



**UNIPAC- CENTRO UNIVERSITÁRIO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE DIREITO - FADI – BARBACENA**

WELLINGTON JOSÉ MOREIRA

**EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTALIZADORA DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

BARBACENA

2024

WELLINGTON JOSÉ MOREIRA

**EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTALIZADORA DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Curso de Direito do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como Requisito Parcial Para a Obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Mestre em Direito Ana Cristina Silva Iatarola.

BARBACENA

2024

WELLINGTON JOSÉ MOREIRA

**EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTALIZADORA DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada ao Curso de Direito do Centro
Universitário Presidente Antônio Carlos –
UNIPAC, como Requisito Parcial Para a
Obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Mestre em Direito Ana
Cristina Silva Iatarola.

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof.
Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Prof.
Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Prof.
Centro Universitário Presidente Antônio Carlos - UNIPAC

Centro Universitário Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

TERMO DE RESPONSABILIDADE E AUTORIA DE TCC

Eu, Wellington José Moreira, acadêmico(a) de Graduação do curso de DIREITO, matriculado(a) sob nº 201-002378 do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos/UNIPAC, declaro estar ciente do que é considerado utilização indevida, ilegal e/ou plágio, no desenvolvimento de um trabalho de conclusão de curso, e afirmo ter seguido o Manual de Orientação e Guia de Normalização de Trabalhos Acadêmicos do curso da UNIPAC, apresentando meu TCC dentro dos padrões técnicos.

Declaro ser de minha total responsabilidade a autoria do texto referente ao meu trabalho de conclusão intitulado, **EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTALIZADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**.

Por ser a expressão da verdade, firmo e dato o presente termo de responsabilidade e autoria.

Barbacena/MG. _____/_____/_____.

Assinatura do(a) Aluno(a)

AGRADECIMENTO

A conclusão deste trabalho de conclusão de curso não seria possível sem o apoio e colaboração de várias pessoas às quais manifesto minha mais sincera gratidão. Primeiramente, agradeço a Deus, pela força e sabedoria concedidas ao longo desta jornada acadêmica.

Aos meus pais, José Márcio e Gorete, pela educação, amor e apoio incondicional em todos os momentos da minha vida, e por acreditarem em meu potencial. Sem vocês, nada disso seria possível.

A minha querida namorada, Luana, que me apoiou e me deu suporte nos momentos em que mais precisei, você foi o meu ponto de equilíbrio, meu porto seguro, durante a elaboração deste TCC.

A minha orientadora, Ana Cristina Silva Iatarola, pelos valiosos ensinamentos, paciência, e orientação precisa durante a elaboração deste trabalho. Sua dedicação e compromisso foram fundamentais para a realização deste TCC. Estendo o meu agradecimento a todos os meus professores que ao longo desta caminhada contribuíram de forma significativa para a minha formação, e sou imensamente grato por todo o aprendizado proporcionado.

Aos meus colegas de trabalho e supervisores do Tribunal de Justiça de Minas Gerais - Comarca de Barbacena - em especial, Tatiana Puiati, Luedyr e Zé Edmar, por proporcionarem um ambiente que estimula o crescimento profissional e acadêmico, além de todo apoio e compreensão durante os períodos de maior dedicação ao TCC.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, meu mais profundo agradecimento.

RESUMO

O presente artigo busca analisar a questão da desigualdade social no Brasil e como a extrafiscalidade pode ser utilizada como uma ferramenta para promover os direitos fundamentais do Estado social. Com fincas, nas obras literárias de diversos autores, o estudo possui o objetivo de destacar a importância da extrafiscalidade tributária para influenciar o comportamento dos agentes econômicos, transformar o sistema tributário e legitimar o Estado social, garantindo os direitos fundamentais da Constituição de 1988. Além disso, objetiva apresentar exemplos de como a extrafiscalidade pode ser uma importante ferramenta estratégica para impulsionar os direitos fundamentais no contexto brasileiro, indo além da arrecadação de impostos e visando alcançar objetivos de interesse público em diversas áreas. O artigo também visa destacar as desigualdades presentes na carga tributária brasileira, a má gestão da política fiscal, e a necessidade de corrigir essas questões para alcançar o desenvolvimento social no país. Ademais, será apresentada uma visão panorâmica dos aspectos gerais da reforma tributária brasileira aprovada em 2023, incluindo uma comparação com processos de reforma ocorridos em outros países. Concluindo por fim a importância da extrafiscalidade como instrumento capaz de intervir no âmbito social e econômico, assegurando que as medidas adotadas sejam eficazes e justas, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população.

Palavras-Chave: Extrafiscalidade; Estado Social; Desigualdade Socioeconômica; Reforma Tributária.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the issue of social inequality in Brazil and how extrafiscality can be used as a tool to promote the fundamental rights of the welfare state. Based on the literary works of various authors, the study aims to highlight the importance of tax extrafiscality in influencing the behavior of economic agents, transforming the tax system and legitimizing the welfare state, guaranteeing the fundamental rights of the 1988 Constitution. In addition, it aims to present examples of how extrafiscality can be an important strategic tool to boost fundamental rights in the Brazilian context, going beyond tax collection and aiming to achieve public interest objectives in various areas. The article also aims to highlight the inequalities present in the Brazilian tax burden, the mismanagement of fiscal policy, and the need to correct these issues in order to achieve social development in the country. In addition, an overview of the general aspects of the Brazilian tax reform approved in 2023 will be presented, including a comparison with reform processes in other countries. Finally, the importance of extrafiscality as an instrument capable of intervening in the social and economic spheres, ensuring that the measures adopted are effective and fair, thus contributing to sustainable development and improving the population's quality of life.

Translated with DeepL.com (free version)

Keywords: Extrafiscality; Welfare State; Socioeconomic Inequality; Tax Reform.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. POLÍTICA FISCAL: EXTRAFISCALIDADE X FISCALIDADE.....	10
3. NOÇÕES HISTÓRICAS.....	12
3.1 SURGIMENTO DO ESTADO SOCIAL.....	12
3.2 EXPLORANDO A HISTÓRIA FISCAL DO BRASIL.....	12
4. O IDEAL DE BEM ESTAR DIANTE DE UMA SOCIEDADE EM MAL ESTAR.....	14
4.1 EXAME DAS CRÍTICAS AO “ESTADO SOCIAL” DO BRASIL.....	16
5. A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTALIZADORA DE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
5.1 MORALIDADE, TRIBUTAÇÃO E EXTRAFISCALIDADE.....	18
5.2 JUSTIÇA SOCIAL.....	20
5.3 AÇÕES AFIRMATIVAS E RELAÇÃO COM A EXTRAFISCALIDADE.....	21
6. ÍNDICE DE GINI E REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA.....	24
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS.....	33

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de proporções continentais, sendo a nona maior economia do mundo, à frente de países como Canadá e Rússia. Apesar de ter produzido um PIB (Produto Interno Bruto) de US\$ 2,17 trilhões em 2023 (G1, 2024), tal número, lamentavelmente, não se reflete em boas condições de vida para a população. Possuindo em seu território mais de duzentos milhões de habitantes, dos quais, de acordo com dados do IBGE¹, quase 30% da população vive em situação de pobreza, assim, o Brasil amarga uma dura realidade de predominante desigualdade social.

Diante desse cenário, o presente trabalho abordará a extrafiscalidade com seu viés social e político. Com fincas na releitura de obras literárias de doutrinadores, especialmente na obra de Guilherme Pereira Dolabella Bicalho: “Extrafiscalidade Tributária - Pós-modernidade e Legitimação do Estado Social Brasileiro”. Nesta obra, o autor discorre sobre o Estado social em formação no Brasil, e a necessidade de superar os obstáculos que mantêm a conservação e o controle elitista sobre as mudanças sociais. Para Guilherme, isso envolve uma abordagem funcional do direito e o uso de instrumentos jurídicos que sigam os princípios constitucionais. Nesse sentido, a utilização da extrafiscalidade é fundamental não apenas para influenciar o comportamento dos agentes econômicos, mas também para transformar o sistema tributário e legitimar o Estado social, garantindo os direitos fundamentais da Constituição de 1988.

No decorrer do trabalho será apresentada uma sucinta parte histórica que envolve a origem do Estado Democrático de Direito no Brasil. Em seguida, será debatida a ideia de bem-estar em contraste com uma sociedade de mal-estar. Posteriormente, será abordado o conceito de extrafiscalidade e o seu papel socioeconômico, identificando como esse instrumento tributário pode ser utilizado como ferramenta para promover desenvolvimento social, analisando também sob uma perspectiva das ações afirmativas/políticas públicas. Dessa maneira, este estudo visa aprofundar o entendimento de que a extrafiscalidade representa uma importante ferramenta estratégica para impulsionar os direitos fundamentais no contexto brasileiro, apresentando um ponto de vista que vai além da mera

¹ Divulgação de dados estatísticos sociais do ano de 2022.

arrecadação, mas também visando alcançar objetivos de interesse público em diversas áreas.

É fato que o Sistema Tributário Nacional corresponde à principal fonte de financiamento do setor público nacional. Portanto, não é simplesmente uma máquina de arrecadação, mas um instrumento para o desenvolvimento econômico e social do país. No entanto, o que se vê na realidade é um país que arrecada muito e pouco se reflete nas condições de vida da população. O Estado Brasileiro, é notadamente um dos que mais cobram impostos de sua população pobre, que possivelmente suporta os gastos com os benefícios a ela concedidos.

O que acontece no Brasil, é que a carga tributária está concentrada nos impostos indiretos, como se extrai de dados levantados pela Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal - Anfip, e pela Federação do Fisco Estadual e Distrital - Fenafisco, 49,7% dos impostos do país são recolhidos dessa forma. Isso significa dizer que uma pessoa beneficiária de programas assistenciais do governo, como o Bolsa Família, paga em uma sacola de feijão, em termos absolutos, o mesmo valor que um bilionário gasta para adquirir o mesmo produto (Anfip 2019).

Segundo Klaus Tipke (2000 *apud* Bicalho, 2014, p. 02), "o Estado Tributário não pode retirar do contribuinte aquilo que, como Estado Social, tem de lhe devolver". É justamente o que acontece no Brasil. O nosso país, portanto, vive uma realidade que, na prática, as pessoas sobre as quais fazem *jus* aos programas e ações públicas assistenciais, são as próprias principais financiadoras desses tipos de programas.

Esse cenário evidencia um sistema tributário retrógrado, que arrecada muito e devolve pouco em bem-estar para a sua população mais necessitada. Instituições globais como a Organização das Nações Unidas - ONU e a Organização Mundial da Saúde - OMS destacam o Brasil como um dos líderes em desigualdades sociais, apresentando resultados educacionais deficientes, sistemas de saúde precários, falta de acesso ao saneamento básico e índices elevados de violência. Desta maneira, fica demonstrado a ineficiência das instituições brasileiras para prover bem-estar e proteção, além da pouca eficácia das políticas públicas para promover direitos fundamentais (Nações Unidas, 2020).

A atividade tributária, além de ser uma fonte vital de recursos para o Estado, também deve ser vista como um instrumento para alcançar os objetivos essenciais da República. A Carta Magna de 1988 vai além de ser simplesmente uma resposta

aos clamores sociais pela democratização e pela superação do período ditatorial. Ela simboliza um compromisso coletivo em direção a uma sociedade que busca a igualdade e um Estado promotor de desenvolvimento social.

2. POLÍTICA FISCAL: EXTRAFISCALIDADE X FISCALIDADE

A política fiscal pode ser conceituada como conjunto de medidas pelas quais o governo arrecada receitas e realiza despesas de modo a cumprir três funções: a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda e a alocação de recursos (Ministério da Fazenda, 2022). Assim, extrai-se de seu conceito que desempenha um papel multifacetado, desempenhando o papel de arrecadação aliado à busca por promoção de justiça social e desenvolvimento sustentável.

A aplicação dos impostos é frequentemente influenciada por fatores políticos, o que pode resultar em ações fiscais com objetivos obscuros, como exemplificado pela PEC dos precatórios. Esta PEC foi aprovada e promulgada em 2021 (tornando-se a EC 113) e abriu espaço de mais R\$43,8 bilhões no orçamento de 2022 ao limitar o pagamento anual de dívidas advindas de decisões judiciais até 2026. Conforme reportagem do O'GLOBO, em entrevista com Pedro Malan, ex-ministro da Fazenda e ex-presidente do Banco Central, ponderou que

É um reconhecimento de que o que foi feito lá em 2021 não deveria ter sido feito da forma que foi para abrir espaço para outro tipo de gastos e só postergar aquelas questões e precatórias. São decisões difíceis, tem que ser tomadas às vezes, porque governar é fazer escolhas, é definir prioridades. Nem sempre tudo é possível de uma maneira que alguns consideram desejável (O'GLOBO, 2023).

Embora a política fiscal deva ser uma ferramenta para alcançar objetivos macroeconômicos, sua má gestão pode englobar uma série de práticas negativas, incluindo benefícios fiscais irresponsáveis e manobras políticas para evitar a responsabilidade fiscal. A má gestão da política fiscal engloba: benefícios fiscais direcionados de maneira irresponsável para empresas ou setores da economia; manipulação de estatísticas fiscais com objetivo de demonstrar uma imagem favorável do governo; evasão fiscal; corrupção; e, manobras políticas para evitar a responsabilidade fiscal.

A política fiscal, quando mal gerida, de forma obscura ou tendenciosa, quebra a confiança pública no governo e destrói a integridade do sistema fiscal. Isto

posto, os impostos são constantemente usados como fatores de intervenção estatal, que ficam a critério de quem detém e exerce o poder impositivo (Araújo, 2000).

Para melhor compreensão, é fundamental compreender o fenômeno da extrafiscalidade, além de distingui-lo da fiscalidade. Extrafiscalidade nas palavras de José Casalta Nabais

A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integram o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais através da utilização de instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas.(2012, p. 629)

Preponderantemente, os tributos apresentam a característica da fiscalidade. No entanto, quando o Estado impõe um tributo, isso pode gerar outros efeitos. Por exemplo, pode onerar o patrimônio ou aumentar os custos em uma determinada atividade econômica. Esses efeitos, quando possuem natureza econômica e social, representam o caráter extrafiscal do tributo.

Quando nos referimos à fiscalidade, estamos falando do papel do Estado em utilizar o tributo como instrumento para arrecadar recursos financeiros e cumprir suas finalidades e princípios. Por outro lado, ao mencionarmos a extrafiscalidade, nos referimos ao uso do tributo como instrumento de intervenção econômica ou social. Isso envolve estimular uma determinada atividade ou comportamento na sociedade, ou ainda, desencorajar o seu desenvolvimento.

Ademais, insta salientar que não é possível definir um tributo como puramente fiscal, ou puramente extrafiscal, pois mesmo quando um tributo é destinado a desencorajar um comportamento ou uma atividade econômica específica, isso não significa que essa atividade ou comportamento deixará de ocorrer. Mesmo que exista a imposição de um tributo maior, haverá pessoas dispostas a pagar um valor mais alto para continuar realizando determinada atividade ou consumindo determinado produto que o Estado deseja desestimular, como é o caso dos cigarros.

Portanto, a compreensão da diferença entre fiscalidade e extrafiscalidade é crucial para avaliar a eficácia das políticas fiscais. Enquanto a fiscalidade busca financiar as necessidades do Estado, a extrafiscalidade pode ser uma ferramenta poderosa para promover objetivos sociais e econômicos, evidenciando a multifacetada natureza da política fiscal.

3. NOÇÕES HISTÓRICAS

3.1 SURGIMENTO DO ESTADO SOCIAL

A história nos oferece uma compreensão do passado, ajudando a entender como os eventos e as decisões do passado moldaram o mundo em que vivemos hoje. O presente trabalho abordará a utilização do tributo como meio de intervenção estatal, de forma com que o Estado possa direcionar a economia nacional em sintonia com suas políticas governamentais. Portanto, é de suma importância a compreensão da relação entre o Estado e economia do ponto de vista histórico.

No passado, o Estado absolutista predominava. O poder concentrado na mão de uma pessoa era propício para que a tirania se sobressaísse, e, de fato, era o que se via. A insatisfação da burguesia com a forma de governo fez com que houvesse revoluções baseadas no conceito de liberdade, como premissa básica para a formulação de uma corrente político-econômica: o liberalismo clássico.

Com a queda do Estado absolutista, surge o Estado liberal, baseado na garantia das liberdades individuais e na ausência de intervenção do Estado nas relações interpessoais. Como observa Bicalho (2014, p. 101), “a prosperidade econômica afortunava uns em detrimento de outros, causando uma contínua disfunção na economia produtiva feudal”.

Neste modelo de política governamental, a ascensão dos pobres à burguesia era vista como quase impossível. A maioria dos trabalhadores conformou-se ao determinismo social imposto pela estrutura criada pela ideologia burguesa já dominante. No entanto, o inconformismo de alguns, foi suficiente para que surgissem movimentos trabalhistas e socialistas, que mantinham clara ideologia de confronto e consciência de classe.

Diante dos movimentos reivindicando mudanças, o Estado liberal se encontrava com graves problemas estruturais, que culminaram na retomada dos poderes nas mãos do Estado, passando a atuar como um árbitro dos interesses múltiplos da sociedade plural (Bicalho, 2014, p. 112).

3.2 EXPLORANDO A HISTÓRIA FISCAL DO BRASIL

O Brasil desde os primórdios de sua existência, como colônia, foi duramente regido por um sistema de tributos que não permitia qualquer desenvolvimento

econômico do país. Por um grande período de tempo sequer existia, nas terras recém descobertas por Portugal, um arcabouço jurídico social necessário ao exercício fiscal justo voltado ao bem comum. A cobrança desses tributos gerou muita insatisfação entre os colonos brasileiros, que os consideravam abusivos, servindo de estopim para várias revoltas coloniais, entre elas, a inconfidência mineira (1789).

Antes da promulgação de uma Constituição, da formação do Estado (em sentido amplo) ou da criação de uma moeda corrente, o que predominava no Brasil era a exploração de produtos naturais em favor do desenvolvimento econômico de uma nação estrangeira. Essa exploração ocorreu por meio da imposição de práticas de mercado e fiscais por meio da força, anteriores à concepção do que hoje é conhecido como Estado de Direito.

No início do século XIX, o Brasil colônia prosperava a passos lentos. Marcado por um sistema abusivo de exploração colonial e pelo monopólio comercial imposto pela metrópole, sua produção era baseada na produção de produtos agrícolas, como o açúcar, o ouro e o café. Entretanto, do outro lado do Atlântico, Portugal encarava Napoleão Bonaparte ao não acatar o cumprimento das ordens francesas de não comerciar com a Inglaterra, o que gerou iminente ameaça de invasão. Portanto, no ano de 1808 a família real, acompanhada de milhares de nobres da corte e a esquadra militar, fugiram para o Brasil. Esse ano tumultuado para a Coroa em Portugal trouxe grandes mudanças positivas para a colônia, permitindo que o país tivesse nuances do início de um período de desenvolvimento. Entretanto, apesar do desenvolvimento urbano, com a presença de teatros, bancos, ministérios e outros elementos, também ocorreu um aumento nos conflitos sociais. Esses conflitos culminaram rapidamente na independência do país que estava subjugado (Rodrigues, 1988).

Nos séculos XVII e XVIII o mundo apresentava um cenário mundial de profundas mudanças sociais que vão desde a ascensão de famosos movimentos europeus, como o iluminismo, à sangrentas revoluções. Com a Independência brasileira, logo o Estado Democrático de Direito emergiria, como garantidor do bem comum, buscando concretizar uma gama de direitos humanos e garantias fundamentais. (Anselmini; Buffon, 2020).

4. O IDEAL DE BEM ESTAR DIANTE DE UMA SOCIEDADE EM MAL ESTAR

Sigmund Freud em meados do século XX, publicou um texto intitulado “O Mal-Estar na Civilização”. Tal obra é considerada uma das mais completas da psicanálise e da teoria social. Ele proporciona um diálogo profundo sobre a finalidade da vida humana, estabelecendo um contraponto entre as normas sociais e os objetivos individuais e impulsos naturais das pessoas. Desta forma, Freud chega a uma conclusão óbvia e simples: “os homens perseguem a felicidade”. A civilização, para ele, neste contexto, representa uma fonte tanto para felicidade quanto para sofrimento. Considerando que a civilização é um intrincado tecido de regras e normas que moldam a convivência humana, Freud entende que ao sermos inseridos na civilização somos compelidos a abrir mão de nossos impulsos mais básicos, sendo necessário reprimir nossos desejos individuais em prol do convívio harmonioso. Ao mesmo tempo que, por um lado, a vida social nos transmite um sentimento prazeroso de pertencimento e conexão, por outro lado nada nos fere tanto quanto as interações humanas, pois nelas enfrentamos limitações, conflitos e frustrações (Bicalho, 2014).

Neste sentido, compreendemos que a civilização é importante para a sobrevivência do ser humano uma vez que os nossos direitos individuais são protegidos pelo grupo, mas também limitados por ele, em prol de estabelecer um bom convívio.

Freud sustenta a possibilidade de um equilíbrio entre as exigências individuais e àquelas do grupo. Para viabilizar o convívio em sociedade e a busca pela felicidade do homem, seriam necessários observar alguns pilares. Desta forma, o homem seria uma criatura capaz de dominar a natureza de modo a controlar e organizar tanto os recursos naturais quanto os comportamentos sociais, a fim de propiciar parâmetros de beleza, limpeza, ordem e justiça (Freud, 1930). No entanto, ele demonstra um desabafo em seu texto, evidenciando uma frustração com os progressos científicos e instituições públicas criadas para prover bem-estar e proteção. Eis a sua constatação

Nas últimas gerações a humanidade fez progressos extraordinários nas ciências naturais e em sua aplicação técnica, consolidando o domínio sobre a natureza de um modo antes inimaginável. Os pormenores desses progressos são conhecidos, não é mister enumerá-los. Os homens estão orgulhosos dessas realizações, e têm direito a isso. Mas eles parecem haver notado que esta recém-adquirida disposição de

espaço tempo, esta submissão das forças naturais, concretização de um anseio milenar, não elevou o grau de satisfação prazerosa que esperam da vida, não os fez sentirem mais felizes (Freud, 1930, p. 45).

Neste sentido, Guilherme Pereira Dolabella Bicalho

Essa é a origem e a causa das inúmeras situações de mal-estar vivenciadas pela civilização. As promessas não cumpridas em relação à beleza, tais como, os espaços urbanos degradados; à limpeza, como por exemplo, as favelas brasileiras que não se beneficiam de serviços estatais básicos de saneamento e limpeza pública; à ordem, como a título ilustrativo, os métodos abusivos de evasão fiscal praticados pelos consumidores não contribuintes (elite social); e justiça, como a notória desigualdade na repartição fiscal do Estado, proporcionam insatisfações mudas que, à sorrelfa, ganham força e se vocalizam e generalizam na comunidade. Tais insatisfações, e a história é pródiga em exemplos, traz em seu bojo a semente de possíveis revoltas sociais e revoluções estruturais (Bicalho, 2014, p. 11)

Ao analisar as origens do mal-estar na civilização, levando em consideração a apontada realidade socioeconômica brasileira, fica evidente a dificuldade na implementação e na consolidação de um Estado de Bem-Estar social no Brasil.

O Estado de Bem-Estar Social é um modelo associado ao sistema capitalista, que busca equilibrar a acumulação de capital com a distribuição justa de renda na sociedade. Desta forma, visa uma maior interferência do Estado na economia, com a finalidade de promover igualdade em sentido material. Foi implementado como uma solução à crise do início do século XX e também como uma resposta aos movimentos trabalhistas e ao socialismo soviético, que rivalizou com o modelo capitalista durante a Guerra Fria, a ideia era demonstrar qual dos modelos proporciona melhor qualidade de vida aos seus cidadãos (Lopes, 2014).

O modelo foi vislumbrado no Brasil desde a Constituição de 1934, época em que Getúlio Vargas apadrinhou regras atinentes aos direitos trabalhistas, trazendo consigo uma série de conquistas sociais importantes. Contudo, a constituição em questão teve pouca aplicabilidade e curta duração, nas palavras de Barroso “em uma fórmula de compromisso entre capital e trabalho, delineou o arcabouço formal de uma democracia social, que não se consumou” (2000 *apud* Lopes 2014).

No Brasil, quase um século após a Constituição de 1934, a consolidação do Estado Social ainda se faz distante da realidade. A sociedade contemporânea, apesar de grandes avanços tecnológicos e científicos que proporcionaram benefícios e oportunidades, também é responsável por novos desafios e problemas ocasionados pelo mundo globalizado.

4.1 EXAME DAS CRÍTICAS AO “ESTADO SOCIAL” DO BRASIL

A internet, nos conecta de maneiras nunca antes imaginadas, no entanto, nos proporcionou um impacto negativo se tratando de saúde mental e bem-estar psicológico. A constante exposição a conteúdos digitais, em meio ao mundo globalizado, tem nos bombardeado com informações. Estamos sendo durante todo o tempo confrontados com notícias e atualizações em tempo real do que acontece no mundo à nossa volta. Esta sobrecarga de informações significa um obstáculo de discernir entre o que é verdadeiro e o que é falso, contribuindo para que se forme uma sociedade alienada, ou seja, indivíduos com dificuldade de agir e pensar por si próprios.

Neste contexto, a mídia exerce um papel crucial em nossa civilização, moldando opiniões e influenciando percepções. Em meio ao mundo globalizado, o Estado Social, fundamentado na concepção de que o governo deve garantir o bem-estar e a proteção social de seus cidadãos por intermédio de programas sociais e políticas públicas, é alvo de duras críticas baseadas na ideia de que os custos associados aos programas sociais são exagerados e podem sobrecarregar os recursos do Estado.

Em 2023 aconteceu o resgate de 207 pessoas que trabalhavam em situação análoga à escravidão para uma prestadora de serviço para vinícolas. Foi denunciado pelas vítimas que estas sofriam ameaças e maus tratos, incluindo o uso de choques elétricos, spray de pimenta e cassetetes. Conforme matéria do UOL, após o episódio, o Centro da Indústria, Comércio e Serviços de Bento Gonçalves (RS) emitiu uma nota relacionando o ocorrido com os programas assistenciais do governo:

Em nota pública, o centro afirmou que o ocorrido tem conexão com "a falta de mão de obra e a necessidade de investir em projetos e iniciativas que permitam minimizar este grande problema". Para os empresários, "há uma larga parcela da população com plenas condições produtivas e que, mesmo assim, encontra-se inativa, sobrevivendo através de um sistema assistencialista que nada tem de salutar para a sociedade" (Sakamoto, 2023)

Ao mesmo tempo que empresários criticam os programas assistenciais para pessoas de baixa renda no Brasil, de acordo com matéria jornalística do Valor Econômico - Globo (2020), cerca de um terço das classes sociais A e B pediu o auxílio emergencial, sendo que 69% foram aprovadas para receberem o valor. Estas

mesmas pessoas, muitas das vezes auto intituladas liberalistas, que criticam os gastos com programas sociais, - apesar de estarem inseridos neles - alegam uma crise fiscal-financeira.

Para esclarecer a crise fiscal-financeira, é necessário avaliar o nexó relacional e avaliar se a responsabilidade dessa situação crítica é, de fato, do Estado Social. Para responder, serão analisadas duas vertentes: primeiro, a natureza das despesas realizadas pelo Estado; segundo, a distribuição da carga fiscal entre os membros da sociedade.

Os direitos negativos, compostos fundamentais em sociedades liberais, referem-se geralmente às liberdades individuais e à ausência de interferência governamental na vida dos cidadãos. Incluem direitos como liberdade de expressão, liberdade de religião, direito à propriedade e liberdades civis. Existe uma percepção errônea do senso comum de que tais direitos não geram gastos públicos para o Estado. No entanto, para garantir o pleno usufruto desses direitos aos cidadãos, há significativos impactos financeiros indiretos. Como exemplo, o direito de propriedade. Para que aquele direito seja plenamente exercido, exige-se todo um aparato policial e judiciário destinado à manutenção do controle social e preservação desse direito (Bicalho, 2014, p. 21). Outro exemplo, o direito da liberdade de expressão. É necessário uma gama de investimentos em infraestrutura de comunicação e em sistemas legais para proteger os cidadãos contra abusos ou censura. Desta forma, haveria gastos substanciais tanto para um sistema com enfoque em direitos negativos, quanto para promover um sistema com enfoque em direitos sociais.

Pelo segundo aspecto a ser analisado, consiste em quem efetivamente paga a conta do Estado. O que ocorre no Brasil, é que a população rica é a que menos sofre impactos financeiros. Enquanto isso, a carga tributária recai de forma desproporcional sobre os ombros dos mais pobres, resultando em prejuízos significativos para suas finanças pessoais. Ademais, de acordo com pesquisas do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, o Brasil é um dos países que menos devolve o dinheiro arrecadado na forma de serviços para a população (Jornal da Globo, 2023).

Nesta perspectiva, Bicalho

[...] o Estado social passa a ser qualificado como a boia de salvação dos incapazes e imprevidentes, todos estranhos a

uma sociedade individualista e egocêntrica. A partir dessa concepção, aquilo que seria um instrumento de garantia do indivíduo, torna-se o monstro ineficiente que não poderia mais ser custeado pela sociedade (2014, p. 15).

A eficácia das políticas afirmativas é fundamental para vislumbrar um Estado mais justo, como prega a nossa Constituição Federal, especialmente quando aliada à uma política fiscal baseada em ações que vão além da mera arrecadação. É preciso superar a ideia da meritocracia. Entender que nem todas as pessoas tiveram as mesmas oportunidades é um passo para o exercício da solidariedade e empatia. Fatores como raça, gênero, classe socioeconômica e acesso à educação têm um papel crucial no determinar quem tem a chance de ter sucesso. A visão errônea individualista e idealista da meritocracia pode levar as pessoas a uma mentalidade de culpabilização dos indivíduos por seu próprio fracasso, ignorando os muitos obstáculos sistêmicos que podem estar além de seu controle (Markovits, 2021).

Portanto, ao avaliar as críticas ao Estado Social do Brasil, é necessário considerar não apenas os custos aparentes, mas também os benefícios amplos e a necessidade de uma distribuição mais justa da carga tributária, que permita a todos os cidadãos usufruírem dos direitos e oportunidades prometidos pela Constituição.

5. A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTALIZADORA DE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 MORALIDADE, TRIBUTAÇÃO E EXTRAFISCALIDADE

Imagine que você está andando perto de um rio quando vê uma criança se afogando. Imediatamente percebe que, se entrar na água para salvá-la, sua roupa nova será estragada. No entanto, essa consideração é irrelevante para a sua ação, pois você entende que essa inconveniência é completamente insignificante em comparação com o ato de salvar a vida de uma criança. O filósofo Peter Singer, utiliza o exemplo para abstrair um princípio moral: se está em nosso poder evitar que aconteça algo de mau, sem com isso sacrificar nada que tenha importância moral comparável, nós devemos, moralmente, fazê-lo” (Alves, 2020. p. 175).

Em 1971, uma catástrofe aconteceu na Índia em uma região de pobreza e miséria, conhecida como Bengala Oriental. Um ciclone em meio a uma guerra civil

fez com que milhões de pessoas vivessem em condição de refugiados e indigentes, que não tinham o mínimo necessário à sobrevivência. Segundo Singer, parte desse sofrimento poderia ser atenuado e muitas vidas poderiam ter sido salvas. Entretanto, as pessoas não responderam à situação de maneira impactante; não contribuíram com quantias substanciais para os fundos de ajuda; não enviaram cartas aos seus senadores para demandar um incremento da ajuda governamental; não organizaram protestos públicos, ou qualquer outra medida que pudesse ter como efeito fornecer aos refugiados os meios para atender suas necessidades essenciais. Em nível governamental, a Índia enfrentou um dilema e decidiu não transferir recursos substanciais para a região, temendo que tal ação comprometesse seu planejamento estratégico e, no futuro, levasse ainda mais pessoas a sofrer de fome. Também não houve qualquer apoio significativo de outros países (Alves, 2020).

Como resultado, milhares de pessoas morreram naquela circunstância. Para Singer, a solução baseava-se nas doações que não foram feitas, apesar de ser amplamente divulgado e noticiado por diversas partes do mundo, os movimentos arrecadatários foram inexpressivos. A realidade é que a miséria tem raízes estruturais, e que ações individuais ou de organizações com alcance limitado não serão capazes de atacar essas raízes (Alves, 2020).

O Estado visto como uma entidade que detém o monopólio legítimo do uso da força, é o único capaz de promover efetivos impactos positivos na vida em sociedade. Refletindo por essa perspectiva, as contribuições ao fundo necessário para financiar as ações de combate à miséria deixam o espaço da moral individual para serem consideradas obrigações jurídicas acordadas por toda a coletividade (Alves, 2020).

A contribuição tributária feita pela imposição do Estado, reflete na sociedade um sentimento de privação de liberdade (Alves, 2020). O sacrifício dessa liberdade tem como consequência uma série de indagações sobre a sua justificação ou não levando em consideração a atuação que seria financiada pelos tributos. Ou seja, existe uma falta de confiança gerada pela percepção de má gestão dos recursos públicos. Quando os cidadãos veem o dinheiro dos impostos sendo desperdiçado em projetos ineficientes, em corrupção ou em benefício de interesses privados, isso mina a confiança na habilidade do governo em utilizar os recursos de forma responsável e em benefício da sociedade como um todo.

Entretanto, devemos nos ater que os tributos não são de fato uma afronta à liberdade. Os contribuintes são aqueles com capacidade financeira para pagar impostos, sem a existência de uma sociedade organizada, essa renda ou riqueza não existiria. Tal capacidade financeira é derivada dos benefícios que recebem da sociedade organizada, sendo, o pagamento de impostos justificado como uma forma de retribuir à sociedade pelos benefícios que os contribuintes obtêm dela (Alves, 2020). “Como dever fundamental, o imposto não pode ser encarado nem como um mero poder para o estado, nem simplesmente como um mero sacrifício para os cidadãos” (Nabais, 2012, p. 679).

O princípio moral ilustrado pelo filósofo Peter Singer está diretamente relacionado com a função extrafiscal dos tributos e ao dever do Estado em garantir o bem comum. Quando contribuímos para o Estado temos a expectativa de que aquele dinheiro seja usado para melhorar a vida da coletividade, ou seja, os tributos podem ser justificados. Mesmo se entendidos como sacrifícios, são capazes de financiar ações que diminuam o sofrimento daqueles que estão em vulnerabilidade social. Assim como a ação de salvar a criança, que transcende considerações pessoais menores, o Estado tem a responsabilidade moral e extrafiscal de utilizar os recursos arrecadados para mitigar o sofrimento e promover o bem-estar da população.

5.2 JUSTIÇA SOCIAL

Vivemos em uma sociedade na qual são elaborados conceitos sobre o que é justo, moralmente correto, certo e errado. Somos uma geração que tende a naturalizar e até mesmo aceitar determinadas formas de injustiça social, muitas vezes sem questionamentos profundos. No entanto, ao mesmo tempo, nos consideramos capazes de discernir o que é justo (Porfírio, 2022).

Para entender Justiça Social é preciso primeiro considerar o que é Justiça. De uma perspectiva geral, podemos associar à escultura da Justiça, a deusa Themis, uma mulher retratada com os olhos vendados e com uma balança e uma espada nas mãos. Os olhos vendados representam a noção da Justiça Cega, ou seja, a justiça que tem característica de imparcialidade, sendo a justiça que ocorreria independente dos valores individuais e particulares. É inegável que existem diferentes concepções de justiça, que são moldadas por influências diversas, desde

as bases da moral cristã até os princípios do sistema liberal, como os defendidos por pensadores como John Locke (Porfírio, 2022).

Partindo para compreensão da Justiça Social, encontramos uma definição mais complexa. Ela se baseia na ideia de que nenhum indivíduo assume dentro de uma sociedade uma posição de descompasso em relação ao outro de maneira natural. Portanto, podemos entender que a desigualdade não surge do nada, ela é baseada em uma construção histórica (Porfírio, 2022).

5.3 AÇÕES AFIRMATIVAS E RELAÇÃO COM A EXTRAFISCALIDADE

A Constituição brasileira de 1988, também conhecida como Constituição cidadã, foi o reflexo de uma nação que ansiava pela democracia. Seu texto é considerado um dos mais avançados do mundo em termos de direitos sociais e políticos. Tal afirmativa se sustenta pelo preâmbulo da Constituição. Vejamos:

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.

O preâmbulo não é apenas uma mera introdução formal de nossa Carta Magna. Deve ser considerado um manifesto que retrata os valores fundamentais que guiam todo o ordenamento jurídico do país.

Neste contexto, as ações afirmativas representam tudo o que a CF/88 traz como fundamentos e objetivos, legitimando e validando a República Federativa do Brasil. O Ministério da Educação classifica ações afirmativas como “o conjunto de medidas especiais voltadas a grupos discriminados e vitimados pela exclusão social ocorridos no passado ou no presente”. A extrafiscalidade, portanto, torna-se instrumento para que tais ações se concretizem, sendo um instrumento de intervenção estatal com a finalidade de promover igualdade.

A extrafiscalidade de acordo com Aliomar Baleeiro (2001 *apud* Bicalho, 2014, p. 165), consiste na faculdade conferida ao legislador de “estimular ou desestimular comportamentos, de acordo com os interesses prevalentes da coletividade, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da

concessão de benefícios e incentivos fiscais”. A extrafiscalidade, portanto, não deve ser vista apenas como um efeito da tributação, ela funciona como instrumentalizadora de políticas para criação de programas públicos e ações de enfrentamento de crises conjunturais e mazelas sociais (Bicalho, 2014).

Exemplos de medidas extrafiscais como uma ação positiva incluem a isenção de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, PIS/PASEP, Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL e Imposto de Renda Sobre Pessoa Jurídica - IRPJ, conforme estabelecido no artigo 8º da Lei nº. 11.096/2005, para as instituições que participam do Programa Universidade para Todos – PROUNI. Essa iniciativa representa mais oportunidades para que estudantes de baixa renda, que competem de maneira desleal e não possuem condições para arcar com o alto custo das mensalidades, tenham acesso ao ensino superior e à educação de qualidade (Saraiva; Mendonça, 2016).

Outro exemplo, pode ser observado pela isenção fiscal concedida às empresas que aderirem ao Programa Empresa Cidadã, criado pela Lei nº 11.770/2008, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 9.580/2018, art. 648. Tal programa, estimula as empresas a aumentarem o prazo de licença maternidade garantido às mães, em mais de 120 dias, e o de licença paternidade aos pais em mais de 5 dias (Saraiva; Mendonça, 2016).

Podemos considerar ainda, o Imposto de Renda. Ao considerar as condições do contribuinte e aumentar gradativamente as alíquotas incidentes de acordo com sua capacidade econômica, isentando aqueles que não têm condições econômicas de suportar a tributação sem ofender seu mínimo existencial, o Imposto de Renda intervém numa situação para equilibrar as relações econômicas (Saraiva; Mendonça, 2016).

Ademais, a extrafiscalidade também possui um papel de desestímulo vinculado à concretização de Direitos Fundamentais, como é o caso do direito à saúde. Assim sendo, é possível que seja aplicada uma carga tributária mais significativa sob os alimentos ou produtos que causam avarias à saúde da população. Admite-se a majoração de imposto sobre cigarros e bebidas, que suportam alíquotas superiores a 100%, sem que reste configurado o confisco, sob a alegação de que o consumo de álcool e de cigarros são maléficos para a vida humana, inclusive, ocasionando custos para a sociedade, provenientes do

tratamento de doenças decorrentes do consumo excessivo destes produtos (Berti, 2003 *apud* Anselmini; Buffon, 2020).

Com relação à extrafiscalidade, é possível ver amplamente a sua aplicação em momentos de crises sociais, como foi o caso da pandemia do COVID-19 e o desastre natural ocorrido no Rio Grande do Sul em virtude das fortes chuvas da região.

Na pandemia do COVID-19 o governo adotou diversas medidas para manter a como medidas o auxílio emergencial, a suspensão e o adiamento de tributos, créditos e linhas de financiamento com condições facilitadas para micro, pequenas e médias empresas, redução temporárias de alíquotas para produtos essenciais no combate à pandemia, incentivos à produção de insumos de saúde, medidas de proteção ao emprego e assistência a estados e municípios por meio da transferência de recursos federais (G1, 2021).

Já no Rio Grande do Sul, o governo anunciou 12 ações, que vão injetar R\$ 50 bilhões para o Estado, sobretudo em ações de crédito para famílias, empresas e pequenos agricultores. Segundo o governo, serão beneficiadas, ao menos, 3,5 milhões de pessoas. Entre as ações estão a prorrogação do recolhimento de tributos federais, a antecipação de pagamentos dos programas Bolsa Família e Auxílio-gás, disponibilização de crédito rural para agricultura familiar e médio produtor rural, dentre outras medidas (UOL, 2024).

Tanto as medidas adotadas na pandemia, quanto as adotadas pelo desastre acontecido no Rio Grande do Sul não tinham como objetivo principal a arrecadação de receitas, mas sim a mitigação dos impactos econômicos e sociais da crise.

Para além dos exemplos específicos, a extrafiscalidade também se apresenta como um mecanismo vital na promoção da justiça social e na correção das desigualdades históricas. Ela permite ao Estado atuar de forma proativa na redistribuição de renda, na criação de oportunidades e no apoio a setores e populações vulneráveis.

Em virtude do que foi apresentado, a extrafiscalidade deve ser compreendida como um recurso adicional e suplementar para alcançar as garantias sociais básicas, principalmente ao substituir uma intervenção direta do Estado por um dispositivo que influencia comportamentos. A extrafiscalidade pode ser utilizada de forma eficiente quando empregada como um instrumento indutor para combater as disparidades sociais e regionais, bem como para promover diferentes tipos de

empresas e oferecer incentivos sociais para grupos específicos, como famílias, crianças e atividades de lazer.

6. ÍNDICE DE GINI E REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

O Índice ou Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade de dados, criado pelo economista e estatístico italiano Corrado Gini, utilizada para medir o nível de desigualdade de renda de um país ou região. Sua representação se dá por um número que varia de zero a um, e alguns apresentam de zero a cem. Dessa forma, quanto mais o índice tende a zero, melhor será a distribuição de renda, quanto mais próximo de um, ou cem, pior a distribuição de renda e a desigualdade (Pinheiro; Vieira; Oliveira, 2019).

Importante ressaltar que o índice de Gini representa um indicador de desigualdade, portanto é uma ferramenta que possui estreita relação com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Enquanto o Gini reflete a desigualdade socioeconômica, o IDH avalia o desenvolvimento do país com base em expectativa de vida, educação e renda per capita. Quanto maior a concentração de renda em um país (alto índice de Gini), maior é a privação da população em saúde, educação e expectativa de vida.

Tabela 1 - PIB, GINI e IDH do Brasil em 2010, 2018 e 2023

	2010	2018	2023
PIB (em trilhões de dólares)	2.21	2.1	2.17
Índice de Gini (0 a 100)	53,0	54,5	54,4
Índice de IDH (0 a 1)	0,699	0,761	0,754

Fonte: O autor, 2024.²

As tabelas apresentam: o PIB (Produto Interno Bruto); o índice de Gini, levando em consideração a medida de 0 a 100, sendo que: próximo a 0 significa menos desigualdade de renda e quanto mais próximo a 100, mais desigualdade de renda; e, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), levando em consideração a

²Para Construção da tabela acessou-se a página Trading Economics, disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/>. Acesso em 08/06/2024.

medida de 0 a 1, sendo que: próximo a 0 significa menos desenvolvimento humano e quanto mais próximo de 1, mais desenvolvimento humano. Os dados foram coletados levando em consideração os anos de 2010, início da última década, 2018 pré-pandemia do COVID-19, e 2023 para retratar as informações mais recentes.

Apesar de ser considerado um dos países com “alto IDH”, o Brasil se encontra entre os 10 países com pior coeficiente de Gini (Schiochet, 2023).

Em meio às inúmeras críticas ao sistema tributário brasileiro apresentadas neste trabalho, se torna relevante falar sobre a situação da reforma tributária, uma discussão que vem sendo debatida no Brasil há décadas e que encontrou o seu fim em dezembro de 2023, com a sua aprovação. O modelo tributário vigente é extremamente complexo e oneroso, com uma carga tributária que recai desproporcionalmente sobre o consumo, penalizando as camadas mais pobres da população. Além disso, a burocracia envolvida no cumprimento das obrigações fiscais onera tanto as empresas quanto o governo, dificultando o ambiente de negócios e reduzindo a competitividade econômica.

A reforma tributária aprovada no Brasil buscará condensar cinco impostos existentes hoje em dois: Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Haverá uma fase de testes prevista para se iniciar em 2026, com o objetivo de ajustar a alíquota dos novos impostos, que, segundo estimativas, será um dos maiores percentuais do mundo. Por outro lado, é previsto a criação da Cesta Básica Nacional de Alimentos, que tratará sobre produtos isentos de impostos, e um programa de Cashback, que beneficiará a população mais pobre por meio da devolução de impostos. Ambos os programas, representam importantes medidas extrafiscais a fim de reduzir injustiças tributárias (BBC, 2023).

No mundo, cerca de 170 países já adotam o Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Países desenvolvidos ou emergentes, todos enfrentaram um processo em que o Brasil está prestes a encarar. Ao analisar os erros e acertos dos países que anteriormente implementaram suas reformas tributárias, podemos extrair lições valiosas que serão fundamentais para alcançar seus objetivos extrafiscais e constitucionais. Desta forma, serão analisados a seguir três processos distintos que podem oferecer insights valiosos para o processo brasileiro. Serão eles: Austrália, que simplificou seu sistema tributário e obteve uma reforma de sucesso; México, que enfrentou desafios significativos na implementação de suas reformas; e, Canadá que ainda enfrenta complexidades no seu sistema tributário (BBC, 2023).

Tabela 2 - PIB, GINI e IDH do México em 2010, 2018 e 2023

	2010	2018	2023
PIB (em trilhões de dólares)	1.11	1.26	1.49
Índice de Gini (0 a 100)	47,7	46,0	43,5
Índice de IDH (0 a 1)	0,746	0,777	0,779

Fonte: O autor, 2024.³

O México e o Brasil compartilham muitas semelhanças. Ambos são as maiores economias e os países mais influentes de suas respectivas regiões, América Latina e Caribe, enfrentando desafios semelhantes, como desigualdade social, corrupção e segurança pública. Embora o Brasil tenha um PIB maior, o país tem dificuldades em traduzir esses números em qualidade de vida para a população. Em contraste, o México tem mostrado progresso na redução das desigualdades de renda e possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) superior ao do Brasil.

O sistema tributário mexicano seguiu um caminho oposto ao do modelo brasileiro, iniciando a sua reforma tributária em 1980 com características parecidas com às que são propostas hoje no Brasil: a substituição de tributos cumulativos por um Imposto de Valor Agregado (IVA) de ampla incidência.

Em relação ao equilíbrio do federalismo fiscal, a experiência do México oferece importantes ensinamentos. A integração de diversos impostos locais na base do IVA federal (de maneira semelhante à federalização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e do Imposto Sobre Serviços - ISS em um IVA federal) resultou em uma grande dependência dos governos locais em relação às transferências federais, o que impactou também em uma defasagem na qualidade e quantidade dos serviços prestados pelos estados. Como os mecanismos de distribuição de receita são imperfeitos, isso gera incentivos negativos para a gestão eficiente dos recursos transferidos. Nas palavras de Marcos J. Mendes

O caso mexicano indica quão importante é estar atento ao dilema entre obter um sistema tributário de baixo impacto

³Para Construção da tabela acessou-se a página Trading Economics, disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/>. Acesso em 08/06/2024.

negativo na economia (que busque eficiência, equidade e harmonização internacional) e a necessidade de obter receitas. Isso demonstra que algum grau de cumulatividade nos tributos precisa ser aceito, em nome de se obter um volume maior de receitas (2008, p. 37).

A extrafiscalidade está intrinsecamente ligada à arrecadação de recursos, pois permite ao governo não apenas financiar políticas públicas, mas também orientar a economia e a sociedade na direção dos objetivos desejados, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

Tabela 3 - PIB, GINI e IDH da Austrália em 2010, 2018 e 2023

	2010	2018	2023
PIB (em trilhões de dólares)	1.15	1.43	1.71
Índice de Gini (0 a 100)	34,7	34,3	34,3
Índice de IDH (0 a 1)	0,923	0,941	0,951

Fonte: O autor, 2024.⁴

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é composta por 38 países, considerados de economia avançada. A Austrália, que integra o grupo econômico, foi, com exceção dos Estados Unidos, o último país da OCDE a adotar o IVA. A reforma de 1999, aconteceu de forma imediata, sem faseamentos, e modificou dois aspectos do sistema tributário australiano: os impostos sobre consumo, tanto estaduais quanto federais, e o imposto de renda. O governo reduziu as alíquotas para as faixas de renda mais baixas e ampliou o número de faixas de tributação para as classes média e alta (Endeavor, 2019).

A implantação de uma reforma tributária, historicamente, envolve grandes desafios políticos. Para convencer os estados que iriam perder boa parte de sua arrecadação, o governo federal prometeu o repasse de 100% da receita do IVA. Ademais, devido às negociações com diferentes setores da política e da sociedade, o IVA australiano passou a ser o caso da OCDE com a maior quantidade de isenções, sendo 16 no total (incluindo comida, saúde, educação, caridade, serviços

⁴Para Construção da tabela acessou-se a página Trading Economics, disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/>. Acesso em 08/06/2024.

religiosos, água e saneamento, transporte e metais preciosos, entre outros). (Endeavor, 2019). No caso do Brasil, foram previstos cerca de 42 descontos, número considerado alto por especialistas, mas que o governo teve que ceder devido à pressão de setores importantes da economia (BBC, 2023).

A reforma tributária da Austrália também incluiu uma grande mobilização para educar e prestar auxílio à população e as empresas. Isso envolveu uma linha telefônica para reclamações, onde a população podia denunciar aumentos indevidos (foram recebidas 51 mil reclamações e 7 mil casos foram investigados). Além disso, foram criados fundos de assistência para que pequenas e médias empresas pudessem se adaptar ao novo sistema, coordenados por um comitê especializado. Foram realizados 27 mil seminários e workshops, e publicadas 30 orientações em 24 línguas diferentes (Endeavor, 2019). Para que a reforma brasileira seja aprovada com sucesso, será de suma importância o apoio popular, que pode ser conquistado através de similar política de transparência e auxílio que a Austrália prestou a sua população.

Como resultado, a Austrália é amplamente reconhecida como um exemplo positivo de sucesso na implementação de sua reforma tributária. Conforme demonstrado na Tabela 3, a desigualdade de renda no país é considerada baixa, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tem mostrado um crescimento contínuo. A Austrália utilizou princípios extrafiscais para alcançar diversos objetivos econômicos e sociais durante sua reforma tributária, não apenas simplificou o sistema tributário, mas também contribuiu para um ambiente econômico mais justo e inclusivo, promovendo a equidade social e o bem-estar da população.

Tabela 4 - PIB, GINI e IDH do Canadá em 2010, 2018 e 2023

	2010	2018	2023
PIB (em trilhões de dólares)	1.62	1.73	2.1
Índice de Gini (0 a 100)	33,6	32,5	31,7
Índice de IDH (0 a 1)	0,909	0,933	0,936

Fonte: O autor, 2024.⁵

⁵Para Construção da tabela acessou-se a página Trading Economics, disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/>. Acesso em 08/06/2024.

O Canadá possui uma economia forte, não possui alta desigualdade de renda, e exibe um alto índice de desenvolvimento humano. O país, entretanto, possui uma alta complexidade no seu sistema de impostos, provindo de sua reforma tributária.

A reforma do IVA dual de 1989 enfrentou resistência dos estados, alguns dos quais recorreram ao Supremo Tribunal, alegando violação do pacto federativo. No entanto, em 1992, a Suprema Corte decidiu a favor do governo federal. De acordo com a Constituição, as províncias têm a liberdade de decidir participar ou não das reformas tributárias. Quando o governo implementou o IVA federal, abriu margem para que os estados, no exercício de sua autonomia, pudessem estabelecer um IVA estadual, porém nenhum mostrou interesse em adotar o modelo visado pelo governo. Para incentivá-los, Quebec recebeu do governo considerável autonomia para gerir e regulamentar o imposto, enquanto outros estados receberam estímulos financeiros e ressarcimento pelas despesas administrativas (Endeavor, 2019).

A situação do Canadá gerou uma concorrência desleal entre os estados, pois Québec utiliza a sua ampla autonomia para atrair investimentos. Nesse cenário, ficou favorável ao nascimento da guerra fiscal, conceituada como “a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados” (Calciolari, 2006, p. 01). O contexto apresentado trouxe grande impopularidade do IVA, fazendo com que o partido que instituiu a reforma (Progressive Conservative Party) fosse alvo de críticas da população. Como consequência, o partido de oposição (Liberal Party) trouxe como proposta de eleição a extinção do IVA em 1993 (Endeavor, 2019).

Até os dias atuais o Canadá enfrenta sua reforma tributária, uma vez que, apenas quatro estados aderiram ao IVA estadual. Um desafio presente no sistema tributário canadense é a complexidade gerada pela incidência de quatro sistemas distintos no território ao mesmo tempo (Endeavor, 2019). O Brasil, nos próximos subsequentes à promulgação de sua reforma tributária, enfrentará constantemente pressões de estados, municípios e setores da economia que se sentirão desfavorecidos. Cabe à administração pública proporcionar mecanismos eficazes de negociação e compensação, de modo a mitigar os impactos negativos e assegurar que os benefícios da reforma sejam distribuídos.

Embora a extrafiscalidade e a guerra fiscal envolvam o uso de políticas tributárias para influenciar comportamentos econômicos, elas têm objetivos e consequências muito diferentes. A extrafiscalidade busca um desenvolvimento econômico e social equilibrado e sustentável, enquanto a guerra fiscal pode levar a distorções econômicas e uma distribuição desigual dos recursos. Portanto, ao formular políticas tributárias, é essencial que o Brasil e outros países aprendam a equilibrar incentivos para atrair investimentos com objetivos extrafiscais que promovam a justiça social, a equidade e a sustentabilidade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficácia de um sistema tributário está profundamente conectada à forma como os tributos são estabelecidos e aos objetivos que orientam sua arrecadação. Não adianta ter uma carga tributária excessivamente focada apenas na arrecadação; é essencial que ela leve em conta as necessidades e a capacidade contributiva dos cidadãos.

Neste sentido, a extrafiscalidade revela-se como um método democrático para o desempenho das funções inerentes o poder de tributar. Todavia, a extrafiscalidade no Brasil tornou-se um paliativo para a obtenção de condições mínimas de satisfação do sistema de necessidades fundamentais, pois a sua eficácia redistributiva esbarra na absoluta iniquidade do sistema tributário brasileiro e na difusa consciência social a respeito das funções da tributação (Bicalho, 2014).

O Brasil está estagnado no contexto do desenvolvimento. Estamos numa situação em que é factível concluir que as classes mais pobres estão auto financiando programas de transferência de renda em seu próprio benefício. A tributação no país denota uma ineficiência do instrumento extrafiscal em que é acentuada as disparidades sociais, ao invés de propiciar a distribuição da riqueza.

Construir uma sociedade livre, justa e solidária é um objetivo fundamental da nação brasileira, consagrado na Constituição Federal em seu artigo 3^a, inciso I, como um dos pilares de nossa República. O princípio constitucional da solidariedade previsto é um fim a ser alcançado pela nação brasileira e a sua relevância jurídica indica que somos corresponsáveis pela realização da solidariedade e beneficiários dela, mutuamente. É através da solidariedade que podemos construir um futuro onde todos os cidadãos tenham a oportunidade de prosperar e viver com dignidade.

A extrafiscalidade é compreendida como ferramenta de execução de políticas públicas, pois, ao oferecer benefícios, isenções ou incentivos, o Estado estimula o aumento de investimentos privados, o que proporciona, a longo prazo, uma possibilidade de incremento da receita do ente tributante, tendo repercussão positiva tanto na economia quanto na sociedade, possibilitando, assim, maiores investimentos em políticas públicas.

Ao atuar de forma eficaz na economia, funcionando como meio de correção das externalidades provocadas pelo mercado, o Estado influencia as relações sociais e econômicas para garantir uma melhor distribuição de renda, e por

consequente, diminuir a concentração de riquezas, podendo também ser utilizada no controle da atividade econômica, no combate ao desemprego e na diminuição da inflação.

A reforma tributária aprovada emerge com grandes expectativas de mudanças para um sistema tributário mais equitativo, que aumente o poder de compra da população. Há uma difusa consciência social a respeito das funções da tributação no Brasil. Muitos cidadãos não compreendem plenamente como os impostos podem ser utilizados para promover o desenvolvimento social e econômico, resultado de uma defasagem do sistema educacional brasileiro, que não se preocupa em conscientizar o jovem sobre a vida econômica. Essa falta de entendimento dificulta o apoio popular para reformas tributárias que poderiam tornar o sistema mais justo e eficaz. A educação fiscal e a transparência nas políticas tributárias são essenciais para mudar essa percepção e aumentar a aceitação das medidas extrafiscais.

Fica evidenciado a importância de um planejamento tributário que incorpore a extrafiscalidade de forma equilibrada, assegurando que as medidas adotadas sejam eficazes e justas, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população. Por fim, reforça-se a necessidade de contínua avaliação e ajuste dessas políticas, garantindo sua adaptabilidade às dinâmicas sociais e econômicas em constante transformação.

REFERÊNCIAS

ALVES, Henrique Napoleão. **Caridade e progressividade**: um ensaio de filosofia do direito tributário. Revista Direito Tributário Atual, nº 45. p. 174 - 201. São Paulo, Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). 2020. Disponível em: <https://www.revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1198/191>. Acesso em 01/06/2024.

ANFIP. **Por uma Reforma Tributária Solidária**. 2019. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/artigo-clipping-e-imprensa/imprensa/por-uma-reforma-tributaria-solidaria/>. Acesso em 13/04/2024.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. **Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em 13/04/2024.

ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado. **Extrafiscalidade**. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/218/r133-29.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 13/04/2024.

BBC NEWS BRASIL. **Reforma tributária: entenda em 5 pontos mudança histórica nos impostos**. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gyxr2znzxo>. Acesso em 02/06/2024

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Extrafiscalidade Tributária: Pós-modernidade e Legitimação do Estado Social Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL, Ministério da Educação. **Ações Afirmativas**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/etnico-racial/acoes-afirmativas>

CALCIOLARI, Ricardo Pires. **Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil**. 2006. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33493-43238-1-PB.pdf>. Acesso em 31/05/2024.

ENDEAVOR. **Implementando uma reforma tributária de sucesso**: o que o Brasil pode aprender com Austrália, Canadá e Índia. 2019. Disponível em: <https://images.endeavor.org.br/uploads/2019/11/19104216/iva-bench.pdf>. Acesso em 30/05/2024.

FREUD, Sigmund. **O Mal-estar na Civilização**. Título Original: Das Unbehagen In Der Kultur. Tradução por Gesammelte Werke. Viena: Internationaler Psychoanalytischer Verlag [Editora Psicanalítica Internacional], 1930.

G1. Brasil cai duas posições no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano. 2024. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/03/13/brasil-cai-duas-posicoes-no-ranking-do-indice-de-desenvolvimento-humano.ghtml>. Acesso em 25/05/2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. 2019. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>. Acesso em 25/05/2024.

IBGE. Pobreza cai para 31,6% da população em 2022, após alcançar 36,7% em 2021. 2022. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021#:~:text=O%20percentual%20de%20pessoas%20em%20extrema%20pobreza%2C%20ou%20seja%2C%20que,31%2C6%25%20em%202022>. Acesso em 13/04/2024.

JORNAL DA GLOBO. Estudo mostra o Brasil entre os piores países em devolução de impostos na forma de serviços à população. 2023. Disponível em:

<https://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2023/11/22/estudo-mostra-o-brasil-entre-os-piores-paises-em-devolucao-dos-impostos-na-forma-de-servicos-a-populacao.ghtml>. Acesso em 17/04/2024.

LOPES, Nairo José Borges. Direito, Constituição e Estado de bem-estar Social: algumas aproximações. Jus.com.br, 2014. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/26563/direito-constituicao-e-estado-de-bem-estar-social-algumas-aproximacoes>. Acesso em 17/04/2024.

MARKOVITS, Daniel. A Cilada da Meritocracia. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca. 2021. Traduzido por Renata Guerra.

MENDES, Marcos J. Os sistemas tributários de Brasil, Rússia, China, Índia e México: comparação das características gerais. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal. Textos para discussão nº 49. 2008. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-49-os-sistemas-tributarios-de-brasil-russia-china-india-e-mexico-comparacao-das-caracteristicas-gerais#:~:text=O%20M%C3%A9xico%20iniciou%2C%20em%201980,um%20IVA%20de%20ampla%20incid%C3%A7%C3%A3o..> Acesso em 27/05/2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Sobre Política Fiscal. 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/sobre-politica-fiscal#:~:text=Pol%C3%ADtica%20fiscal%20reflete%20o%20conjunto%20de%20medidas%20pelas,redistribui%C3%A7%C3%A3o%20da%20renda%20e%20a%20aloca%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursos>. Acesso em 13/04/2024.

NABAIS, José Casalta. O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Coimbra: Almedina, 2012.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU: desigualdade fecha as portas para avanço econômico e social no mundo**. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/84959-onu-desigualdade-fecha-portas-para-avan%C3%A7o-econ%C3%B4mico-e-social-no-mundo>. Acesso em 15/05/2024.

O'GLOBO. **Bolsonaro deu 'pedalada fiscal' com PEC dos Precatórios, diz Pedro Malan**. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/podcast/noticia/2023/10/11/bolsonaro-deu-pedalada-fiscal-com-pec-dos-precatorios-diz-pedro-malan.ghtml>. Acesso em 13/04/2024.

PINHEIRO, Wellington Guaraciaba. VIEIRA, Edson Trajano. OLIVEIRA, Edson Aparecido de Araújo Querido. **As relações entre o índice de Gini com o índice de desenvolvimento humano e o produto interno bruto dos municípios da RMVPLN sob a ótica do desenvolvimento regional**. São Paulo: Revista Humanidades e Inovação. 2019, v. 06, nº 12.

PORFÍRIO, Francisco. **O que é Justiça** - Brasil Escola. Youtube, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qj-2WFEP59Q>. Acesso em 09/04/2024.

RODRIGUES, José Honório. **História da História do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1988.

SAKAMOTO, Leonardo. UOL. **Entidade empresarial põe culpa no Bolsa Família por 'escravizados do vinho'**. 2023. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2023/02/28/entidade-empresarial-poe-culpa-no-bolsa-familia-por-escravizados-do-vinho.htm?utm_source=twitter&utm_medium=social-media&utm_campaign=noticias&utm_content=geral. Acesso em: 17/04/2024.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. **A Extrafiscalidade Como Política Pública Garantidora dos Direitos Fundamentais**. Revista Conhecer: debate entre o público e o privado, Fortaleza. 2016, v06 - nº 16.

SCHIOCHET, Gabriel Augusto. **Índice de Gini: um indicador da desigualdade**. Politize! .2023. Disponível em: <https://www.politize.com.br/indice-de-gini/>. Acesso em 25/05/2024.

TRADING ECONOMICS. 2024. Disponível em: <https://tradingeconomics.com/>. Acesso em 08/06/2024.

VALOR ECONÔMICO. **Um terço das classes A e B pediu auxílio emergencial**. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/03/um-terco-da-classe-a-e-b-pediu-auxilio-emergencial.ghtml>. Acesso em 17/04/2024.