

## A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PELO ESTADO FISCAL: Função social dos tributos

Daiana Malheiros de Moura<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente estudo tem como objetivo fazer uma abordagem da função social do tributo, isto é, o tributo como instrumento de política pública para a efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado Contemporâneo. A função social do Estado consiste na busca do bem comum, que é representado pela soma dos direitos fundamentais, os quais se refletem na dignidade da pessoa humana. Pretende-se pensar nos tributos como mecanismos que possibilitem que ele atenda a sua função através da implementação de políticas públicas capazes de permitir aos cidadãos o alcance aos direitos fundamentais. Para tanto, num primeiro momento aborda-se a função social dos tributos, demonstrando exemplos dessa função nos tributos e por fim uma abordagem dos tributos como instrumentos de políticas públicas enquanto mecanismos capazes de garantir a efetivação dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Função social, políticas públicas, tributos.

### ABSTRACT

This study aims to make an approach to the social function of the tax, ie the tax as an instrument of public policy for the enforcement of fundamental rights by the Contemporary State. The social role of the state is in the pursuit of common good, which is the sum of fundamental rights, which are reflected in the dignity of the human person. The intention is to think of taxes as mechanisms that enable it to meet its function through the implementation of public policies that allow citizens the scope of fundamental rights. For this, at first addresses the social function of taxes, demonstrating examples of this function in taxes and finally an approach taxes as instruments of public policy as mechanisms to ensure the enforcement of fundamental rights.

Key-words: Social function, public policies, taxes.

### 1 - Introdução

O Estado Contemporâneo tem função eminentemente social, é o Estado das prestações, incumbe a ele garantir e preservar os direitos de seus cidadãos, bem como agir em favor de toda a Sociedade na busca do bem comum, que é representado pela soma dos direitos fundamentais.

Dentre os direitos fundamentais que o Estado tem o dever de garantir, destacamos o direito a dignidade da pessoa humana, que consiste no princípio maior do Estado Democrático de Direito, visto que a efetivação de tal princípio

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação *Strictu Sensu* – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS, Coordenadora do Curso de Direito da UNIC Rondonópolis/MT, e-mail: [daiana.moura@kroton.com.br](mailto:daiana.moura@kroton.com.br)

garante a pessoa o direito a uma vida digna que só se reflete diante de condições mínimas de subsistência, ou seja, através da efetivação de direitos fundamentais como o direito à vida, a saúde, a educação, a moradia, dentre outros imprescindíveis.

O Estado tem o dever de garantir ao indivíduo o acesso aos direitos que lhe são concedidos, para tanto necessita de uma estrutura que lhe permita agir em defesa dos direitos dos seus cidadãos, conseqüentemente, para manter essa estrutura necessita de recursos financeiros e esses são obtidos pela imposição de tributos, assim manifesta-se o Estado Fiscal.

É por meio da imposição de tributos que o Estado obtém recursos para atingir seus fins, a isso se denomina função fiscal dos tributos, entretanto a função fiscal não é a única função que pode ser exercida pelos tributos, não se limitam a amealhar recursos para o Estado, possuem uma função que vai além dos objetivos meramente arrecadatários, a essa função dos tributos se denomina função extrafiscal, que consiste em o Estado fazer uso dos tributos para estimular ou inibir determinadas condutas, por meio de intervenção no domínio econômico e social.

A função extrafiscal dos tributos pode ocorrer através do aumento, diminuição ou progressividade de alíquotas, da concessão de isenção, incentivos e benefícios fiscais, bem como vários são os tributos usados com essa finalidade, dentre eles destaca-se os impostos, nos quais a maior incidência do uso extrafiscal, uma vez que são tributos não vinculados, o que facilita o uso extrafiscal.

Nesse contexto se busca a extrafiscalidade como mecanismo capaz de implementar políticas públicas tributárias que visem à efetivação dos direitos fundamentais.

As políticas públicas são mecanismos de ação do governo e é por meio delas que ele atende as demandas da sociedade. Assim, os tributos “surgem” como instrumentos de políticas públicas que visam garantir os direitos fundamentais, ou seja, como meio de efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado.

## **2 – Função social dos Tributos: extrafiscalidade**

O Estado tem o dever de garantir ao indivíduo o acesso aos direitos que lhe são concedidos, para tanto necessita de uma estrutura que lhe permita agir em

defesa dos direitos dos seus cidadãos, conseqüentemente, para manter essa estrutura necessita de recursos financeiros e esses são obtidos pela imposição de tributos, assim manifesta-se o Estado Fiscal.

Segundo Martins (2002, p. 34) o Estado, com fundamento em sua soberania, exige que seus cidadãos transfiram parte de seus rendimentos para que possa custear as despesas com a realização da sua finalidade, uma vez que tem custos para manutenção de seus fins, que consistem, entre outros, na manutenção de repartições públicas, no pagamento de seus funcionários, limpeza das ruas, segurança pública etc. Assim, é através do tributo que obtém receita para custear os seus gastos. “O poder de tributar do Estado consiste justamente em uma parcela de soberania estatal, de poder exigir tributo dentro do seu território.”

Os tributos se constituem na forma que o Estado tem de arrecadar receitas que lhe possibilite formar a estrutura capaz de garantir aos seus cidadãos o direito de viver com dignidade, ou seja, que possibilite que tenham acesso aos direitos fundamentais e conseqüentemente realizar a sua função social.

Desse modo, o sustento da atividade estatal se dá mediante a arrecadação de tributos, o Estado Contemporâneo é marcado pela característica de Estado fiscal, significando “uma separação fundamental entre estado e economia e a conseqüente sustentação financeira daquele através da sua participação nas receitas da economia produtiva pela via do imposto” (Nabais, 1998, p. 196).

Para Gouvêa “[...] a tributação tem dupla finalidade: a) auferir recursos para que o Estado subsista; e b) garantir a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos, os verdadeiros fins do Estado.” (2006, p. 38).

É através da imposição de tributos que o Estado obtém recursos para realizar a sua função social, por este motivo o exercício da tributação é fundamental aos interesses do Estado, veja-se o que leciona Coêlho (2003, p. 37):

O poder de tributar, modernamente, é campo predileto de labor constituinte. A uma, porque o exercício da tributação é fundamental aos interesses do Estado, tanto para auferir as receitas necessárias à realização de seus fins, sempre crescentes, quanto para utilizar o tributo como instrumento extrafiscal, técnica em que o Estado intervencionista é pródigo.

O Estado faz uso da tributação para obter recursos necessários à consecução do seu fim, que, como já mencionado, é o bem comum, representado pela soma dos

direitos fundamentais, compreendidos pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

Os tributos são prestações obrigatórias compulsórias exigidas pelo Estado em função da sua soberania, tem como objetivo obter recursos para o funcionamento do Estado, é o mecanismo que o Estado detém para obter suporte financeiro necessário ao seu fim, que é o bem comum. Apesar de trazer a ideia de coerção na sua essência os tributos não têm caráter sancionatório, isto é, não podem ser vistos como uma sanção imposta em decorrência da prática de um ilícito.

Como já mencionado a função fiscal do tributo consiste na finalidade de amearhar recursos para o Estado fazer frente as suas despesas.

De acordo com Schoueri (2005, p. 01) o Estado Contemporâneo tem como característica ser a sua fonte de financiamento de origem predominantemente tributária, especialmente decorrente de impostos, tanto que menciona a expressão “Estado do Imposto”.

Para manter-se o Estado necessita de receita e essa é obtida através da imposição de tributos, toda a estruturação do Estado tem um custo, bem como para atingir o seu fim, que é o bem comum, o Estado necessita de recursos para atender as demandas da sociedade, são os tributos que fornecem esses recursos.

Rodrigues (2003, p. 902) leciona:

Quanto à fiscal, resta latente a idéia de arrecadação, buscando-se junto ao contribuinte os recursos necessários para o sustento da máquina estatal. Aqui, qualquer que seja a espécie tributária, a idéia é de amearhar junto ao bolso privado as somas que permitam às diversas esferas federativas (caso do Brasil) a manutenção de suas engrenagens executivas, legislativas e judiciárias.

Machado (2008, p. 67) afirma que quanto ao seu objetivo o tributo pode ser “fiscal quando seu principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros, para o Estado.”

Assim, a função fiscal dos tributos consiste em servirem estes como meio de arrecadação de receitas para custear a manutenção do Estado, bem como para que possa atender as demandas da sociedade.

Entretanto a função fiscal não é a única função que pode ser exercida pelos tributos, não se limitam a amearhar recursos para o Estado, possuem uma função que vai além dos objetivos meramente arrecadatórios, a essa função dos tributos se denomina função extrafiscal, que consiste em o Estado fazer uso dos tributos para

estimular ou inibir determinadas condutas, por meio de intervenção no domínio econômico e social.

A função extrafiscal dos tributos ganhou maior destaque a partir do momento em que o Estado passou a assumir maiores atribuições por força das carências e necessidades da sociedade, o que ocorreu com o advento do Estado Social. Para atender as demandas da sociedade faz uso de instrumentos políticos, econômicos e legais, nesse contexto o uso extrafiscal dos tributos ganha destaque e resulta em reflexões, tanto dogmáticas como pragmáticas (Berti, 2003, p. 34).

A extrafiscalidade é corolário do Estado Social e sua missão é criar condições para que o Poder Público tenha facilitada sua tarefa de preservar certos direitos que são de suma importância ao interesse público, que sempre deve preponderar sobre o interesse privado.

Segundo Gouvêa (2006, p. 46) “a extrafiscalidade impõe a tributação para que o Estado obtenha efeitos não arrecadatários, mas econômicos, políticos e sociais, na busca dos fins que lhe são impostos pela Constituição.”

O uso extrafiscal do tributo tem como princípio inspirador a supremacia do interesse público sobre o particular, isto é, o Estado usa o tributo com a finalidade de prestigiar determinadas situações tidas como social, política ou economicamente valiosas, com o objetivo de atingir fins distintos do arrecadatário, desse modo, privilegia determinadas situações em detrimento de outras, tendo como fundamento o princípio mencionado, os interesses particulares cedem espaço ao interesse da coletividade, permitindo que a segurança da sociedade seja resguardada (Gouvêa, 2006, p. 35).

Rodrigues (2003, p. 902) ao tratar do aspecto extrafiscal dos tributos leciona que seu objetivo é à busca do desenvolvimento social a partir, fundamentalmente da intervenção nos domínios econômicos e sociais, o qual pode ser efetivado através do fomento à produção, que pode gerar como consequência o aumento dos postos de emprego, ou de reconhecimento de parcelas da sua população que, em razão de seu alto grau de pobreza, devem ficar protegidas (via isenções) da incidência de determinados tributos.

A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que têm por finalidade principal ou dominante a obtenção de determinados resultados econômicos ou sociais, por meio do instrumento tributário.

Para Nabais (1998, p. 629):

A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas. Trata-se assim de normas (fiscais) que, ao preverem uma tributação, isto é, uma ablação ou amputação pecuniária (impostos), ou uma não tributação ou uma tributação menor à requerida pelo critério da capacidade contributiva, isto é, uma renúncia total ou parcial a essa ablação ou amputação (benefícios fiscais), estão dominadas pelo intuito de actuar directamente sobre os comportamentos económicos e sociais ou fomentando-os, ou seja, de normas que contêm medidas de política económica e social.

Assim, a função extrafiscal dos tributos tem como finalidade interferir na economia, ou seja, nas relações de produção e de circulação de riquezas, visando à consecução dos fins estatais, que se confundem com a efetividade dos direitos fundamentais.

Segundo leciona Gouvêa (2006, p. 135) a diversidade de tributos existentes em nosso sistema tributário, permite que haja uma universalidade de fontes de receitas tributárias e do mesmo modo, uma universalidade de efeitos não arrecadatários, decorrentes dos tributos.

Isso implica dizer que a extrafiscalidade pode se manifestar de várias formas, o autor aborda a extrafiscalidade num primeiro momento segundo o atual sistema tributário, fazendo referência à existência de dois elementos que diferenciam as figuras tributárias, são eles o fato gerador e a destinação dos recursos arrecadados, afirma que esses dois elementos estão sempre presentes em todas as exações tributárias (Gouvêa, 2006, p. 141).

Diante desses dois elementos o autor aborda a extrafiscalidade em cada um deles, com subsídio nos impostos e nas contribuições (sociais e interventivas), por entender que ambas tem maior relevância tanto na área jurídica como econômica.

Em relação ao fato gerador a extrafiscalidade se revela na situação onde há indução de comportamentos pela maior ou menor incidência tributária sobre as atividades humanas que o legislador elege como fatos geradores de tributos. O CTN elenca as seguintes categorias de fatos geradores: patrimônio, renda, produção e circulação e comércio exterior (Gouvêa, 2006, p. 144).

No que se refere à renda, segundo Gouvêa (2006, p. 148-151), a sua tributação permite efeitos extrafiscais, é o fato gerador de dois tributos, o Imposto sobre a

Renda (IR) (CF/88, art. 153, II)<sup>2</sup> e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (CF/88, art. 195, I)<sup>3</sup>, no caso do IR a extrafiscalidade se infere ao fato de o imposto poder incidir de forma progressiva, onerando quem auferir maior renda, já quanto a CSLL a extrafiscalidade está presente na seletividade, que permite que as contribuições onerem de forma diversa os contribuintes em virtude da atividade econômica desempenhada e a intensidade de mão-de-obra que empregam.

Quanto ao patrimônio, são tributos sobre o patrimônio o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

No que se refere ao ITR e ao IPTU a extrafiscalidade se revela na progressividade das alíquotas, visando o cumprimento da função social da propriedade, a propriedade improdutiva será mais onerada, de forma a inibir tal atuação.

No IPVA é possível efeitos extrafiscais mediante a manipulação de suas alíquotas e com o uso de mecanismos para onerar ou desonerar, com vistas a favorecer ou desfavorecer a propriedade de veículos, fazendo um juízo de seletividade, e ainda com alíquotas progressivas, incidindo mais duramente em veículos mais caros, que em veículos mais baratos (Gouvêa, 2006, p. 156).

O ITBI e o ITCD também ensejam algum efeito extrafiscal através da progressividade de alíquotas e da seletividade, porém de forma bastante tímida, segundo Gouvêa (2006, p. 154).

Em relação à produção, circulação e consumo, esse é o fato gerador que mais implica em receitas para os cofres públicos, Gouvêa (2006, p. 155) leciona:

*Por tributação sobre o consumo* compreende-se aquela que incide em alguma etapa do processo produtivo, mas que é totalmente repassado via preços ao consumidor final. *Por tributação sobre a circulação e a produção*,

<sup>2</sup> Art. 153. Compete a União instituir impostos sobre:

[...]

III – renda e proventos de qualquer natureza;

[...].

<sup>3</sup> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

[...]

aquela que não é juridicamente repassado para consumidor final. Aquele vai onerar apenas o consumo, este vai onerar o processo produtivo.

No caso desses tributos os efeitos extrafiscais são obtidos através da incidência de alíquotas diferentes para produtos concorrentes, alíquota zero ou alguma forma de exoneração que atinja apenas parte desses produtos. São tributos que incidem sobre o consumo o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o Imposto Municipal sobre Serviços (ISS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o Programa de Integração Social (PIS), as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE combustível e CIDE *royalties* (Gouvêa, 2006, p. 161).

Quanto à produção – operações financeiras têm elevada carga extrafiscal, os exemplos de tributos que tem esse fato gerador são o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e a já extinta Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

No IOF o caráter extrafiscal esta na possibilidade de flexibilização da manipulação da alíquota, concedida pela CF/88 e pelo CTN que possibilitam o afastamento dos princípios da anterioridade e a mitigação do princípio da legalidade (Gouvêa, 2006, p. 168).

E por último os tributos que têm como fato gerador o comércio exterior, são o Imposto de Importação (II) e o Imposto de Exportação (IE), que se apresentam como eficazes instrumentos de política econômica, sua função extrafiscal se revela na proteção e regulação do mercado interno, em face da concorrência internacional (Gouvêa, 2006, p. 170).

Abordada de forma sucinta a questão da extrafiscalidade no fato gerador, passamos agora a uma breve análise da extrafiscalidade na destinação do produto arrecadado.

Gouvêa (2006, p. 176) leciona:

De fato, a *extrafiscalidade nos tributos tem dois vieses*: um pertinente à *arrecadação*, que reside no *fato gerador*, outro pertinente à *destinação do tributo arrecadado*, que corresponde ao *aspecto finalístico do tributo*, voltado à realização dos fins do Estado e dos direitos fundamentais do cidadão.



Os efeitos extrafiscais nesses casos ficam limitados aos contribuintes possíveis do tributo, isso em relação ao fato gerador e no que diz respeito à finalidade das contribuições, também há delimitação subjetiva quanto aos destinatários da norma, que deve coincidir com o grupo de contribuintes ou com o grupo a ele relacionado (Gouvêa, 2006, p. 182).

Como exemplo de contribuições que exercem uma função extrafiscal temos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), as Contribuições para a Seguridade Social, as Contribuições para o PIS/PASEP, a CIDE combustíveis e a CIDE *royalites*.

Desse modo, conforme leciona Gouvêa (2006, p. 189-190) o nosso sistema tributário é baseado em dois elementos que permitem verificar variações nos efeitos extrafiscais dos tributos, são o fato gerador e a destinação específica do produto arrecadado. Assim:

Cada modalidade de fato gerador guarda potencialidade extrafiscal distinta. O efeito extrafiscal segundo o fato gerador relaciona-se, em regra, com a indução ou repressão de comportamentos, visando à consecução indireta dos fins do Estado. Nas contribuições, a extrafiscalidade decorre tanto do fato gerador, que nem sempre é rigidamente definido pela Constituição, havendo, assim, alguma liberdade legislativa quanto a destinação do produto arrecadado.

Ainda, Gouvêa (2006, p. 191) aborda a extrafiscalidade em relação aos institutos do Direito Tributário como as isenções, as imunidades, as reduções de alíquotas e de base de cálculo, os créditos presumidos, as restituições de tributos, as facilidades no cumprimento deveres formais (acessórios), as restituições de tributo, algumas compensações, fenômenos denominados de benefícios, alívios ou prêmios fiscais.

Nesse contexto o legislador extrafiscal seleciona um meio, que é o instituto tributário, para atingir um fim valorizado pela CF/88, isso ocorre principalmente nos impostos, já que no caso das contribuições o finalismo imposto a estas predeterminado pelo legislador diminui a margem de manobra de que dispõe o legislador ordinário (Gouvêa, 2006, p. 192).

O CTN, em seu art. 176, parágrafo único, dispõe que “a isenção pode ser restrita a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares”. Em regra, restringe-se aos impostos, conforme disposição do art. 177 do mesmo diploma legal (Gouvêa, 2006, p. 212).

As imunidades aplicam-se, em regra, aos impostos. Algumas são gerais, sem a imposição de condições. Por exemplo, as dos partidos políticos, que têm efeito extrafiscal ligado à organização política nacional. Outras, como as das instituições de educação sem fins lucrativos, que prestigiam a finalidade extrafiscal de incentivo à educação, são reconhecidas apenas àqueles que comprovem o preenchimento dos requisitos legais (art. 14 do CTN).

De uma forma geral a justificativa doutrinária para a existência das normas imunizantes e isençiais está ligada a conceitos de natureza política e social de determinada sociedade em dado período histórico, com a finalidade de garantir as liberdades individuais, via exoneração de tributos, para não embaraçar a existência de direitos socialmente relevantes.

Assim, as normas de impedimento da competência tributária voltam-se para a liberdade de expressão, o acesso à cultura e à liberdade religiosa. Além disso, voltam-se às atividades desempenhadas pelas instituições de educação e assistência social sem lucratividade, às entidades sindicais de trabalhadores, partidos políticos e suas fundações.

As imunidades e isenções são meios de realização de extrafiscalidade no âmbito infraconstitucional.

Então, pode-se afirmar que os princípios mais valorosos inseridos na Constituição, tais como a segurança jurídica, a justiça e o bem comum, relacionados aos direitos fundamentais, estão presentes essencialmente na imunidade e isenção tributária, cuja natureza é extrafiscal.

A função extrafiscal é desenvolvida pelo Estado através da implementação de políticas públicas, que se constituem no mecanismo de ação do Estado, é por meio delas que o Estado age com o intuito de atender as demandas da sociedade.

A utilização da extrafiscalidade (isenção ou imunidade) na implementação de políticas públicas tem por finalidade estimular ações afirmativas, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista a realização de valores constitucionalmente consagrados, como o direito à educação, sobretudo no que diz respeito à sua forma de acesso.

Assim, pode-se dizer que as políticas públicas representam os instrumentos de ação dos governos, é através delas que o Estado Contemporâneo busca o implemento dos direitos fundamentais positivos, ou seja, aqueles que exigem uma

prestação positiva do Poder Público, sua maior área de concretização em relação aos tributos se refere a sua função extrafiscal, que como mencionado tem como finalidade a intervenção no domínio econômico e social, dessa forma se presta como meio de implementação de políticas públicas, vários são os exemplos da extrafiscalidade dos tributos na esfera constitucional.

### **3 - A efetivação dos direitos fundamentais pelo Estado Fiscal através dos tributos enquanto instrumentos de políticas públicas**

Das considerações tecidas até aqui é possível tirar algumas conclusões:

1ª) a função social do Estado Contemporâneo consiste na busca do bem comum, que é representado pela soma dos direitos fundamentais, entendido que o conteúdo do bem comum são os direitos fundamentais, conseqüentemente a função do Estado Contemporâneo consiste em assegurar esses direitos aos indivíduos, ou seja, garantir que seus cidadãos tenham acesso a eles, dentre esses direitos destaca-se o princípio da dignidade da pessoa humana, que consiste no princípio maior do Estado Democrático de Direito, visto que a efetivação de tal princípio garante a pessoa o direito a uma vida digna que só se reflete diante de condições mínimas de subsistência, ou seja, através da concretização de direitos fundamentais como o direito à vida, a saúde, a educação, dentre outros imprescindíveis.

2ª) o Estado para garantir aos cidadãos os direitos fundamentais necessita de recursos e estes são obtidos por imposição da tributação, é o Estado Fiscal;

Leciona Schoueri (2005, p. 01) que o Estado Contemporâneo tem como característica ser a sua fonte de financiamento de origem predominantemente tributária, especialmente decorrente de impostos, tanto que menciona a expressão “Estado do Imposto”.

3ª) Ao exercer a tributação o Estado a faz pela imposição de tributos, os quais não tem só a finalidade arrecadatória, mas também a finalidade extrafiscal, que implica dizer que os tributos são mecanismos de intervenção no domínio econômico e social com vistas a atingir os objetivos constitucionais aos quais o Estado se propõe, dentre eles destacamos o bem comum;

Enfim, os efeitos extrafiscais da norma tributária utilizam-se do instrumento financeiro para a provocação de certos resultados econômico-sociais, como reprimir

inflação e o desemprego, restaurar a prosperidade, proteger a indústria nacional, promover o desenvolvimento econômico ou o nivelamento das fortunas ou a correção da iniquidade na distribuição da renda nacional, entre outros objetivos.

4ª) Essa função extrafiscal é exercida por meio de políticas públicas, que consistem no mecanismo de ação do governo para atender as demandas da sociedade, as quais devem ter na sua escolha e implementação uma participação da sociedade garantindo, assim, o atendimento dos reais anseios da sociedade.

Se as políticas públicas constituem o mecanismo de ação do Estado e é por meio delas que ele atende as demandas da sociedade, que consistem nos direitos fundamentais, ao fazermos uso dos tributos de forma extrafiscal, ou seja, como mecanismo de intervenção no domínio econômico e social, visando à efetivação desses direitos, é possível afirmar que os tributos são instrumentos de políticas públicas, pois o Estado estabelece formas de ações (políticas públicas) por meio de incentivos, isenções, imunidades ou benefícios fiscais, as quais incidem sobre os tributos de modo geral, sendo mais presentes no caso dos impostos.

São diversos os casos em que os tributos podem servir como instrumentos de políticas públicas, em todos eles os tributos são os meios que o Estado se utiliza para atingir um fim distinto da arrecadação de recursos, tem como objetivo a garantia aos cidadãos dos direitos fundamentais.

Ao determinar a isenção do IPTU a pessoas de baixa renda está se possibilitando que estas pessoas tenham acesso ao direito à moradia, uma vez que caso fossem obrigadas a pagar o imposto, certamente não teriam condições de fazê-lo e correriam o risco de perder sua moradia, o mesmo ocorre com a progressividade das alíquotas estabelecida com o intuito constranger o proprietário do imóvel a fazer cumprir sua função social, caso semelhante ao do ITR que é progressivo e tem a fixação de alíquotas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

Ainda, a extrafiscalidade desempenha um papel social, com o seu uso em campanhas públicas pela redução da poluição ambiental - o princípio do poluidor-pagador - ou do “imposto verde”, que visam garantir a sociedade o direito a um meio ambiente limpo, bem como para programas públicos de redução de acidentes, que tem como exemplo o desconto fornecido no IPVA aos motoristas que não possuem multa no seu veículo, protegendo, assim, o direito a vida.

Nota-se que, mediante a redução da alíquota do IPI é possível preservar empregos das indústrias que ameaçam fazer demissões em massa, garantindo assim, o direito ao pleno emprego, bem com a concessão de isenções a indústrias que se estabelecem em regiões menos favorecidas, garantindo assim, a abertura de postos de empregos nessa região.

Diante de todo o exposto pode-se afirmar que os tributos constituem-se em um importante mecanismo de ação do governo no intuito de atender as demandas da Sociedade, o desenvolvimento de políticas públicas por meio dos tributos mostra-se como um mecanismo eficaz de que o Estado dispõe para obter a consecução do seu fim, que é a busca do bem comum.

#### **4 - Considerações finais**

Buscou-se no decorrer da pesquisa demonstrar “outra faceta” dos tributos, que devem além de servir como forma de arrecadação para o Estado, servir como mecanismo de desenvolvimento do social, buscando sempre atingir ao fim social do Estado.

A característica principal do Estado Contemporâneo é a preocupação com o social, é o Estado das prestações, deve garantir e preservar os direitos de seus cidadãos, sua função social consiste em garantir o bem comum.

Assim, o direito a uma vida digna só é possibilitado aos cidadãos através da garantia de acesso aos direitos fundamentais, que representam os direitos imprescindíveis à subsistência humana, dentre eles o direito a vida, a liberdade, a saúde.

O Estado para garantir esses direitos, bem como manter-se necessita de recursos financeiros e esses com vimos são obtidos através da imposição de tributos, é o estado Fiscal que se manifesta.

Os tributos são as prestações pecuniárias pagas pelos cidadãos, possuem além da função arrecadatória a função extrafiscal, que consiste no uso dos tributos como mecanismos de intervenção no meio econômico e social, através do estímulo ou desestímulo a certas ações, ou ainda, por meio de aumento ou diminuição de alíquotas, ou pela sua progressividade obedecendo certos fatores, pela concessão de isenções, benefícios ou incentivos, sempre objetivando fins sociais.

Cabe ao Estado garantir e possibilitar o acesso aos direitos fundamentais consubstanciados na nossa Carta Magna, nesse contexto, os tributos como instrumentos de políticas públicas desempenham um papel fundamental, pois possibilitam que os cidadãos tenham uma maior efetivação dos seus direitos fundamentais.

Desse modo, as políticas públicas devem consistir em uma ação governamental que vise efetivamente atender as demandas da sociedade, sob pena de se tornar inócua, por não estar ligada a consecução dos fins do Estado.

Dessa forma o Estado estará desempenhando a sua função social, pois sua atuação atenderá as demandas da Sociedade, a sua atuação deve ter sempre como objetivo principal o interesse coletivo, a garantia e a efetivação dos direitos fundamentais sem os quais o ser humano não tem condições de viver uma vida digna e é através da implementação de políticas públicas efetivas, ou seja, que atendam as demandas sociais, que o Estado estará desempenhando a sua função social.

### Referências bibliográficas

BERTI, Flávio de Azambuja. **Impostos: extrafiscalidade e não-confisco**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 34

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A Extrafiscalidade do Direito Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Atlas, 2002.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

PASOLD, Cezar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: OAB/SC Editora co-edição Editora Diploma Legal, 2003.

RODRIGUES, Hugo Thamir. **Harmonização solidária das políticas tributárias municipais**: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social dos municípios. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Direito Programa de Doutorado – Área de Concentração em Direito, Política e Sociedade/Centro de Ciências Jurídicas) – Universidade de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2003.

\_\_\_\_\_. **Políticas tributárias de desenvolvimento e de inclusão social**: fundamentação e diretrizes, no Brasil, frente ao princípio republicano. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas*. Desafios Contemporâneos. Tomo 7, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, p. 1901–1920.

\_\_\_\_\_. **Políticas Tributárias e Federalismo**: uma leitura possível do caso brasileiro. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.) *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Município (ente federado) e sua Função Social**. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. dos (Org.) *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 4. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.