

FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO E EXTRAFISCALIDADE DA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DO SALVADOR- BAHIA

FLORA AUGUSTA VARELA ARANHA¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Extrafiscalidade e função promocional do direito. 2. Disciplina constitucional da tributação municipal e seus aspectos extrafiscais. 3. A extrafiscalidade da tributação municipal: exemplos práticos extraídos do Município de Salvador-Bahia. Conclusão. Referências

RESUMO: O PRESENTE TRABALHO CONSISTE NO ESTUDO DA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL DA CIDADE DO SALVADOR-BAHIA NO CONTEXTO DA FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO, MEDIANTE PRÁTICAS EXTRAFISCAIS FREQUENTES EM SEUS IMPOSTOS, CADA VEZ MAIS ATRELADAS À CONSECUÇÃO DE FINS SOCIALMENTE ÚTEIS E CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES, AGREGANDO AO CONDÃO ARRECADATÓRIO DO ESTADO ESTÍMULOS AO CONTRIBUINTE, CUJOS RESULTADOS POSITIVOS CONTRIBUEM AO APRIMORAMENTO DA CIDADANIA, EFETIVIDADE DOS DIREITOS E EFICIÊNCIA DO PODER PÚBLICO.

1 Especialista em Direito do Estado, Mestre em direito público pela UFBA, Doutoranda em Direito público pelo programa de pós graduação em direito da UFBA, professora assistente da faculdade de Direito da UFBA. advogada. procuradora municipal

PALAVRAS CHAVE: TRIBUTAÇÃO; EXTRAFISCALIDADE; TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL; FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO.

ABSTRACT: THE PRESENT WORK STUDIED THE MUNICIPAL TAXATION OF THE CITY OF SALVADOR-BAHIA IN THE CONTEXT OF THE PROMOTIONAL FUNCTION OF THE LAW, WHICH HAS ADOPTED FREQUENT EXTRA-FISCAL PRACTICES IN ITS TAXES, INCREASINGLY LINKED TO THE ACHIEVEMENT OF SOCIALLY USEFUL AND CONSTITUTIONALLY RELEVANT PURPOSES, ADDING TO THE TAX COLLECTION STIMULUS TO THE TAXPAYER, WHOSE POSITIVE RESULTS CONTRIBUTE TO THE IMPROVEMENT OF CITIZENSHIP, EFFECTIVENESS OF THE RIGHTS AND EFFICIENCY OF THE PUBLIC POWER.

KEYWORDS: TAXATION; EXTRAFISCALITY; MUNICIPAL TAXATION; PROMOTIONAL FUNCTION OF LAW

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a função promocional do direito na tributação municipal como importante mecanismo de eficiência do Estado tanto na sua tarefa de arrecadar os recursos necessários à formação da sua receita quanto na efetivação das políticas públicas presentes nas matérias de interesse local, de sua competência, adotando como recorte o Município de Salvador-Bahia, com a criação de mecanismos extrafiscais nos impostos, reputados tradicionalmente pela doutrina como fiscais.

O problema apontado repousa na obsolescência doutrinária da classificação dos tributos quanto à sua função, em fiscais e extrafiscais, diante do espaço que a extrafiscalidade tem ocupado nos impostos prevalentemente fiscais – ou seja, a pura e simples finalidade arrecadatória do Estado para suprimento das necessidades coletivas, especialmente no campo dos Municípios, aos quais compete legislar e administrar sobre os assuntos locais, está sendo progressivamente substituída por acréscimos extrafiscais, como expressão do anseio de eficiência no trato com a coisa pública e efetividade dos direitos, através de estímulos

aos contribuintes, capazes de agregar arrecadação e alcance de outros objetivos como incentivo à cultura, ao desporto, à cidade sustentável.

A metodologia consiste na análise qualitativa, com exploração bibliográfica, a qual envolve a doutrina e arcabouço normativo, ganhando destaque a legislação tributária do Município do Salvador-Bahia.

1. EXTRAFISCALIDADE E FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO

O direito tributário, no ordenamento jurídico brasileiro, é o ramo que permite uma maior visualização da função promocional do direito e do ideal de eficiência do Estado, mediante o estudo das funções ou caracteres dos tributos em fiscais e extrafiscais. Com efeito, segundo a doutrina a fiscalidade é inerente à atividade financeira do Estado, no sentido de ser o tributo a sua principal fonte de receita – caracterizada esta como derivada, porque proveniente do patrimônio privado, e compulsória, por decorrer da lei e se impor ao administrado independentemente da sua vontade de contribuir para seu custeio (PAULSEN, 2013, p.p.20-21).

O caráter fiscal dos tributos diz respeito, pois, ao condão arrecadatório e genérico do Estado para satisfação das necessidades públicas, decididas e executadas pelos seus representantes e gestores eleitos, respectivamente.

A extrafiscalidade apresenta-se quando o legislador agrega outros fins à tributação, quais sejam a intervenção no domínio econômico ou a efetivação de princípios constitucionalmente consagrados, mediante a estimulação ou dissuasão de condutas (PAULSEN, 2013, p.21), conferindo a esta atividade contornos politicamente mais amplos, influenciadores do grau de eficiência e governabilidade do Estado.

A resposta ao “para quê” servem os tributos, com a extrafiscalidade, não se restringe ao suprimento puro e simples da receita pública,

posto que pertencente à análise funcional do direito, contemporâneo ao Estado intervencionista.

Segundo Aliomar Baleeiro (2015), qualquer técnica de tributação extrafiscal, seja para uma maior aplicação do poder de polícia, com o objetivo de desestimular condutas, seja para fins de intervenção do Estado na economia, seja para promover a efetivação de direitos constitucionalmente consagrados através do fenômeno tributário, pressupõe o estudo dos efeitos de cada espécie (na prática, os impostos são mais utilizados) segundo as circunstâncias e as tendências da conjuntura econômica.

Edvaldo Brito esclarece o fenômeno da extrafiscalidade tributária ao distinguir política tributária de política fiscal: a primeira, em sede político-legislativa, refere-se à utilização dos tributos como estímulo ao bem-estar e ao desenvolvimento comunitário, ou como desestímulo às condutas nocivas a tal desiderato, figurando a extrafiscalidade como principal exemplo. Já a segunda, em sede administrativa, cinge-se ao campo da relação jurídico-tributária, da exigibilidade e execução do crédito tributário, mediante as opções do sujeito ativo de fazer o sujeito passivo cumprir a prestação, no âmbito da Administração tributária, através dos seus órgãos, singulares ou colegiados, com atribuições para compor os conflitos entre os sujeitos desta relação (BRITO, 2016, p.68).

Diego Bomfim (2015, p.p. 2-3), em tese dedicada ao tema, afirma que há em curso uma mudança de enfoque no direito tributário, com o reconhecimento doutrinário de que a função e a finalidade das normas são elementos essenciais para a interpretação do direito, aplicando-se tanto às regras quanto aos princípios constitucionais, estando, com isso, a serem abertos caminhos distintos quando se está diante de normas tributárias voltadas a finalidades fiscais ou extrafiscais, ainda que com o mesmo dever de respeito ao regime jurídico aplicável a ambos os casos.

Para Tássia Araújo Cavalcanti (2012), a extrafiscalidade dos mecanismos tributários apresenta-se cada vez mais eficaz e presente, estan-

do ora a serviço da inclusão social, com a redução da carga tributária visando a incentivar povoamento de determinada região urbana nos Municípios, ora sob o viés interventor do Estado em atividades que prejudiquem o ambiente social ou natural, visando minimizar o impacto causado com o aumento de tributo, caracterizando assim um instrumento por meio do qual o Estado se mostra ativo, mediante criação de diversas ações governamentais para garantir os direitos constitucionais – o Estado atuante tanto na economia quanto na promoção do interesse comum em seu todo, fazendo da tributação um mecanismo de sua ótica efetividade e legitimidade.

A função promocional do direito e a extrafiscalidade tributária guardam importante relação, visto que ambas se inserem no contexto do Estado intervencionista, pós-liberal, cujo ordenamento jurídico adotou um perfil proativo, eficiente e encorajador, para além do viés protetor e repressor dos atos ilícitos (BOBBIO, 2007). Assim é que nas constituições surgidas a partir do século XX, ensejadoras do chamado Estado Social, a função normativa (a par de sua estrutura, já dogmaticamente consolidada) tornou-se parte integrante e necessária tanto do processo de criação quanto de interpretação do direito positivo, visto que o sistema, atualmente, incorporou objetivos, fins e programas que devem ser realizados de modo promocional e prospectivo, passíveis de teorização e avaliação dogmática (BOMFIM, 2015, p.5).

Neste contexto, destacam-se as concessões de isenções e sanções positivas, consistentes em certos estímulos em que o contribuinte cumpre uma determinada obrigação e o Estado, por sua vez, minimiza o seu crédito tributário – ou seja, importa mais o alcance do resultado útil da norma jurídica que propriamente a lógica do vigiar e punir as condutas dos administrados, mormente na seara atinente à arrecadação dos recursos necessários para satisfação das necessidades públicas.

Vislumbradas pragmaticamente, as recompensas ou prêmios presentes nas sanções positivas equivalem à retirada ou minimização de um encargo atribuído ao sujeito de um determinado dever jurídico; e,

ao cumprir o preceito normativo, sua ação promove maiores benefícios e vantagens ao titular do direito que o próprio prêmio, estando os sujeitos da relação jurídico-tributária a apoiarem-se mutuamente na consecução do fim visado pela norma (ARANHA, 2015). A criação de sanções premiais na seara tributária tem o condão de estabelecer um novo padrão arrecadatório, ancorado na espontaneidade do cidadão para pagar os tributos, de um lado, com o aumento da eficiência do Estado pautado na arrecadação menos violenta, mais célere e mais econômica, de outro.

Em médio e longo prazo, a sanção premial assume um importante papel de fortalecimento do ideal republicano e democrático, na medida em que contribui, com maior eficácia, economicidade e celeridade, para a consecução dos fins do Estado, que não repousa unicamente na aplicação da pena, como forma de desencorajar a prática do ilícito, e sim na máxima promoção das necessidades coletivas, que abarca o viés da providência, envolvendo neste processo a participação ampla do ser na vivência das normas jurídicas e da sua disposição para promover mudanças, quando necessário – traduz o que, na linguagem sociológica, entende-se por condicionamento psicológico (ARANHA, 2015).

Nesta acepção, o encorajamento do cidadão ao cumprimento das leis também pode refletir a promoção do bem comum, entendido como cerne da finalidade ética do poder político, e que passa necessariamente pelo processo educativo de solidariedade, participação, respeito à coisa pública, especialmente no respeito à convivência sob leis.

Como parte integrante e interessada exsurge o aparato estatal, que diante do contexto ao qual está imerso, qual seja de conferir a máxima efetividade às normas de seu sistema, especialmente da Constituição, direciona tal reclamo a uma ação concreta de busca de resultados mediante cooperação com o cidadão, convencendo-o, por meio da promessa de uma benesse, de que é mais vantajosa a observância de um preceito normativo que a sua violação – de modo que a extrafiscalidade obtida por sanções premiais revela importante fator de legitimida-

de política e fortalecimento da cidadania. É o que Emerson Gabardo (2003), a este respeito pontifica, relacionando o predomínio da eficiência do Estado à máxima eficácia do poder, rumo à legitimação real decorrente da aproximação a uma racionalidade material.

Segundo entendimento de Cláudia de Rezende Machado de Araújo (1996), na atualidade busca-se um terceiro modelo de Estado, mais eficiente, pautado no compromisso contínuo de equacionar o compromisso com a justiça social com menor onerosidade, sem prejuízo da garantia das liberdades individuais, tornando-se alvo de um vasto e interessante campo de estudo o papel da tributação, na medida que os tributos vão perdendo as suas funções fiscais e adquirindo outras, extrafiscais, sobretudo no âmbito dos Municípios brasileiros, dada a maior proximidade que tais entes têm das necessidades e anseios locais.

Para além da tarefa de legislar, arrecadar e punir os possíveis inadimplentes tributários com a sanção coercitiva, o Estado contemporâneo, para fins de aprimoramento da eficiência na gestão da receita pública, pode adotar como pressuposto desta sanção atos e fatos convenientes ao ordenamento jurídico, por razões econômicas, sociais ou políticas, consistindo a sanção em estímulo às condutas consideradas convenientes ou desejáveis, mediante a concessão de prêmios e incentivos.

Assim, no bojo dos direitos protegidos pelo legislador contra esta superveniência de fatos impeditivos à sua fruição e efetividade, destaca-se a satisfação do crédito tributário, dada sua imprescindibilidade à manutenção e consecução dos fins do Estado (SILVA, 2007, p.p.70;76). Neste jaez, emergem como reflexos da aplicabilidade da função promocional do direito tanto as normas facilitadoras e incentivadoras do pagamento dos tributos quanto aquelas que incentivam a tributação, atrelando-a a uma finalidade social e constitucional.

No âmbito da legislação tributária municipal tem sido cada vez mais presente a criação de mecanismos extrafiscais nos tributos, mesmo impostos predominantemente fiscais como o ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), chegando também a alcançar as

taxas, extrafiscalidade essa atrelada a objetivos socialmente úteis ao crescimento da cidade e à efetivação de direitos fundamentais, na qual contribuinte e Poder Público atuam cooperativamente na realização deste desiderato.

2. DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL E SEUS ASPECTOS EXTRAFISCAIS

Partindo do regramento constitucional vigente, o artigo 156 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) traz o rol dos impostos municipais e respectivos desdobramentos normativos, estando positivado no parágrafo primeiro (em conjunto com o artigo 182, § 4º, inciso I), o caráter extrafiscal do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Tal extrafiscalidade, presente na progressividade das alíquotas do imposto no tempo, tem como escopo a implementação da função social da propriedade na execução da política urbana.

Estabelecida como sanção, a progressividade do IPTU a que alude o artigo 182, § 4º, inciso I, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), é aplicada com o intuito de o Município promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, respeitada a aprovação do plano diretor pelo Poder Legislativo local, exigindo-se do contribuinte a esperada funcionalidade do seu bem imóvel, sem, contudo, ser reputada tal prática como confiscatória (BOMFIM, 2015, p.p.274-275).

Neste sentido, o cumprimento da função social da propriedade consiste no dever-poder do proprietário de usar seu bem em prol de uma finalidade coletiva, combatendo a especulação imobiliária desenfreada com a primazia da efetivação dos direitos fundamentais, mediante instrumentalização legislativa da função social da propriedade urbana o Estatuto da Cidade e concretizada por força do Plano Diretor dos Municípios.

O Estatuto da Cidade é a norma infraconstitucional cujo escopo é o de estabelecer diretrizes gerais da política urbana, como instrumento necessário ao governo municipal, haja vista que o artigo 182 da Carta Constitucional estabelece a necessidade de tais diretrizes serem fixadas em lei federal. Assim, suprido esse requisito constitucional, possibilitou-se a cada Município de, mediante leis específicas, a saber, os seus respectivos planos diretores, instituírem o supracitado tributo de forma progressiva (CAVALCANTI, 2012).

Um outro argumento que vai ao encontro da progressividade extrafiscal do IPTU para fins de realização da função social da propriedade urbana encontra-se na própria essência constitucional dos Municípios, mais especificamente no artigo 30, I, do Texto Maior, segundo o qual é de competência destes entes federados legislar sobre assuntos de interesse local (BRASIL, 1988). Roque Antônio Carrazza (2010, p.p.184-187), a este respeito, salienta que os interesses dos Municípios são os que atendem, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que tais repercutam sobre as necessidades gerais dos demais entes federativos – estando a política de desenvolvimento urbano destinada a prestigiar este núcleo.

De acordo com Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr (2006), a extrafiscalidade do IPTU é capaz de torná-lo um “imposto cidadão”, de modo que tem a capacidade de transformar o cidadão dependente da vontade política dos governantes, muitas vezes em troca de fidelidade política e de benefícios de programas de transferência de renda oficiais, em um cidadão contribuinte, dando-lhe o incentivo para reclamar seus direitos perante os entes públicos.

No caso dos Municípios, a extrafiscalidade tem sido explorada tanto no âmbito do IPTU quanto do ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), anexando o intuito arrecadatário à promoção de fins sociais e princípios constitucionais, verificados no tópico a seguir.

3. A EXTRAFISCALIDADE DA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL: EXEMPLOS PRÁTICOS EXTRAÍDOS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR-BAHIA

Na legislação tributária do Município de Salvador-Bahia foram identificados variados exemplos de uma política promocional, atribuindo extrafiscalidade aos seus impostos para atender a objetivos social e constitucionalmente relevantes, como educação, cultura, desporto e meio ambiente.

A tanto se verifica com a instituição do programa de incentivo à cultura, voltado à promoção do desenvolvimento artístico e cultural na cidade. Com efeito, a mencionada lei, em seu artigo 1º, inciso IV, traz a definição de contribuinte incentivador como sendo *a pessoa física ou jurídica contribuinte do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN e/ou do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU no Município do Salvador que destina recursos para a realização de um ou mais projetos culturais* (BRASIL, 2016).

De acordo com os artigos 8º e 9º desta lei, os incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento artístico e cultural do Município de Salvador serão concedidos na forma da emissão de Certificado de Incentivo ao Desenvolvimento Cultural - CIDEDEC, o qual será emitido em nome do contribuinte incentivador, pessoa física ou jurídica, no valor do incentivo concedido, após a transferência do recurso para o projeto cultural aprovado, cabendo à Administração Tributária emitir este certificado em conformidade com formulário aprovado em regulamento, assegurado o devido controle de sua utilização (BRASIL, 2016).

O artigo 11 dispõe que o CIDEDEC será utilizado exclusivamente para o pagamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, não podendo ultrapassar 10% (dez por cento) do montante tributário a recolher, até atingir o valor total do incentivo concedido (BRASIL, 2016).

Outro interessante exemplo de extrafiscalidade no Município de Salvador-Bahia está relacionado ao estímulo do ente municipal ao desporto, e encontra-se na lei municipal 8.953/2015. Em seu artigo 1º, § 1º, o IPTU pode ser reduzido em até 70% sobre a unidade imobiliária onde funcione a sede de clube social e recreativo, condicionada tal concessão à entidades que não possuam fins lucrativos, sejam declaradas de utilidade pública e comprovem ter firmado convênio, ou que venham a firmá-lo, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, com o Município de Salvador, disponibilizando suas dependências e equipamentos para a realização de projetos culturais, esportivos e de recreação, promovidos pela Prefeitura Municipal de Salvador, através dos seus órgãos da administração direta e indireta, conforme estabelecido em regulamento (BRASIL, 2015).

O mesmo benefício estende-se às agremiações ou clube social e de regatas, de caráter desportivo, filiado à Federação de Esporte Olímpico ou Paraolímpico, ou clubes de futebol. No primeiro caso, a redução do IPTU fica condicionada à comprovação da entidade estar filiada à Federação de Esporte Olímpico ou Paraolímpico, não possuir fins lucrativos e ser declarada de utilidade pública, desde que ateste a sua utilização para a atividade esportiva, prevista estatutariamente, bem como possuir no imóvel equipamento para a prática da modalidade esportiva olímpica ou paraolímpica, através de declaração firmada pela Federação de Esporte Olímpico ou Paraolímpico. No último caso, a redução do IPTU será aplicada a área destinada ao Estádio de Futebol e dependerá de que a entidade comprove sua filiação à Federação Baiana de Futebol somado ao desenvolvimento de projetos esportivos de caráter social (BRASIL, 2015).

Por fim, tem-se a extrafiscalidade aplicada ao IPTU na cidade do Salvador para fins sustentáveis – denominado “IPTU verde”, previsto no decreto municipal 25.899, de 24 de março de 2015 (BRASIL, 2015), inserido no conceito de tributação sustentável ou ambientalmente orientada. A este respeito, Cristiane Vieira Jaccoud (2006) a define como o emprego de instrumentos tributários para gerar recursos necessários à

prestação de serviços públicos de natureza ambiental e ao mesmo tempo orientar o comportamento do contribuinte à proteção do meio ambiente.

De acordo com a autora, a preocupação com a questão da implementação de uma política de tributação ambiental não é recente; remonta à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92), onde houve a definição de critérios para que um tributo ambiental seja realmente eficiente, a saber, uma imposição tributária que conduza a resultados positivos do ponto de vista ambiental, prevenindo danos e exploração desequilibrada dos recursos naturais; ao mesmo tempo uma tributação com baixo custo e condizente com os objetivos de geração de recursos ambientais e/ou orientação do comportamento do contribuinte a adotar uma conduta sustentável (JACCOUD, 2006).

Além disso, não se pode olvidar a repercussão pedagógica da tributação ambientalmente sustentável no âmbito municipal, por estar diretamente relacionada ao comportamento do edificador – neste caso, o caráter promocional do IPTU relacionado à efetividade do meio ambiente sustentável destina-se ao planejamento urbano, voltado ao desafio de conciliar o capital, representado pelo desenvolvimento das cidades, com o estabelecimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, no ideal traçado pelo constituinte de 1988.

Neste sentido orienta-se o Município de Salvador, através do decreto que instituiu o IPTU verde, o qual criou um programa de certificação dos imóveis, em categorias, com descontos proporcionais, para estimular a edificação inclusiva das práticas ambientalmente sustentáveis:

Art. 1º Fica criado o Programa de Certificação Sustentável em edificações no Município de Salvador, denominado IPTU VERDE.

§ 1º A certificação concedida pela Prefeitura da Cidade do Salvador possui o objetivo de incentivar

empreendimentos que contemplem ações e práticas sustentáveis destinadas a redução do consumo de recursos naturais e dos impactos ambientais.

§ 2º A certificação IPTU VERDE é opcional e aplicável aos novos empreendimentos a serem edificados, assim como às ampliações e/ou reformas de edificações existentes de uso residencial, comercial, misto ou institucional.

Art. 2º A certificação IPTU VERDE será obtida pelo empreendimento que adotar ações e práticas de

sustentabilidade relacionadas no ANEXO I, correspondendo cada ação à pontuação ali estabelecida, da seguinte forma:

I - o empreendimento que atingir, no mínimo, 50 (cinquenta) pontos será classificado como BRONZE;

II - o empreendimento que atingir, no mínimo, 70 (setenta) pontos será classificado como PRATA;

III - o empreendimento que atingir, no mínimo, 100 (cem) pontos será classificado como OURO.

Parágrafo único. No caso de projeto de reforma ou ampliação de edificação existente, as ações e práticas de sustentabilidade deverão ser relativas a toda edificação e ao lote em que ela se encontra implantada (BRASIL, 2015).

O incentivo fiscal está disciplinado no artigo 10 do decreto municipal 25.899, de 24 de março de 2015 por meio de desconto na cobrança do IPTU para todas as unidades imobiliárias autônomas que compõem a edificação, da seguinte forma: de 5% (cinco por cento), quando houver a certificação BRONZE; de 7% (sete por cento), quando houver a certificação PRATA, e de 10% (dez por cento), quando houver a certificação OURO, tendo a certificação validade de 03 (três) anos, momento em que deverá ser reavaliado o empreendimento pelo órgão licenciador, podendo ser renovado o benefício por igual período, mediante solicitação do interessado.

Além disso, para fins de vigência inicial deste desconto no imposto, será considerado o exercício da data de expedição do “Certificado IPTU VERDE”, sendo o cálculo proporcional ao número de meses que faltar para o fim do exercício, estando condicionados à continuidade do benefício os contribuintes que anualmente estiverem em situação de regularidade fiscal e cadastral em 30 de novembro de cada ano, para vigorar para o exercício seguinte (BRASIL, 2015).

Além do desconto no IPTU, foi contemplada a redução do valor venal ao percentual de 80% (oitenta por cento) para os terrenos declarados como não edificáveis e que não sejam economicamente explorados, para fins da apuração do IPTU a ser pago, sendo tal redução incidente apenas sobre a parte não edificável do terreno (BRASIL, 2015). Os §§ 2º ao 4º do artigo 11 do citado decreto determina quais são os terrenos considerados não edificáveis:

Art. 11.

(...)

§ 2º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se como não edificáveis os terrenos inseridos em Áreas de Proteção Ambiental - APA, nos termos da Lei nº 7.400/2007 - PPDU, obedecidos os critérios do zoneamento específico para cada área.

§ 3º As Áreas de Proteção Ambiental - APA a serem consideradas para os fins do disposto neste Decreto são as seguintes:

I - APA Bacia do Cobre/São Bartolomeu;

II - APA Baía de Todos os Santos;

III - APA Joanes/Ipitanga;

IV - APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

§ 4º Em se tratando de Área de Proteção Ambiental -

APA, a redução prevista no caput deste artigo será

suspensa pelo órgão competente, caso se comprove a inobservância das normas legais pertinentes à preservação ambiental.²

Da leitura dos dispositivos legais extraídos da legislação tributária do Município de Salvador-Bahia, acima mencionados, observa-se a diversificação de acréscimos extrafiscais aos impostos de sua competência, e ampliação da participação do contribuinte, que ao se deparar com os benefícios fiscais tende a cooperar com o Estado ao invés de resistir-lhe, havendo com isso maior grau de eficiência na formação da receita pública e compromisso do Poder Público na obtenção de resultados úteis, anexos aos fins arrecadatórios e voltado à efetivação de suas políticas públicas integrantes das matérias de interesse local de sua competência e demais atribuições, previstas pela Constituição.

CONCLUSÃO

Pela análise dos dados bibliográficos levantados conclui-se que há uma relação entre eficiência e extrafiscalidade. Progressivamente, sobretudo no campo da tributação municipal, os incentivos fiscais têm sido cada vez mais explorados para que, através dos estímulos aos contribuintes, o Poder Público arrecade mais e com maior celeridade, somado ao compromisso de empregar os recursos angariados na consecução das políticas públicas envolvidas.

2 BRASIL. Decreto 25.899, de 24 de março de 2015. Regulamenta o art. 5º da Lei nº 8.474, de 02 de outubro de 2013, e institui o Programa de Certificação Sustentável "IPTU VERDE" em edificações no Município de Salvador, que estabelece benefícios fiscais aos participantes do programa, assim como o art. 5º da Lei nº 8.723, de 22 de dezembro de 2014, e dá outras providências. Salvador, Bahia, março de 2015. Publicada no Diário Oficial do Município do dia 25/03/2015. Disponível em: <https://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/Documento/ObterArquivo/1252>

A fiscalidade, assim entendida como o puro e simples intuito de arrecadar, e, posteriormente, no exercício da discricionariedade administrativa o gestor empregue a receita como melhor lhe aprouver, está sendo substituída por mecanismos de tributação que, a par do intuito financeiro, compromete o Estado a alcançar outros fins, igualmente importantes para a coletividade.

À semelhança de um “cheque em branco”, a fiscalidade apresenta-se ao cidadão como o fenômeno arrecadatório tido como manifestação do poder de império do Estado, o qual arrecada os recursos públicos e os utiliza discricionariamente, naquilo que entende como sendo melhor ao interesse público. A extrafiscalidade, por sua vez, reduz este espaço discricionário substituindo-o por um viés funcional, em que Estado e, sobretudo, os administrados sabem para onde será destinada a arrecadação obtida, estando mais próxima a tributação do ideal de legitimidade política e controle dos gastos públicos.

A prevalência da extrafiscalidade na tributação municipal, portanto, pode contribuir para um governo mais participativo e fortalecedor da cidadania, ante as respostas positivas dos cidadãos contribuintes aos incentivos fiscais ofertados, somado ao compromisso do Estado de efetivar as políticas públicas criadas e esperadas no incentivo fiscal ora criado, gerando, com isso, um aumento de legitimidade e controle político da gestão pública por parte do cidadão, diante do direcionamento da arrecadação para determinados fins sociais e constitucionais, previstos em lei.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Flora Augusta Varela. *Direito e Moral: o sentido e alcance das sanções premiais no atual Estado democrático de Direito*. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/bx47d9jb/g744ohHdAzW1r92.pdf>>

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19ª edição, revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução Daniela Beccaccia Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine. São Paulo: Manole, 2007

BOMFIM, Diego. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. São Paulo: Noeses, 2015

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Lei 8953/2015. *Autoriza o Poder Executivo a reduzir o valor do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU dos clubes sociais e recreativos, de regatas, e das agremiações e clubes de caráter desportivo e de futebol, e dá outras providências*. Salvador, Bahia, dezembro de 2015. Publicada no Diário Oficial do Município do dia 16/12/2015. Disponível em:< <http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/Documento/ObterArquivo/1306>>

BRASIL. Lei 9174/2016. *Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivo à Cultura – Viva Cultura, e dá outras providências*. Salvador, Bahia, outubro de 2016. Publicada no Diário Oficial do Município do dia 19/10/2016. Disponível em:< <http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/Documento/Subcategoria/13>>

CAVALCANTI, Tássia Araújo. *A extrafiscalidade do IPTU como instrumento de implementação do planejamento urbanístico*. Revista Direito e Liberdade - RDL - ESMARN - v. 14, n. 1, p. 317-338, jan./jun.2012. Disponível em:http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/494/469

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito constitucional tributário*. 26ª Edição, revista, ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo: Malheiros

CARVALHO JR, Pedro Humberto Bruno de. *IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais*. Artigo disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1251.pdf

DE ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado. *Extrajudicialidade*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/218/r133-29.PDF?sequence=4>

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. São Paulo: Manole, 2003

JACCORD, Cristiane Vieira. *Tributação ambientalmente orientada: instrumento de proteção ao meio ambiente*. Artigo disponível em:http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_tribut_cristiane_v_jaccound.pdf

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário: completo*. 5 ed. rev atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. *Direito tributário sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2007