XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

OBJETIVOS E METAS DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO DA ONU

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

JANAÍNA RIGO SANTIN

JEFFERSON APARECIDO DIAS

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

O127

Objetivos e metas desenvolvimento do milênio da ONU [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite, Janaína Rigo Santin, Jefferson Aparecido Dias – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-061-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Objetivos. 3. Metas. 4. Desenvolvimento do milênio. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE). CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

OBJETIVOS E METAS DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO DA ONU

Apresentação

Prefácio

Objetivos e Metas de Desenvolvimento do Milênio da ONU

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram fixados no ano 2000, pela Organização das Nações Unidas, e consistem em oito metas que deveriam ser cumpridas até o ano de 2015.

Tais metas são: 1) Acabar com a fome e a miséria; 2) Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde das gestantes; 6) Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8) Promover uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Desde a sua fixação, tais metas têm sido perseguidas pela maioria dos países que tentam, por meio da alteração legislativa e adoção de novas práticas, atender os objetivos traçados.

O grande desafio de tais metas é que elas impõem uma atuação positiva dos Estados, que já não podem se contentar em adotar práticas negativas. Já não é suficiente o laissez faire, laissez passer característico do Estado liberal, sendo necessária a adoção de práticas emancipadoras tendentes a garantir o Estado social, garantidor e promovedor de direitos humanos e direitos fundamentais.

Nesse sentido, a inclusão do Grupo de Trabalho Objetivos e Metas de Desenvolvimento do Milênio da ONU no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Aracaju - Sergipe, de 3 a 6 de junho de 2015, foi uma grande oportunidade para debate sobre o tema, que, infelizmente, não tem sido objeto de muitos estudos no âmbito jurídico.

O acerto de tal inclusão fica evidente ao serem analisados os artigos submetidos e apresentados, os quais são rapidamente resumidos a seguir, com a indicação de seus autores.

Alynne Nayara Ferreira Nunes discorre sobre o FUNDEB no Congresso: exame das propostas para um fundo a vencer em breve. Neste sentido, trata de averiguar as propostas legislativas do Congresso Nacional sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação num período em que se encerra o prazo para atingir os objetivos do milênio da ONU, sem que a educação tenha alcançado um patamar de qualidade satisfatório.

Destacando a preocupação com o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU por parte do Brasil, Albano Francisco Schmidt e Oksandro Osdival Gonçalves, apresentam seu estudo sob o título Breve análise da política pública conhecida como bolsa família e os objetivos do milênio da ONU, ressaltando os oito objetivos centrais propostos aos países membros no período 2000-2015, com especial ênfase ao ODM 1, que trata da erradicação da fome e da miséria.

Na sequência, com o trabalho intitulado Direito à saúde os objetivos de desenvolvimento para o milênio no Estado brasileiro, Nardejane Martins Cardoso e Gina Vidal Marcilio Pompeu propõem analisar o direito à saúde e o sistema de saúde presente no Brasil, bem como sua relação com o desenvolvimento humano do país, haja vista que os objetivos do milênio previstos para 2015 pautam-se, também, na efetivação do acesso à saúde, e pleno exercício das capacidades pelos seres humanos. Assim, propõe-se a necessidade da existência de políticas públicas e de fiscalização do sistema de saúde público e privado, diante da relevância da garantia de proporcionar saúde aos indivíduos.

Com o trabalho O controle social da qualidade da educação pela valorização dos profissionais da educação, Fabiana Polican Ciena propõe analisar o princípio da valorização do profissional da educação. Para tanto, propõe averiguar o controle social no processo legislativo como instrumento de formulação de política pública na área educacional, e também a participação do profissional da educação no controle social do processo legislativo-orçamentário das políticas públicas educacionais no Brasil.

Por sua vez, o texto O empoderamento das mulheres na prevenção de conflitos para efetividade dos objetivos do desenvolvimento sustentável pós-2015, de Adriana Machado Yaghsisian e Simone Alves Cardoso, apresenta o papel da mulher na prevenção e solução de conflitos ambientais globais, por intermédio da mediação, em consonância com o que preconiza as Nações Unidas, em especial, na Resolução nº 2171/2014, do Conselho de Segurança.

Já no artigo O direito do idoso à saúde: preceitos legais internacionais e nacionais à luz do direito fraterno, os autores Jose Isaac Pilati e Roberta Terezinha Uvo Bodnar analisam a tutela da saúde do idoso nos planos internacional e nacional à luz dos postulados e princípios da corrente jurídica Direito e Fraternidade.

Na sequência, o artigo Os objetivos do milênio e a destinação ambientalmente adequada de mercadorias apreendidas pela Receita Federal, dos autores Fernanda Mesquita Serva e Jefferson Aparecido Dias, está focado na meta da garantia da qualidade de vida e do respeito ao meio ambiente. Para tanto, o artigo aborda resultados do projeto de extensão denominado Transformando crime em cidadania, desenvolvido na Universidade de Marília, o qual colabora para o cumprimento dos dois objetivos mencionados, além de ter como escopo garantir os direitos fundamentais da propriedade (e a necessidade de ele cumprir sua função social), do meio ambiental sustentável e da educação (de qualidade).

O artigo Política Nacional de Imigração e a realidade haitiana: concessão de visto humanitário pelo Brasil, de Sandra Mara Maciel de Lima e Amanda Tirapelli, traz a problemática do crescente aumento de imigrantes haitianos que ingressam no país a partir da Política Nacional de Imigração. Estuda a Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, a qual concede visto especial, de caráter humanitário, ao estrangeiro originário do Estado do Haiti. As indagações trazidas no artigo partem desta resolução e são analisadas segundo a óptica da dignidade da pessoa humana.

No texto Subsídio da educação pela empresa: extrafiscalidade e desenvolvimento, os autores José Edmilson de Souza Lima e Ednelson Luiz Martins Minatti discutem acerca do financiamento público ou privado da educação, com vistas a perscrutar as formas de atuação do Estado na questão e a possibilidade de intervenção por meio da norma tributária e não, exclusivamente, mediante fundos públicos.

Por fim, Ana Paula Bustamante e Tatiana Fernandes Dias da Silva apresentam um estudo sobre A mediação como mecanismo extrajudicial para a pacificação de conflitos ambientais em prol do desenvolvimento sustentável. Na abordagem, demonstram a (in) efetividade da mediação como instrumento extrajudicial na pacificação de conflitos ambientais como alternativa à histórica judicialização. Assim, propõem um estudo sobre a doutrina pátria e estrangeira acerca do tema, a atuação do poder público na proteção e preservação do meio ambiente nacional, as formas extrajudiciais de tutelas ambientais, com ênfase na mediação como mecanismo pacificador de controvérsias através da participação das partes e de um mediador que, calcado no diálogo e na autonomia dos envolvidos, tem na comunicação e na fraternidade os fundamentos de sua aplicação.

Como o leitor poderá concluir após a leitura do presente trabalho, a excelência dos artigos apresentados e a variedade dos temas discutidos, todos eles relacionados aos Objetivos e Metas do Milênio, deixam claro o acerto da inclusão do presente Grupo do Trabalho pelo CONPEDI.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que formam esta obra, pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito no Brasil.

Profa Dra. Flávia Piva Almeida Leite - UniFMU

Profa Dra. Janaína Rigo Santin UPF

Prof. Dr. Jefferson Aparecido Dias UNIMAR

SUBSÍDIO DA EDUCAÇÃO PELA EMPRESA: EXTRAFISCALIDADE E DESENVOLVIMENTO

FUNDING EDUCATION BY THE COMPANY: THE EXTRAFISCALITY AND DEVELOPMENT

Ednelson Luiz Martins Minatti
José Edmilson de Souza Lima

Resumo

Este trabalho revolve a discussão acerca do financiamento público ou privado da educação. Assim, após confluir as formas de atuação do Estado até chegar na empresa como um elemento de desenvolvimento e fomento à educação, o objetivo desse artigo é perscrutar as formas de atuação do Estado, demonstrando também a possibilidade de intervenção por meio da norma tributária e não exclusivamente mediante fundos públicos. Para atingir seus fins buscou-se apoio em pesquisas bibliográficas que trataram do Brasil e do Estado brasileiro. Por fim, conclui-se apontando os mecanismos já existentes e também o que está em tramitação e pode ou não ser implementado no futuro.

Palavras-chave: Intervenção do estado; direito tributário; educação; desenvolvimento; norma indutora; fundo público.

Abstract/Resumen/Résumé

This work revolves the discussion about of the public funding or private of the education. Thus after converge at forms State action up to get the company as an element of development and promotion of education, the objective this article is peer into at forms of action of the State also demonstrating the possibility of intervention by through of the norm taxation and not exclusively by public funds. To achieve its purposes sought up support in literature searches who treated of the Brazil and of the Brazilian state. Finally, it is concluded pointing the mechanisms existing and either what's on processing and may or not be implemented in the future.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Government intervention, Tax law, Education, Development, Inducing norm, Public fund.

1 – INTRODUÇÃO

Partindo do caso particular para o geral, no início da década de noventa, nos bancos da escola pública fundamental, fui criado ouvindo dos educadores repetidas vezes que "educação vinha de casa", afastando assim a responsabilidade da instituição nos casos de peraltices das crianças. Mas seria isso mesmo verdade? A escola cumpre sua função social ao se limitar a ensinar a tabuada? Penso que não. De outra banda, atribuir a integral responsabilidade ao Estado também não parece ser o mais correto. A afirmação "eu pago meus impostos" tanto quanto a "educação vem de casa" são afirmações muito cômodas, rasas e que trazem um sentimento de cumprimento de dever por parte do interlocutor e um afastamento do outro[1].

Mais recentemente, outra frase repetida incontáveis vezes é a de "O Estado deve ensinar a pescar, não entregar bolsa família", o contraponto é: Por que o Estado? Por que você não ensina o outro a pescar? Não sendo objeto deste estudo tais questões, se foge do embate, apenas lembrando que o desenvolvimento e a sociedade fraterna são dois elementos preambulares do texto constitucional, constituindo verdadeiro dever de todos, do Estado e do Cidadão.

A questão que remanesce e o ponto crucial deste estudo é a afirmação da necessidade de fuga da argumentação rasa, das frases de efeito e/ou cômodas. Para debater qualquer assunto de interesse da sociedade, é crucial o entendimento da função do Estado, é necessário entender os limites e formas de atuação do Estado.

Após este primeiro entendimento o trabalho pretende confluir para as formas de atuação do Estado até desencanar na empresa como elemento de desenvolvimento e fomento à educação.

2 - PERCEBENDO O BRASIL

[1] A atribuição de incontáveis funções à estrutura estatal produzia não apenas a redução da autonomia privada, mas também responsabilidade moral do indivíduo. [...] Sob um certo ângulo, a afirmação de um Estado de Bem-Estar Social trazia consigo uma grande comodidade filosófica: a transplantação da responsabilidade social do indivíduo para o Estado. (JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Dialética, 2002, p. 11)

O Discurso do método de Descartes[2] inicia dizendo que o bom senso é o bem melhor dividido no mundo a ponto de ninguém querer nem uma porção além do que já tem. Como já afirmado, o presente trabalho não possui a pretensão de estar certo ou de apresentar uma solução ou caminho a ser seguido. Tem sim por objeto fomentar o leitor, concordando ou discordando, a fugir da comodidade e buscar respostas mais completas para questões profundas como as abissais desigualdades vividas no Brasil.

Ao longo de nossa história, muitos autores já buscaram escrever sobre o Brasil e sobre o brasileiro, tais como Gilberto Freyre em Casa-Grande & Senzala de 1933, Brasis, Brasil Brasília de 1960, ou Roberto Damatta em Carnavais, malandros e heróis de 1979 ou O que faz o brasil, Brasil? de 1984 entre tantas outras obras de ambos e também outros autores.

Para cumprir o seu intento, este artigo utilizará o primeiro capítulo e o sexto capítulos – que inclusive inspirou o presente subtítulo - da obra "Ralé Brasileira: quem é e como vive?" de Jessé de Souza, autor também de diversas obras das quais também merece destaque sobre o tema: "Os batalhadores brasileiros" de 2010.

Em ralé brasileira: quem é e como vive? de 2009 se vê mais do que uma pesquisa, um ensaio fotográfico, onde em cada capítulo é feito um retrato de parte da realidade brasileira.

Citando Freyre "[...] e o qual, sendo uno, é também plural; sendo um só Brasil é também uma constelação de Brasis" (FREYRE, 1968. p. 11.), cada capítulo da obra de Jessé Souza é um retrato de parcela da realidade brasileira, isso porque nossa nação é um kraken[3], imenso, de modo que é impossível se fazer um retrato panorâmico. Nossas realidades são muitas e as diferenças são abissais, tanto a nível geográfico como cultural, econômico e social.

Como fazer sentar lado a lado em um ônibus público em São Paulo, o filho de um rico fazendeiro nordestino e de um pobre morador de rua gaúcho? Como criar uma identidade

---

[2] O bom senso é a coisa do mundo melhor partilhada, pois cada qual pensa estar tão bem provido dele, que mesmo os que são mais difíceis de contentar em qualquer outra coisa não costumam desejar tê-lo mais do que o têm. E não é verossímil que todos se enganem a tal respeito; mas isso antes testemunha que o poder de bem julgar e distinguir o verdadeiro do falso, que é propriamente o que se denomina o bom senso ou a razão, é naturalmente igual em todos os homens; e, destarte, que a diversidade de nossas opiniões não provém do fato de serem uns mais racionais do que outros, mas somente de conduzirmos nossos pensamentos por vias diversas e não considerarmos as mesmas coisas. Pois não é suficiente ter o espírito bom, o principal é aplicá-lo bem. As maiores almas são capazes dos maiores vícios, tanto quanto das maiores virtudes, e os que só andam muito lentamente podem avançar muito mais, se seguirem sempre o caminho reto, do que aqueles que correm e dele se distanciam (DESCARTES, René. **Discurso do Método para bem conduzir a própria razão e procurar a verdade nas ciências.** *In* Obras escolhidas (col. Clássicos Garnier) Tradução de Jacob Guinsburg e Bento Prado Jr. Notas de Gérar Lebrun 2ª Ed. São Paulo, 1973. p. 41)

[3] Monstro marinho encontrado em contos que remontam ao século XII na Noruega que se refere a criatura tão grande que é confundido com uma ilha ou uma série de ilhas. Embora as primeiras descrições tratavam de animal com aparência de caranguejo, por volt ado século XVIII começou a aparecer como um gigante cefalópode (como um polvo ou lula). Síntese e Tradução livre do site: http://www.unmuseum.org/kraken.htm. Acessado em 01/11/2014.

nacional, um sentimento que os identifiquem como iguais cidadãos com realidades tão diferentes. Ainda que em condições sociais idênticas, se imagine a diferença que existe na infância de um menino criado e educado no pantanal mato-grossense sob o lombo de um cavalo pantaneiro e um menino carioca criado em Copacabana cavalgando as ondas do mar atlântico.

O ponto a ser destacado a respeito destas diferenças, e bem pontuado por Jessé de Souza[4] é que a noção de cidadania deve superar tais diferenças.

Como promulgado no preâmbulo do texto constitucional, o Estado brasileiro é uma sociedade fraterna. Mais do que barrigas verdes, gaúchos, potiguaras, manauaras, calangos ou cariocas, pobres ou ricos, pretos, amarelos, azuis, verdes ou brancos somos brasileiros e estabelecer uma noção de igualdade de direitos e deveres entre todos, o reconhecimento do outro como igual, é uma necessidade do Estado.

Nos capítulos recortados que inspiraram o subtítulo Jessé de Souza fala ainda sobre a construção desta tão bem sucedida identidade nacional brasileira, do mito freyriano e da aversão do brasileiro ao conflito como núcleo desta identidade.

No entanto para fins deste estudo o essencial é o reconhecimento da existência de diversos Brasis, de diversas realidades separadas quer por fatores geográficos, quer por fatores culturais, sociais ou econômicos, ou a conjunção de mais de um ou de todos estes fatores.

A título de exemplo, pesquisas que tratam de reforma fiscal verde, trazem como exemplos países europeus, como a Suécia ou Dinamarca[5]. Santa Catarina, que é o sétimo menor Estado da federação brasileira possui o dobro da área e um milhão de habitantes a mais do que a Dinamarca[6].

Ilustrando outro exemplo, Jesse de Souza[7] no primeiro capítulo de "ralé brasileira" apontou que nós brasileiros nos comparamos excessivamente aos Estados Unidos.

---

[4] "Uma nação se constitui apenas quando os nacionais se identificam efetivamente, em alguma medida significativa, como "brasileiros" e não mais, por exemplo, como gaúchos, paulistas ou pernambucanos. A nação implica uma generalização de vínculos abstratos que se contrapõem efetivamente aos vínculos concretos estabelecidos por relações de sangue, vizinhança ou localidade. Um desses vínculos abstratos mais importantes é precisamente a noção de cidadania, que estabelece direitos e deveres iguais e intercambiáveis para todos os membros da nação." (SOUZA, Jessé de. **Ralé Brasileira: quem é e como vive.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 32)

[5] No artigo "A reforma fiscal verde e o duplo dividendo" de Lise Tupiassu publicado na obra Direito Tributário e Econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração coordenado por Fernando Facury Scaff e Jorge Alex Athias, na página 107 se encontra o subtítulo "3.2 algumas experiências vitoriosas" e traz como exemplo exatamente Dinamarca e Suécia, dois pais tanto geográfica como demograficamente minúsculos se comparados ao Brasil.

[6] Santa Catarina possui 95.736,165 km^2 de área e população estimada em 2014 de 6.727.148 de habitantes segundo informações do IBGE – Instituto brasileiro de Geografia e Estatística – Disponível em: http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc Acessado em 01/11/2014. Já a Dinamarca no 4º trimestre de 2014 possui 5.655.750 habitantes e 42.921,60 km^2 segundo informações da "Statistic Denmark" Autoridade central de estatísticas da Dinamarca disponível em http://www.dst.dk/ acessado em 01/11/2014.

[7] "Nós, brasileiros, nunca nos comparamos com a Bolívia, com a Guatemala, ou mesmo com a Argentina. Nós nos comparamos obsessivamente com os Estados Unidos – na realidade, a comparação explícita e implícita com os

Recentemente foi amplamente noticiado[8] que o presidente Barack Obama corria o risco de sofrer processo de impeachment por unilateralmente tentar realizar uma reforma na saúde pública americana. Assim, o Sistema Único de Saúde brasileiro *a priori* está em estágio mais avançado do que o Americano.

Não se quer aqui defender qualquer coisa, tampouco chegar a sandice de considerar Sistema Único Brasileiro como adequado e suficiente às necessidades da população brasileira, não é o foco desse texto. Apenas se busca alertar para o fato de que não é possível determinar se um objeto submetido a análise é bom ou ruim, justo ou injusto per si, e que também não é possível julgar dois objetos sem se atentar para suas diferenças, afastando assim qualquer análise rasa e/ou pré-conceitual.

Para a discussão de assuntos de importância social essa condição multidimensional do Brasil, essa nossa peculiaridade tem de ser levada em conta, de modo que dificilmente uma solução estrangeira se amoldará as nossas necessidades.

3 - A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Atentado para a existência de muitos Brasis, de muitas realidades, se parte dos pressupostos que soluções alienígenas ao nosso direito dificilmente se adequariam as nossas muitas realidades e também de que é muito difícil se tomar qualquer decisão em termos de Brasil que satisfaça as muitas realidades existentes.

Não se pode deixar de observar também, dentre as várias opções possíveis o modelo de Estado adotado no Brasil. Como bem escreve GABARDO:

> "Toda economia é um sistema ou um tipo, "no sentido de um conjunto de elementos ordenados unitariamente e dotados de certa estabilidade", Por seguinte possui elementos pessoais (produtores, consumidores), materiais (meio de produção, matéria prima) e processos (produção, distribuição), podendo ser caracterizado segundo dois critérios fundamentais: o modo-de-produção (foco de Karl Marx) e o tipo-de-coordenação (foco de Max Weber). [...] Há várias possibilidades entre estes modelos estruturantes e, ademais em uma economia concreta nunca há um único sistema econômico puro. (embora sempre haja um dominante). O Estado social, desse modo, caracteriza-se por introduzir por meio da ordem constitucional um específico modelo de forte intervenção cujo modo-de-produção é pautado pela apropriação mista dos meios de produção e por um esquema de planejamento parcial em um sistema econômico predominantemente capitalista. [...] O avanço da indústria, as políticas habitacionais, o incremento do consumo de base, o pleno emprego e a melhoria geral

Estados Unidos é o fio condutor de praticamente todas as interpretações da singularidade brasileira no século 20." "SOUZA, Jessé de. **Ralé Brasileira: quem é e como vive.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.p.33"

[8] Disponível em http://www.dw.de/republicans-vote-to-sue-obama-over-healthcare-reform/a-17823188 e também em http://www.foxnews.com/politics/2014/07/24/fox-news-poll-voters-say-obama-exceeded-authority-but-oppose-impeachment/. Acessado em 01/10/2014.

> das condições de vida no ocidente contribuíram para a crença no Estado e na sua capacidade de normalização da realidade. (GABARDO, Emerson. Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal." Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 156-157).

Assim, é necessário se estabelecer uma âncora, é necessário que se tenha um marco normativo que estabeleça amarras para pautar a conduta do Estado manifestado por qualquer de seus poderes ou mesmo por parte dos particulares.

Mesmo o pensamento científico tem de estar atrelado a este marco normativo que é a constituição da república de 1988 com suas 83 (oitenta e três) emendas até a data de outubro de 2014. Qualquer solução ou proposição que se afaste do plano constitucional, uma proposição separatista, por exemplo, pressupõe a inexistência da ordem constitucional. E sem uma ordem constitucional, não se possui critérios, de modo que qualquer medida pode ser tomada como legitima.

Assim, os fundamentos para qualquer estudo a respeito do Estado brasileiro têm de ter por pano de fundo a norma constitucional. Daí a importância em se conhecer tal marco normativo. Para entendimento da norma constitucional não se poderia partir de outro lugar que não do seu preâmbulo, onde consta:

> "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL."[9]

Se recorre a Peter Haberle para entender o significado dos preâmbulos:

> "En todo caso, los preâmbulos remiten a verdades básicas o de fe pre-positivas de una comunidade política; em ocasiones reactualizan um pedazo de la "religion civile". Presumiblemente, las constituciones sin preámbulo contienen tambéin dichas "verdades de fe", que son previas a sus disposiciones jurídicas, pues todo orden jurídico positivo penetra em dichas camadas profundas. Los preâmbulos pretenden racionalizarlas y darles expresión, a veces em forma secularizada, otras en forma "todavia teológica". Estos fundamentos de la autocomprensión (em la entidade) de uma comunidade política, el concetrado, es aquello que obliga a todos los ciudadanos, casi como uma "profesión de fe", es aquelo que es puesto "antes del parêntesis" y que com frecuencia es formulado em términos similares a um contrato (la Constitución como contrato). (HÄBERLE, 2003. p. 276.)

[9] BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

Conforme exposto, para Häberle o preâmbulo “remete a verdades básicas ou de fé pré positivas”.

Para Kelsen,

> “O preâmbulo. Uma parte tradicional dos instrumentos chamados "constituições" é uma introdução solene, um, assim chamado, "preâmbulo", que expressa as ideias políticas, morais e religiosas que a constituição pretende promover. Esse preâmbulo em geral não estipula quaisquer normas definidas para a conduta humana e, assim, carece de conteúdo juridicamente relevante. Ele tem antes um caráter ideológico do que jurídico. Normalmente, se ele fosse suprimido, o teor real da constituição não seria modificado nem um pouco. O preâmbulo serve para dar maior dignidade à constituição e, desse modo, maior eficácia.” (KELSEN,1998. p. 372.)

Em sentido oposto aos dois autores, o brasileiro José Afonso da Silva escreve:

> “O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos. ‘Assegurar’, tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu ‘exercício’. Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de ‘assegurar’, tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico” (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 22)

Na doutrina pátria também há quem concorde e quem discorde de José Afonso Silva, existe divergência em relação ao conteúdo valorativo do preâmbulo constitucional, tanto de ordem doutrinária como também jurisprudencial. De qualquer sorte, sem entrar na polêmica, para este estudo, se escolhe o último entendimento, o de que o preâmbulo possui “função pragmática” e dirige o Estado a realização dos valores lá contidos.

Por este caminho o preâmbulo, ao guardar os valores supremos, serve de bússola e deve reger os atos do Estado no cumprimento das demais normas contidas por exemplo nos artigos 1º a 4º, 5º, 6º, 23, 25, 30, 37 (§ 6º), 170 a 175, 193 a 230 da Constituição Federal de 1988.

Ainda, do preambulo constitucional merece ser recortado dois valores, o desenvolvimento e a sociedade fraterna. As duas frases citadas na introdução, “Educação vem de casa” e “Eu pago meus impostos” trazem consigo, conforme já observado por Marçal ao tratar do Estado regulamentador, uma “grande comodidade filosófica: a transplantação da responsabilidade social do indivíduo para o Estado” (JUSTEN FILHO, 2002, p. 11.). Ocorre que não parece ser este o caminho adotado pela Constituição de 1988, com aspiração social democrata.

Neste ponto se retoma e partilha do entendimento de Justen Marçal Filho, segundo o qual:

> " [...] o Estado é instrumento para promoção da dignidade da pessoa humana. Mas não se adota a crença de que o Estado seja suficiente para realizar todas as tarefas necessárias à consecução dos valores fundamentais. Os valores fundamentais da sociedade devem ser buscados através da atuação do Estado, da sociedade civil e do cidadão. A dignidade da pessoa humana não é um valor externo a cada sujeito e todos têm um compromisso moral e politico com ela – não apenas com a dignidade alheia, mas com a própria." (JUSTEN FILHO, 2002, p. 11.).

Tomando por objeto do Estado a promoção da dignidade da pessoa humana,[10] se faz necessário o entendimento dos meios pelo qual o Estado pode agir para garantir o atingimento deste objetivo.

4 - INTERVENÇÃO DO ESTADO: NORMA INDUTORA

Se parte da ideia de um Estado Social o que requer uma análise moral e não apenas econômica da constituição[11]. Para Calixto Salomão Filho:

> Desde que se acredite que o fundamento da organização social é jurídico, baseado, portanto, em valores, e não econômico, baseado em feitos ou resultados, uma conclusão é necessária. [...] Portanto, dar privilégio aos valores não significa substituir o determinismo de resultados da teoria econômica por um determinismo de valores pré-estabelecidos. Significa, isso sim, dar prevalência à discussão sobre as formas específicas para cada sociedade de autoconhecimento e auto definição das instituições e valores mais apropriados ao seu desenvolvimento econômico-social." (SALOMÃO FILHO,2002, p. 31-32.)

---

[10] Para fins deste trabalho se concebe dignidade da pessoa humana nas linhas de pensamento de Hegel e Marx, respeitando no que não for contraditório, as demais correntes. Sobre o assunto escreveu Béatrice Maurer: "De outra parte temos aqueles para os quais a dignidade da pessoa humana, cujo fundamento é então imanente, desenvolve-se, fortalece-se e está por vir. Este porvir, para alguns desses autores, será o resultado de condições externas ao homem, e, especialmente, o Estado. [...] Hegel: o homem não tem nenhum valor próprio, apenas oferece sua contribuição na razão, encontrando também sua dignidade no seu desenvolvimento a serviço do Estado. [...] Marx, que concebe a dignidade apenas como uma conquista histórica do homem[...]. p.126

[11] Na contemporaneidade, a ideia de manutenção de uma democracia de caráter social implica a adoção de uma interpretação moral da Constituição que seja capaz de unir os pontos positivos de ambas as tradições do Direito público, em substituição a uma interpretação constitucional eminentemente pragmática. Esta "leitura moral" é a concepção defendida por Ronald Dworkin quando afirma que os agentes devem interpretar as normas constitucionais, que em geral são amplas e abstratas, a partir de princípios de decência política e justiça. [...] Na realidade, é preciso reconhecer que o autor não é assim tão original nesta análise, pois já em Alexis de Tocqueville é possível observar uma forte crítica à valorização da premissa majoritarista (mais que isso, à própria estrutura política de reconhecimento absoluto da maioria como fundamento da democracia moderna). O princípio democrático, portanto não possui caráter exclusivamente "pragmático deliberativo", mas se realiza por intermédio de princípios inerentes à própria estrutura substancialmente democrática e republicana. (GABARDO, Emerson. Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 180-181).

Para Emerson Gabardo, este Estado Social prescinde também do entendimento do princípio da solidariedade[12]. Em termos simples e rasos, o homem viverá mais feliz em um ambiente onde não há pobreza. A redistribuição da riqueza e a contribuição ao bem comum não se faz por ser bom, ou por um dever de cidadania, mas sim por que traz a inclusive ao particular benefícios pessoais. O *Homo homini lupus* do brocardo latino popularizado por Thomas Hobbes e o mercado no sistema capitalista que objetiva o lucro[13], não concretizaram a necessária redistribuição da riqueza, cumprindo então ao Estado está função[14].

Para atingir seus fins sociais decorrentes dos valores enunciados no texto constitucional o Estado pode agir tanto na esfera pública quanto privada. Na esfera pública executa serviços de sua própria titularidade e na esfera privada age por meio de intervenção[15].

De acordo com Eros Roberto Grau, o Estado pode intervir no domínio privado de três maneiras, por absorção, participação, direção ou indução. Na absorção o estado assume o monopólio de determinada atividade econômica em sentido estrito. Por participação o Estado assume o controle de parcela de determinado setor da atividade econômica em sentido estrito e

---

12 A solidariedade é atributo típico do Estado social e justificável como característica da intervenção pública automática considerando-se a realidade ainda vivenciada pelo ser humano. [...] Rafael Lopez Pintor, por exemplo, aponta três sentidos para a solidariedade: a) o "estrutural", que reconhece serem mais solidárias as sociedades democráticas que possuem um sistema de seguridade social (como por exemplo, adoção de políticas de incorporação das mulheres ao trabalho, aumento da oferta de emprego, melhoria da educação, distribuição de renda, ampliação dos serviços públicos, etc.); b) o "psicológico-social", que está em decadência, pois os indivíduos não se mostram mais solidários uns com os outros devido a uma redução significativa na responsabilidade moral; e c) "moral", que retrata apenas a manutenção de um sistema de tolerância recíproca e em certa medida é típico das sociedades atuais (o que retrataria uma aproximação com a experiência medieval). (GABARDO, Emerson. Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 184).

13 Cumpre neste ponto alertar para o que já escreveu Fabio Ulhoa Coelho ao tratar do princípio da livre iniciativa: "[...] A segunda condição em que se desdobra o princípio da livre iniciativa é a do lucro como o principal fator de motivação da iniciativa privada; o lucro obtido com a exploração regular e lícita da empresa. Como afirmado, qualquer empresa nasce sempre do interesse individual e egoísta do empresário, que busca auferir ganhos com a exploração de uma atividade econômica, que vá ao encontro das necessidades e querenças dos consumidores. O lucro, assim, no sistema capitalista, não pode ser jurídica ou moralmente condenado. (COELHO, Fábio Ulhoa. **Princípios do direito comercial: com anotações ao projeto de código comercial.** São Paulo: Saraiva, 2012. p. 32)

14 - "Implica atribuir-lhe outra função, talvez até mais onerosa. Em vez de gestão abstrata e macroeconômica da sociedade, cumpre-lhe fazer algo que o particular e o mercado jamais farão: imcumbe-lhe redistribuir. É na redistribuição que deve ser identificada a grande função do novo Estado. Trata-se de um Estado que deve basear sua gestão (inclusive do campo econômico) em valores não em objetivos econômicos." (SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 41)

15 "Daí se verifica que o Estado não pratica intervenção quando presta serviço público ou regula a prestação de serviço público. Atua, no caso, em área de sua própria titularidade, na esfera pública. Por isso mesmo dir-se-á que o vocábulo intervenção é, no contexto, mais correto do que a expressão atuação estatal: intervenção expressa atuação estatal em área de titularidade do setor privado; atuação estatal, simplesmente, expressa significado mais amplo." (GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988 (Interpretação e crítica). 14ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p.91 e 92)

atua em regime de competição. Por direção o Estado exerce pressão e estabelece normas de comportamento para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito e por Indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção de conformidade com as leis de mercado.

Em relação a intervenção do Estado na esfera privada por meio da direção ou indução cabe esclarecer que esta indução pode se dar de forma positiva ou negativa. Positiva quando o Estado estimula determinada conduta ou negativa quando visa coibir ou desestimular.

A lei nº 9.294/1996 com as alterações promovidas pela lei nº 12.546/2011 que trata sobre a restrição ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4° do art. 220 da Constituição Federal talvez seja o maior exemplo de norma indutora negativa, ao desestimular o consumo do cigarro por exemplo e com isso afetar diretamente o mercado.

De outro norte o Estado também pode induzir positivamente o comportamento como por exemplo é o caso da lei nº 11.196/2005 que obedecendo o Art. 218 da Constituição da República permite à União subvencionar a remuneração de pesquisadores (mestres e doutores) empregados em atividades de inovação tecnológica por empresas localizadas no território brasileiro.

Neste ponto cabe dois parênteses, o primeiro diz respeito a essa condução da atividade privada para a satisfação de interesses públicos, sem o uso da coação, é o que se designa fomento[16].

O segundo diz respeito a diferença do Estado Regulamentador e Regulador, emprestando as lições de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, 2002, p. 11-39.), neste primeiro modelo, regulamentador (e não regulador), a intervenção se dá de forma direta, se atribui ao Estado a responsabilidade pela execução de inúmeras funções e se apresenta uma redução da autonomia privada. O contraponto se dá na medida que este modelo, para Marçal, apresentava uma "grande comodidade filosófica: a transplantação da responsabilidade social do indivíduo para o Estado". E no segundo, no modelo regulador o Estado diminui sua intervenção direta e impõe mecanismo de controle (regulação) da atividade privada, com o fim de fazer com que ela realize os fins de interesse público.

Marçal ainda divide temporalmente o modelo regulador em duas "ondas regulatórias". A primeira, exclusivamente econômica, buscava a proteção de interesse capitalistas, buscava o

[16] […] Por meio do fomento, formaliza-se uma função de promoção, de estímulo e de orientação de determinadas atividades, desempenhadas por sujeitos distintos da pessoa estatal fomentadora, à luz de objetivos públicos colimados com seu desenvolvimento, inseridos em sua competência constitucional. (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2006, p. 515)

controle e correção de deficiências do mercado. Já a segunda onda regulatória, a regulação social, defende a ideia que a regulação "não poderia restringir-se a preocupações meramente econômicas." A regulação deveria buscar a realização de valores econômicos e também sociais. Ou seja, algumas medidas de regulação induzem a realização de condutas que não nasceriam espontaneamente em um ambiente de competição, em um ambiente de mercado e buscam a realização de valores não econômicos.

Dos apontamentos contrapostos com a realidade fática brasileira se vê um Estado que intervém na esfera privada tanto de modo negativo, como também através do fomento, seguindo um modelo regulador, por meio de agências, as quais vem demonstrando cada vez mais, em parte pressionadas pela própria sociedade, a preocupação na realização de valores não econômicos.

5 - NORMA TRIBUTÁRIA INDUTORA DE COMPORTAMENTO

Quando se fala de Empresa, assim entendida como atividade econômica organizada, nenhuma agência reguladora, nenhum dos muitos braços do Estado, nenhum órgão Estatal de mostra mais presente do que a Receita Federal do Brasil.

Não há como se realizar qualquer atividade econômica no Brasil, seja em que ramo for, sem levar em conta as regras e entendimentos exarados pela Receita Federal do Brasil, ainda que contrários a lei ou a constituição.

Substituindo os questores romanos, está sob a batuta dos auditores fiscais da Receita Federal do Brasil, a responsabilidade pela fiscalização dos tributos federais, cujo entendimento em regra só consegue ser revertido mediante decisão judicial proferidas muitas vezes por um judiciário impossibilitado de compreender em profundidade a complexidade do sistema tributário brasileiro.

Tecidas estas considerações não há como negar a força indutora de comportamento da norma tributária e também do órgão responsável pela aplicação da norma. Ainda que sem intenção, a existência da norma tributária que permita a escolha de um ou outro caminho modifica a realidade. BONFIM ao tratar da neutralidade tributária já constatou que:

> "A existência de normas tributárias indutoras, seja pela técnica de agravamentos ou de incentivos, pressupõe, pelo menos potencialmente, a discriminação de pessoas, atividades ou bens em função do objetivo almejado, impossibilitando a existência de uma neutralidade tributária." (BOMFIM, Diego Marcel. Reconsiderações sobre a neutralidade tributária. *In* Revista Dialética de Direito Tributário nº 197 ISSN 1413-7097. São Paulo: Dialética, fevereiro de 2012. p. 36)

Considerando a força indutora da norma tributária, as formas de atuação do Estado e os objetivos definidos pelo Estado, não há razões para que a norma tributária se restrinja a arrecadação de dinheiro para os cofres públicos. Dado ao caráter imanente da norma tributária em induzir o comportamento e modificar a realidade por que não utiliza-lo para perseguir outros objetivos do Estado constitucionalmente previsto.

Essa utilização da norma tributária com outro fim que não o de arrecadatório é o que a doutrina tributária chama de "extrafiscalidade", conceito delineado por BECHO, conforme segue:

> "A extrafiscalidade é o aspecto que nomeia o fato de que, por vezes, a competência tributária é exercida não em busca, ou não apenas em busca de arrecadar dinheiro para os cofres públicos. Por vezes seu exercício visará alcançar outros objetivos. [...] Em nossa Opinião, a busca pela redução das desigualdades regionais, estabelecida como "objetivo fundamental", ao lado de outros, pelo artigo 3º da Constituição, explica melhor as isenções tributárias concedidas a empresas globais com capacidade contributiva. (BECHO, Renato Lopes. Competência Tributária, Extrafiscalidade e Novos Desafios para o Direito Tributário. *In* Revista Dialética de Direito Tributário nº 216 ISSN 1413-7097. São Paulo: Dialética, setembro de 2013. p.129-130)

Complementando o entendimento, CABRERA completa:

> "Variáveis que podem caracterizar o fenômeno da extrafiscalidade, ou seja, a finalidade da tributação não pode ser exclusivamente arrecadatória. Pois, pode ser utilizada para tutelar também outras finalidades estatais, quando presente a correlação entre Ética e Direito, legitimando, por consequência, a possibilidade da tributação. Isso não implica desconsiderar a capacidade contributiva, nem a destinação da arrecadação, já que, dificilmente, a instituição de um tributo com finalidade extrafiscal elimina o aspecto arrecadatório, mas, ao contrário, amplia as possibilidades que justificam a tributação. Como resultado, uma justificativa que não pode estar fundada em objetivos meramente arrecadatórios." (CABRERA, 2010. p. 63.)

Adiante em sua dissertação de Mestrado Neusa Maria Cabrera, que tratou dos incentivos tributários como normas indutoras do desenvolvimento sustentável, escreve sobre a existência de duas técnicas para se realizar a extrafiscalidade, a primeira por meio de impostos extrafiscais e a segunda por meio de benefícios tributários.

Nas palavras da autora:

> "A primeira técnica, que veicula a extrafiscalidade, cuja função permite desestimular comportamentos, possui três características: não consiste em nova técnica, pois já era utilizada desde a criação dos impostos aduaneiros, visando proteger a economia; é rara e caracteriza o que se denomina de *"...agravamentos extrafiscais de impostos fiscais"*.281 Como exemplo dessa técnica, o autor cita sua aplicação para atingir

> objetivos da política ambiental como, por exemplo, a imposição de taxas com valores mais elevados nos casos de consumo de produtos anti-ambientais."

Adiante sobre a segunda técnica:

> "Sobre o benefício fiscal, JOSÉ CASALTA NABAIS enfatiza que, para caracterizá-lo, não basta que tenha uma finalidade extrafiscal, mesmo que dominante em relação à finalidade tributária: é necessário que "...se materialize em vantagens para os respectivos contribuintes e se insira na promoção ou fenômeno econômico ou social (...)".

Sem discordar, porém com o fim de alertar ao leitor, cumpre esclarecer que o sistema tributário atualmente é extremamente complexo e induz comportamento por meios as vezes obscuros, de modo que para a extrafiscalidade ser identificada é necessário um razoável conhecimento do sistema tributário e demanda uma análise muito mais profunda e macroeconômica da questão tributária.

A título de exemplo a tributação federal de empresas cujo objeto é a compra e venda de veículos automotores usados pode se dar por quatro formas diferentes, sendo elas: Lucro Real, Lucro Presumido, Lucro Presumido equiparado à atividade de consignação Mercantil e Simples Nacional.

No exemplo citado existem quatro formas diferentes para se tributar o mesmo fato a depender da situação *in concreto* do contribuinte. Assim a "taxa mais elevada" ou o "benefício fiscal" quando se fala em extrafiscalidade pode não ser simplesmente uma alteração de alíquota ou concessão de algum desconto facilmente identificável. Por vezes a indução passa por questões mais complexas.

Outro exemplo se dá em relação às empresas cujo faturamento anual é inferior a R$ 78.000.000,00 (Setenta e oito milhões de reais) em relação ao IPRJ/CSLL e a PIS/COFINS.

Para empresas com faturamento anual inferior ao valor mencionado a lei nº 9.718 de 27 de novembro de 1998 faculta por meio de seu Art. 13 a possibilidade de optarem pela tributação segundo o lucro presumido.

Caso a empresa opte pelo lucro presumido estará sujeita a tributação de PIS/COFINS por meio de apuração cumulativa. Caso opte pela tributação do lucro na forma do lucro real estará sujeito a tributação da PIS/COFINS por meio da apuração não-cumulativa.

Neste momento o leitor deve de estar se perguntando em que ponto tais formas de tributação se conectam com a extrafiscalidade? Em uma análise superficial em nada, caso se olhe por mais tempo e com mais atenção ao fenômeno tributário, em muitos pontos.

Não se pretende alongar ou exaurir o assunto, este trabalho não trata de planejamento fiscal, mas se aconselha a leitura atenta da exposição de motivos da medida provisória nº 135 de 30/10/2003 que instituiu a COFINS na forma não cumulativa e também que se analise a quantia de micro empresas e empresas de pequeno porte abertas pós entrada em vigor desta norma. Parte do sucesso e do fracasso[17] das Microempresas se deve a instituição da COFINS não-cumulativa.

A tributação desta contribuição por uma ou outra forma interfere diretamente no sistema de produção do país, é inegável o caráter indutor da norma tributária. Considerando este efeito indutor, então porque não direciona-lo objetivamente para o atingimento dos objetivos Estatais constitucionalmente previstos? Na sequência se tratará da extrafiscalidade por meio de concessão de benefício fiscal, amparado no direito do cidadão brasileiro ao desenvolvimento e a educação.

6 SUBSÍDIO DA EDUCAÇÃO PELA EMPRESA: EXTRAFISCALIDADE E DESENVOLVIMENTO

O valor a ser alcançado é o desenvolvimento. O acesso dos cidadãos brasileiros ao estudo é um dos vetores de desenvolvimento. Porém não necessariamente precisa ser o Estado o titular dessa prestação. Conforme esclarece MELLO:

> "Há, na verdade, quatro espécies de serviços sobre os quais o Estado não detém titularidade exclusiva, ao contrário do que ocorre com os demais serviços públicos. São eles: serviços de saúde, de educação, de previdência social e de assistência social. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Grandes temas de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 284.)"

E adiante, completa:

> "O fato de o Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ser titular de serviços públicos, ou seja, de ser o sujeito que detém "senhoria" sobre eles (a qual, de resto, é, antes de tudo, um dever em relação aos serviços que a Constituição os as leis puseram ou venham a pôr a seu cargo), não significa que deva obrigatoriamente

[17] Se refere aqui a sucesso ou fracasso porque o sucesso do ponto de vista Social é inegável, porém ao mesmo tempo que trouxe inúmeras vantagens ao país, demonstrado por inúmeros trabalhos científicos já publicados, o modelo também causou esvaziamento dos custos fixos das grandes empresas que substituíram uma modelo vertical de produção pela terceirização e contração de um número maior de empresas. O elo fraco deste modelo ficou exposto no final do ano de 2008 quando a crise econômica americana abalou a indústria brasileira de modo que os grandes grupos simplesmente pararam suas produções (com custos fixos já reduzidos), cancelando pedidos realizados a tais médias e microempresas, levando as mesmas a derrocada, ante a comum falta de capital deste porte de empresa para custear suas atividades em tempos de adversidade.

presta-los por si ou por criatura sua quando detenha a titularidade exclusiva do serviço. Na maioria esmagadora dos casos estará apenas obrigado a discipliná-los e promover-lhes a prestação." (MELLO, 2009. p. 285)

Desta maneira, a forma de alcançar o desenvolvimento da educação pode se dar tanto por meio de um fundo público como também por fundos privados. Por meio de fundo público é o que se vê hoje por meio do FIES – Fundo de Financiamento do Ensino Superior, criado pela Lei nº 10.260 de 12 de julho de 2001, cuja receita provém de dotação orçamentaria do MEC, concursos de prognósticos organizados pela caixa econômica federal entre outros listados no Art. 2º da citada lei.

Por meio de fundo privado se tem por exemplo o PROUNI criado pela lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005 que permite que instituições de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente aderirem a um programa onde as mesmas concedem bolsas de estudos nos termos da lei e por contrapartida fazem jus a isenção de uma série de tributos federais.

Tais fundos atingem seu fim, tem suas qualidades e defeitos os quais não podem ser julgados sem um estudo mais aprofundado de modo que não é intuito deste trabalho critica-lo ou glorifica-los mas sim apontar exemplo do que já existe para no segundo momento demonstrar que tais programas não necessariamente precisam ser a única forma de desenvolvimento da educação.

Na Obra Desenvolvimento como Liberdade[18] Amartya Sen defende uma abordagem múltipla do desenvolvimento, rejeitando soluções "compartimentadas" do processo de desenvolvimento. O setor privado, regido pelas leis de mercado (competição e egoísmo[19]), também pode ser fomentado a desenvolver a educação, o que por consequência traria a possibilidade de redução da busca e necessidade dos fundos públicos pelo cidadão.

A ideia deste trabalho gira em torno da possibilidade de dedução de despesas com a concessão de bolsa de estudos para funcionários para fins de apuração de imposto de renda, ou

[18] "As razões para adotar uma abordagem múltipla do desenvolvimento tornaram-se mais claras em anos recentes, em parte como resultado das dificuldades enfrentadas e dos êxitos obtidos por diferentes países ao longo das últimas décadas. Essas questões relacionam-se estreitamente à necessidade de equilibrar o papel do governo – e de outras instituições políticas e sociais – com o funcionamento dos mercados." SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras.

[19] "A segunda condição em que se desdobra o princípio da livre-iniciativa é a do lucro como o principal fator de motivação da iniciativa privada; o lucro obtido com a exploração regular e lícita da empresa. Como afirmado, qualquer empresa nasce sempre do interesse individual e egoísta do empresário, que busca auferir ganhos com a exploração de uma atividade econômica, que vá ao encontro das necessidades e querenças dos consumidores. O lucro, assim, no sistema capitalista, não pode ser jurídica ou moralmente condenado". (COELHO, 2012. p. 32-33)

ainda em proposição mais radical, formação de crédito fiscal apto a compensação por meio das despesas para o financiamento de bolsas de estudos para os seus funcionários. Com este fim o que se busca é atingir mais de uma faceta do desenvolvimento.

O fim primário é o mesmo, educação, porém ao fomentar este fim por meio da empresa o alcance deste fim aparenta trazer inúmeros reflexos positivos os quais serão tratados na sequência, a iniciar pelo sistema tributário brasileiro.

Uma das críticas mais recorrentes a respeito do direito tributário brasileiro é a alta carga e o baixo retorno. Pago o tributo e não vejo ele sendo aplicado. Então porque não reduzir a carga fomentando a educação? Em vez de recolher o tributo da empresa, entregar ao governo e este ao Universitário, se encurta o caminho, a empresa entrega a quantia ao Universitário. Por óbvio na economia de mercado a empresa dificilmente fará isso espontaneamente, por meio de uma sanção premial reconhecida pela economia de algum tributo, provavelmente faria. Assim, um primeiro reflexo positivo, ainda que em maior parte moral, se identifica pela visualização por parte do empresário do destino do dinheiro arrecadado.

Um segundo efeito positivo decorre da própria relação de trabalho. Sem grandes reflexões é possível perceber que o funcionário beneficiado com bolsa de estudos paga pela empresa trabalhara de forma mais feliz, corolário lógico da felicidade, maior eficiência. Em um plano micro e macroeconômico a empresa e a nação ganham em produtividade com o aumento da satisfação no ambiente de trabalho.

Um terceiro efeito se dá pela redução do aparato estatal. A administração de fundos públicos, além de estar sujeito aos mais variados tipos de corrupção, ainda que trabalhando em obediência a todos os princípios administrativos, custa caro. Com o fomento através da empresa a máquina estatal se encarrega do controle e regulação, diminuindo os gastos com a administração e operacionalização dos fundos.

Por óbvio e para deixar claro, não se defende a extinção dos fundos públicos, são necessários. E a necessidade decorre do primeiro ponto negativo do sistema proposto. Os cidadãos que estão fora do mercado de trabalho e aqueles que por um ou outro motivo não desejam entrar no mercado de trabalho antes da conclusão dos estudos teriam mais dificuldades em ter acesso ao ensino. Em um ou outro caso o efeito é neutralizado por meio das universidades públicas e também pela manutenção dos modos de acesso à educação já existentes. O que se busca trazer para discussão é uma alternativa mista com a consequente redução de tamanho e necessidade destes fundos.

Outros dois efeitos negativos deste proposto sistema decorrem do abuso do sistema por parte das empresas e das regras internas de cada empresa para acesso de funcionários a bolsas. Tanto um quanto outro problema podem ser minorados por meio de uma lei e de uma regulação forte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Explanada a ideia, as razões e motivos de cunho social e também a adequação da medida ao conteúdo constitucional, cumpre esclarecer que tal proposição não é nova e inclusive já era prevista em nossa legislação até 31.12.1995 por meio do Art. 304, §2º, c do decreto nº 1.041/1994[20], quando foi revogado pela entrada em vigor da lei nº 9.249/1995.

Neste ponto cabe a crítica de HIGUCHI:

> "A partir de 01-01-96, somente são dedutíveis as doações para projetos culturais de que trata a lei nº 8.313/91, as efetuadas para instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei federal e que preencham os requisitos dos incisos I e II do art. 213 da CF e as efetuadas a entidades civis, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados e dependentes da pessoa jurídica doadora ou em benefício da comunidade local.
> A lei de dedutibilidade das doações e contribuições foi redigida sem qualquer conhecimento ou pesquisa. As escolas municipais e estaduais de ensino fundamental que são as mais carentes de recursos não foram beneficiadas com a dedutibilidade. Se uma empresa doar dez computadores para uma escola municipal ou estadual, a despesa é indedutível." (HIGUCHI, Hiromi. Imposto de Renda das empresas: interpretação e prática: atualizado até 10-01-2013. 38ª Edição. São Paulo: Ir Publicações, 2013. p. 275)

Conforme se pode observar da crítica, não só as concessões de bolsas de estudo pela empresa aos seus funcionários foram afetadas pela alteração na legislação e como é comum em nosso processo legislativo, se receitam remédios sem antes terem sido feito pesquisas sobre as doenças.

Atualmente tramita no congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 149/2011 que na Câmara dos Deputados ganhou o nº 4836/2012, tendo sido apensado em fevereiro de 2013 ao Projeto de Lei nº 1476/2007 que trata da alteração no § 9º do art. 28 da Lei nº 8.212,

---

[20] "Art. 304. [...] §2° Somente poderão ser deduzidas como despesas operacionais as contribuições ou doações sob a forma de prêmios de estímulo à produção intelectual, de bolsas de estudo ou especialização, no País ou no exterior, que sejam concedidas
[...]
c) a empregados da empresa, desde que freqüentem entidades legalmente constituídas, em funcionamento regular, registradas em órgãos da Secretaria da Receita Federal e que não estejam, direta ou indiretamente, vinculadas à própria empresa." (BRASIL. Decreto nº 1.041/1994)

de 24 de julho de 1991, para permitir que o custeio da educação superior dos empregados possa ser abatido da base de incidência da contribuição para o Regime Geral de Previdência Social.

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, se e quando for aprovado, tal projeto de lei não será uma "mostra de bondade" do Estado, tampouco uma "perda de receita" da forma como provavelmente será noticiado. Será sim uma medida que terá por objetivo o desenvolvimento da nação, estando alinhada com os objetivos traçados no texto constitucional.

REFERÊNCIAS

BECHO, Renato Lopes. Competência Tributária, Extrafiscalidade e Novos Desafios para o Direito Tributário. *In* **Revista Dialética de Direito Tributário nº 216 ISSN 1413-7097.** São Paulo: Dialética, setembro de 2013;

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988;

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deutados ANO LXVIII – Nº 019** – Sexta-feira, 08 de fevereiro de 2013 – Brasília – DF p. 01143;

BOMFIM, Diego Marcel. Reconsiderações sobre a neutralidade tributária. *In* **Revista Dialética de Direito Tributário nº 197 ISSN 1413-7097.** São Paulo: Dialética, fevereiro de 2012;

CABRERA, Neusa Maria: **Os Incentivos Tributários Como Normas Indutoras Do Desenvolvimento Sustentável.** Curitiba, 2010. 180 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito Empresarial e Cidadania – Centro Universitário Curitiba, 2010;

COELHO, Fábio Ulhoa. **Princípios do direito comercial: com anotações ao projeto de código comercial.** São Paulo: Saraiva, 2012;

DESCARTES, René. Discurso do Método para bem conduzir a própria razão e procurar a verdade nas ciências. *In* **Obras escolhidas (col. Clássicos Garnier)** Tradução de Jacob Guinsburg e Bento Prado Jr. Notas de Gérar Lebrun 2ª Ed. São Paulo, 1973;

FREYRE, Gilberto. **Brasis, Brasil e Brasília: sugestões em torno de problemas brasileiros de unidade e diversidade e das relações de alguns deles com problemas gerais de pluralismo étnico e cultural.** Rio de Janeiro: Record, 1968;

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal.** Belo Horizonte: Fórum, 2009;

GRAU, Eros Roberto**. A ordem econômica na constituição de 1988 (Interpretação e crítica).** 14ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010;

HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional.** Tradução de Hector Fix-Fierro. México: Universidad Nacional Autônoma de México, 2003. p. 276;

HIGUCHI, Hiromi. **Imposto de Renda das empresas: interpretação e prática: atualizado até 10-01-2013.** 38ª Edição. São Paulo: Ir Publicações, 2013. p. 27;

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Dialética, 2002, p. 11);

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. **Tradução de Luís Carlos Borges.** 3ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2009;

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2006, p. 515);

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord**.). Regulação e desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros, 2002, p. 31-32;

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das letras, 2000;

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2006;

SOUZA, Jessé de. **Ralé Brasileira: quem é e como vive.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009;

TUPIASSU, Lise. A reformas fiscal verde e o duplo dividendo ***in*** **Direito tributário e econômico aplicado ao meio ambiente e à mineração.** SCAFF, Fernando Facury e ATHIAS, Jorge Alex. Coordenadores. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 92 à 112;