

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

JOSÉ SEBASTIÃO DE OLIVEIRA

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul) Prof.

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

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

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: José Sebastião de Oliveira; Saulo de Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-618-5

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

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas se consolida cada vez mais como ambiente de interlocução dos estudiosos e pesquisadores do tema, bem como de atualização do ‘estado da arte’ do debate jurídico-científico brasileiro acerca de questões altamente relevantes. Dentre essas questões, estão presente nesta edição temas referentes à regulação, à crítica jurídica e à efetivação das seguintes políticas públicas: política habitacional; política de proteção da infância e juventude, políticas penitenciárias e de sistema prisional, políticas para pessoas com deficiência, políticas para o combate à desigualdade de gênero e às diversas formas de violência contra a mulher, política fiscal e sua repercussão sobre políticas sociais, política de saúde; e políticas de combate ao trabalho escravo.

Quanto ao tema das políticas habitacionais e de acesso à moradia, destaca-se o interessante trabalho de Letícia Delgado e Ássima Gasella, que promove um estudo de caso referente à implementação de um programa habitacional em município de Minas Gerais e a relação, paradoxal, da implementação deste com a instalação de um ambiente de altos índices de violência e da criminalidade no local.

Na sequência, tem-se o trabalho sobre o programa de formação continuada de conselheiros tutelares, promovido Manaus-AM, pela ordem dos advogados, em que Thandra Sena e Anderson Silva apresentam e analisam os resultados dessa iniciativa, referentes aos anos de 2016 e 2017.

O trabalho de Nayara Silva e Mariana Carvalho também versa sobre o tema das políticas para a criança e o adolescente, enfocando o debate na discussão do julgado do STF que analisou a possibilidade de cumprimento domiciliar de pena, em situações necessárias para proteger crianças em seus primeiros anos de vida, em consonância com os princípios do estatuto da primeira infância.

Já sobre o tema das políticas para a promoção do direito à educação, o trabalho de Marcella Brito e Alexandre Silva trata da relação entre o sistema federativo brasileiro e a efetividade das políticas públicas de educação no país. Partindo de referenciais como Sen e Nussbaum, busca-se discutir a relação entre igualdade e desenvolvimento.

Transitando para o tema das relações étnico-raciais e das políticas afirmativas nesta seara, o trabalho de Fabio Hirsch e Lazaro Borges discute os atuais instrumentos e experiências de definição e verificação racial no âmbito dos concursos público, para fim de aplicação das políticas de cotas, centrando-se notadamente no trabalho da comissões destinadas a esse fim.

Já o trabalho de Jorge Galli e Claudio Bahia incide no tangenciamento de duas políticas públicas: a política penitenciária brasileira e a política para pessoas com deficiência. O trabalho apresenta, contata e analisa as situações desumanas a que são submetidos os presos com deficiência, no sistema prisional brasileiro. Realidade que atingem mais de quatro mil e quinhentos presos assim identificados no sistema prisional.

Ainda no âmbito das políticas prisionais, Marcelo Siqueira realiza em seu trabalho um estudo de caso referente ao processo para construção de nova unidade prisional em município do interior do Estado de Goiás para, a partir desse estudo, realizar considerações críticas sobre o modelo de política penal e prisional brasileiro.

Já Thiago Martins e Carla Dias, abordam outro aspecto da política prisional brasileira, enfocando a análise das condições dispensadas às mães no cárcere, notadamente quanto à relevante questão da amamentação das crianças lactantes, discutindo, quanto a isso, a possibilidade da aplicação da teoria do estado de coisas inconstitucional.

Na mesma toada, Mariana Amaral e Gustavo Ávila analisam as condições de encarceramento das mulheres mães no sistema prisional brasileiro, a partir das dimensões macro, meso e micro institucionais das políticas públicas.

Sobre as políticas relativas ao combate e redução da violência contra as mulheres, o trabalho de Marina Almeida e Adriana Farias analisa o atual instrumento regulatório do atendimento pelo SUS das mulheres vítimas de violência, comparando-o com as normativas internacionais.

O trabalho de Yuri Ribeiro e de Carolina Ferraz analisa a interseção entre a política de redução da miséria e pobreza plasmada no programa Bolsa Família e as eventuais deficiências do mesmo quanto à questão de gênero, notadamente por não haver uma implementação efetiva de instrumentos de capacitação e empoderamento da mulher no âmbito do programa o que permite a sua 'subalternização' no desenho do mesmo.

No campo das políticas laborais e relacionado ao tema do trabalho da mulher, está o estudo de Pablo Baldivieso, que analisa e busca identificar o retrocesso ocorrido na recente reforma trabalhista, quanto ao tema das condições de trabalho da lactante.

Já a pesquisa de Robson Silva e de Valena Mesquita analisa o retrocesso ocorrido na política de combate ao trabalho escravo no Brasil, com as medidas e alterações recentes ocorridas nessa seara.

Também no âmbito das políticas de proteção do trabalho, a pesquisa de Otavio Ferreira e Suzy Kouri analisa a cadeia produtiva do açaí no Estado do Pará e propugna pela construção de uma política pública voltada para a valorização e proteção do trabalhador que atua na extração e coleta deste fruto.

O trabalho de Daisy Silva e de Terciana Soares analisa a questão da efetivação dos direitos sociais frente aos custos dos mesmos, e aborda a necessidade da incorporação das análises sobre os custos, nas tomadas de decisão relativas ao tema.

Já o trabalho de Darlan Moulin e Yasmin Arbex faz uma análise teórica da questão da emancipação e do (des)envolvimento social, bem como da ideia de igualdade, para a partir daí abordar a questão da extrafiscalidade como instrumento e elemento de efetivação de políticas públicas.

No âmbito das políticas de promoção do direito à saúde, o trabalho de Marcelo Costa e Vinícius Lima perscruta pela possibilidade de identificação de um núcleo do direito fundamental à saúde, notadamente a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a caminhada expansiva desta nas últimas décadas, quanto ao tema.

Também no âmbito do direito fundamental à saúde, o trabalho de Marina Ayres e de Saulo Coelho analisa o fenômeno da judicialização das políticas de dispensação de medicamentos pelo SUS no Estado de Goiás, por meio da análise qualitativa de amostra de sentenças a esse respeito, problematizando a ausência de um debate sobre política pública nessas decisões.

Espera-se que essa publicação possa contribuir com o debate sobre Direitos Sociais e Políticas Públicas, questão de alta relevância, notadamente em um país com alarmante índice de desigualdade social, como o Brasil.

Prof. Dr. Saulo De Oliveira Pinto Coelho – UFG

Prof. Dr. José Sebastião de Oliveira – UNICESUMAR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA E DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

TAX EXTRUSION AND PUBLIC POLICIES AS INSTRUMENTS TO PROMOTE HUMAN DIGNITY AND EFFECTIVENESS OF THE SOCIAL WELFARE STATE

Darlan Alves Moulin ¹
Yasmin Juventino Alves Arbex ²

Resumo

Este artigo analisa a extrafiscalidade tributária e as políticas públicas como instrumentos de promoção dos direitos fundamentais e do Estado de Bem-Estar Social. Questiona-se, como problemática, se a tributação no Brasil é utilizada para concretizar de tais direitos ou, simplesmente, para arrecadar receitas e custear as despesas do Estado. Objetiva-se reconhecer que a extrafiscalidade tributária é um instrumento valioso a disposição do Estado para promover o bem-estar social com a concretização dos direitos fundamentais, através da implementação de políticas públicas eficazes. Para tanto, foi utilizado o método crítico de revisão bibliográfica e análise documental para se alcançar tal objetivo.

Palavras-chave: Extrafiscalidade tributária, Políticas públicas, Dignidade humana, Estado de bem-estar social

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes tax extrafiscalism and public policies as tools to promote fundamental rights and the Welfare State. It is questioned, as problematic, if the taxation in Brazil is used to realize these rights or, simply, to collect revenues and defray the expenses of the State. The objective is to recognize that tax extrafiscalism is a valuable instrument available to the State to promote social welfare with the realization of fundamental rights, through the implementation of effective public policies. For that, the critical method of bibliographic review and documentary analysis was used to reach this objective.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax extrabudality, Public policy, Human dignity, State of social welfare

¹ Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo – UNISAL/ Lorena-SP. Professor de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário na Universidade Estácio de Sá- UNESA/RJ.

² Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo – UNISAL/Lorena. Advogada.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a extrafiscalidade tributária e as políticas públicas como instrumentos de promoção da dignidade humana e de efetivação do Estado de Bem-Estar Social. Questiona-se, como problemática, se a tributação no Brasil é utilizada para concretizar os direitos fundamentais, efetivando, assim, esse Estado de Bem-Estar Social ou se os tributos possuem finalidade meramente arrecadatória, sem nenhum compromisso com o pleno desenvolvimento humano.

Por tais razões, buscou-se a possibilidade de se reconhecer que no Estado Democrático e Social de Direito o tributo deve ir além de simplesmente arrecadar recursos para que o Estado possa custear as despesas públicas, mas sim deve ser entendido como mecanismo a disposição do Estado para promover a concretização dos Direitos Fundamentais, especialmente aqueles diretamente relacionados com a Dignidade Humana, por meio da implementação de políticas públicas eficazes, visando efetivar um verdadeiro Estado de Bem-Estar Social.

Num primeiro momento será demonstrado como a educação em direitos humanos é responsável pelo pleno desenvolvimento do indivíduo, tendo em vista que esta educação possibilita às pessoas a consciência de seus direitos e deveres dentro da sociedade, ou seja, a educação em direitos humanos desenvolve a cidadania plena, possibilitando que elas passem a buscar a efetivação dos direitos constitucionalmente previstos, promovendo, assim, a efetivação do Estado de Bem-Estar Social.

Num segundo momento, o artigo abordará, brevemente, a questão das bases filosóficas da igualdade para a promoção do bem-estar social. Serão analisadas as visões de Dworkin e Amartya Sen quanto à igualdade, os quais entendem que é dever do Estado oferecer as condições mínimas necessárias para que os indivíduos possam buscar o seu desenvolvimento. É dever do Estado dar a igualdade de oportunidades para que as pessoas possam fazer as escolhas que lhes sejam adequadas.

Posteriormente, será verificado como a extrafiscalidade tributária pode ser utilizada na promoção desse Estado de Bem-Estar Social, uma vez que no Estado Democrático e Social de Direitos, os tributos não podem ser utilizados pelo Poder Público como um meio de simplesmente arrecadar receitas públicas. Pelo contrário, eles devem ser utilizados como instrumentos de concretização dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais, especialmente os diretamente relacionados com a Dignidade Humana.

Por fim, o artigo demonstrará que para a efetivação do Estado de Bem-Estar Social é extremamente necessário que o Poder Público promova políticas públicas que visem cumprir os objetivos previstos na Constituição Federal. Além disso, verificar-se-á que é através da extrafiscalidade tributária que tais políticas públicas poderão ser implementadas com o objetivo de se alcançar à efetiva proteção à Dignidade Humana. Será analisado, também, a importância do princípio da vedação ao retrocesso social, uma vez que tal princípio é indispensável para que os direitos já conquistados a duras penas não sejam retirados. Tal princípio é de extrema importância para a promoção dos direitos fundamentais e do bem-estar social.

Para tanto, utilizou-se dos métodos crítico e de revisão bibliográfica e análise documental para se atestar a importância da extrafiscalidade tributária na concretização dos direitos fundamentais e na promoção do Estado de Bem-Estar Social, visando sempre a integral proteção à Dignidade Humana.

1. EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E O PLENO DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA

A educação que visa a formação integral da pessoa humana e da cidadania, pode parecer muito complexa e distante, entretanto, é necessário que deixe de ser vista somente como uma proposta teórica, desenvolvendo um sistema educacional capaz de formar homens conscientes do seu verdadeiro valor.

Portanto, a luta por direitos humanos, inclusive por meio da educação, carrega o compromisso com a construção de uma nova cultura dos direitos humanos. É preciso lidar com um movimento dialético constante entre o que parece novo e o que pode ser novo, entre o que parece bom e o que pode ser melhor, entre o que parece acabado e o que não está pronto. (MACIEL, 2016)

Após muitos ajustes, lutas em busca da concretização dos ideais da Revolução Francesa, nos dias atuais não é possível vislumbrar um compromisso educacional capaz de sanar essas limitações e atender a todos. A educação em direitos humanos deve ser capaz de acompanhar as alterações sociais.

As conquistas históricas da humanidade vieram de forma gradual, o que levou a seguinte afirmação: “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justifica-los, mas o de protege-los.” (BOBBIO, 1992)

[...] a educação em direitos humanos trabalha permanentemente o ver, a sensibilização e a conscientização da realidade. Procura ir progressivamente ampliando o olhar sobre a vida cotidiana e ir ajudando a descobrir os determinantes estruturais da realidade. (CANDAUI *et al.*, 2003, p. 115)

Conforme Sime (1991), a educação em direitos humanos precisa basear-se na vida cotidiana pautando-se em três princípios: pedagogia da indignação, pedagogia da admiração e pedagogia das convicções. A pedagogia da indignação trata-se de uma pedagogia que, sob o olhar de rebeldia aos acontecimentos de violações de direitos, escandaliza toda forma de violência e opressão ao invés de consentir. A pedagogia da admiração é aquela que permite a partilha da alegria de viver e de verificar mudanças individuais e coletivas. A pedagogia das convicções, por sua vez, toma como eixo central a vida cotidiana para a promoção de convicções como: a vida, a justiça, a esperança, a liberdade, acriticidade, dentre outros valores.

Na pedagogia da indignação, Paulo Freire aponta a importância de o ser humano intervir no mundo criticamente. Defende que as mudanças surgem através de sonhos e utopias de homens e mulheres agentes transformadores, especialmente no processo de construção de um meio em que sejamos sujeitos interventores do meio em que vivemos.

A Declaração Universal de Direitos do Homem assegura que a Dignidade Humana deve ser o alicerce de todo jurídico. Essa afirmação serve como entrave para a nossa acomodação em relação a situações de desigualdade. É dotada de juridicidade e valores universais, não se admitindo qualquer violação a esse direito.

Nesse contexto, a luta para que o mínimo existencial seja assegurado é dever de todos. Está intimamente relacionado as condições necessárias que cada indivíduo precisa ter para usufruir de uma vida digna.

O mínimo existencial legitima o Estado a agir, de forma direta, por meio de prestações positivas e negativas, de modo a concretizar o núcleo mínimo dos direitos necessários para que cada indivíduo possa ter uma vida digna.

Assim, constata-se que os direitos humanos estão intimamente ligados ao princípio da equidade, na certeza de que tais direitos devem ser aplicados a todos, sem exceção, pois esses se mostram essenciais para que o ser humano tenha uma vida digna. Essencial é a compreensão de que o verdadeiro princípio da isonomia é tratar os desiguais de forma desigual, para aí sim, colocá-los numa mesma posição.

2 BREVE ANÁLISE FILOSÓFICA DA IGUALDADE EM DWORKIN E AMARTYA SEN

A igualdade é um dos principais elementos para legitimar um Estado Democrático de Direito. Ameaçado de extinção, ignorando o princípio da isonomia, sem se preocupar com a distribuição de renda, um Estado pode perder a sua soberania.

Sem igualdade é impossível falar em liberdade ou concretização em direitos humanos. De fato, esses conceitos sofreram bastante alterações ao longo de todos esses anos, mas uma coisa não mudou, o direito do homem ter acesso ao mínimo necessário para ter uma vida digna.

2.1 Igualdade na Visão de Dworkin

Para o autor, no momento em que um governo não se importa em promover ações capazes de distribuir riquezas em caso de extrema desigualdade, traz a necessidade da ordem jurídica intervir através de leis, afinal, essas são promulgadas na comunidade.

Nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e aos quais reivindique fidelidade (Dworkin, 2005, p. IX).

Ressalte-se que a igualdade aqui em questão não é absoluta. Diferenças são naturais, o que é rechaçado é a falta de oportunidade por falta de recursos do Estado. “É importante, de um ponto de vista objetivo, que a vida humana seja bem-sucedida, em vez de desperdiçada, e isso é igualmente importante, daquele ponto de vista objetivo, para cada vida humana” (DWORKIN, 2005, p. XV). Oferecer as mesmas condições é dever exclusivo do Estado. Independentemente da origem, sexo, raça, todos devem ter a oportunidade de mudar sua vida.

Absolutamente complementar se mostra o princípio da responsabilidade especial. “Embora devamos reconhecer a igual importância objetiva do êxito da vida humana, uma pessoa tem responsabilidade especial e final por esse sucesso – a pessoa dona da tal vida” (DWORKIN, 2005, p. XV).

O Estado deve oferecer opções, seja pela educação, seja cultura, mas a escolha é individual, partindo exclusivamente da pessoa. Por esse fato Dworkin assevera que será impossível obter em caráter absoluto.

2.2 Igualdade na Visão de Amartya Sen

Diferentemente de Dworkin, Amartya Sen tem a visão de que a igualdade deve ser buscada para atender as necessidades de agentes concretos, tratando-a como liberdade de funcionamentos.

Aqui a igualdade é analisada pela meta que as pessoas são capazes de realizar. Se exprime através da capacidade de trilhar o caminho escolhido, e, através de Políticas Públicas, obstáculos poderão ser superados e o objetivo alcançado.

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção (SEN, 2000, p. 71).

Essencial é garantir o desenvolvimento do homem. É torna-lo detentor de sua cidadania plena, atingindo seu fim último, que é o bem-estar.

A partir do momento em que o Estado não assegura meios dos indivíduos desenvolverem suas habilidades, estes estão sendo humilhados, tornando-os cada vez mais excluídos, afinal, alterar seu status social não é uma possibilidade.

(...) são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas da educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (...), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Por exemplo, o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade (uma exigência sempre crescente no comércio globalizado). De modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos em atividades políticas (SEN, 2000, p.56)

O desenvolvimento de um país está diretamente atrelado ao desenvolvimento do seu povo, tornando a pessoa o centro das atenções. Para Amartya Sen (2010), o dever do Poder Público é olhar de forma objetiva o que cada região necessita para ter a liberdade de escolher o que quer ser.

3. A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A PROTEÇÃO À DIGNIDADE HUMANA

A vida em sociedade é repleta de desafios, por isso a outorga de poderes para o Estado normatizar a relação. A aceitação dessa função gerou ao Estado o dever de promover ações diretas que sejam capazes de suprir as necessidades dos cidadãos, proporcionando bem-estar.

Não é possível falar em Direitos Fundamentais sem discutir a atuação interventiva do Estado na prestação de serviços públicos. Para tanto, é necessário trazer ao entendimento, principalmente dos menos favorecidos, o seu papel face a democracia, uma vez que é dessa forma que a justiça é realizada e a dignidade humana concretizada.

Isonomia é tratar de forma desigual quando necessário para atender as necessidades daquele indivíduo. Desta forma leciona Eduardo Garcia De Enterría e Tomás-Ramón Fernández:

De todos os modos, o acesso a um serviço público há de observar sempre o princípio da igualdade, que está na base de todo serviço desse tipo, igualdade dotada, no entanto, de um caráter relativo, na medida em que, em certas ocasiões, atua em relação a grupos ou categorias de usuários e, obviamente, a partir do cumprimento por estes dos requisitos em cada caso previstos em caráter geral, em atenção à própria natureza do serviço e suas específicas possibilidades de funcionamento (2014, p. 103).

Não basta que o serviço público seja prestado, este tem o dever de estar em conformidade com a necessidade da população, ou seja, existe a possibilidade de tratamento diferenciado para determinada pessoa. Como posto na Carta Magna:

O fito de alcançar a finalidade a que essa atividade se propõe, que é permitir a todos o acesso a esses bens e serviços úteis e escassos (e, portanto, econômicos) mesmo quando eles não estejam disponíveis no mercado, e, complementa, indicando que o serviço, nesses termos, 'deve ser adequado aos fins que se destina, o que pressupõe a sua submissão a um regime jurídico especial e mais benéfico ao cidadão' (HACHEM, 2014, p. 126-127).

E adiciona:

Dessa maneira, sendo diversas as circunstâncias fáticas em que se enquadram dois indivíduos, é admitido o tratamento discriminatório, desde que haja uma correlação lógica e constitucionalmente respaldada entre o fundamento que deu origem ao *discrímen* e o regime diferenciado que foi dispensado aos cidadãos. (HACHEM, 2014, p. 139).

A carga tributária não tem vinculação, mas tem função específica. Neste diapasão coube a extrafiscalidade garantir meios necessários para a concretização de direitos fundamentais, como se demonstra a seguir:

Os tributos fiscais seriam aqueles que têm como finalidade a arrecadação, ou seja, o acúmulo de recursos para encher os cofres do Estado, os tributos extrafiscais, por sua vez, seriam aqueles que têm como finalidade uma intervenção na sociedade, sobretudo por meio de políticas públicas e mercadológicas. (AMARO, 2012, p.110).

É importante esclarecer que o tributo deve ser utilizado não apenas para trazer receitas para o Estado. Pelo contrário, o tributo é um valioso instrumento para que se possa alcançar os objetivos constitucionais. A tributação não pode ser utilizada em sua finalidade meramente fiscal. Ela deve ser utilizada para que o Estado possa alcançar os fins para os quais foi criado. Nesse sentido, verifica-se que:

Possuindo os tributos caráter instrumental, servirão a diversos fins. O fim normal da tributação é gerar receita aos cofres públicos, quando, então, terá natureza fiscal. Entretanto, quando tiver por fim estimular ou desestimular comportamentos, diante das necessidades estatais, será de natureza extrafiscal. (PINTO, 2012, p.285).

Assim, é imperioso analisar a finalidade dos tributos para que se entenda a importância de sua existência. Por tais razões, muitos autores classificam o tributo quanto a sua finalidade em fiscais e extrafiscais, nos termos que seguem:

Outra forma de se classificar os tributos decorre da finalidade dos mesmos. Dessa feita, os tributos podem se revestir da finalidade fiscal ou extrafiscal. Então, será fiscal o tributo voltado a gerar receita aos cofres públicos e extrafiscal o tributo que tenha finalidade de estimular ou desestimular comportamentos. Nesse contexto, os tributos são instrumentos, quer quando sirvam a gerar receitas aos cofres públicos, quer quando sirvam para possibilitar ao Estado intervir no domínio econômico, estimulando ou desestimulando comportamentos. (PINTO; MENEZES, 2012, p. 198).

Nesse sentido, observa-se que determinada espécie tributária não é sempre fiscal ou extrafiscal, mas sim a possibilidade de uma prevalecer sobre a outra em determinados casos. A função arrecadatória do tributo não está apartada da extrafiscalidade, ocorrendo nos casos de isenção e incentivos fiscais, por exemplo, com a finalidade de estimular ou desestimular determinadas condutas, principalmente no tocante aos direitos difusos e coletivos.

A ideia de que a tributação extrafiscal está associada a um modelo de intervenção estatal e de que a tributação com fins meramente fiscais é inerente ao modelo liberal possui forte carga ideológica e se encontra dissociada de investigações no âmbito pragmático (SILVA, 2017, p. 73)

Logo, percebe-se que a extrafiscalidade tributária é um valioso instrumento para que o Estado possa condicionar o comportamento dos indivíduos para alcançar os objetivos constitucionais. José Casalta Nabais afirma que

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 para fazer frente face às despesas públicas. (NABAIS, 2004. p. 629).

Corroborando esse entendimento, Marciano Buffon leciona que:

[...] a extrafiscalidade não significa que o Estado deixe de arrecadar tributo. Ocorre que a finalidade visada com ela não é meramente arrecadatória, ainda que ingressem recursos aos cofres públicos. O objetivo transcende, pois, o arrecadar e direciona-se a estímulos comportamentais que tenham como fim objetivos constitucionalmente positivados. (BUFFON, 2010, p. 557-558).

Desta forma, a finalidade extrafiscal da tributação possui grande importância para a concretização do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que é através dela que os objetivos constitucionais serão alcançados. Por tais razões, pode-se afirmar que o tributo é um instrumento de concretização dos direitos fundamentais.

Em termos jurídicos, a 'extrafiscalidade' pode ser concebida, quando muito, como uma tributação com fim 'fiscal' (competência tributária) adicionada de 'motivos constitucionais' materiais de outras competências (da Constituição Econômica ou da Constituição Social, por exemplo), como concretização dos fins constitucionais do Estado, na forma e condições autorizadas pela própria Constituição. A finalidade dos

impostos é propiciar receita suficiente para custear e garantir o pleno funcionamento do Estado, a prestação de serviços públicos definidos na Constituição e assegurar os direitos fundamentais sociais. **Com a extrafiscalidade, o tributo não perde essa função fiscal, mas incorpora uma função adicional, para efetivar fins e valores constitucionais diversos da competência à qual se agrega (ambiental, cultural etc), na interconstitucionalidade imanente.** (TORRES, 2014, p. 203-204). Grifo nosso.

Portanto, no Estado Democrático e Social de Direito, o tributo não deve ser entendido somente como meio para o Estado auferir receitas, mas sim como instrumento de concretização dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais, especialmente o da Dignidade Humana, tendo em vista que:

[...] o tributo deve ser entendido como um meio para atingir-se a um fim – a concretização dos direitos fundamentais. A forma como buscamos realizar este fim justifica a classificação dos tributos em dois grupos: o grupo dos tributos em que a promoção dos direitos fundamentais se dá em função da atividade de geração de receita, isso para em momento posterior fazer frente à despesa do Estado; e o grupo dos tributos em que a promoção dos direitos fundamentais se dá em função da orientação de condutas que esteja em sintonia com os objetivos do Estado Democrático de Direito. (CANAZARO, 2015, p. 47).

Corroborando esse entendimento, verifica-se que:

Desta forma, o recolhimento de tributos no Estado Democrático de Direito é instrumento apto a proteger a dignidade humana e os direitos fundamentais já que viabiliza a própria atuação positiva do Estado para concretizar os objetivos constitucionais como redução das desigualdades sociais que é promovida, em geral, pela concretização dos direitos sociais – direitos que em geral, mas não necessariamente, carecem mais de recursos materiais e financeiros. (BOLESINA; GERVASONI, 2016, p. 469-470).

Desta forma, percebe-se que a tributação deve ir além da mera arrecadação. Ela deve ter por fundamento a efetivação do Estado de bem-Estar Social, com a concretização dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social. A extrafiscalidade deve ser utilizada pelo Estado para condicionar o comportamento das pessoas, com o principal objetivo de trazer o bem-estar social.

Meirelles assegura que:

A extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É ato de polícia fiscal, isto é, de ação de governo para o atingimento de fins sociais através da maior ou menor imposição tributária. [...] Modernamente, os tributos são usados como instrumento auxiliar do poder regulatório do Estado sobre a propriedade particular e as atividades privadas que tenham implicações com o bem-estar social. Até mesmo o Direito norteamericano, tão cioso das liberdades individuais, admite essa função extrafiscal dos tributos, para o incentivo ou repressão da conduta do particular. [...] Com efeito, através da agravação do imposto podem-se afastar certas atividades ou modificar-se a atitude dos particulares reputadas contrárias ao interesse público, como pelo abrandamento da tributação pode-se incentivar a conduta individual conveniente à comunidade. (2008, p. 154).

Carraza, neste mesmo sentido, leciona que:

Há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou base de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. Por aí se vê a extrafiscalidade nem sempre causa perda de numerário; antes, pode aumentá-lo, como, por exemplo, quando se exacerba a tributação sobre o consumo de cigarros (2015, p. 115).

Marciano Buffon leciona que a extrafiscalidade deve ser utilizada, tendo em vista o interesse humano na tributação. Ela deve ser utilizada para alcançar os objetivos constitucionais através da concretização dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o autor argumenta que:

Assim, superando as objeções que tradicionalmente são levantadas, constata-se que a extrafiscalidade tem um importante papel a desempenhar em um cenário que vise à densificação do princípio sobre o qual se funda o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Com isso, retoma-se o ponto de partida desse tópico, pois a mencionada introdução do ‘interesse humano’ na tributação tem o condão de privilegiar a concretização dos direitos fundamentais e, por conseguinte, de maximizar a eficácia do princípio da dignidade da pessoa humana.

Uma vez pensada a tributação a partir do interesse humano, não parece difícil encontrar os meios com os quais se poderá garantir que, indiretamente, seu formato privilegie os direitos fundamentais. É certo também que não se pode mergulhar no fosso da ingenuidade, mediante a adoção da crença de que a tributação tenha condições de realizar todos os direitos sociais, econômicos e culturais constitucionalmente previstos. De um lado, a generosa quantidade destes inviabiliza a concretização efetiva de todos e, de outro lado, as possibilidades da extrafiscalidade em defesa do interesse humano estão submetidas a evidentes limitações.

Por isso, há de se pensar, num primeiro momento, na introdução do interesse humano via extrafiscalidade, adotando-se, como critério de escolha, a materialização dos direitos sociais, econômicos e culturais que estejam mais intimamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana. Pode-se dizer, com todo risco que qualquer escolha desse tipo represente que saúde, educação, trabalho, moradia e assistência social ocupam um espaço de privilegiada importância em um rol dessa natureza. (BUFFON, 2010, p. 572).

Portanto, a tributação deve ser utilizada para garantir a concretização dos direitos fundamentais. A extrafiscalidade pode ser utilizada através de isenções e benefícios fiscais, de modo a resguardar valores constitucionalmente protegidos.

Quanto aos direitos sociais à saúde, a extrafiscalidade deve ser utilizada no sentido de permitir a dedução integral das despesas com medicamentos e com os gastos educacionais, visando resguardar a dignidade humana. Marciano Buffon argumenta que:

Quanto ao direito à saúde, poderia haver a redução, ou a total desoneração da carga fiscal incidente sobre medicamentos essenciais ou sobre alimentos e produtos que sejam recomendáveis à manutenção de condições adequadas de saúde. Da mesma forma, poder-se-ia tributar, mais significativamente, alimentos ou produtos que causam reconhecidas avarias à boa saúde da população. (BUFFON, 2012, p. 63).

Quanto ao direito à educação, alguns autores lecionam no sentido de que as despesas educacionais devem ser integralmente deduzidas da base de cálculo do imposto de renda pessoa física (IRPF), tendo em vista que não permitir tal dedução acabaria por ofender à própria dignidade humana, tendo em vista que “o direito social à educação está diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana. [...] O acesso à educação é uma das formas de realização concreta do ideal democrático”. (REMÉDIO; COELHO, 2012, p. 31-32).

Assim, considerando que educação e saúde são direitos humanos fundamentais diretamente relacionados com a dignidade humana, é necessário que as despesas realizadas para sua fruição sejam integralmente deduzidas, uma vez que “[...] é necessário que os gastos realizados para a satisfação dos direitos fundamentais sociais de segunda geração, tais como despesas realizadas com a manutenção da saúde e educação, sejam passíveis de dedução das rendas auferidas”. (SELLMANN; SARHAN JUNIOR, 2017, p. 169).

Outro ponto de sua importância a ser analisado é a questão da prevalência do interesse público sobre o particular. Desta forma, verifica-se que a extrafiscalidade tributária somente poderá ser considerada legítima se alcançar os fins constitucionalmente previstos. A extrafiscalidade pelo viés das isenções e benefícios fiscais não podem ser concedidas para alcançar os interesses econômicos de determinados grupos. Pelo contrário, tais benefícios somente serão considerados constitucionais se forem concedidos para concretizar os direitos fundamentais e dar máxima efetividade aos princípios constitucionais, buscando o pleno desenvolvimento do ser humano.

Quanto a este desenvolvimento, entretanto Caliendo (2013, p. 172) nos leva a reflexão quanto a virtuosidade da medida:

[...] ‘será que o Estado não poderia sofrer a captura de grupos de pressão e ao invés de produzir uma ação virtuosa transfira recursos públicos para grupos privados’. ‘Será que o Estado não poderia ser capturado por comportamentos oportunistas de redução de compromisso social, de entregas com base na fruição de bens públicos?’. ‘Será que simplesmente o Estado não sabe escolher bem, não por motivos de má-fé, mas simplesmente porque não detém todas as 72 informações do sistema econômico (limitação informacional), acarretando mais danos que benefícios em sua atuação?’ (CALIENDO, 2013, p. 172).

O estímulo à competitividade e à inovação no início do século XXI acarretou a queda do muro que dividia o setor público do privado, aumentando não só os interesses dos empresários, mas também de todos os Poderes.

Como consequência obtivemos a redução da intervenção governamental, exatamente em países que necessitam diminuir as desigualdades sociais, proteger setores com menor infraestrutura, proporcionando crescimento.

A forma que separação entre o público e privado acaba por influenciar no processo de desenvolvimento do país. É necessário entender que antes de ser contribuintes as pessoas são cidadãos, independentemente de quanto recurso gere para o governo.

Nesse sentido Nóbrega (2011, p.9) afirma que “uma administração a serviço dos cidadãos é fundamental em uma sociedade moderna e democrática, de maneira que não esteja a serviço de privilégios, de interesses, e não seja um braço executivo do poder político de plantão”.

Assim, extrafiscalidade é baseada no princípio do interesse público sobre o privado, despindo-se de um caráter meramente arrecadatório e assumindo o espaço facilitado para implementação de medidas voltadas diretamente para a sociedade, visando a desenvolvimento humano.

Esse desenvolvimento faz parte dos direitos de terceira dimensão dos direitos humanos, voltados para a solidariedade e fraternidade. O desenvolvimento analisado neste momento não é o econômico, se trata da evolução dos titulares dos direitos coletivos e difusos de aplicação imediata.

Portanto, a concretização de tais direitos é indispensável para que ocorra a efetivação do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que são direitos diretamente relacionados com a Dignidade Humana. Por tais razões, a tributação não pode ser utilizada para dificultar o pleno exercício de tais direitos. Pelo contrário, ela deve ser utilizada, através de sua função extrafiscal, para alcançar os objetivos constitucionais com a concretização dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais, especialmente o da Dignidade Humana.

4. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

A democracia vai além do poder de decisão do povo diante do Estado, uma vez que se trata de mudanças substanciais na cultura política e nas práticas sociais, garantindo a pluralidade entre os povos.

A atual economia globalizada exigiu maior eficiência da administração pública e, conseqüentemente, maior burocracia e descentralização dos poderes. Num primeiro momento pode parecer algo interessante, afinal, uma equipe estruturada gera maiores resultados.

Ocorre que este movimento distanciou o poder público da população, obtendo como resultado final, não só a não concretização de direitos essenciais, mas também a precarização dos direitos historicamente conquistados. Nesse sentido, Sarlet e Figueiredo:

[...] indicam Otto Bachof como o primeiro jurista a defender a existência de uma obrigação estatal na realização dos direitos sociais. Já na década de 1950, Bachof entendia que a Lei Fundamental da Alemanha impunha às autoridades públicas a obrigação de prestação positiva do estado de direitos sociais para garantia da ‘dignidade da pessoa humana’. (SARLET; FIGUEIREDO, 2006, p.179).

Mesmo após todos esses anos de democracia no Brasil, a promulgação de uma Constituição conhecida como “Constituição Cidadã”, ainda estamos muito longe de apoderarmos da democracia de fato.

O déficit democrático mantém o poder centralizado nas mãos das elites, determinando o rumo do país de acordo com seus interesses, não se importando com as necessidades sociais, uma vez que, desta forma, políticos populistas e demagogos encontram espaço para políticas assistencialistas.

É necessário a implementação de políticas inclusivas, de caráter permanente, trazendo ao entendimento da população de que o dever do Poder Público não é solucionar problemas com “medida tampão”, mas sim assegurar a todos o direito para se desenvolver e alterar seu status social. Nesse sentido, pode-se verificar que:

[...] o investimento na área social não deve ter por base o fato de que as empresas irão funcionar melhor com uma população mais educada e mais saudável, mas, ao contrário, as políticas públicas, ao serem formuladas, devem levar em consideração que a educação, o lazer, a saúde e o emprego constituem-se nos objetivos da sociedade e, assim, do Estado, e não um mero instrumento de desenvolvimento econômico, pois a finalidade é o bem-estar social, enquanto a atividade econômica deve ser vista como meio. E, para que se alcance este fim, desenvolvimento econômico com efetivo desenvolvimento social, é preciso saber produzir, mas, acima de tudo, saber distribuir. (DAGNINO, 2002, p. 121)

Para impedir que o Poder Público se utilize de argumentos como a reserva do possível e promova ações que visem a retirada de direitos já conquistados, impõe-se a necessidade de se impedir tais práticas arbitrárias na retirada de tais direitos, motivo pelo qual nasceu o princípio da vedação ao retrocesso social (POMPEU; PIMENTA, 2015, p. 217).

Diante da dificuldade em colocar em prática os direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988, o nascimento do princípio supracitado se mostra como “salvador” do caos, afinal, os poucos direitos conquistados através de muita luta estariam assegurados.

De forma complementar à vedação ao retrocesso, deve existir uma continuação do que vinha sendo feito pela gestão anterior, uma vez que “encontram-se vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito da sua concretização no plano infraconstitucional, mas estão sujeitos a uma auto vinculação em relação aos atos anteriores” (SARLET, 2010, p. 26), tendo em vista que alterações drásticas geram quebra de expectativa na população.

Nesse sentido, verifica-se que:

Os particulares têm não apenas o direito de saber com o que podem legitimamente contar por parte do Estado, como também o direito a não verem frustradas as expectativas que legitimamente formaram quanto à permanência de um dado quadro ou curso legislativo, desde que essas expectativas sejam legítimas, haja indícios consistentes de que, de algum modo, elas tenham sido estimuladas, geradas ou toleradas por comportamentos do próprio Estado e os particulares não possam ou devam, razoavelmente, esperar alterações radicais no curso do desenvolvimento legislativo normal. (NOVAIS, 2011, p. 263).

O retrocesso na concretização de direitos fundamentais pode ocorrer devido a revogação de tais direitos ou pela diminuição, por parte do Estado, de investimentos que garantam a sua plena efetividade.

Neste ponto adquire fundamental importância a cláusula implícita de proibição de retrocesso social, que deve servir de piso hermenêutico para novas conquistas. Mais e além de todos os limites materiais, implícitos ou explícitos, esse princípio deve regular qualquer processo de reforma da constituição. Nenhuma emenda constitucional, por mais que formalmente lícita, pode ocasionar retrocesso social. Essa cláusula paira sobre o Estado Democrático de Direito como garantidora de conquistas. Ou seja, a Constituição, além de apontar para o futuro, assegura as conquistas já estabelecidas. Por ser um princípio, tem aplicação na totalidade do processo aplicativo do Direito. (STRECK, 2004, p. 706).

Corroborando esse entendimento, Sarlet argumenta que:

a) O princípio do Estado democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo de segurança contra medidas retroativas e, pelo menos em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral; b) O princípio da dignidade da pessoa humana que, exigindo a satisfação – por meio de prestações positivas (e, portanto, de direitos fundamentais sociais) – de uma existência condigna para todos, tem como efeito, na sua perspectiva negativa, a inviabilidade de medidas que fiquem aquém deste patamar; c) No princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais contido no artigo 5º, parágrafo 1º, e que abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais. [...] d) As manifestações específicas e expressamente previstas na Constituição, no que diz com a proteção contra medidas de cunho retroativo (na qual se enquadra a proteção dos direitos adquiridos, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito) não dão conta do universo de situações que integram a noção mais ampla de segurança jurídica, que, de resto, encontra fundamento direto no artigo 5º, caput, da nossa Lei Fundamental e no princípio do Estado social e democrático de Direito. e) O princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além da sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao poder público – inclusive (mas não exclusivamente) como exigência da boa-fé nas relações com os particulares – o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas; f) Os órgãos estatais, especialmente como corolário da segurança jurídica e proteção da confiança, encontram-se vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito da sua concretização no plano infraconstitucional, mas estão sujeitos a uma certa autovinculação em relação aos atos anteriores [...]; g) Negar reconhecimento ao princípio da proibição de retrocesso significaria, em última análise, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte. (SARLET, 2012, p. 23-24).

É possível verificar três argumentos utilizados para o afastamento do princípio da vedação ao retrocesso. O primeiro, obviamente, é a alegação da “reserva do possível”, sob a fundamentação de que não há orçamento para custear direitos.

O segundo é trazido por Sarlet e Figueiredo (2006, p. 191) da seguinte forma: “muitas vezes a reserva do possível tem sido utilizada [...] como argumento impeditivo da intervenção judicial e desculpa genérica para omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais”. Para os autores, o fato impeditivo alegado deve ser constatado.

Por último, mas não menos importante, a ausência de normas infraconstitucionais capazes de regular direitos sociais também é um argumento para a diminuição da prestação estatal.

Devemos sempre recordar que uma das funções sociais do tributo é a distribuição de renda e patrimônios. O Estado deve considerar o fato de que o sistema tributário tem a obrigação de ser justo e tratar igualmente todos os contribuintes.

Não há que se falar em Estado Democrático de Direito até que haja condições mínimas para uma existência digna, respeito à vida e a moral do ser humano, liberdade e igualdade entre todos. Enquanto faltar elementos básicos para a concretização do mínimo necessário para viver de forma digna, estaremos bem longe de ter o respeito à Dignidade da Pessoa Humana assegurados pelo Texto Constitucional.

A extrafiscalidade é um importante instrumento para a concretização de políticas públicas e desenvolvimento, todavia não pode ser utilizado de maneira abusiva. Mesmo que a finalidade seja nobre é necessário a observância dos limites constitucionais do poder de tributar. Afinal, “a pretexto de enxugar o Estado, não podemos dissolvê-lo, mas sim redesenhá-lo” (NÓBREGA, 2011, p.35).

Em relação aos limites constitucionais da tributação Silva leciona que “é, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas”. (SILVA, 2016, p. 47).

Para a concretização do Estado Social a extrafiscalidade atua também no momento em que financia ações que visem o estímulo de movimentos que foquem nas principais mazelas daquele Estado, para tanto, o tributo tem algumas funções.

Por tais razões, é indispensável a implementação de políticas públicas eficazes de modo a concretizar os direitos constitucionalmente previstos. A efetivação do Estado de Bem-Estar Social somente será possível quando os direitos fundamentais diretamente relacionados com a Dignidade Humana forem concretizados, sendo certo que a tributação possui uma grande

função da concretização de tais direitos, razão pela qual é indispensável que o tributo seja utilizado em sua função extrafiscal para se alcançar a efetivação do Estado de Bem-Estar Social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do presente estudo, foi constatado que a efetivação do Estado de Bem-Estar Social somente será possível quando os Direitos Fundamentais, especialmente aqueles relacionados com a Dignidade Humana, forem concretizados, tendo em vista que tais direitos são indispensáveis para que as pessoas possam ter uma vida digna. É preciso esclarecer que a educação em direitos humanos se faz necessária para o desenvolvimento da cidadania plena, uma vez que é através dela que as pessoas passam a ter consciência de seus direitos e deveres, motivo pelo qual podem lutar para que esses direitos sejam concretizados.

A concretização de tais direitos é um dever do Estado, uma vez que ele deve promover os meios necessários para que haja o pleno desenvolvimento, não somente o econômico, mas, principalmente, o pleno desenvolvimento humano, uma vez que é através dele que o bem-estar social poderá ser efetivado. Neste sentido, alguns filósofos como Dworkin e Amartya Sen sustentam que é dever do Estado promover a igualdade entre os indivíduos. Deve ser concedida igualdade de oportunidades para que eles possam desenvolver suas capacidades e, assim, fazer suas escolhas.

O estudo verificou, ainda, a importância da tributação na concretização dos direitos fundamentais. No Estado Democrático e Social de Direito, os tributos não podem ter finalidade meramente arrecadatória. Eles devem ser utilizados em sua função social, ou seja, deve-se utilizar a extrafiscalidade tributária para alcançar os fins para os quais o Estado foi criado. Essa extrafiscalidade é um instrumento de grande importância para que o Estado concretize os direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados com a Dignidade Humana, bem como promova a efetivação do Estado de Bem-Estar Social.

Para tanto, é necessário que sejam promovidas políticas públicas para atender os fins sociais aos quais o Estado se destina, ou seja, tais políticas públicas são necessárias para que se reduza as desigualdades sociais e concretize os direitos fundamentais, especialmente os de cunho social. Além disso, é indispensável que se observe o princípio da vedação ao retrocesso social, uma vez que os direitos sociais já alcançados não podem ser retirados ou diminuídos, tendo em vista que estão intimamente relacionados com a Dignidade Humana.

Portanto, a extrafiscalidade tributária é um instrumento a disposição do Estado para a concretização dos Direitos Fundamentais e para a promoção do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que através dela o Poder Público pode estimular ou desestimular comportamentos dos contribuintes, visando alcançar os objetivos previstos na Constituição Federal. A tributação deve buscar alcançar o interesse humano, ou seja, efetivar o bem-estar social a todos os membros da sociedade, inclusive aqueles que estão em situação de vulnerabilidade social, tendo em vista que a tributação deve ser o instrumento por meio do qual se promova a inclusão social e a concretização dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano da Silva. **Direito tributário brasileiro**. 21^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOLESINA, Iuri; GERVASONI, Tamiris Alessandra. A dupla face do mínimo existencial no estado democrático de direito à luz das questões tributárias na concretização dos direitos sociais. **Direito e Paz**. Lorena, Ano XVIII, n. 35, p. 463-496, 2. sem. 2016.
- BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**. v. 38, n.2, p. 555-579, 2010.
- _____. Tributação e Direitos Sociais: A extrafiscalidade instrumento de efetividade. **Revista Brasileira de Direito**, v 8, n 2, p. 38-68, jul-dez, 2012.
- CALIENDO, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. v. 33.2, jul./dez. 2013, pp. 171- 206.
- CANAZARO, Fábio. **Essencialidade Tributária: igualdade, capacidade contributiva e extrafiscalidade na tributação sobre o consumo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- CANDAU, V. M. et al. **Oficinas Pedagógicas de Direitos Humanos**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- DAGNINO, Renato. **Gestão estratégica de inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2002.
- DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: A teoria e a prática da igualdade**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- _____. **Justiça para ouriços**. Tradução de Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedina, 2012.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**, II. Revisor técnico Carlos Ary Sundfeld. Tradutor José Alberto Froes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan-mar 2014.

MACIEL, Talita Santana. Educação em Direitos Humanos na formação de professores(as). **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**. Bauru, v. 4, n. 2, p. 111-126, jul./dez., 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina. 2004.

NÓBREGA, Marcos. **Direito da infraestrutura**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. **Os princípios constitucionais estruturantes da República portuguesa**. Coimbra: Coimbra, 2011.

PINTO, Keziah A. V. Silva. **Introdução ao direito ambiental tributário**. Campinas, SP: Alínea, 2012.-

PINTO, Keziah A. V. Silva; MENEZES, Milena Z. S. de. Tributo como instrumento para assegurar o direito fundamental ao meio ambiente. In: YOSHIDA, C. Y. M.; RAMPAZZO, L. (Orgs.). **O direito e a dignidade humana: aspectos éticos e socioambientais**. Campinas, SP: Alínea, 2012.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PIMENTA, Camila Arraes de Alencar. O princípio da vedação de retrocesso social diante da crise econômica do século XXI. **Direito e desenvolvimento**, João Pessoa, v. 6, n. 12, p. 216-237, 2015.

REMÉDIO, José Antônio; COELHO, Rodrigo Batista. A concretização dos direitos sociais como imperativo da igualdade material: políticas públicas educacionais e tutela coletiva. **Direito e Paz**. Lorena, Ano XIV, n. 26, p. 09-40, 1. sem. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, “mínimo existencial” e direito privado: Breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. In: **Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Organizadores Daniel SARMENTO e Flávio GALDINO. Rio de Janeiro: Renovar. 2006. pp. 551-602.

_____. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**, 10ª edição, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2009.

_____. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 32, outubro, novembro e dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-32-dezembro-2012-Ingo-Sarlet.pdf>> Acesso em: 21. mar. 2018.

SELLMANN, Milena Zampieri; SARHAN JUNIOR, Suhel. Direitos fundamentais de segunda geração e a tributação da renda. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 26, 2017, Brasília/DF, **Anais do XXVI Congresso Nacional do Conpedi**. Florianópolis: CONPEDI, 2017. ISBN: 978-85-5505-446-4.

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

SILVA, Paula Laíse de Vasconcelos Ribeiro. **Políticas Públicas Tributárias, Extrafiscalidade e Desenvolvimento**. XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SIME, L. Derechos Humanos y Educación. In: Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) et. alii. **Educar em Derechos Humanos: Reflexões a Partir de la Experiencia**. Lima: Grafínace, 1991.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.