

A TRIBUTAÇÃO E A EXTRAFISCALIDADE COMO MECANISMO DE FOMENTO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO BRASILEIRO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

THE TAXATION AND THE EXTRAFISCALITY AS FOMENT OF THE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN BRAZIL AND THE REDUCTION OF SOCIAL DIFFERENCES

Vicente de Paulo Augusto de Oliveira Júnior¹

Marcus Mauricius Holanda²

Tânia Luíza Calou de Araújo e Mendonça³

RESUMO: No Brasil contemporâneo, verifica-se que o desenvolvimento social não está acompanhando de forma equitativa o crescimento econômico, apresentando lacuna entre essas vertentes, mesmo com a inserção na Constituição da República Federativa do Brasil, de direitos e garantias fundamentais. Eis que emerge o direito tributário como instrumento para o alcance dos objetivos da república, desempenhando um papel essencial para o fomento do desenvolvimento, estimulando ou inibindo comportamentos. Ocorre que a simples disposição não foi suficiente para conseguir o equilíbrio desejado. Qual seria a contribuição da tributação no desenvolvimento socioeconômico? Como poderia, de forma efetiva, implementar o disposto na Constituição Federal? Para tanto, o utilizando-se de uma análise doutrinária e técnica, o presente artigo faz uma análise sobre a posição da tributação e da extrafiscalidade como fomentadoras do desenvolvimento, e busca-se compreender o fenômeno do crescimento econômico e social no Brasil, e a relação do desenvolvimento como fator de eliminação da pobreza.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sócioeconômico; Extrafiscalidade; Ordem Econômica.

- 1 Doutorando em Direito Constitucional Público e Teoria Política, pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR/CE). Mestre, com bolsa PROSUP/CAPES, em Direito Constitucional nas Relações Privadas, pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR/CE). Professor do curso de graduação em Direito da Faculdades Nordeste/DeVry Brasil (Fanor/DeVry Brasil). Professor do curso de pós-graduação lato sensu em Direito e Processo Tributários, da Universidade de Fortaleza (UNIFOR/CE). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direito Administrativo e Tributário (GEPDAT). vicenteaugusto2@gmail.com.
- 2 Doutorando e Mestre em Direito Constitucional Público e Teoria Política, pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR/CE). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Professor do curso de graduação em Direito do Centro Universitário Católica de Quixadá (UNICATÓLICA). mm_holanda@yahoo.com.br.
- 3 Mestranda em Direito Constitucional Público e Teoria Política, pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR/CE). taniacalou@gmail.com.



ABSTRACT: In contemporary Brazil, it appears that social development is not keeping up economic growth, with gap between these strands, even with the inclusion in the Constitution of the Federative Republic of Brazil, rights and guarantees. Here emerges the tax law as a tool for achieving the goals of the republic, plays an essential role in fostering development, stimulating or inhibiting behavior. It happens that the simple provision was not sufficient to achieve the desired balance. What would be the tax contribution in socio-economic development? How could effectively implement the provisions of the Federal Constitution? Therefore, the using of a doctrinal and technical analysis, this article makes an analysis of the position of taxation and extrafiscality as fomenting development and seeks to understand the phenomenon of social and economic growth in Brazil, and development relationship as a factor of poverty elimination.

Keywords: Social-Economic Development; Extrafiscality; Economic order.

INTRODUÇÃO

A construção do ordenamento jurídico brasileiro vigente apresenta, como um dos objetivos primordiais da República Federativa do Brasil, conforme disposição do artigo 3º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/88), a erradicação da pobreza e da marginalização como forma de reduzir as desigualdades sociais e regionais, com fundamento em outro dispositivo, qual seja, o artigo 1º, inciso III, que determina o respeito à dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos.

Nesse contexto, verifica-se a essencial convergência entre uma efetiva concretização dos objetivos fundamentais em que se constitui o Estado Social Democrático de Direito no Brasil, e a tributação decorrente de um Sistema Tributário Nacional que a elenca como mecanismo arrecadatório, bem como mecanismo fomentador na estimulação do crescimento econômico.

Na contemporânea conjuntura socioeconômica brasileira, primordialmente a partir dos anos de 1990, constata-se que o desenvolvimento social não está acompanhando, de forma paralela, ao crescimento econômico experimentado pela República brasileira, a partir da inserção do Plano Real e do fortalecimento de suas estruturas a nível internacional. Assim, a a disparidade entre ambos os setores apenas demonstra um desequilíbrio de investimentos, bem como de regulação das políticas públicas que poderiam paralelamente incrementá-los.

Portanto, tem-se o questionamento: qual seria a contribuição da tributação, enquanto mecanismo de arrecadação e de desenvolvimento socioeconômico, para a diminuição dessa disparidade? E, ainda, de forma efetiva, como poderia ser implementado o disposto nos objetivos e nos fundamentos do vigente texto constitucional brasileiro?

Observa-se, sobremaneira, a responsabilidade do Estado brasileiro na tributação, de modo a utilizá-la como forma de viabilizar, fomentar e concretizar o desenvolvimento socioeconômico. Assim, no desenvolvimento da consecução dos interesses coletivos, tem-se o instituto da extrafiscalidade como uma das possibilidades para consecução dos objetivos e, ainda, para a prossecução do interesse público.

A tributação torna-se uma questão central, e a extrafiscalidade o instrumento de concretização e realização social e de bem-estar, constituindo uma importante

ferramenta na valorização do ser humano e na construção de uma sociedade economicamente equilibrada.

Almeja-se responder a esses questionamentos neste estudo, que faz uma análise acerca da Ordem Econômica constitucional, como fundamento da atividade econômica do Estado brasileiro, de forma a propiciar um ambiente de desenvolvimento econômico estável, estática e dinâmica, por intermédio de uma tributação sustentável, e da extrafiscalidade como instrumento fomentador do desenvolvimento econômico e social.

Para tanto, utilizar-se-á de uma metodologia pautada em pesquisa bibliográfica, com análise descritiva-analítica de diversos posicionamentos doutrinários e, em seguida, com uma abordagem eminentemente qualitativa, porquanto a tarefa é humanística, tem-se a concretização do escopo de estudo, qual seja, o de identificar, analisar e reger os institutos no ordenamento jurídico em face da experiência administrativa e tributária brasileira.

1. A ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 1988: EM BUSCA DA CONCRETIZAÇÃO DOS OBJETIVOS E FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

Com fundamento na dignidade da pessoa, como valor fundamental para a construção de uma República Federativa que almeja aprimorar o desenvolvimento nas mais diversas searas, sejam estas políticas, social, econômica e jurídica, o Estado Social-Democrático brasileiro passa a considerar ser o humano, em todas as dimensões, como elemento determinante.

Nesse contexto, o Estado brasileiro adota uma estrutura que almeja o bem-estar social e o desenvolvimento humanístico, e coloca o ser humano como centro do universo jurídico-constitucional, reconhecendo que um dos fins do Estado é proporcionar as condições mínimas para que as pessoas tenham dignidade (HOLANDA, 2014, p. 121).

Para que se possa exercer um respeito adequado à dignidade da pessoa, adota-se como elemento mínimo de condições uma reestruturação da função transformadora da atividade estatal, em que a Administração Pública deve contribuir para as realizações no campo do direito econômico, bem como contribuir com o desenvolvimento social.

Nesse ínterim, descreve Eros Roberto Grau que a Ordem Econômica brasileira é como “o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica” (GRAU, 2008, p. 53). Por sua vez, assevera Paulo Bonavides que os preceitos constitucionais detêm ampla relação com os direitos econômicos, e, conseqüentemente, implicam em uma garantia que possa dar estabilidade às situações jurídicas criadas pelo legislador (BONAVIDES, 1989, p. 230).

Portanto, verifica-se que a intervenção do Estado na ordem econômica não significa, unicamente, que o Estado assumirá para si todos os setores da economia. Mas, outrossim, que poderá realizar, estimular ou inibir procedimentos com o fim de atender as demandas econômicas.

A atividade estatal na Ordem Econômica, ao almejar direcionar o comportamento das empresas, por exemplo, é uma das diversas formas de intervenção do Poder Público

na economia e no mercado. Assim, há a possibilidade de a atividade intervencionista ser realizada em vários setores, desde o implemento do turismo, com o incentivo fiscal às empresas que se instalarem em sua área de abrangência.

Como observa Luis Roberto Barroso, cabe ao Poder Público, na persecução do interesse público e na concretização de seus objetivos estimular “comportamentos da iniciativa privada que conduzam a esses resultados, oferecendo vantagens fiscais, financiamentos, dentre outras formas de fomento” (BARROSO, 2008, p. 16).

O fomento pelo Poder Público poderá ocorrer no intuito de desenvolver a economia e, conseqüentemente, criar postos de trabalhos com aumento efetivo da renda do cidadão, pode incentivar o comportamento, seja por indução, por participação, ou por absorção, condicionando e incentivando a atividade econômica (GRAU, 2008, p. 147).

Apesar da atuação econômica ter sido quase que integralmente mitigada para o meio empresarial, o Estado, enquanto agente econômico, pode, por meio da regulação econômica, atuar em na economia com o fim de atender as demandas sociais (CLÈVE, 2009, p. 211).

O Estado em sua atuação tributária pode, conforme Paul Singer, estimular “novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico”, e que esse objetivo almejado “deve ser a criação de novas formas de organização da produção com lógica incluídora, ou seja, que ofereça a chance real de trabalhar com autonomia e de ganhar um rendimento suficiente para ter um padrão de vida digno”. A atividade econômica do Estado deve assegurar o desenvolvimento, deve ser um instrumento de mudança social (SINGER, 2012, p. 124).

Verifica-se que o objetivo constitucional fundamental de erradicar e reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme dispõe o artigo 3º, inciso III, da CRFB/88, está plenamente respaldado no *caput* do artigo 170 do texto constitucional, em que a “[...] ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de adoção de políticas públicas como possibilidade de intervenção do Estado para direcionar ao patamar elementar de direitos. O Estado deve operar como mecanismo de ação da sociedade, que visa “à equalização de condições sociais para fortalecimento dos cidadãos até o ponto em que se tornem aptos ao desenvolvimento político e econômico” (POMPEU; ANDRADE, 2011, pp. 8015-8016).

O respeito às liberdades, à dignidade, ao trabalho, dentre outros, deve sempre ser observado e realizados esforços para o crescimento nacional de forma equitativa, de modo a assegurar condições adequadas para o fator humano e econômico.

2. O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL BRASILEIRO E NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

A perspectiva constitucional brasileira, na consecução dos objetivos que deve atender, almeja que o crescimento da nação seja sustentável e próspero, tanto socialmente como economicamente. A aplicação de um sistema econômico, em consonância

com os ditames constitucionais e com o escopo concretizar os anseios para uma sociedade justa e equilibrada, com trabalho, renda e respeito aos próximos, consistem em estrutura basilar do Estado Social Democrático no Brasil.

Esta, inclusive, é a própria essência da criação do Estado, qual seja, a de atender aos anseios do grupo social que cederam parcela de seu poder para gerar as bases estatais, como objetivo de se desenvolverem equilibradamente. Assim, conforme lição de Alfredo Augusto Becker, é dever do Estado, do qual não poderá afastar-se, a busca constante de uma sociedade justa como própria emanção de seus objetivos que o constituíram, quais sejam: a pluralidade de indivíduos, o bem comum e a igualdade, juntamente com a capacidade de agir, são os elementos criadores e unificadores (BECKER, 2013, pp. 214-216).

O interesse econômico impulsiona a atuação do ser humano na sociedade, atraindo para si todos os meios possíveis para realizar a atividade de forma eficaz e lucrativa (SENTO-SÉ, 2001). Entretanto, observa Celso Furtado que o desenvolvimento alcançado por meio das novas técnicas não pode ser alheio ao desenvolvimento social, não bastando somente o incremento tecnológico, mas sim beneficiar o maior número de pessoas possíveis (FURTADO, 2000, pp. 38-39).

Os Estados necessitam conciliar os interesses humanos, sociais e econômicos da população, priorizando os interesses públicos em detrimento dos interesses privados. Tal importância se verifica, porque o Estado tem o dever de garantir o mínimo. Em outros termos, são necessárias políticas sociais efetivas, que protejam o cidadão de forma aceitável à condição humana, ou seja, à dignidade humana, devidamente alicerçada no ordenamento jurídico nacional. O conhecimento é fator preponderante para uma nação desenvolver-se; o desenvolvimento social deve estar em equilíbrio; e o rompimento com o individualismo é fundamental para assumir uma posição de igualdade coletiva (POMPEU, 2009, pp. 142-143).

Ressalte-se, ainda, lição de Cristina Queiroz, quando, nesse sentido, sustenta que faz-se necessário determinar “o grau de vinculação do legislador aos direitos fundamentais, nestes incluídos os direitos fundamentais de natureza econômica, social e cultural”, ou seja, que, para o Estado conciliar os interesses humanos, o legislador deve inserir a legislação no âmago de uma teoria de direitos fundamentais constitucionalmente adequados (QUEIROZ, 2006, p. 79).

O desenvolvimento social equilibrado deve vir acompanhado de políticas de proteção, não somente para a coletividade, que sofre os efeitos das políticas de mercado, mas para “salvar o sistema de mercado de suas tendências antropofágicas, criar mais espaço doméstico para a política e permitir ao mundo uma taxa de crescimento mais elevada” (KUTTNER, 2004, p. 35).

O desenvolvimento deve ocorrer com políticas sociais e econômicas voltadas para o desenvolvimento do mercado, mas a presença do Estado é inevitável como forma de equilíbrio entre lucros e distribuição de riquezas, “conciliando por fim o humano ao nacional”. O Estado enfraquecido não pressupõe desenvolvimento humano, mas cria um campo apropriado para o abuso e a exclusão social (POMPEU, 2009, p. 144), uma vez que a evolução da política econômica deve sofrer ajustes, de maneira que a ordem se estabeleça racionalmente, livre e humana (CHOMSKY, 2003, pp. 21-22).

A evolução econômica e social é uma constante dos tempos; os diversos modelos econômicos que surgiram não permaneceram eternizados, sendo criadas formas de desenvolvimento econômico. É exigido do Estado e da empresa o fortalecimento econômico e social. Um novo modelo econômico, onde exista o lucro, o desenvolvimento tecnológico, e o respeito ao cidadão deve ser uma nova realidade, em razão de que o “[...] novo desenvolvimento é obra coletiva nacional que conta com instituições políticas e econômicas voltadas para o funcionamento dos mercados, mas que promovem desenvolvimento econômico e social” (POMPEU, 2009, p. 145).

A ideia de desenvolvimento de Amartya Sen está intimamente ligada não somente ao crescimento econômico, mas também pelo desenvolvimento social, uma vez que, para este, “o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2000, p. 29).

A economia, por sua vez, deve ser o meio de efetivação da dignidade do homem, e criar condições para que exista o crescimento econômico e o desenvolvimento social, para atender, ao mesmo tempo, as necessidades do capital e do social como meio de elevação social.

Deve ser observado que o desenvolvimento econômico sem o respeito à dignidade do ser humano, enfraquece o sistema democrático de proteção ao indivíduo, devendo ser questionado se a busca do equilíbrio está em perfeita sintonia (NUNES, 2003, p.116).

Demonstra Francis Fukuyama que, para a existência de equilíbrio entre desenvolvimento social e econômico, é necessário que as instituições econômicas sejam fortes e o Estado seja eficaz no desempenho de suas atividades. Dessa maneira, as possibilidades de êxito entre o desenvolvimento econômico e social serão maiores. A ideia de crescimento econômico e social sempre deve remeter à preservação do princípio da dignidade humana (FUKUYAMA, 2005, pp. 25-26).

Nesse sentido, o desenvolvimento econômico não tem como prosperar sobre o Estado enfraquecido e sobre a exploração da população, o “[...] Estado deve realizar a conciliação dos fins republicanos, a efetividade dos direitos sociais como patamar mínimo de igualdade com os interesses do desenvolvimento” (POMPEU, 2008, p. 15).

O desenvolvimento tem como condição, a efetivação dos direitos sociais, a formação de uma sociedade, e conseqüentemente, de uma democracia. Tem seu desempenho prejudicado, quando os cidadãos não possuem sua verdadeira emancipação, seja cultural, seja econômica ou social. Os direitos sociais quando concretizados, são redutores da desigualdade. O esforço contínuo do Estado e das instituições deve ser a força motriz desse desenvolvimento, como forma de afirmação social e econômica da população.

3. O ESTADO E OS TRIBUTOS COMO FORMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: A CONSTRUÇÃO DE UMA TRIBUTAÇÃO RESPONSÁVEL

O desenvolvimento econômico deve, conforme ressaltado anteriormente, acompanhar o desenvolvimento social, mantendo, quando possível, o equilíbrio entre seus interesses. Se não fosse assim, qual seria o objetivo de estimular a produção, a partir de um Estado menos intervencionista, ao flexibilizar os direitos sociais?

Certamente, deve haver um objetivo nesta ação, pois, tal como analisar Luiz Carlos Bresser-Pereira, verifica-se que o papel do Estado, na promoção da riqueza das nações, concentra-se na própria organização ou aparelho Estatal, bem como na forma como é gerido. E é utilizando-se das lições de Mancur Olson, que é possível responder àquele questionando, utilizando-se da metáfora criminal e da relação do Estado com a prosperidade (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 115).

Como ensina Luiz Carlos Bresser-Pereira (2005, p.4) “embora o criminoso individual tenha preferência por uma sociedade mais rica, da qual poderá furtar ou roubar mais, e saiba que seu furto desorganizará a sociedade, nem por isso ele deixará de agir criminalmente, já que o ganho que teria por não agir assim seria uma parcela ínfima do ganho social daí derivado” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 4).

Nesse sentido, Luiz Carlos Bresser-Pereira demonstra que o Estado é o bandido estacionário, pois diferente do bandido itinerante que no momento em que se esgotam as possibilidades, muda-se para outra região, o estacionário tem “interesse na prosperidade da população para dela poder mais roubar, e sabe que seu monopólio sobre o crime, ao afastar outros criminosos, garante segurança e aumenta sua capacidade de poupar e investir”. Dessa maneira, o bandido estacionário se utiliza do equilíbrio, entre roubo e produção, pois sabe que não pode esgotar as possibilidades de forma que inviabilize a produção e conseqüentemente inviabilize a captação do “imposto-roubo”, pois esse “imposto passa a desestimular a produção e sua receita começa a diminuir ao invés de aumentar”. Por isso, a importância do equilíbrio das relações entre produção e taxaço (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 116).

Assim, uma tributação considerada sustentável seria aquela realizada com a finalidade de atender aos fins basilares de sua existência, cujo conteúdo dessa relação é o bem comum. Portanto, a tributação a cada indivíduo seria realizada em uma igualdade geométrica e proporcional, de modo a garantir a prosperidade à sociedade, promovendo o equilíbrio e a sobrevivência do indivíduo enquanto ser tributável. O Estado, ao garantir a sua própria sobrevivência, não deve cercear os direitos individuais ao realizar uma tributação excessiva até mesmo confiscatória que impeça o crescimento e o desenvolvimento (BECKER, 2013, pp. 318-319).

Esta posição é corroborada por Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça e Saulo Nunes de Carvalho Almeida, para os quais os tributos “não apenas podem, mas devem possuir uma função extrafiscal, ou seja, uma função socioeconômica, de acordo com os princípios constitucionais tributários a serem perseguidos por um Estado Democrático de Direito”. Nesse sentido, deve ser entendido que a extrafiscalidade como sendo um princípio oriundo de nosso Sistema Tributário, “não sendo correta a limitação da finalidade dos tributos a um papel meramente arrecadatório” (MENDONÇA; ALMEIDA, 2011, p. 679).

A compulsoriedade ao pagamento de tributos, conforme disposição expressa do artigo 3º do Código Tributário Nacional brasileiro, a Lei de nº. 5.172, de 1966: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Condiciona-se, assim, ao pagamento de tributos, e, por vezes, se confunde com a própria criação do Estado, em que cada um cede sua parcela de poder e, assim, a sua

capacidade para contribuir para o bem comum. A tributação deve ser responsável, de modo que a igualdade no pagamento dos tributos respeite a capacidade de cada indivíduo.

4. A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

O Estado, conforme lição de Alfredo Augusto Becker, no uso das atribuições que o constituíram, e no escopo para o bem comum, para proporcionar a “felicidade material e espiritual”, emerge a utilização da tributação para fomentar o desenvolvimento econômico, para isso pode se utilizar da extrafiscalidade para estimular ou inibir comportamentos. Assim, direciona a necessidade de instalação e produção com benefícios e incentivos fiscais para atendimento dessa aspiração humana. Assevera ainda que o Estado tem uma “dupla tarefa no direito tributário: agente revolucionário e financiador da revolução social”. Verifica-se, portanto que o Estado se utiliza da extrafiscalidade como meio indutor para promoção do desenvolvimento (BECKER, 2013, pp. 621-624).

Os “efeitos da tributação sobre a redistribuição do capital e da renda, na formação das classes sociais”, já eram percebidas desde a formação dos Estados para o custeio das despesas públicas, mas o finalismo dessa arrecadação como instrumento de “intervenção estatal no meio social e na economia privada” não poderá mais ser ignorado deve haver a coexistência entre ambos, em maior ou menor incidência (BECKER, 2013, pp. 628-630).

Verifica-se que a atividade financeira do Estado possui uma natureza extrafiscal, como forma de atender as políticas econômicas e sociais com vistas a modificar e criar condições para que o interesse público seja efetivado por meio de estímulos, tais como benefícios ou incidência de condições mais onerosas.

Afirma Hely Lopes Meirelles que a extrafiscalidade seria “a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade”, seria, portanto, a capacidade do Estado para a consecução da finalidade social “através da maior ou menor imposição tributária” (MEIRELLES, 1993, p.151).

Nesse sentido, Hugo de Brito Machado defende que o objetivo do tributo foi de “carrear recursos financeiros para o Estado”, verifica-se que, hodiernamente, é utilizado para interferir na economia “estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo finalmente os efeitos mais diversos na economia” (MACHADO, 1999, 130).

O Estado, ao exercer a extrafiscalidade, busca realizar o “ir e vir” do bem comum na “relação constitucional da sociedade humana”, e intervém nas relações econômicas de modo a fomentar o desenvolvimento (BECKER, 2013, p.180).

Alfredo Augusto Becker afirma que o Estado não é algo que “está”, mas sim algo que “continua” numa perpétua reafirmação de sua realidade. Assim o IR ao bem comum e este VIR do bem comum, ligando todos os indivíduos a um e cada um a todos os demais, é precisamente uma relação, é a relação genética de um Ser Social; é a relação

constitucional de uma sociedade humana. Neste momento, vê-se, com os olhos do intelecto, a relação constitucional do Estado (BECKER, 2013, pp. 180-185).

4.1 A EXTRAFISCALIDADE E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Demonstrado o conceito de extrafiscalidade e sua utilização no escopo do Estado para o bem comum, bem como a capacidade deste em intervir nas relações da ordem econômica, temos que a atividade econômica deve ser realizada por particulares, mantendo a liberdade da atuação da iniciativa privada. Mas não impedindo a atuação estatal para assegurar a existência digna e evitar abusos, contribuindo assim a redução das desigualdades regionais e sociais.

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao instruir o artigo 170 dentro dos ditames da justiça social, almeja a concretização de seus fundamentos e objetivos. Como explana Konrad Hesse, a constituição não é apenas a expressão do ser, mas também expressa o dever ser, para o alcance real das necessidades humanas e não só contemplado o seu substrato espiritual (HESSE, 1991, p. 15).

Konrad Hesse assevera que a Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. Determinada pela realidade social e ao mesmo tempo determinante em relação a ela, não se pode definir como fundamental nem a pura normatividade, nem a simples eficácia das condições sociopolíticas e econômicas. A força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferenciadas; elas não podem, todavia, ser definitivamente separadas ou confundidas (HESSE, 1995, p. 15).

Dessa forma, ao inserir princípios norteadores, busca o texto constitucional direcionar e prover o máximo de eficácia à própria Constituição, pois direciona as diretrizes para cumprimento, tanto para evitar distorções na execução pelo Estado como deixar claro as possibilidades de sua atuação, criando um mecanismo de defesa da própria iniciativa privada contra a má aplicação dos princípios informadores.

O Poder Público, por sua vez, em decorrência destes princípios, pode intervir de diversas maneiras, como na aplicação do princípio da Soberania nacional, previsto no artigo 170, inciso I, da CRFB/88. Citem-se, como exemplos: a) quando a União tributa, com alíquotas diferenciadas, e com mitigação às limitações ao poder-dever de tributar, alguns produtos importados, por intermédio do Imposto sobre Importação – II; b) quando poderá, se necessário for, instituir impostos extraordinários no caso de guerra externa, em decorrência da competência extraordinária para tanto, prevista no artigo 154, inciso II do texto constitucional; c) como respeito à função social da propriedade, a União poderá vir a majorar alíquotas sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, para aquelas propriedades improdutivas; ou até mesmo d) desapropriando a propriedade privada quando se observa o não atendimento da função social.

Não obstante, a extrafiscalidade pode ser observada na defesa do meio ambiente, onde cabe ao Estado garantir a defesa com fins de evitar a degradação ambiental. Assim, em busca da redução das desigualdades conforme expressa o artigo 170, inciso

VII da CRFB/88, e no atendimento dos objetivos da República, vem a atuação extrafiscal impulsionar o desenvolvimento de modo a reduzir a pobreza e incentivar a instalação de indústrias e empresas de pequeno porte para o pleno emprego. Inclusive podemos observar na criação de benefícios fiscais para empresas que se instalem fora dos grandes centros.

O fomento ao desenvolvimento deve sempre ser objetivo constante do Estado, ao intervir nas relações econômicas cria-se uma proteção contra as possíveis tendências autofágicas do mercado. Revela-se que o mínimo de proteção é salutar. A garantia do patamar básico de segurança aos direitos sociais deve ser efetivada, permitindo uma existência em condições mínimas de dignidade.

4.2 A EXTRAFISCALIDADE E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Os resultados da atuação do Estado na economia atendem ao preceito constitucional de desenvolver o País, eliminar as desigualdades regionais e reduzir a pobreza, como cumprimento do núcleo fundamental do pensamento econômico para o desenvolvimento social.

Em um Estado Social Democrático, a pobreza não pode encontrar ambiente favorável. Pelo contrário, há de se investir no afastamento de condições favoráveis à pobreza e ao encarecimento do acesso aos meios condizentes para o desenvolvimento humano, a partir dos parâmetros da dignidade da pessoa.

Demonstra Francisco Diniz (2014) que a evolução econômica contribuiu para o desenvolvimento humano, gerando mudanças no padrão de vida da população, e ainda, que o nível de vida das populações jamais concebeu uma evolução tão favorável e veloz quanto aquela ocorrida na década dos anos 2000. Assim, verifica-se que, anteriormente, no início do século XIX, as mudanças econômicas eram quase imperceptíveis, quando não inexistentes, e que a maior parte da população tinha expectativa de vida reduzida, e sem qualquer perspectiva de melhora, em comparação com a mesma condição em que haviam nascido. Somente a partir de meados do século XIX, o crescimento econômico emergiu, promovendo mudanças para um padrão de vida diferenciado, e conseguindo as populações duplicar o seu rendimento *per capita* numa só geração (DINIZ, 2014, p. 51).

Não se pode olvidar de que, em alguns momentos, o crescimento econômico acompanha o desenvolvimento humano. O desenvolvimento não é acúmulo e aumento da produtividade macroeconômica, “mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade” (FURTADO, 2004, p. 486).

A economia deve ser o meio de efetivação da dignidade do homem. Deve criar condições para que exista o crescimento econômico e o desenvolvimento social, devendo atender ao mesmo tempo às necessidades do capital e do social como meio de elevação social (HOLANDA, 2014, p. 78).

A importância da extrafiscalidade está justamente em limitar a atuação da iniciativa privada de modo que respeitem o disposto na ordem constitucional. Evitando um estado de selvageria e de ausência de proteção ao trabalhador e ao trabalho. Nesse sentido, Arion Sayão Romita confirma que, nas relações de trabalho, mesmo entre

particulares, existe a necessidade de garantir a dignidade do trabalhador, pois, nas hipóteses em que estiver ameaçada ou que comportem abusos de poder, há o “consenso em torno da incidência direta e imediata dos direitos fundamentais” como forma de garantir o trabalho e a renda (ROMITA, 2012, p. 201).

As políticas, sobretudo as voltadas para a dignificação do trabalho com acesso à renda são meio fundamentais para que o trabalhador saia da linha de pobreza, sendo o desenvolvimento a chave para que se elimine uma das causas de violação dos direitos fundamentais do cidadão.

CONCLUSÃO

Apresentados os aspectos do estudo, com pertinência crítica e valorativa, reafirma-se a centralidade e a importância da tributação instrumento para a concretização das potencialidades humanas e como fomentadora do desenvolvimento social, proporcionando a harmonia entre o crescimento econômico e social.

O Estado Social Democrático não tem convivência pacífica com os extremos, ou seja, não permite a possibilidade de desigualdades de modo a tornar incompatíveis os objetivos democráticos. Cabe ao Poder Público, no limite de suas competências e potencialidades buscar continuamente o progresso econômico e social, sempre direcionado para o atendimento do interesse coletivo de forma a contribuir para o crescimento e fortalecimento enquanto Estado democrático de direito.

A atuação do Estado na economia não teria somente um aspecto de dever, mas um direito do administrado com o fim de obter um desenvolvimento econômico e social, através de intervenções no domínio econômico, afim que crie condições para o crescimento da economia e o desenvolvimento social.

Em sua atuação no domínio econômico, pode o Estado, por intermédio da extrafiscalidade promover o bem-estar e o desenvolvimento do País, além de criar uma articulação com a economia de livre mercado, podendo, portanto se utilizar das regras mercadológicas nos serviços públicos e principalmente nas atividades de fomento, com a finalidade de atender os próprios interesses constituidores do Estado, estimulado ou inibindo a atuação da iniciativa privada para a promoção do desenvolvimento de forma equilibrada.

Importante ressaltar que a tributação não é somente a mera expressão do poder do Estado sobre os administrados, e não é somente para garantir o seu próprio funcionamento. Possuindo outras atribuições, o Estado através da tributação, deve fomentar o desenvolvimento tanto econômico quanto social, deve haver a convergência das atribuições do Estado com o fim de concretizar os fundamentos de sua própria constituição, estimulando e criando condições para uma sociedade justa.

A extrafiscalidade utilizada pelo Estado para intervenção na economia cria condições e proteção para o próprio mercado e indica qual o interesse nacional a ser perseguido, de modo que o desempenho na economia seja favorável e fortalecendo o desenvolvimento humano e atendendo as necessidades do capital.

Do exposto, a contribuição do Estado, através da tributação é fator primordial no desenvolvimento. Seria a extrafiscalidade o instrumento a redução da pobreza, e

crescimento da economia. A intervenção na economia através da extrafiscalidade é peça fundamental na complexa máquina estatal, e, portanto, o seu desenvolvimento de cunho social e econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 14, maio/junho/julho, 2008.
- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2013.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília, DF: OAB, 1989.
- BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos. Instituições, Bom Estado, e reforma da gestão pública. *In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, mar. 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 1º maio 2016
- CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas?**. Trad. de Pedro Jorgensen Jr.. 3ª ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2003.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. O controle da constitucionalidade e a efetividade dos direitos fundamentais. *In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- DINIZ, Francisco. Crescimento/desenvolvimento econômico: do otimismo do Século XX às incertezas do Século XXI: *In: POMPEU, Gina Vidal Marcílio (coord.). Direito Constitucional nas relações econômicas: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.
- FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento** – Enfoque histórico-estrutural. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- _____. Os desafios da nova geração. *In: Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 4, pp. 483-486, out./dez. 2004.
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2008
- HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Trad. e rev. de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.
- HOLANDA, Marcus Mauricius. **Análise constitucional do acesso ao trabalho digno, como instrumento do desenvolvimento econômico e social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

KUTTNER, Robert. O papel dos governos na economia global. In: HUTTON, Will; GIDDENS, Anthony. **No limite da racionalidade**. Trad. Maria Beatriz de Medina. São Paulo: Record, 2004.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 16.ed., São Paulo: Malheiros, 1999

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. Atualizada por Izabel C. L. Monteiro e Yara D. P. Monteiro. São Paulo: Editora Malheiros, 1993.

MENDONÇA, Maria Lirida Calou de Araújo e; ALMEIDA, Saulo Nunes de Carvalho. A extrafiscalidade tributária como mecanismo de concretização do direito fundamental à educação. In: **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, pp. 678-704, jul./dez. 2011.

NUNES, Antonio José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. O Estado, a constituição e a economia. In: ____ (Org.). **Estado, constituição e economia**. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz, 2008.

____. O retorno do Estado-Nação na geografia da mundialização. In: ____ (Org.). **Atores do desenvolvimento econômico e social do século XXI**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009.

____; ANDRADE, Mariana Dionísio de. AYN RAND revisitada e a materialização dos direitos sociais. In: **Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011.

QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2012.

SENTO-SÉ, Jairo Lins de Albuquerque. **Trabalho escravo no Brasil na atualidade**. São Paulo: LTr, 2001.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. 8ª ed. São Paulo: Contexto, 2012.

RECEBIDO EM: 12/12/2017 APROVADO EM: 02/03/2018
--