA DA AED apresentado por Stephanie Tais Rohde e discutindo a importância das políticas públicas no desenvolvimento das capacitações humanas, de forma que quanto melhor capacitadas as pessoas, maior será sua liberdade para fazer escolhas.

SUSTENTABILIDADE NA SOCIEDADE DE CONSUMO EM TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: UMA ANÁLISE INTEGRADA discutido por Patrícia Lucia Marcelino e enfatizando que a contínua evolução da transformação digital tem sido fenômeno constante, inclusive na forma de consumo. Nesse contexto, destaca a preocupação com a sustentabilidade ambiental em meio aos avanços tecnológicos que impactam significativamente no meio ambiente.

TRIBUTAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CAPITALISMO DE PRECARIZAÇÃO: UMA CRÍTICA À TEORIA DE AMARTYA SEM apresentado por Maria Lucia de Paula Oliveira e afirmando que é imprescindível uma avaliação com relação ao novo momento em que se colocam as políticas públicas em tempos de capitalismo de precarização.

Portanto; ao que se vê, a plêiade de pensadores que contribui para o momento, se ocupa de temas extremamente pertinentes quanto ao repensar de nosso futuro em um Planeta que sofre as consequências de um crescimento econômico e de um modo de vida tecnologicamente avançado que, no entanto, deixa a questionar a possibilidade ou não de continuidade da vida na Terra em patamares minimamente aceitáveis de coexistência na Pachamama.

Desejamos para todos e todas a instigante e profícua leitura dos artigos que se apresenta com vistas à efetiva mudança nos paradigmas Institucionais e da Sociedade Civil com vistas à efetivas mudanças no porvir do País e do Globo Terrestre.

Excelente leitura.

Florianópolis, SC, junho de 2024.

Edson Ricardo Saleme;

Everton das Neves Gonçalves e

Marco Antônio César Villatore

Coordenadores do GT Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II

## **TRIBUTAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CAPITALISMO DE PRECARIZAÇÃO: UMA CRÍTICA À TEORIA DE AMARTYA SEN.**

### **TAXATION AND PUBLIC POLICIES EM TIMES OF PRECARIETY CAPITALISM: A CRITIQUE OF AMARTYA SEN'S THEORY**

**Maria Lucia de Paula Oliveira <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

É imprescindível uma avaliação com relação ao novo momento em que se colocam as políticas públicas em tempos de capitalismo de precarização. Para tanto, se procederá a uma compreensão histórica das políticas públicas e suas relações com os momentos do capitalismo até o momento atual. Nas circunstâncias contemporâneas, desenvolveremos um pouco mais a dinâmica do chamado “capitalismo de precarização”. Em seguida, retoma-se correlação entre políticas públicas e tributação, considerando as funções da tributação. Por fim, passará a se apreciar uma das teorias mais relevantes para pensar as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, que é a proposta por Amartya Sen. O que se pretende evidenciar é que, em que pese os méritos da sua teoria das capacidades, ela seria insuficiente para dar conta das consequências excludentes dos desdobramentos do modelo neoliberal e sua radicalização com a precarização decorrente.

**Palavras-chave:** Tributação, Políticas públicas, Capitalismo, Precarização, Capacidades

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

It is essential to evaluate the new situation in which public policies are placed in times of precarity capitalism. To this end, a historical understanding of public policies and their relations with the periods of capitalism up to the present moment will be carried out. In contemporary circumstances, we will develop the dynamics of so-called “precarity capitalism” a little further. Next, the correlation between public policies and taxation is resumed, considering the functions of taxation. Finally, we will appreciate one of the most relevant theories for thinking about public policies, especially social policies, which is the one proposed by Amartya Sen. What we intend to highlight is that, despite the merits of his capabilities theory, it would be insufficient to account for the exclusionary consequences of the developments of the neoliberal model and its radicalization with the resulting precarity.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Taxation, Public policies, Capitalism, Precarity, Capabilities

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito -UNIRIO. Procuradora da Fazenda Nacional.

## I – INTRODUÇÃO

O redimensionamento do papel da tributação e da relevância das políticas públicas passa necessariamente por um diagnóstico das condições econômicas e sociais que influenciam os caminhos que influenciam a realidade social e as instituições jurídicas e políticas. É indispensável, nesse propósito, proceder a uma reflexão sobre essas condições, para que possamos proceder a uma avaliação dos modelos adotados atualmente para pensar a relação entre tributação e políticas públicas. Quando se coloca em relevo o tema da política tributária no Brasil, fundamental se torna definir a diretriz de tal política, mas também, de outro lado, estabelecer quais políticas públicas devem ser viabilizadas pelo Estado, e como deve se organizar a Administração para tanto, considerando as receitas públicas indispensáveis para o financiamento de tais políticas. Como aliás delinea o art.3º. da Constituição Federal, essas políticas devem objetivar determinados fins ou propósitos. A definição e o meio de execução das políticas públicas, no entanto, não é algo a ser estabelecido por alguma tecnocracia ou por uma elite política ou econômica, especialmente em uma democracia política. A participação popular é imprescindível e não deve se reduzir ao momento do pleito eleitoral. A legitimidade de um sistema tributário deve assentar num debate público acerca da sua reforma, mas também em um controle no que tange aos gastos das receitas tributárias e como essas receitas públicas financiam políticas públicas.

O que deve ser debatido, mais do que patamares de carga tributária, é quem deve pagar os tributos e em que proporção, considerando que existem determinadas despesas públicas ( já que existem bens públicos que deveriam ser assegurados a todos, cabendo ainda discutir a sustentação das políticas distributivas, bem como o papel do Estado na manutenção do equilíbrio financeiro nacional).A par de cuidar de definir uma política pública das mais relevantes, a política tributária em sua percepção do ponto de vista da justiça política, ou seja, da sua equidade, é relevante identificar a correlação entre a tributação e o financiamento das várias políticas públicas. O financiamento das políticas públicas, de outro lado, supõe uma tomada de posição quanto ao papel do Estado e do setor privado, já que as receitas tributárias são o meio principal de sustentação econômica das políticas.

No presente artigo, se começará por refletir com relação ao novo momento em que se colocam as políticas públicas em tempos de capitalismo de precarização. Para tanto, faremos algumas considerações breves história das políticas públicas e suas relações com os momentos do capitalismo até o momento atual. Nas circunstâncias contemporâneas, desenvolveremos um pouco mais a dinâmica do chamado “capitalismo de precarização”. Em um segundo momento, retomaremos a correlação entre políticas públicas e tributação, considerando as funções da tributação. Por fim, voltaremos nossa atenção para uma das teorias mais relevantes para pensar as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, que é a proposta por Amartya Sen. O que se pretende evidenciar é que, em que pese os méritos da sua teoria das capacidades, ela é insuficiente para dar conta das consequências excludentes dos desdobramentos do modelo neoliberal e sua radicalização com a precarização decorrente.

## **II- DESAFIOS POSTOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS PELO CAPITALISMO DE PRECARIZAÇÃO.**

É somente no Séc.XX, se tem a profissionalização das ciências sociais e do comportamento e, a partir de então, a solução de problemas públicos passa a contar com a participação de profissionais qualificados e de uma gama de atores que se dedicam a estudar as políticas. A expansão do papel do Estado com a assunção das políticas sociais torna crucial que atenção seja dada não só ao ciclo das políticas, como a necessidade de seu financiamento. A crise do Estado Social, na Europa, leva a um novo momento na teoria das políticas pública: ingressamos na “era das políticas públicas baseadas em evidências”, da busca de uma neutralidade da tomada da decisão pública. As reformas políticas aqui propugnadas vieram na onda do capitalismo neoliberal, e propugnavam, dentre outras coisas, a maior participação dos atores privados na gestão das políticas públicas. Hoje vivemos um outro momento, em que as relações econômicas se globalizaram e a tecnologia da informação nos inserem na contingência das sociedades em rede, em que as políticas públicas dependem menos das escolhas estatais e mais de processos políticos de maior complexidade (BEKKERS,FENGER, SCHOLTEN, 2017, p.).

Subjacente a esse desenvolvimento das políticas públicas e da sua teorização, deve se perceber a correlação entre o modelo econômico e o papel do Estado. O modelo do Estado liberal convive com um Estado comprometido com um papel garantidor das

liberdades individuais. Nesse modelo, o papel das políticas é o controle social visando a permitir o desenvolvimento da atividade econômica. No modelo do Estado de Bem-estar Social, as políticas públicas se expandem e assumem outras funções, relacionadas a estabilização social por meio da elevação da qualidade da vida. Com o neoliberalismo, preconiza-se a diminuição do papel das políticas públicas em geral, cabendo ao Estado a maximização da competição nos mercados domésticos e abertura das economias ao capitalismo global. Com a abertura dos mercados, os Estados acabam assumindo o papel de estimuladores da competitividade de determinados setores da economia, “vencedores” do processo de abertura da economia.

Recentemente, Albena Azmanova (2020, p.159) publicou importante obra que explicitou as relações íntimas que hoje o capitalismo mantém com a precarização. Para a filósofa, o capitalismo pode ser combinado com uma série de sistemas políticos, mas tem uma dinâmica constitutiva própria que envolve competição, a obtenção de lucro e a produção (mais do que a criação). De outro lado, integra a estrutura interna do capitalismo instituições como a propriedade privada, a gestão dos meios de produção e a “liberdade” do contrato de trabalho. O capitalismo teria um “ethos”, relacionado com a sua legitimidade que se basearia na correlação entre riscos e oportunidades na distribuição das mudanças de vida na sociedade. Ela identifica alguns modelos de capitalismo no mundo ocidental: o capitalismo liberal, o capitalismo do bem-estar social, o capitalismo neoliberal e o capitalismo da precarização. Em sua original avaliação, não vivemos um outro momento de ressurgir do modelo neoliberal, como supõe alguns, mas de sua superação por um outro modelo. Segundo Azmanova, as características mais marcantes desse novo modelo seriam as seguintes: a) a generalização -em maior ou menor grau – da precarização através das várias classes sociais; b) a ativa redistribuição dos recursos econômicos dos atores mais fracos para os mais fortes, feita pelo Estado no afã de aumento de competitividade global da economia; c) o engajamento no sistema com base no medo. Para ela, o momento político seria único para se busque alternativas políticas distintas das ditadas pelo modelo do capitalismo de precarização. A operação do capitalismo engendraria três tipos de dominação e suas correspondentes formas de injustiça: 1) a dominação relacional, que consistiria na “subordinação de um grupo de atores a outro grupo por força da distribuição desigual de poder na sociedade.” (2020, p.207) As injustiças correspondentes seriam a desigualdade e a exclusão e os remédios seriam a inclusão política, por meio do aperfeiçoamento do sistema eleitoral e a

redistribuição da riqueza; 2) a dominação sistêmica, definida como a “subjugação dos membros da sociedade à lógica operativa do sistema social.” No capitalismo, essa lógica se traduz no imperativo da competição produtora do lucro, que gera a injustiça sistêmica, nesse caso traduzida pela comodificação do trabalho (tratando a capacidade da pessoa trabalhar como um bem produzido para a troca no mercado) e pela alienação, mas também pela destruição da natureza; 3) finalmente, a dominação estrutural, que consiste “nas limitações no julgamento e ação que as principais instituições do sistema social impõe aos atores” (AZMANOVA, 2020, P.208). A injustiça estrutural se traduz na impossibilidade de parte significativa dos atores de controlar as instituições, sua impotência para mudar, ou mesmo afetar, as regras do jogo. A exploração do trabalho, por exemplo, não pode ser remediada simplesmente com salários maiores ou com políticas redistributivas. Nesse caso, a emancipação supõe a abolição das instituições que engendram a dominação estrutural. Ou seja, não basta fazer dos empregados sócios da empresa. É preciso rever a lógica mesma que sustenta a dependência do empregado em relação ao seu empregador. Ou do entregador de comida em relação à empresa para o qual presta serviços. Segundo Azmanova, o grande paradoxo da emancipação é de que a luta contra a dominação relacional pode ocasionar o agravamento da dominação sistêmica e estrutural. Lutas contra desigualdade e exclusão podem tender a afirmar os valores mesmo daquele sistema social no qual se dá a luta, contribuindo paradoxalmente para aumentar a legitimidade do sistema injusto.

A superação do capitalismo de precarização não passaria, portanto, por políticas redistributivas ou inclusivas. Supõe políticas que subvertam o ethos do produtivismo, e que apostem no papel das instituições políticas de garantir “segurança” às pessoas, para que elas não dependam da lógica produtivista para viver melhor. Nesse cenário, como ficariam as políticas públicas, e em particular, a política tributária? Quais seriam os desafios postos?

Recentemente, Albena Azmanova (2020, p.159) publicou importante obra que explicitou as relações íntimas que hoje o capitalismo mantém com a precarização. Para a filósofa, o capitalismo pode ser combinado com uma série de sistemas políticos, mas tem uma dinâmica constitutiva própria que envolve competição, a obtenção de lucro e a produção (mais do que a criação). De outro lado, integra a estrutura interna do capitalismo instituições como a propriedade privada, a gestão dos meios de produção e a “liberdade” do contrato de trabalho. O capitalismo teria um “ethos”, relacionado com a sua

legitimidade que se basearia na correlação entre riscos e oportunidades na distribuição das mudanças de vida na sociedade. Ela identifica alguns modelos de capitalismo no mundo ocidental: o capitalismo liberal, o capitalismo do bem-estar social, o capitalismo neoliberal e o capitalismo da precarização. Em sua original avaliação, não vivemos um outro momento de ressurgir do modelo neoliberal, como supõe alguns, mas de sua superação por um outro modelo. Segundo Azmanova, as características mais marcantes desse novo modelo seriam as seguintes: a) a generalização -em maior ou menor grau - da precarização através das várias classes sociais; b) a ativa redistribuição dos recursos econômicos dos atores mais fracos para os mais fortes, feita pelo Estado no afã de aumento de competitividade global da economia ; c) o engajamento no sistema com base no medo. Para ela, o momento político seria único para se busque alternativas políticas distintas das ditadas pelo modelo do capitalismo de precarização. A operação do capitalismo engendraria três tipos de dominação e suas correspondentes formas de injustiça: 1) a dominação relacional, que consistiria na “subordinação de um grupo de atores a outro grupo por força da distribuição desigual de poder na sociedade.” (AZMANOVA, p.207 ) As injustiças correspondentes seriam a desigualdade e a exclusão e os remédios seriam a inclusão política, por meio do aperfeiçoamento do sistema eleitoral e a redistribuição da riqueza; 2) a dominação sistêmica, definida como a “subjugação dos membros da sociedade à lógica operativa do sistema social.” No capitalismo, essa lógica se traduz no imperativo da competição produtora do lucro, que gera a injustiça sistêmica, nesse caso traduzida pela comodificação do trabalho ( tratando a capacidade da pessoa trabalhar como um bem produzido para a troca no mercado) e pela alienação, mas também pela destruição da natureza; 3) finalmente, a dominação estrutural, que consiste “nas limitações no julgamento e ação que as principais instituições do sistema social impõe aos atores” (AZMANOVA, p.208). A injustiça estrutural se traduz na impossibilidade de parte significativa dos atores de controlar as instituições, sua impotência para mudar, ou mesmo afetar, as regras do jogo. A exploração do trabalho, por exemplo, não pode ser remediada simplesmente com salários maiores ou com políticas redistributivas. Nesse caso, a emancipação supõe a abolição das instituições que engendram a dominação estrutural. Ou seja, não basta fazer dos empregados sócios da empresa. É preciso rever a lógica mesma que sustenta a dependência do empregado em relação ao seu empregador. Ou do entregador de comida em relação à empresa para o qual presta serviços. Segundo Azmanova, o grande paradoxo da emancipação é de que a luta contra a dominação relacional pode ocasionar o agravamento da dominação

sistêmica e estrutural. Lutas contra desigualdade e exclusão podem tender a afirmar os valores mesmo daquele sistema social no qual se dá a luta, contribuindo paradoxalmente para aumentar a legitimidade do sistema injusto.

A superação do capitalismo de precarização não passaria, portanto, por políticas redistributivas ou inclusivas. Supõe políticas que subvertam o ethos do produtivismo, e que apostem no papel das instituições políticas de garantir “segurança” às pessoas, para que elas não dependam da lógica produtivista para viver melhor. Nesses termos, como pensar a políticas tributária?

### **III – A JUSTIFICAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO E O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

É indispensável a percepção de que as decisões quanto aos tributos se inserem num contexto maior das decisões políticas fundamentais em um Estado. Nesse sentido, Murphy & Nagel (2005, p.5) iniciam sua obra sobre justiça tributária, salientando que os impostos: “... não são um simples método de pagamento pelos serviços públicos e governamentais: são também o instrumento mais importante por meio do qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica ou distributiva”.

O livro de Murphy & Nagel foi escrito para fazer a contraposição a uma corrente de pensamento político muito influente em matéria de tributos nos Estados Unidos: a corrente libertária. Para essa corrente, quanto menos o Estado cercear as liberdades individuais, e intervir no domínio privado, melhor. Isso se traduz, evidentemente, no estabelecimento de uma carga tributária mínima, para a manutenção do Estado garantidor das liberdades. Para o libertarismo, o sistema tributário não exerce nenhum papel relevante do ponto de vista da justiça distributiva. Até porque a questão de justiça política é basicamente uma questão da liberdade o mais ampla possível, sem que para tanto se necessite de se ter liberdades em igual medida. Preconiza-se, então, um Estado mínimo, com um sistema tributário o menor possível (Hayek ou Nozick), já que os tributos nada mais seriam do que restrições aos legítimos direitos de propriedade das pessoas. Essas teorias, ainda que baseadas nas liberdades, procedem a uma absolutização delas, erigindo-se uma presunção da correção da distribuição de tais liberdades. A rigor, tais teorias são incompatíveis com a concepção de desenvolvimento como liberdade. O primeiro elemento trazido por Murphy & Nagel que merece destaque aqui é o assinalar de que os

valores que normalmente norteiam a defesa de um sistema tributário é a eficiência econômica e a justiça. Isso porque, ainda aqueles que elejam a eficiência como o valor fundamental, deverão justificar porque excluir outros valores morais; ou seja, o debate acerca do sistema tributário é, no fundo, uma discussão de moralidade política. Falar sobre justiça dos tributos, na maior parte dos tratamentos que se dá ao tema, tem a ver com o tratamento igual que se dá a todas as pessoas, com uma distribuição de ônus proporcional. Um dos riscos de tal abordagem é o de “...tratar a justiça na tributação como um assunto político e autosuficiente”, deixando-se de levar em conta a forma como o Estado gasta os recursos que arrecada.

Para equacionar a relação entre cargas tributárias e os gastos do Estado com os recursos arrecadados, Murphy & Nagel salientam as duas funções da tributação:

(1) Ela determina que proporção dos recursos da sociedade vai estar sob o controle do governo para ser gasta de acordo com algum procedimento de decisão coletiva, e que proporção será deixada, na qualidade de propriedade pessoal, sob o arbítrio de indivíduos particulares. Essa é a repartição entre o público e o privado.

(2) Ela é um dos principais fatores que determinam de que modo o produto social é dividido entre os diversos indivíduos, tanto sob a forma de propriedade privada quanto sob a forma de benefícios fornecidos pela ação pública. Essa é a distribuição (MURPHY & NAGEL, 2005, p.46).

Algumas questões são propostas, então, como centrais para a definição do sistema tributário, dentre as quais, quem deve pagar pelos bens públicos a serem repartidos; quais bens são públicos, ou seja, devem ser garantidos pelo Estado, direta ou indiretamente; se a distribuição se dará por transferência direta ou por meio de bens públicos; a existência de deveres públicos, que devem ser sustentados pelos cidadãos e os seus custos.

A questão dos custos dos direitos, aliás, é central para a outra obra citada como relevante no aprofundamento do tema da justiça tributária, da autoria de Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (1999, p.104). A tese fundamental é de que os direitos de liberdade, tão valorizados, dependem da existência de um governo que os garanta, o que tem um custo (identificado aqui com o custo orçamentário). Os direitos são compreendidos aqui não como direitos morais, mas como direitos previstos no sistema de direito constitucional positivo. A relevância da questão é que indagar acerca do custo dos

direitos, não é a mesma coisa que definir o seu valor. O valor do direito não é, e não pode ser, medido pelo custo; existe aí uma necessária questão de avaliação moral e política.

Algumas teses apresentadas no decorrer da obra de Holmes&Sunstein são relevantes para nosso tema. A primeira delas é o equívoco da distinção entre direitos positivos e direitos negativos. Essa dicotomia pretenderia diferenciar direitos que supõem prestações pelo Estado de outros que são assegurados independentemente destas. Em geral, se suporia que as liberdades seriam direitos negativos. Ocorre que a garantia das liberdades supõe um custo para o Estado, como por exemplo, a garantia judicial das liberdades. Outra afirmação criticada é de que o sistema legal simplesmente protege e defende a propriedade; o próprio direito de propriedade é definido e criado por esse sistema legal. Isso significa que o direito de propriedade depende do sistema legal e tem um custo, não podendo existir sem que o Estado existisse. A tese libertária do direito moral de propriedade é infundada, na avaliação de Holmes&Sunstein. Talvez a tese mais conhecida da obra de Holmes& Sunstein, e por isso mesmo a transposta de forma mais equivocada, é aquela que constata como a escassez afeta a liberdade, levando à conclusão de que os direitos não são absolutos. Numa associação com as obras que se dedicam à análise econômica do direito, se supõe equivocadamente que ela pretenda subordinar os .Sunstein. Pelo contrário, na lição dos autores, os direitos não perdem seu valor intrínseco, e não se justificaria a sua não proteção, a não ser diante de outros interesses constitucionais mais relevantes. No entanto, numa visão pragmática do direito não se pode ignorar os custos orçamentários. ( HOLMES&SUNSTEIN,1999, p.104).

O que se coloca como central para Holmes& Sunstein em sua *The Cost of Rights*, é a necessidade de repensar o sistema tributário, considerando os custos dos direitos para o Estado. Talvez uma das melhores conexões entre os custos dos direitos fundamentais e a realidade do estado fiscal é a proposta por José Casalta Nabais (2005, p.5), em um texto amplamente publicado no Brasil *A Face Oculta dos Direitos Fundamentais: Os Deveres e os Custos dos Direitos*. Uma das ideias expressas por Casalta Nabais é a necessidade de superar o esquecimento dos deveres fundamentais. No que tange ao regime de tais deveres fundamentais, ensina-nos o mestre luso que é o mesmo dos direitos fundamentais. Ao contrário, porém, dos direitos fundamentais, os deveres não teriam, via de regra, o seu conteúdo concretizado na Constituição, demandando concretização legal. A concretização dos deveres, e dos direitos também, geram custos. Os custos podem ser classificados: existem aqueles ligados à própria existência e sobrevivência do estado (por

exemplo, o dever de defesa da pátria), os ligados ao funcionamento democrático do Estado (v.g., o dever de votar) e, ainda, os chamados custos em sentido estrito ou custos financeiros públicos (concretizados no dever de pagar impostos). Citando Holmes & Sunstein, Casalta Nabais (2005, p.21) reitera que todos os direitos têm custos financeiros públicos, “Por conseguinte, não há direitos gratuitos, direitos de borla, uma vez que todos eles se nos apresentam como bens públicos em sentido estrito”.

Casalta Nabais (2004, p.315) cuidou do dever fundamental de pagar impostos, analisando os limites constitucionais da tributação. Isso porque, como já foi dito, não é qualquer imposto que pode constituir um dever de pagar, mas só aquele que se coloca dentro desses limites; estamos aqui no terreno de uma “justificação” geral dos impostos. As teorias positivistas destacam os limites formais da tributação como o princípio da legalidade formal (da reserva da lei, da praticabilidade – para o positivista jurídico preocupado), o princípio da segurança jurídica (proteção da confiança, irretroatividade e retroatividade mais benéfica). Mas certamente, os limites materiais devem ser destacados do ponto de vista de uma justiça tributária. Dentre os limites materiais avulta a importância do princípio da capacidade contributiva, cuja reabilitação contemporânea nada mais seria do que “a expressão da tentativa da afirmação da ideia do estado de direito material, no cada vez mais absorvente e indomesticável domínio da tributação...” (NABAIS, 2004, p.445). A capacidade contributiva conjugaria o princípio da igualdade fiscal com a identificação de um critério justo para a discriminação entre contribuintes, compreendendo ainda o respeito a um limite mínimo (mínimo existencial) e um limite máximo (confisco). Teríamos, ainda, o próprio princípio da igualdade fiscal, (identificado com a própria ideia da generalidade da tributação, com a exclusão da adoção de critérios puramente subjetivos para sua incidência, bem como a uniformidade de impostos, ou seja, a adoção de um critério uniforme para a incidência dos tributos). Por fim, instar lembrar, reiterando as lições de Casalta Nabais, o princípio do Estado Social, que funda a progressividade do sistema (a perspectiva de que, os que tem mais, devem pagar mais), bem como a utilização ou instrumentalização extrafiscal dos impostos.

Na consecução de um sistema tributário democrático, Agustín Menéndez (2001, p.305) nos lembra que a identificação dos contribuintes, das alíquotas, das bases de cálculo e outros fatores relevantes da quantificação da carga tributária devem ser resultados de lei, aprovada pelo Parlamento, sendo que as exceções a esse princípio devem ser bem justificadas, sendo que a participação do cidadão estaria articulada em

dois momentos, na elaboração da lei orçamentária e das próprias leis tributárias. Saliente-se que os próprios mecanismos tributários podem se constituir em instrumentos para coletar informações quanto às preferências individuais e quanto às despesas públicas e o contribuinte deve ser informado quanto às correlações entre tributos e despesas públicas. Nesse propósito, todos os eventos que concretizem um valor econômico poderiam ser considerados como bases tributárias, não devendo os tributos recair exclusivamente sobre a acumulação de renda, mas também sobre a posse de riqueza ou de estoque de capital ou de recursos econômicos. Reitera Menéndez a concepção de que a tributação da renda não pode atingir o indispensável para a subsistência, devendo haver uma graduação com referência às circunstâncias pessoais do contribuinte, sempre que possível, com base em fatores objetivos, justificáveis, como a progressividade. No outro extremo, o sistema tributário ou cada tributo em particular não pode exaurir a capacidade de contribuir do indivíduo. Do ponto de vista democrático, a legislação tributária deveria ser o mais clara possível, para que possa ser discutida publicamente, permitindo aos agentes privados a previsão das condutas que lhes sejam preferíveis. Por isso mesmo, lembra Menéndez, a modificação da legislação tributária deve se dar de forma tal que haja o respeito pela possibilidade de previsão das condutas por ela influenciadas. Por fim, e principalmente, a administração tributária deveria ser vista como agente dos contribuintes, já que seu objetivo seria a aplicação justa do sistema tributário e não a mera arrecadação.

Um sistema tributário democrático é indispensável para a construção e manutenção de políticas públicas disruptivas, que subvertam a ordem do capitalismo de precarização. Também se torna relevante perceber não só a contribuição dos tributos para a sustentação das políticas públicas que asseguram direitos fundamentais, como também para que as finanças públicas convirjam para a sustentação de políticas que permitam um realidade social menos excludente

#### **IV- POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANÇAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO NA CONTRIBUIÇÃO DE AMARTYA SEN NUMA PERSPECTIVA CRÍTICA.**

Para culminar a investigação aqui exposta, voltamos nossa atenção para a contribuição de um dos economistas mais influentes na contemporaneidade, especialmente no que concerne ao tema do desenvolvimento. Para Sen, a noção de desenvolvimento deve ser relacionada com as liberdades humanas, em contraposição a algumas teorias que identificam o desenvolvimento como crescimento do Produto Interno

Bruto, avanço econômico ou modernização social (SEN,2000,p.17). Assim, o desenvolvimento supõe a remoção das principais fontes de privação de liberdade: na relação de Amartya Sen, “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.” (SEN,2000, p.18) É possível vincular o gozo das liberdades substantivas com o combate da pobreza econômica ou com a existência de serviços públicos e assistência social:

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode ser sensatamente considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2000, p.28).

Além disso, o desenvolvimento na perspectiva da liberdade supõe o envolvimento ativo das pessoas “ – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento”. (SEN,2000,p.29) O Estado tem um papel importante no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas; mas não é um Estado clientelista, mas sim impulsionador do exercício de liberdades. A definição de políticas públicas em prol do desenvolvimento supõe informações acerca das capacidades e dos meios para seu fortalecimento; não se trata, portanto, de um Estado clientelista, mas sim impulsionador do exercício das liberdades.

Com efeito, há de se considerar do ponto de vista do desenvolvimento como liberdade, que não haveria contradição necessariamente entre liberdade de mercado e a imposição de restrição às liberdades. Isso porque a liberdade de mercado, bem como a livre procura de emprego, tem um papel fundamental para a própria configuração do desenvolvimento. Não seriam justificáveis realidades como a manutenção de sujeição ou

escravidão de trabalhadores, o trabalho infantil, a privação econômica das famílias e deficiência dos programas de educação, as restrições à participação da mulher no mercado de trabalho, dentre outras. Assim, as liberdades individuais devem ser restringidas, muitas vezes, para que haja liberdade de mercado.

A questão, porém, é como se medirá a eficiência do mercado. Propõe Sen que ela seja medida não em função do aumento da utilidade para todos, mas sim em termos das liberdades individuais. Quanto mais os agentes forem livres, mais o mercado atende seu propósito, sendo certo que eles são mais livres quanto maior for o número opções disponíveis e atrativas para o agente. Não basta que as opções existam, é importante que sejam atrativas. Não é suficiente que elas existam formalmente, mas que elas pareçam realmente interessantes para o agente.

Afirma A. Sen que o papel desempenhado pelos mercados tem de depender não só do que eles podem fazer, mas também do que lhes é permitido fazer. Como o mercado é regulado pelo Estado, não é improvável que a influência política de grupos gerem pressões e interferências indevidas, provocando monopólios, garantindo vantagens como benefícios tributários, impondo-se sacrifício a todos, sem que haja qualquer interesse geral. Muitas vezes, a captura das políticas por grupos econômicos importantes se sustenta em práticas de corrupção política. A liberdade política é, portanto, uma auxiliar imprescindível (e guardião) para a realização de outras liberdades (inclusive econômicas). Por isso mesmo, é preciso um exame crítico do papel dos mercados, que deve passar pelo teste da democracia aberta, do debate público. É necessário equilibrar o papel do governo – das instituições jurídicas e políticas – com o funcionamento dos mercados. Mas não se trata, simplesmente, de abrir os mercados, como pretendiam alguns economistas do passado, inclusive do Banco Mundial. “Liberalização”, sem necessária ampliação das oportunidades sociais não faz as liberdades em geral serem mais efetivas. Se, por um lado, é importante a implantação de medidas que desburocratizem o Estado, por outro lado, é imprescindível, por exemplo, maior eficiência pública nas políticas educacionais para o ensino elementar, dentre outras oportunidades sociais.

Quanto aos chamados bens públicos, elementos que contribuem decisivamente para as capacidades humanas ( identificadas com a liberdade substantiva do agente capaz de exercer a mesma liberdade), além de se identificarem normalmente com serviços indivisíveis, que dificilmente podem ser oferecidos por um preço público, se constituem

em gastos públicos indispensáveis para o próprio desenvolvimento. Assim, por exemplo, preservação ambiental, serviços públicos de saúde epidemiológicos, segurança pública, se constituem em bens públicos que devem ser bancados por meio de tributos. É possível incluir aqui ainda a educação básica com bem público, considerando a relevância dela do ponto de vista do desenvolvimento, já que vetor de mudança social, de redução de mortalidade, de acesso a melhores empregos, dentre outros aspectos. O problema quanto a esses gastos públicos decorre do eventual ônus fiscal excessivo do dispêndio fiscal. Nesse caso, o ônus fiscal pode levar ao déficit público, à inflação ou a uma necessidade de arrecadação tributária excessiva, cerceando indevidamente as liberdades. O equilíbrio nesse caso, na lição de Amartya Sen, passa pela resposta a duas grandes questões: 1) o grau em que os beneficiários necessitam desses serviços; 2) quanto a pessoa poderia ter pago por esse serviço (e talvez pagasse, na ausência da provisão pública gratuita.)

Por outro lado, o custeio público de serviços essenciais é uma alternativa importante e indispensável muitas vezes. O comedimento financeiro do Estado não deve inviabilizar políticas públicas que estimulem o desenvolvimento, mas na utilização de recursos públicos “para finalidades nas quais os benefícios sociais não são nada claros..” (SEN,2000,p.172).B

Há quem entenda que para o estudo do desenvolvimento, não faria sentido a fragmentação implícita na análise de políticas públicas, pois ele pressuporia a necessidade de um planejamento abrangente (BERCOVICI, 2005, P.34). Ocorre que uma política pública bem concebida, seja qual for e tenha a abrangência que tiver, não pode ser pensada sem uma consideração geral acerca do sistema econômico e social e do que se planeja para ele. Fundamental seria um redirecionamento da atenção às baixas rendas, para as deficiências de capacidade. Uma série de problemas podem dificultar esse direcionamento: distorção da informação, distorção do incentivo (desestímulos à busca do emprego, por exemplo), o estigma ( a importância do respeito próprio), custos administrativos e corrupção, bem como a sustentabilidade política ( fraqueza dos grupos politicamente beneficiados pela política).

Em síntese, o próprio delinear das políticas públicas deveria ter por finalidade o desenvolvimento, compreendido como propõe Amartya Sen, como expansão das liberdades substantivas. Ademais, o próprio estabelecimento de tais políticas supõe o papel ativo dos cidadãos na definição de políticas públicas e das prioridades nos gastos

públicos. A importância da democracia é inquestionável: as instituições democráticas são dispositivos para o desenvolvimento, tendo um papel instrumental (as liberdades são instrumentos para o desenvolvimento) e um papel constitutivo (por meio da discussão pública, definem-se as próprias necessidades econômicas).

A teoria aqui sintetizada, situada no espectro do que se identificaria como um “liberalismo igualitário”, tem preocupações com a desigualdade e com a pobreza e a eventual repercussão delas nas próprias liberdades substantivas, mas acaba por não colocar em xeque o próprio valor do lucro como critério constitutivo da estrutura sócio-econômica, como ensina Albena Azmanova. Com isso, mantém-se o processo de dominação estrutural, sendo que as políticas sociais resultantes de tal formulação teórica acabam por “suavizar” os sofrimentos provocados pelo sistema social e econômico vigente, mas não conseguindo fazer surgir instituições e políticas que permitam aos cidadãos não só participarem do mercado, mas definir se querem viver no mercado como ele se encontra hoje estruturado. Por exemplo, a questão não é simplesmente garantir o acesso mais igualitário a educação, mas permitir que as pessoas possam realmente discutir para que serve a educação, como ela se encontra estruturada. Não basta constituir uma política tributária mais transparente e igualitária, é indispensável que ela não reitere o ethos do produtivismo, gerando mais sofrimento e precarização. É indispensável irmos em termos de políticas sociais (e daí a necessidade de repensar o sistema tributário) para além dos modelos focados no desenvolvimento humano, buscando soluções não somente inclusivas, mas disruptivas, que radicalizem as mudanças estruturais indispensáveis, especialmente levando em conta a realidade dramática dos países em desenvolvimento.

## **V. CONCLUSÃO**

Ao se pensar uma reforma tributária que possa realmente trazer justiça política, colocando em xeque a dominação estrutural a que se refere Albena Azmanova, alguns temas devem ser equacionados: a) A política tributária define o limite entre aquilo que irá para o gasto público e os bens que ficarão sob responsabilidade privada. Logo, quais são os bens públicos? O que deve ser garantido pelo Estado, considerando que tais receitas tributárias sustentarão tais bens? b) considerando que o sistema tributário também pode ter um papel redistributivo, quem pagará por tais bens públicos? A distribuição da carga não pode e não deve ser proporcional ao “gasto” do bem público. Coloca-se aqui a questão do sistema tributário proporcional e da gradação das alíquotas – a progressividade; 3)

levando em conta que as políticas tributárias podem elas mesmas ser redistributivas, por meio de transferências redistributivas (recursos que são tirados de um e mantidas com outros), devem ser discutidos benefícios específicos, de natureza tributária ou não, sustentados pela arrecadação tributária.

A discussão em torno dos bens públicos se traduz numa importante discussão com relação a quais serão as políticas públicas a serem adotadas, e os custos financeiros para suas manutenções. A adoção de uma austeridade fiscal, por exemplo, significa redução dos investimentos em políticas sociais, gerando insegurança e maior risco para a população, que no caso brasileiro já vive em sua boa parte à margem do mercado de trabalho. Estamos diante da equação perfeita para a proliferação do capitalismo de precarização, mas por outro diante de uma oportunidade única para desnudar a falácia da lógica produtivista e das instituições concebidas à imagem da lógica do lucro obtido no “livre” mercado. É preciso coragem para ir além das políticas que diminuem as contradições do sistema social, para mostrar que existe uma outra forma de repensar as instituições e as políticas públicas para além dos “fetichismos”, criando novas formas de relação do cidadão com o trabalho e com os riscos gerados pelo capitalismo global.

De outro modo, existem peculiaridades do capitalismo brasileiro que não nos permitem abrir mão das políticas redistributivas e de reconhecimento. Isso porque, no Brasil, conquistas do capitalismo liberal, com a quebra de privilégios sociais, ainda não foram enfrentadas. A discriminação racial no Brasil, é bom lembrar, é uma herança difícil, que a sociedade brasileira terá que enfrentar o quanto antes. Parece-nos, que no caso brasileiro, não se pode abandonar políticas redistributivas e de reconhecimento social, mas conjuga-las com políticas que diminuam a precarização social em geral. Em termos de política tributária, o desafio é grande. A necessidade de uma profunda reforma tributária é inquestionável. Fundamental, nesse propósito, apostar na simplificação do sistema tributário – que aumenta a confiança do cidadão, melhor distribuição de carga tributária – que envolvem o enfrentamento de alguns temas que mantêm privilégios na sociedade brasileira e o investimento na profissionalização e integridade na formulação e execução das políticas públicas, melhorando a performance dos gastos públicos, o que também contribuirá para o aumento da legitimidade da política tributária.

## **VI – REFERÊNCIAS COMPLETAS.**

AZMNOVA, Albena. *Capitalism on Edge – How Fighting Precarity can Achieve Radical Change without Crisis or Utopia*. Columbia: Columbia University Press, 2020.

AZMANOVA, Albena. *The Scandal of Reason – A Critical Theory of Political Judgment*. Columbia: Columbia University Press, 2012.

BEKKERS, Victor. FENGER, Menno. SCHOLTEN, Peter. *Public Policy in Acton – Perspectives on the Policy Process*. Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2017.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

DUNN, William N. *Public Policy Analysis – An Integrated Approach*. Nova Iorque: Routledge, 2018.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights*. W.W. Norton&Company: Nova Iorque, 1999

MENÉNDEZ, Agustin José. *Justifying Taxes – Some Elements for a General Theory of Democratic Tax Law*. Dordrecht: Kluwer, 2001.

MURPHY, Liam. NAGEL, Thomas. *O Mito da Propriedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. NABAIS, José Casalta. *Estudos de Direito Fiscal – Por um Estado Fiscal Suportável*. Coimbra: Almedina, 2005.

NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 2004.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

---