

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do "bem comum" no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

EXTRAFISCALIDADE COMO MEIO DE REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A BUSCA PELA CONCRETIZAÇÃO DO "BEM COMUM" NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

EXTRAFISCALITY AS MEANS OF CONDUCTING PUBLIC POLICIES: THE SEARCH FOR THE REALIZATION OF THE "COMMON GOOD" IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

Priscila Anselmini¹

Marciano Buffon²

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar a utilização da função extrafiscal da norma tributária como mecanismo de implementação de políticas públicas, tendo como base a consolidação dos objetivos do Estado Democrático de Direito. Para tanto, discorre-se sobre o papel do poder público na construção de políticas públicas, como meio de garantir os direitos fundamentais da população, para, posteriormente, estudar a finalidade extrafiscal da norma tributária no ordenamento jurídico brasileiro, como indutora de políticas públicas. Na pesquisa utilizou-se, como recurso técnico, as fontes bibliográficas, tais como: livros jurídicos, relatórios oficiais e fontes jurisprudenciais. Por tudo isso, o trabalho ao verificar a função extrafiscal enquanto política pública, visa demonstrar a sua efetividade à concretização do "bem comum" e dos direitos constitucionais dos cidadãos, contribuindo para uma sociedade mais justa e igualitária.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Extrafiscalidade. Estado Democrático de Direito. "Bem comum". Meio Ambiente.

¹ Bolsista Capes/PROEX do Curso de Mestrado em Direito Público pela UNISINOS; Especialista em Direito Público pela ESMAFE/RS; Assessora jurídica da Prefeitura Municipal de Barão/RS; Advogada na área de Direito Empresarial e Tributário. Foi Monitora e Pesquisadora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, atuando principalmente nos seguintes temas: tributação; desigualdade de renda; progressividade; neoliberalismo. Endereço residencial em Rua Rui Barbosa, nº 47, apt. 205, Centro, Carlos Barbosa/RS, CEP 95185-000. E-mail: prisci.anselmini@yahoo.com.br.

² Pós-Doutor em Direito pela Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla - ES. Doutor em Direito - ênfase em Direito do Estado - pela UNISINOS, com período de pesquisa na Universidade de Coimbra - Mestre em Direito Público. Advogado Tributarista, com especialização em Direito Empresarial, Professor de Direito Tributário na UNISINOS-São Leopoldo/RS e em cursos de pós-graduação (especialização) em Direito Tributário noutras instituições. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado - da UNISINOS. Sócio/Consultor jurídico-fiscal Buffon & Furlan Advogados Associados. Membro do Conselho Técnico de Assuntos Tributários, Legais e Financeiros da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul - FIERGS. e-mail: marciano@buffonefurlan.com.br(www.buffonefurlan.com.br).

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do "bem comum" no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

ABSTRACT

The present work aims to analyze the use of the extrafiscal function of the tax norm as a mechanism for the implementation of public policies, based on the consolidation of the objectives of the democratic State of law. To this end, it discusses the role of public authorities in the construction of public policies, as a means of guaranteeing the fundamental rights of the population, to subsequently study the extrafiscal purpose of the tax norm in the legal order Brazilian government, as a public policy inductor. The research used, as a technical resource, the bibliographical sources, such as: legal books, official reports and jurisprudential sources. For all this, the work in verifying the extrafiscal function as a public policy, aims to demonstrate its effectiveness to the realization of the "common good" and the constitutional rights of citizens, contributing to a more equitable and equitable society.

KEYWORDS: Public Policies. Extrafiscality Democratic State of Law. "Common good". Environment.

INTRODUÇÃO

No atual cenário brasileiro, depara-se com muitas iniquidades sociais, políticas e econômicas, dificultando aos cidadãos o acesso igualitário às oportunidades de trabalho, educação, entre outros direitos. Assim, o Estado Democrático de Direito surge para garantir à população o bem comum, ou seja, a concretização dos direitos constitucionais fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

O Estado, visando garantir os direitos fundamentais, utiliza-se de políticas públicas, financiadas pelos tributos. Nesse contexto, o objetivo do presente estudo é a realização de uma análise da função extrafiscal da norma tributária enquanto política pública, visando a consolidação dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, dividiu-se o trabalho em três momentos, no primeiro deles discorre-se sobre o papel do Estado na construção de políticas públicas, como meio de garantir os direitos fundamentais da população, efetivando o "bem comum". Assentados estes aspectos, migra-se para o estudo da finalidade extrafiscal da norma tributária no ordenamento jurídico brasileiro, partindo da diferenciação de finalidade fiscal e extrafiscal, a divisão de tributos extrafiscais e benefícios fiscais e recepção constitucional no atual ordenamento jurídico brasileiro.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Por fim, o trabalho analisa a utilização da extrafiscalidade tributária enquanto política pública de desenvolvimento e concretização dos direitos constitucionais, às margens do sistema de proteção do interesse humano e social.

Para tanto, empregou-se na pesquisa, como recurso técnico, as fontes bibliográficas nacionais e estrangeiras, abrangendo fundamentalmente fontes jurídicas, tais como: livros jurídicos, relatórios oficiais e fontes jurisprudenciais. Ainda, utilizaram-se grandes obras de Direito, referenciadas ao final do trabalho. Diante da crescente desigualdade social, econômica e política, a pesquisa a ser desenvolvida mostra-se de suma importância, pois, visa estabelecer caminhos alternativos e efetivos, via extrafiscalidade enquanto política pública, para a concretização do “bem comum” e dos objetivos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

1 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O bem comum é o objetivo do Estado Democrático de Direito e ele significa a concretização dos objetivos e princípios constitucionais, mediante a realização dos direitos fundamentais. Assim, na medida em que os Direitos Fundamentais alcançam um grau de concretização satisfatório, com a maximização do princípio da Dignidade da Pessoa Humana, caminha-se na direção do bem comum.³

O Estado, juntamente com o comprometimento de todos os Poderes, com o fim de concretizar esse bem comum, implementa políticas públicas em prol da população, atribuindo-se a função prestacional ou garantidor.⁴

O Estado prestacional tem o dever de garantir à sua população o gozo de direitos básicos, englobando os direitos econômicos, sociais e culturais, sendo uma garantia constitucional e fundamental prevista pela Carta Magna de 1988.

³ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. P. 218.

⁴ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 218.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

No Brasil, a Constituição Federal possui aspirações quanto a superação das desigualdades sociais, tentando equalizar as oportunidades sociais e eliminação da subumanidade. Assim, enumerou um rol generoso de liberdades e direitos sociais, bem como estruturas para realizá-los.

Nessa situação, as políticas públicas tornaram-se ferramentas adequadas para a efetivação das ações políticas e desse modo à concretização de direitos fundamentais e sociais. Para tanto, imperioso que se faça uma abordagem, ainda que superficial, do conceito de políticas públicas.

1.1 Conceito de Políticas Públicas

Alguns autores defendem as políticas públicas como sendo atividade administrativa e objeto de controle da discricionariedade administrativa. Assim, não se reconhece à noção política o sentido de uma categoria nova de direito, conforme afirma Fabio Comparato.⁵

Como categoria normativa, seriam normas forjadas para a realização de objetivos determinados, não se tratando de normas abstratas e gerais. Logo, estariam abaixo da Constituição Federal e acima/ao lado das normas infraconstitucionais, como normas de um tipo especial, apreciadas como diretrizes. Essas normas estabelecem planos e estes possuem, por sua vez, um caráter programático.⁶

No que tange as normas programáticas, estas não possuem aplicabilidade imediata, mas tem o efeito de proibir a omissão dos poderes públicos na realização dos direitos sociais.⁷

Por tudo isso, tem-se como conceito de políticas públicas:

São programas de ação governamental visando coordenar os meios de disposição do Estado e as atividades privadas, para

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 23-25

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. p. 26-27

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. p. 29

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.⁸

Através de conceito, podem-se extrair três elementos: o programa, ação-coordenação e processo.

A ação refere-se ao ideal da política, qual seja atingir resultados determinados. A coordenação visa que o Estado seja um instrumento de indução à ação, ou seja, à obtenção de resultados desejados. Já o processo é a sequência de atos tendentes a um fim, associando a abordagem jurídica de dimensão participativa. Exemplos são os conselhos e leis que regulamentam os direitos sociais, como Conselhos da Saúde e Lei Orgânica de Saúde.⁹

Desse modo, as políticas públicas são arranjos complexos, oriundas da atividade político-administrativa, cabendo à ciência do direito a tarefa de descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os métodos e valores próprios do universo jurídico.¹⁰

Neste diapasão, Celso Teixeira conclui o conceito de política pública como:

“[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as ‘não ações’, as omissões, como forma de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos”.¹¹

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. p. 38

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. p. 43-45

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. p. 31

¹¹ TEIXEIRA, Celso Elenaldo. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na formação da realidade**. Artigo disponível em: < http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em 09 nov. 2018.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

As políticas públicas, portanto, constituem um conjunto das mais diversas atuações do poder público, voltadas para a satisfação do interesse público com a finalidade de realizar os direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, o Administrador, por meio da eleição dos princípios do mínimo existencial e da reserva do possível, estabelece fórmulas para elencar as políticas públicas prioritárias.

Em sentido semelhante, Rogério Gesta Leal, afirma que as políticas públicas estão vinculadas às ações atribuídas pela Constituição aos Poderes Públicos (e ao Administrador), destinadas à efetivação de direitos e garantias fundamentais, devendo analisar os princípios constitucionais ao elaborá-las.¹² Assim, as políticas públicas constituem programas de atuação dos governos tendentes à realização dos fins estatais¹³, que são consubstanciados nos objetivos fundamentais e nos direitos sociais, que, em grande maioria, exigem atuação ativa do poder público.

Nesse sentido, de acordo com Sarlet,

“[...] os direitos fundamentais prestacionais são aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos, sendo, na medida desta aptidão diretamente aplicáveis, inexistindo norma constitucional destituída de eficácia e aplicabilidade”.¹⁴

Dessa forma, quando constitucionalizados, os direitos fundamentais serão efetivados por meio de políticas públicas pelo Estado, a fim de concretizar os objetivos Estado Democrático de Direito, previsto no art. 3º da Constituição Federal.

Portanto, na acepção mais genérica das políticas públicas, enquanto ações políticas voltadas a uma finalidade pública para concretização de direitos fundamentais, percebe-se que a tributação com fins extrafiscais poderia ser

¹² LEAL, Rogério Gesta. A efetivação do direito à saúde por uma Jurisdição-Serafim: limites e possibilidades, **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v.6, n.25, jul. 2006. p. 68.

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. p. 250.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 297.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

abordada como política pública. Isto por que a extrafiscalidade também pode ser considerada uma ação política, visando estimular ou desestimular comportamentos, visando garantir o bem comum no Estado Democrático de Direito, como ver-se-á a seguir.

2. A FINALIDADE EXTRAFISCAL E SEUS ASPECTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO

O Estado Democrático de Direito utiliza-se da tributação como meio de financiamento de políticas públicas, que servem para concretização das promessas constitucionais. Essa função estatal é atribuída, geralmente, à fiscalidade.

No entendimento de Paulo de Barros Carvalho, a fiscalidade é uma organização jurídica do tributo com objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos de sua estrutura, estando voltados ao fim, exclusivamente, de abastecer os cofres públicos. Dessa forma, os interesses sociais, políticos ou econômicos não interferem no direcionamento da atividade fiscal.¹⁵

No entanto, o Estado pode utilizar-se da função extrafiscal da norma tributária, que, diferentemente da finalidade fiscal, é caracterizada por seu notório mecanismo interventivo, podendo estimular ou desestimular comportamentos, a fim de contribuir para realização de políticas públicas.¹⁶

Nas palavras de Paulo de Barros Carvalho, a extrafiscalidade pode ser verificada em certas situações em que, com base nos objetivos sociais, políticos e econômicos, o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos

¹⁵ CARVALHO, Paulo de Barros. In SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira Souza. **Tributação e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. P. 99.

¹⁶ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 218.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

gravoso.¹⁷ Logo, os objetivos da extrafiscalidade são alheios a mera arrecadação, no entanto, não significa que não resulte em arrecadação ao Estado.

Lobo Torres define extrafiscalidade como a “utilização do tributo para obter certos efeitos na área econômica e social, que transcenda à mera finalidade e fornecer recursos para atender às necessidades do tesouro.”

Já o doutrinador espanhol, Casalta Nabais, conceitua a extrafiscalidade como um mecanismo típico de intervenção estatal:

Conjunto de normas que 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 para fazer face às despesas públicas.

Destarte, a distinção entre fiscalidade e extrafiscalidade está na intensidade de intervenção e na preponderância da finalidade. Quando o objetivo principal é arrecadatório trata-se de fiscalidade; quando o objetivo basilar é estimular/induzir ou desestimular comportamentos, está-se diante da extrafiscalidade.¹⁸

A extrafiscalidade se divide em impostos extrafiscais e benefícios fiscais, sendo medidas políticas adotadas pelo legislador fiscal no exercício do poder de tributar, definindo o que pretende tributar e o que não pretende tributar em função da política dos impostos adotada.¹⁹

Desse modo, a extrafiscalidade pode se manifestar com a majoração da carga tributária, com o objetivo de desestimular comportamentos contrários à eficácia

¹⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. In SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira Souza. **Tributação e meio ambiente**. p. 99.

¹⁸ BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo, ENGELMANN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, c. 8, p. 234.

¹⁹ CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina. 2009, p. 633.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

dos Direitos Fundamentais. Mas também através da desoneração fiscal, por meio dos benefícios fiscais.²⁰

2.1 Benefícios Fiscais

Em relação aos benefícios fiscais, ressalta-se que estes atentam ao princípio da capacidade contributiva, pois, ao contrário, poderia estar-se diante de uma discriminação injustificada e/ou uma exclusão do dever fundamental de pagar impostos. Assim, os benefícios fiscais são legítimos quando os objetivos visados estão constitucionalmente previstos.²¹

Para doutrina norte-americana, os benefícios fiscais identificam como um desvio ao modelo abstrato de imposto geralmente acolhido, com base num regime preferencial a determinadas categorias de atividades ou a certos grupos de contribuintes, por meio de redução de impostos que teriam de suportar.

Possuem as seguintes características: a) integram uma disciplina derogatória da disciplina ordinária do imposto; b) mais favorável para o contribuinte do que para o tratamento ordinário; c) como uma função promocional.²²

Para Casalta Nabais, os benefícios têm a função extrafiscal, favorecendo os contribuintes a fim de fomentar ou promover determinados comportamentos econômicos ou sociais.²³

Quanto aos limites da extrafiscalidade, estes se aproximam mais do direito econômico, com medidas de intervenção econômico-social, permitindo aos aplicadores uma margem de decisão relativas à mutabilidade e mobilidade, mas sem deixar de respeitar os princípios da proporcionalidade e da igualdade.²⁴

²⁰ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 221-222.

²¹ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 223.

²² CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 635.

²³ CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 637.

²⁴ CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 655.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

A competência dessa intervenção econômica cabe ao executivo, ou seja, ao chefe do poder administrativo. Assim, as medidas desta intervenção limitam-se à análise se elas se revelam arbitrárias ou sem fundamento racional e se apresentam-se excessivas ou desproporcionais, atentando aos objetivos que visam prosseguir.²⁵

Os benefícios fiscais terão seu limite no princípio da igualdade, apurando se é necessário, adequado e proporcional para a realização dos objetivos econômico-social visado. As bases de cálculos desses benefícios deverão respeitar o princípio da proibição do arbítrio, fundando-se num direito de tratamento igual.

Por isso, para tais medidas econômicas, não pode estar presente a discriminação arbitrária, respeitando os direitos, liberdades, garantias fundamentais e demais requisitos decorrentes da ideia de Estado de Direito.²⁶

Em vista disso, o princípio da igualdade deve ser tratado além da mera proibição do arbítrio, devendo proceder distinções e a disponibilidade de reconhecer aos contribuintes mesmo um direito igual. Assim, beneficia-se um círculo de pessoas de acordo com o objetivo que se pretende atingir, beneficiando um determinado setor da atividade econômica.²⁷

Por isso, o princípio da igualdade garante que não haja discriminação entre os contribuintes selecionados, sendo impedido o legislador de proceder exclusões tributárias, uma vez que a integração desse quando de “selecionados” é um privilégio para os melhores, não podendo utilizar um critério de seleção arbitrário ou desproporcional.²⁸

Entretanto, há quatro núcleos de problemas quanto a sua legitimidade: a) sua admissibilidade constitucional; b) seu caráter derogatório ou excepcional; c) seu lugar face o ordenamento jurídico-fiscal e sua similitude ou não com as

²⁵CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 657-658.

²⁶CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 661.

²⁷CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 668-669.

²⁸ CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 670.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

subvenções (diretas; e d) sua distinção entre benefícios fiscal e os incentivos/estímulos fiscais.²⁹

Alguns autores³⁰ insistem em sua ilegitimidade e na violação ao princípio da igualdade tributária. Mas essas críticas devem levar e conta que é preciso separar dicotomicamente as normas fiscais das normas extrafiscais, ordenando aquelas como direito fiscal clássico, com seus princípios jurídicos-constitucionais da constituição fiscal, já estas como direito econômico fiscal que são, ordenando aos princípios jurídicos-constitucionais da constituição econômica. Assim, deve-se harmonizar as exigências constitucionais, validas para este instrumento, como validas para aquela, de modo a não aplicar exclusivamente a mencionada constituição econômica para os extrafiscais.³¹

2.2 A extrafiscalidade e sua legitimidade perante a Constituição Federal

No que tange aos impostos extrafiscais e aos limites formais, o princípio da legalidade sofre uma atenuação, uma vez que a lei permite à administração uma maior ou menor margem de decisão. Referente ao princípio da segurança jurídica, verifica-se uma proibição da retroatividade.

Quantos aos limites materiais, deve-se atentar para o princípio da proporcionalidade lato sensu e da igualdade como proibição do arbítrio e não pela capacidade contributiva dos seus destinatários que apenas poderá ser pressuposto duma tal tributação.

A Constituição Federal estabelece limites, pressupostos e objetivos que condicionam a legitimidade da extrafiscalidade. Assim, a extrafiscalidade estará adequada perante a CF quando:

²⁹CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 638.

³⁰ Por exemplo, o autor Luigi Rastello, em seu livro *Diritto Tributario*, trata um título sobre a ilegitimidade constitucional das normas que preveem isenções ou reduções tributárias, concluindo que violariam o princípio da igualdade tributária, refutando a doutrina que justifica os benefícios fiscais, bem como visando desencobrir a orientação jurisprudencial italiana que aborda a questão da ilegitimidade dos benefícios fiscais.

³¹ CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 638-648.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

a) não seja taxado fato ou situação destituída de capacidade econômica; b) os interesses mercedores da extrafiscalidade sejam aqueles que efetivamente norteiam a Constituição; c) sejam respeitados os princípios constitucionais que protegem outros setores da economia no sentido de não prejudicá-los; d) sejam observados os limites de coerência.³²

Assim, só é legítima e compatível com os princípios da capacidade contributiva e igualdade, quando o objetivo visado for digno de tutela pelo Ordenamento Jurídico, isto é, possível de reduzir as desigualdades fáticas e garantir o princípio da dignidade da pessoa humana.³³

Neste sentido, a extrafiscalidade deve objetivar o bem comum, materializando os DF econômicos, sociais e culturais, e os princípios constitucionais, através de um sistema tributário que se predomine o “interesse humano”.³⁴

Para isso, o Estado deve investir em políticas públicas com a receita provinda de impostos. Todavia, as contribuições sociais que possuem especificamente este propósito, não garantem que o objetivo visado seja atingido. Por isso a necessidade de um sistema tributário que leve em consideração o interesse humano, para que exista em função do ser humano e vice-versa.³⁵

Sendo assim, toda ação política e pública deve ser voltada ao interesse humano e social, exercendo a extrafiscalidade um papel de destaque na elaboração e aplicação das políticas públicas, como será abordado no próximo capítulo.

3. A EXTRAFISCALIDADE ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA PARA CONCRETIZAÇÃO DO BEM COMUM

A tributação extrafiscal, como visto, visa atingir efeitos na área econômica e social, bem como intervindo no desenvolvimento econômico do país. Logo,

³² BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 225.

³³ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 225-226.

³⁴ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 227-228.

³⁵ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 228-229.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

percebe-se que a extrafiscalidade pode ser considerada uma política pública, visto que trata-se de medidas políticas adotadas pelo legislador fiscal no exercício de tributar, com a finalidade de concretização do bem comum.

Desse modo, Werther Botelho Spagnol diz que o legislador pode utilizar o tributo não apenas como meio de arrecadação, mas também com objetivos políticos outros, “[...] como a indução de um comportamento do particular (ITR progressivo para propriedades improdutivas) ou o controle da atividade econômica (aumentar a alíquota do IOF para conter uma explosão do consumo).”³⁶

Por tudo isso, a extrafiscalidade pode contribuir para a realização de políticas públicas pelo Estado, garantindo a concretização de Direitos Fundamentais, como por exemplo no direito à saúde, em que a extrafiscalidade poderia ser utilizada numa carga tributária mais significativa sob os alimentos ou produtos que causa avarias à saúde da população.³⁷

Neste sentido, admite-se, por exemplo, a majoração do imposto sobre cigarros e bebidas com fins extrafiscais, admitindo alíquotas superiores a 100%, sem que reste configurado o confisco, uma vez que se pretende desestimular o consumo de álcool e de cigarros por possuírem efeitos maléficos para a vida humana, inclusive acarretando custos para a sociedade, como o tratamento de doenças ocasionadas pelo consumo excessivo destes produtos.³⁸

Além do Direito à saúde, a função extrafiscal da norma tributária pode ser útil em políticas públicas referentes ao direito à propriedade e meio ambiente, como se detalhará a seguir.

3.1 Políticas extrafiscais e o Direito de Propriedade

A função extrafiscal pode ser utilizada para cumprimento da função social da propriedade. A função social da propriedade visa uma divisão igualitária de bens,

³⁶ SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 29.

³⁷ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 232-233.

³⁸ BERTI, Flávio de Azambuja. **Impostos**: extrafiscalidade e não-confisco. Curitiba: Juruá Ed., 2003, p. 134.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

tendo o proprietário o uso, gozo e disposição do bem, desde que o faça em consonância com o interesse social.³⁹

Essa função social pode ser cumprida através da utilização da progressividade incidente no ITR e IPTU. Este último pode ter alíquotas progressivas de acordo com o valor do imóvel, observando o princípio da capacidade contributiva. Os municípios poderão ter alíquotas diferenciadas (seletivas), evidenciando a conotação extrafiscal.⁴⁰

Quando a propriedade não estiver cumprindo a sua função social, o Município poderá fixar alíquotas progressivas no tempo, no prazo de 5 anos, conforme o Estatuto das Cidades. Nota-se que este estatuto foi aprovado visando auxiliar nos problemas decorrentes das desigualdades sociais e econômicas existentes nas cidades.⁴¹

Referente ao ITR, a função extrafiscal é verificada quando é desestimulado a manutenção de propriedades improdutivas através das alíquotas progressivas mais significativas. Além das áreas improdutivas, não cumprem essa função as extensas áreas com baixa produtividade.⁴²

Além disso, essa área rural não necessariamente precisa ter atividade econômica, também deixara de cumprir a função social, quando a propriedade não esteja preservando o meio ambiente.⁴³ Isso nos remete para questão do Direito Fundamental ao meio ambiente sadio e como isso pode ser efetivado através da extrafiscalidade como política fiscal.

³⁹ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 234-237.

⁴⁰ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 237.

⁴¹ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 239.

⁴² BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 240-241.

⁴³ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 242.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

3.2 Prevalência do interesse ambiental na tributação

O meio ambiente sadio é um direito da coletividade que se insere na terceira geração de direitos fundamentais. Logo, este direito é inalienável perante a pessoa humana.⁴⁴

Assim, a não preservação do meio ambiente ameaça não só a natureza, mas a própria vida humana, sendo interesse humano a preservação do mesmo.

A tributação se preocupa com o interesse ecológico, instituindo contribuições sociais visando arrecadação destinada ao fim ambiental. No entanto, alguns recursos com essa destinação previamente estabelecida não são realmente aplicados na área ambiental, sendo canalizados em outras áreas. Assim, a função fiscal nem sempre garante a efetivação dos objetivos inicialmente visados.⁴⁵

Dessa forma, a extrafiscalidade se torna uma política eficaz para concretizar o direito coletivo ao meio ambiente saudável, que pode ser efetivada através de duas modalidades: a) a contenção ou cerceamento das atuações antiambientais através do aumento da carga tributária concretizada em impostos ecológicos ou até em agravamentos ecológicos de impostos; b) estímulo ou incentivo das atuações filoambientais através de eco-benefícios fiscais.⁴⁶

No entanto, primeiramente é necessário analisar a compatibilidade entre extrafiscalidade e o princípio de poluidor-pagador, como forma de verificar a tributação como meio de preservação do ambiente.⁴⁷

Este princípio está ligado com a ideia de responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente, servindo também de desestímulo à prática do ilícito ambiental. Assim, além do caráter repressivo, ele busca evitar a ocorrência de danos ambientais, devendo os potenciais poluidores arcar com a

⁴⁴ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 243.

⁴⁵ BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo, ENGELMANN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. p. 237.

⁴⁶ CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo. p. 652.

⁴⁷ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 244-245.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

responsabilidade pelo pagamento das despesas relacionadas com a precaução e prevenção dos riscos ambientais.⁴⁸

Essa compatibilidade reside na possibilidade de serem instituídos tributos, por exemplo, mais significativos em relação aquelas atividades potencialmente poluidoras, tornando fonte de custeio de políticas públicas voltadas a minimizar os efeitos decorrentes destas atividades.

A extrafiscalidade poderia ser esse instrumento capaz de desestimular certos comportamentos, sendo mais vantajoso encontrar outras formas menos poluentes do que pagar tributos significativos. Assim, poderia fixar alíquotas seletivas, conforme o grau de adequação da atividade, sobre produtos ou serviços com o objetivo constitucional de assegurar a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.⁴⁹

Além disso, a extrafiscalidade poderia ser utilizada através dos benefícios fiscais, com a desoneração tributária sobre atividades, produtos e serviços compatíveis com a preservação ambiental.⁵⁰

Dessa forma, a extrafiscalidade poderia se dar através da oneração ou desoneração, levando em consideração o interesse humano, passando a tributação existir em função do ser humano e não vice-versa.

Por isso, indaga-se: quais os instrumentos extrafiscais que poderiam contribuir para a preservação ambiental?

A seletividade pode ser um desses instrumentos, através da fixação de alíquotas seletivas, conforme o grau de adequação da atividade ao meio ambiente. Logo, quando demonstrado que determinado produto ou serviço contribuirá para preservação ambiental, pode-se desonerar a incidência tributária.⁵¹

⁴⁸ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 246.

⁴⁹ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 250.

⁵⁰ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 250.

⁵¹ BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo, ENGELMANN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. p. 242.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Diante disso, verifica-se exemplos de normas tributárias que privilegiam o interesse ecológico, como no caso do Imposto de Importação, o Poder executivo poderia elevar as alíquotas com produtos importados potencialmente nocivos ao ambiente, com base no art. 153, § 1º da CF/88.

No que tange o Imposto de Produtos Industrializados, poderia elevar-se as alíquotas quando for produto que degrade o ambiente, sendo considerado essencial o produto cujo consumo não provoque essa degradação e, portanto, com as alíquotas menores.

Já no caso do Imposto Territorial Rural, quando não se verifica uma adequada utilização dos recursos naturais com a preservação do ambiente, poderia aumentar as alíquotas deste imposto. No entanto, no caso específico do ITR, a sua cobrança chega a ser insignificante, que qualquer estímulo ou desestímulo fiscal produziria efeitos econômicos muito próximos da insignificância.⁵²

Ainda, relativo ao Imposto de Renda sugere-se a admissão como despesa dedutível do custo de aquisição de um produto ou serviço eficaz, como por exemplo placas solares ou aquecimento de água. No Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas poderia incentivar práticas ambientais através da dedutibilidade como despesa de custos necessários à implementação dessas ações ambientais, como por exemplo, o tratamento de lixo ambiental.⁵³

Pode-se citar, ademais, no caso do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, as alíquotas poderiam ser diferenciadas em função do tipo e utilização do veículo, objetivando a diminuição da emissão de gases poluentes. Outro exemplo é a utilização de combustíveis menos poluentes e, em contrapartida, as alíquotas poderiam ser majoradas para veículos que utilizam combustíveis fósseis.⁵⁴

⁵² BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo, ENGELMANN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. P. 244.

⁵³ BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo, ENGELMANN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. p. 244.

⁵⁴ BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo,

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Acerca do Imposto Predial e Territorial Urbano, poderia ter alíquotas fixadas observando a função social mediante a preservação ambiental, com a preservação de áreas verdes, APPs, práticas ambientais adequadas de construção e manutenção de vegetação em imóveis urbanos.

Por fim, os impostos indiretos, incidentes sobre o consumo de bens e serviços (ICMS, IPI, ISS, PIS e COFINS) poderão ter alíquotas fixadas de acordo com o grau de preservação ambiental.⁵⁵

Como visto, a função extrafiscal do tributo enquanto políticas públicas pode contribuir para a redução das iniquidades sociais e a concretização do bem comum, através de ações políticas que estimulem ou desestimulem comportamentos dos contribuintes. Assim, o interesse humano e os direitos fundamentais devem predominar no Estado Democrático Brasileiro e no ordenamento jurídico tributário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo isso, conclui-se que o Estado prestacional, visando atingir os objetivos do Estado Democrático de Direito, descritos no art. 3º da Constituição Federal, utiliza-se de ações políticas, geralmente financiadas pelos tributos, através da função fiscal, bem como pela função extrafiscal.

Neste viés, viu-se que as políticas públicas possuem grande importância para a redução das iniquidades sociais e a concretização do bem comum. Assim, as políticas públicas constituem programas de atuação dos governos tendentes à realização dos fins estatais, que são consubstanciados nos objetivos fundamentais e nos direitos sociais, que, em grande maioria, exigem atuação ativa do poder público.

ENGELMANN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. p. 244.

⁵⁵ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 252-254.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do "bem comum" no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Deste modo, na acepção mais genérica das políticas públicas, enquanto ações políticas voltadas a uma finalidade pública para concretização de direitos fundamentais, percebe-se que a tributação com fins extrafiscais pode ser abordada como política pública. Isto porque a extrafiscalidade também pode ser considerada uma ação política, visando estimular ou desestimular comportamentos, visando garantir o bem comum no Estado Democrático de Direito.

Como analisado, os tributos podem ter a função fiscal, que se trata apenas na finalidade arrecadatória do tributo, visando financiar políticas públicas. Mas também podem ter a função extrafiscal, em que a finalidade consiste em estimular ou desestimular comportamentos, para atender fins econômicos, sociais e garantir a eficácia dos Direitos Fundamentais, por meio da majoração da carga tributária, bem como através da desoneração fiscal, por meio dos benefícios fiscais.

Além disso, verificou-se que toda ação política e pública deve ser voltada ao interesse humano e social, exercendo a extrafiscalidade um papel de destaque na elaboração e aplicação das políticas públicas. O trabalho abordou, como exemplos de políticas públicas extrafiscais, as que garantem a eficácia ao direito a saúde, propriedade, através da função social, e do meio ambiente sadio.

No que tange o direito à saúde, a extrafiscalidade, como política pública, pode desestimular comportamentos que causam avarias à saúde da população. Exemplos é a majoração de impostos sobre produtos maléficis à saúde ou a redução de alíquotas em produtos que são benéficos a saúde pública.

A questão ao direito de propriedade nos remete à sua função social, visando uma divisão igualitária de bens, tendo o proprietário o uso, gozo e disposição do bem, desde que o faça em consonância com o interesse social. Assim, no IPTU poderia ter alíquotas majoradas quando a propriedade não estivesse cumprindo a função social, como o ITR poder ter alíquotas majoradas quando depara-se com áreas improdutivas ou que não preservem o meio ambiente.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Por fim, o trabalho abordou a questão do meio ambiente e o seu interesse para o Estado, uma vez que o meio ambiente sadio é um direito da coletividade que se insere na terceira geração de direitos fundamentais. Assim, o Estado, através da função extrafiscal dos tributos, pode majorar alíquotas em atividade e serviços que agridem o meio ambiente, incentivando, em contrapartida, atividades que auxiliam na preservação ambiental.

Tudo isso faz-se concluir que a extrafiscalidade é um meio eficaz para elaboração e aplicação de políticas públicas, podendo contribuir para a redução das iniquidades sociais e a concretização dos direitos fundamentais, refletindo em toda fundamentação do Estado de Direito Contemporâneo, qual seja, o bem comum.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

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

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

BUFFON, Marciano. Tributação ambiental: a prevalência do interesse ecológico mediante a extrafiscalidade. In: STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo, ENGELMANN, Wilson (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, c. 8.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. In SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira Souza. **Tributação e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para compreensão do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina. 2009.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

LEAL, Rogério Gesta. **A efetivação do direito à saúde por uma Jurisdição-Serafim**: limites e possibilidades, Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, v.6, n.25, jul. 2006.

RODRIGUES, Hugo Thamires; DUPONT, Fabiano Rodrigo. Políticas Públicas e extrafiscalidade: Direitos Fundamentais da Juventude brasileira. **Revista Opinião Jurídica**: Fortaleza, 2013, n. 17. Disponível em: <<http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/view/290>> Acesso em 31 de out. de 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TEIXEIRA, Celso Elenaldo. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na formação da realidade. Artigo disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf> Acesso em 09 nov.

Recebido em: 07/06/2019

Aprovado em: 22/11/2019