

DIREITO TRIBUTÁRIO: DEFINIÇÕES DE FISCALIDADE, EXTRAFISCALIDADE E PARAFISCALIDADE, PRINCIPAIS DIFERENÇAS.

TAX LAW: DEFINITIONS OF TAXATION, EXTRAFISCALITY AND PARAFISCALITY, MAIN DIFFERENCES.

Jaco Machado Clementino: Graduado em Ciências Contábeis e Direito, especialista em Auditoria e Perícia Contábil, Direito Penal e Processual Penal e Mestrando em Ciência, Tecnologia e Educação. Faculdade Vale do Cricaré. jacomachado@zipmail.com.br.

Resumo: O presente estudo demonstra como o Direito Tributário atua na economia brasileira. O direito tributário é o ramo do direito que define o pagamento de tributos ao Estado pelos contribuintes. Já no que tange em uma relação com o meio ambiente ele atua como garantidor de preservação ambiental da parte dos cidadãos e das empresas. Assim, relaciona-se com a economia no que tange a limitação de utilização de recursos naturais e outras ações que, de certa forma, venham a prejudicar o meio ambiente. Assim, surge alguns institutos como a extrafiscalidade e demais seguimentos, o Poder Público intervém de forma decisiva para promover o avanço da economia. Já em relação aos objetivos gerais tem por finalidade analisar os três empregos da maneira de tributar existentes em nosso ordenamento jurídico, quais são: a Fiscalidade, a Extrafiscalidade e por derradeiro a Parafiscalidade. O método é dedutivo, bem como sua averiguação levará em conta os aspectos de sua natureza tributária básica, do ponto de vista da forma de abordagem será quantitativo-qualitativa. Já do ponto de vista dos seus procedimentos técnicos é bibliográfico e documental. Portanto, o Poder Público poderia se utilizar mais da tricotomia; Fiscalidade, Extrafiscalidade e Parafiscalidade, tamanha as abrangências desses institutos, tendo em vista que a sua aplicabilidade possui dados eficazes e demonstra uma forma de possuir uma sociedade justa e solidária com o crescimento sustentável para todos.

Palavras-chave: Fiscalidade. Extrafiscalidade. Parafiscalidade.

Abstract: The present study demonstrates how Tax Law operates in the Brazilian economy. Tax law is the branch of law that defines the payment of taxes to the State by taxpayers. Regarding the relationship with the environment, it acts as a guarantor of environmental preservation on the part of citizens and companies. Thus, it relates to the economy in terms of limiting the use of natural resources and other actions that, in a way, may harm the environment. Thus, some institutes appear, such as extrafiscality and other segments, the Public Power intervenes decisively to promote the advancement of the economy. In relation to the general objectives, it aims to analyze the three uses of taxation existing in our legal system, which are: Taxation, Extrafiscality and lastly Parafiscality. The method is deductive, and its investigation will take into account aspects of its basic tax nature, from the point of view of the

approach to be quantitative-qualitative. From the point of view of its technical procedures, it is bibliographic and documentary. Therefore, the Public Power could use more of the trichotomy; Taxation, Extrafiscality and Parafiscality, such are the scope of these institutes, bearing in mind that their applicability has effective data and demonstrates a way of having a fair and solidary society with sustainable growth for all.

Keywords: Taxation. Extrafiscality. Parafiscality.

1 INTRODUÇÃO

As formas de tributação no sistema tributário abrangem outras ciências, como é o caso das ciências econômicas, que possui ligação direta com a arrecadação de tributos. Ressalta-se que formas de tributar são aqueles previstas como lucro real, presumido e por último do simples nacional.

Resta saber se, à luz da Constituição Federal de 1988 que traz como centro a dignidade humana, este dispositivo vislumbra o elo entre a ordem econômica, o sistema tributário nacional, ou seja, a arrecadação de recursos pelo Poder Público como garantia de um desenvolvimento nacional, através da tributação tem como uma de suas funções promover o bem de todos através de medidas públicas eficazes.

Percebe-se que a intervenção do Estado é fundamental para a realização do desenvolvimento de uma nação soberana.

Procurando responder, o presente estudo, se deu na mais moderna doutrina brasileira utilizada frente ao tema. Qual seria o entendimento majoritário frente a parafiscalidade, fiscalidade e extrafiscalidade? Atribuindo também ao fisco o qual terá importância primordial na aplicação desses institutos. A cerca deste entendimento, o presente artigo busca difundir de forma legal a demanda e o uso dessas ferramentas ordenamento jurídico tributário.

Em torno desta concepção, este trabalho propõe como resposta trazer à baila a construção jurídica dos institutos mencionados, sua importância no contexto tributário e principalmente sua aplicação no junto a sociedade, bem como a possibilidade de ser aplicada no contexto social.

Dessa forma, inicialmente no primeiro capítulo, será estudado o que é fiscalidade, bem como o conceito de tributo.

Já num segundo capítulo se faz necessário estudo da extrafiscalidade no nosso ordenamento jurídico e sua forma de aplicabilidade.

Por derradeiro, o terceiro capítulo, traz à tona o conceito de parafiscalidade e suas circunstâncias autorizadoras, no direito tributário.

2 MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que, baseou-se no levantamento da bibliografia já publicada em forma de livros e periódicos e, por isso, classifica-se como qualitativa pois os resultados são transcritos de forma descritiva, há uma preocupação com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, o foco está na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

3 DIREITO TRIBUTÁRIO: O QUE É FISCALIDADE E CONCEITO DE TRIBUTO

No que tange o conceito de tributos e de acordo com os entendimentos dos doutrinadores aqui relacionados, extrair-se o seguinte, no dizer de Paulo de Barros Carvalho, Direito Tributário é “o ramo didaticamente autônomo do direito, integrado pelo conjunto das proposições jurídico-normativas que correspondam, direta ou indiretamente, à instituição, arrecadação e fiscalização de tributos”.

Já para Hugo de Brito Machado este conceitua Direito Tributário como “ramo do direito que se ocupa das relações entre fisco e as pessoas sujeitas a imposições tributárias de qualquer espécie, limitando o poder de tributar e protegendo o cidadão contra os abusos desse poder”.

Já no pensamento renomado de Regina Helena Costa define Direito Tributário é tido como “conjunto de normas jurídicas que disciplinam a instituição, a arrecadação e a fiscalização de tributos”. Por outro lado, nos termos do art. 24, I da Constituição Federal de 1988, a competência para criar leis sobre Direito Tributário é concorrente entre a União, os Estados, e o Distrito Federal.

Assim, afirma-se diante das definições acima reproduzidas, que o Direito Tributário constitui um ramo do Direito Público que disciplina princípios e regras próprias referentes à instituição, fiscalização e arrecadação de tributos entre os

sujeitos envolvidos nessa relação jurídica lembrando que em nosso ordenamento tributário, aplica-se o instituto “*pecúnia non olet*”, ou seja, dinheiro não tem cheiro. Por essa premissa o fisco não tem interesse em saber a origem do dinheiro, seja lícito ou ilícito, se de alguma forma for utilizado a *pecúnia* ou dinheiro deve pagar os tributos devidos.

Então cita-se ainda que o Direito Tributário é um ramo do Direito Público, pois não há como negar a preponderância do interesse coletivo na seara da tributação.

Assim, o conceito de tributo é toda prestação pecuniária, compulsória, expressa em moeda e cujo valor nela possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído por lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Art. 3º do CTN. (Código Tributário Nacional).

Na atual conjectura, bem como os preciosos ensinamentos sobre a matéria tributária, percorrida pelo grande doutrinador Eduardo Sabbag:

“A cobrança de tributos se mostra como a principal fonte das receitas públicas, voltadas ao atingimento dos objetivos fundamentais, insertos no art. 3º da Constituição Federal, tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, tendente à redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem-estar da coletividade. Daí haver a necessidade de uma positivação de regras que possam certificar o tão relevante desiderato de percepção de recursos – o que se dá por meio da ciência jurídica intitulada Direito Tributário, também denominado Direito Fiscal” (Sabbag, 2012, pag. 39).

Por outro lado, os dados históricos, trazidos com Brilhanismo pelo Professor Marco Aurélio Greco:

“O Direito Tributário é, talvez, o único ramo do Direito com data de nascimento definida. Embora, antes disso, existam estudos sobre tributação, especialmente no âmbito da Ciência das Finanças, pode-se dizer que foi com a edição da Lei Tributária Alemã de 1919 que o Direito Tributário começou a ganhar uma conformação jurídica mais sistematizada. Embora o tributo, em si, seja figura conhecida pela experiência ocidental há muitos séculos, só no século XX seu estudo ganhou uma disciplina abrangente, coordenada e com a formulação de princípios e conceitos básicos que o separam da Ciência das Finanças, do Direito Financeiro e do Administrativo” (Greco, 2000, pag. 147).

Após os conceitos de tributos, passa-se para os desdobramentos referente ao modo de buscar tais recursos para dirimir e tentar igualar uma sociedade livre justa e solidária do nosso extremo Brasil.

Cita-se por exemplo uma forma de tributação, sobre a iluminação pública, que de acordo com a Súmula Vinculante 41 esta contribuição não poderá ser cobrada mediante taxa.

Precedentes Representativos

I — Lei que restringe os contribuintes da Cosip aos consumidores de energia elétrica do Município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II — A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. III — Tributo de caráter *sui generis*, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. IV — Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

[[RE 573.675](#), rel. min. **Ricardo Lewandowski**, P, j. 25-3-2009, DJE 94 de 22-5-2009, [Tema 44](#).]

A orientação do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a Taxa de Iluminação Pública é inconstitucional, uma vez que seu fato gerador tem caráter inespecífico e indivisível. Então, a fiscalidade dessa cobrança serve também para o contribuinte verificar se realmente não está sendo lesado.

De outra banda, passa-se ao conceito de Fiscalidade que diz que o tributo é apresentado como fiscal no momento que o Estado não tem outra forma ou outra preocupação a não ser de arrecadar os tributos. Ou seja, explicando de forma mais objetiva, o Estado-fisco age unicamente em angariar numerários, desvinculando-se de qualquer outra preocupação pertinente as suas funções específicas, que é “arrecadar tributos”.

Neste contexto, pode-se dizer que a fiscalidade se amolda no conceito de tributo devendo ser observado a incidência tributária, ou seja, o fato gerador da respectiva obrigação. Portanto, a fiscalidade é a própria razão da essência do sistema tributário e principalmente, dos tributos. A fiscalização do tributo constitui uma atividade de natureza administrativa exercida pelo poder executivo e que se manifesta através de ato de polícia, ou seja, através dos agentes fiscais. Ressaltando que essa fiscalização é a principal função por meio do qual o cidadão de maneira ampla contribui, sendo obrigatório pelo poder de polícia, contudo, o Estado é capaz de abastecer e sustentar as suas demandas através desses recursos angariados.

A fiscalização do tributo, como toda atividade de polícia administrativa, constitui atividade discricionária.

Ressalta-se ainda, que essa arrecadação pode ser de tributos vinculados ou não vinculados. No primeiro caso, o Estado arrecada para prestar um serviço em contrapartida a arrecadação, cita-se como exemplo, as taxas, nas quais, em regra são arrecadas pelos serviços prestados de forma específica e divisível, por exemplo a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, a qual não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal. Já no segundo caso, o Estado arrecada por arrecadar, sem qualquer contraprestação estatal específica a arrecadação, por exemplo e o caso do Imposto de Renda, (I.R.)

É de salutar que a cobrança de taxas, segundo a Lei nº 5.172/1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios não pode ter a mesma base de cálculo ou o fator gerador equivalente ao Imposto, muito menos ser cobrada em função do valor de capital das empresas.

4 CONCEITO DE EXTRAFISCALIDADE

Não se deve confundir Parafiscalidade com Extrafiscalidade. Parafiscalidade, como será visto no item abaixo, é a delegação legal da capacidade para cobrar tributos. De outra banda, o conceito de Extrafiscalidade surge quando o Estado tem por finalidade não apenas à arrecadação, mas também intervir na sociedade e na economia, por exemplo, poder-se-ia abdicar de um tributo extrafiscal, no sentido de evitar que uma atividade prejudicial à economia cresce como uma bola de neve.

Ou seja, Extrafiscalidade ou tributação indutiva, no dizer de a. MAZZA;

[...] Extrafiscalidade ou tributação indutiva é a utilização do tributo para atingir objetivos de ordem social ou política contemplados no ordenamento jurídico, ou seja, sem finalidade imediatamente arrecadatória. (MAZZA, 2021, p.59).

É o que acontece com o estabelecimento de alíquotas altas para importação de mercadorias, quando no mercado nacional existam mercadorias com as mesmas

características, ou seja, idênticas. neste caso, usa-se o tributo para desestimular a importação e aumentar a procura pelo produto em território nacional.

Os impostos extrafiscais são os seguintes, pela sua natureza: Imposto sobre Importação (II), Imposto sobre Exportação (IE), imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Seu objetivo é a intervenção na economia, superando a simples arrecadação.

Os tributos são utilizados não apenas com finalidade fiscal (obtenção de receita), mas também com finalidade extrafiscal, o que ocorre, e.g., quando se tributa pesadamente os latifúndios improdutivos visando a forçar o cumprimento da função social da propriedade ou quando se estabelece elevada alíquota para a importação de determinada mercadoria visando à proteção da indústria nacional. (PAULSEN, 2004, p. 41).

Pode-se também estimular certa atividade através de incentivos fiscais. (ex.: IPI), imposto sobre produtos industrializados. Nessa banda, a extrafiscalidade surge quando o Estado quer se utilizar da tributação para intervir em certo setor da economia (alíquota zero para veículos de cor predominantemente branca). Não tem aqui o interesse de arrecadar, mas sim intervir em certa parte da economia garantido um desenvolvimento sustentável.

Cita-se como exemplo n.º 1: se refere à outra finalidade, que não a simples arrecadação. Ex.: o governo decide que cachaça faz mal. O que ele pode fazer para as pessoas pararem beber? Aumentar o preço da cachaça. Nesse caso, é obvio que o Estado irá arrecadar mais, porém, o principal objetivo é fazer com que as pessoas parem de beber.

Já no exemplo n.º 2: neste íterim, o caso de incentivo econômico para atrair empresa, também pode se entender como o fenômeno da extrafiscalidade.

Nesta linha, Alexandre Mazza sustenta:

A extrafiscalidade, ou tributação indutiva é a utilização do tributo para atingir objetivos de ordem social ou política contemplados no ordenamento jurídico, ou seja, sem finalidade imediatamente arrecadatória. (Mazza, 2017, p.60).

Portanto, o objetivo primordial da extrafiscalidade é uma intervenção em certo setor da economia como forma de equilibrar o mercado.

5 CONCEITO DE PARAFISCALIDADE

Por derradeiro, a Parafiscalidade segundo o renomado Alexandre Mazza é a delegação legal da capacidade administrativa para cobrar e fiscalizar tributos. (Manual de Direito Tributário, 2021, p.54).

Leva-se em conta que o tributo é parafiscal quando seu fim é a arrecadação de recursos para o custeio de atividade que não integra funções próprias do Estado, mas este as faz através de entidades específicas. Desse modo a competência legislativa para instituir tributos é indelegável, mas a capacidade administrativa para sua arrecadação poder sim ser delegável por meio de lei. Art. 7º CTN. No dizer de Alexandre Mazza, extrai-se o seguinte:

Tributos parafiscais são aqueles arrecadados por meio de parafiscalidade. Alguns são intrinsecamente parafiscais, por exemplo: as anuidades profissionais pagas aos Conselhos de Classe e as contribuições sindicais, na medida em que sua cobrança sempre ocorre por meio de delegação da capacidade tributária ativa. (Mazza, Alexandre, 2018, p.58).

Cita-se ainda como exemplo de arrecadação de recursos, para autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista, empresas públicas ou mesmo pessoas de direito privado que retrata atividades acentuadas, mas que não são próprias do Estado, a exemplo dos sindicatos, Ordem do Advogados do Brasil, SESI, contribuições cobradas de servidores públicos para custeio de sistemas de previdência, dentre outras.

Neste interregno, as anuidades que são cobradas pelos conselhos de classe são contribuições parafiscais. Podendo ser dito ainda, que as contribuições sindicais pagas pelos profissionais aos aludidos órgãos de representação sindical, tendo as mesmas características.

É de salutar que a parafiscalidade em benefício de pessoas jurídicas privadas com finalidade lucrativa, por exemplo, uma empresa comercial, seria inconstitucional por violação do princípio da taxatividade e da isonomia. Artigo 5º, II da CF/88. Nesses exemplos citados, há a delegação da capacidade tributária ativa pelo ente político ao ente parafiscal para arrecadação e fiscalização do tributo. Criam-se finanças paralelas, pois a arrecadação é destinada para o orçamento delas próprias.

Por fim, importante lembrar que os institutos da parafiscalidade e da extrafiscalidade guardam entre si uma relativa conexão. Isso porque sempre haverá uma finalidade social ou política justificadora da delegação da capacidade de cobrar tributos. Assim, a parafiscalidade é um instrumento a serviço de objetivos extrafiscais.

Convém registrar ainda o relato de Hugo de Brito Machado, para quem a parafiscalidade seria uma função dos tributos independente das funções fiscal e extrafiscal. Segundo o autor, além da função fiscal (predominantemente arrecadatória) e da extrafiscal (quando o tributo é utilizado para intervenção estatal no domínio econômico sem fins arrecadatórios imediatos), a função parafiscal surge quando o tributo é instituído para custeio de atividades que não integram as funções próprias do Estado.

De outra banda, extrair-se que antes de qualquer cobrança tributária deve-se ser observado os institutos da prescrição ou decadência que possuem algumas diferenças, e efeitos idênticos, a extinção do crédito tributário, tratam-se de institutos diversos que possuem características bem definidas.

A decadência ocorre antes do lançamento, já a prescrição depois; na decadência ocorre se o Fisco não realizar o lançamento no prazo previsto em lei, princípio da taxatividade. Já a prescrição acontece quando o sujeito ativo da relação jurídico-tributária deixa de propor a execução fiscal em prazo legal. Ressalta-se que em tese, se houver decadência, não haverá prescrição;

Por outro lado, o marco inicial da decadência nos lançamentos direto ou misto será a data do fato gerador da respectiva obrigação, esta mesma regra será utilizada quando no lançamento por homologação nas hipóteses de antecipação do pagamento, quando isto não ocorrer o marco inicial será o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.

Já na prescrição, a contagem do prazo começa no momento da constituição definitiva do crédito tributário.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do acurado cotejo, considerando que a tributação tem por finalidade angariar recursos para que o Estado possa pagar as despesas necessárias à

concretização das suas finalidades, pode-se asseverar que a competência tributária só é atribuída às pessoas jurídicas de direito público como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, uma vez que os tributos devem ser destinados, exclusivamente, para fins públicos e nunca para deleito particular.

Tanto a fiscalidade, como a parafiscalidade e a extrafiscalidade são institutos que faz com que o Estado-Fisco arrecadam mais, gerenciam suas fontes primárias e secundárias dos recursos distribuindo as receitas originárias e derivadas como forma de manter uma sociedade livre e sustentável. Ou seja, o Estado intervém no domínio econômico de forma direta e indireta.

A delegação da capacidade tributária para arrecadar tributos não implica a delegação da competência para instituir ou aumentar o tributo. A competência par criação de tributo é indelegável.

Portanto, os tributos têm por finalidade precípua a geração de recursos para serem investidos na segurança pública, saúde, transportes, educação, dentre outros. Tal cobrança faz parte de um contrato social, ou seja, da vida em sociedade, porém em contrapartida aos pagamentos dos tributos, o cidadão desfruta dos bens e serviços que ficam à sua disposição, entretanto são custeados por ele próprio.

REFERÊNCIAS

ALVES, Leonardo Barreto Moreira. **Processo penal: parte especial**. 7.^a ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário – Constituição e Código Tributário Nacional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18.^a ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 50.

MARTINS, Alan e SCARDOELLI, Dimas Yamada. **Direito Tributário para**

Concursos. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

MASSO, Fabiano Del. **Direito Econômico Esquematizado.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional.** 7.ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

MINARDI, Josiane. **Manual de Direito Tributário.** 6ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

PAULSEM, Leandro. **Direito Tributário Constituição e Código Tributário.** São Paulo: Cadenas, 2004.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Instituto IOB. **Direito Tributário, Carreiras Ensino Superior Jurídico.** São Paulo: Editora IOB, 2011.

<https://jus.com.br/artigos/57054/as-diferencas-entre-prescricao-e-decadencia-no-direito-tributario>, acessado no dia 29 de julho de 2019.

COPYRIGHT

Direitos autorais: Os autores são os únicos responsáveis pelo material incluído no artigo.

Submetido em: 30/07/2021.
Aprovado em:30/07/2021.