

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

ANA ISABEL ALVES FRAZÃO DE CARVALHO

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA POR MEIO DAS NORMAS TRIBUTÁRIAS
INDUTORAS

Recife
2011

ANA ISABEL ALVES FRAZÃO DE CARVALHO

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA POR MEIO DAS NORMAS
TRIBUTÁRIAS INDUTORAS**

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Ciências Jurídicas.
Orientador: Prof. Dr. Francisco Cavalcanti

Recife

Carvalho, Ana Isabel Alves Frazão de
Intervenção do estado na economia por meio das normas tributárias
indutoras. / Ana Isabel Alves Frazão de Carvalho: O Autor, 2011.

41 folhas.

Orientador(a): Prof. Dr. Francisco Cavalcanti.
Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução
Cristã. Trabalho de conclusão de curso, 2011.

Inclui bibliografia.

1. Direito 2. Intervenção sobre o domínio econômico 3. Normas
tributárias indutoras 4. Extrafiscalidade I. Título.

340 CDU (2.ed.)
340 CDD (22.ed.)

Faculdade Damas
TCC 2011- 089

2011

Ana Isabel Alves Frazão de Carvalho

**INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA POR MEIO DAS NORMAS
TRIBUTÁRIAS INDUTORAS**

DEFESA PÚBLICA em Recife, ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Orientador: Prof. Dr. Francisco Cavalcanti

1º Examinador: Prof.

2º Examinador: Prof.

Recife
2011

Dedico este trabalho a Deus, sempre presente em minha jornada.

Aos meus pais amados, Francisco e Liliane Frazão, aos meus irmãos, Arthur e Adriana, à minha cunhada Cecília e ao meu namorado, Divaldo, razão de toda minha felicidade. Aos meus entes queridos que não estão presentes fisicamente, Vovô Djalma, Vovó Iva e Vovô Lula.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a Deus, pois sem ele nada seria possível.

Agradeço ao Professor Doutor Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, orientador e incentivador da conclusão de meu trabalho, e professor inesquecível.

Aos professores Wendel Santos e Carlos Henrique, que sempre acreditaram em mim e tanto me ajudaram para o ingresso no ensino superior, mesmo antes de eu ter ciência do que realmente gostaria de fazer.

À Faculdade Damas da Instrução Cristã por proporcionar um ensino de qualidade e excelência, principalmente consubstanciada na figura da Irmã Miriam e do Professor Coordenador Cláudio Brandão.

À irmã Alcilene por tudo que tem feito por mim e por cada aluno, com tanto amor e ternura.

À professora Bruna Borba, pelo carinho, paciência e atenção única, sugerindo e emprestando obras para a pesquisa.

À bibliotecária e amiga, Acácia Coutinho, por toda ajuda, compreensão e incentivo. Aos funcionários e a todas as irmãs que fazem da faculdade um lar aconchegante e abençoado.

À professora Nair Leone, pela compreensão de sempre e pela dedicação e empenho para a formação e graduação de todos os alunos, principalmente na entrega dos trabalhos conclusivos de curso.

Agradecimento especial aos meus pais amados, que são meus maiores exemplos de vida e de amor, a minha irmã Adriana, uma pessoa iluminada e abençoada por Deus, ao meu irmão Arthur que mesmo longe esteve sempre presente, a minha cunhada Cecília, pelo exemplo de estudo, dedicação e amor, ao meu namorado e amigo Divaldo Jr, um presente de Deus em minha vida.

Agradeço ainda a pessoas que estiveram sempre presentes em minha vida: Aninha, Dudinha, Frederico, Juliana Buriel, Selene Padilha, Família Queiroz Câmara, Família Alves, primos amados, tios e tias queridos, e a todos que me presenteiam com o amor ágape.

Quando é um que sonha, não passa de um sonho.

Quando são muitos que sonham, inicia-se sua realização.

Dom Hélder Câmara

RESUMO

Este trabalho pauta-se em um breve estudo acerca da íntima ligação do direito econômico e do direito tributário no que concerne à intervenção do estado na economia sobre o domínio econômico. O Estado sempre interveio na economia, de forma direta ou indireta, de acordo com seus objetivos e fins perquiridos. Através da intervenção indireta o Estado utiliza as normas tributárias para induzir comportamentos, modificando o mercado e a sociedade em geral. Nesse contexto, busca-se realizar uma explanação das formas de intervenções estatais, da utilização das normas tributárias indutoras e dos limites dessa utilização. Através do método científico dedutivo, baseado em pesquisa documental e bibliográfica, procura-se demonstrar que as normas tributárias indutoras são excelentes instrumentos estatais de intervenção sobre o domínio econômico com a finalidade de realizar os objetivos, metas e princípios tutelados e previstos na Carta Magna. Ademais, procura-se fazer uma explanação histórica da utilização das normas tributárias indutoras e sua eficácia social.

Palavras-chave: Intervenção sobre o domínio econômico ; normas tributárias indutoras ; Extrafiscalidade

ABSTRACT

This work is guided in a short study of the intimate connection of economic law and tax law with regard to state intervention in the economy over the economic domain. The state has always intervened in the economy, either directly or indirectly, in accordance with their desired goals and objectives. Through the indirect intervention of the state uses tax laws to induce, conduct, and modifying the market and society in general. In this context, we seek to make an explanation of the forms of state intervention, the use of inducing tax rules and limits of such use. Through deductive scientific method, based on desk research and literature, seeks to demonstrate that inducing tax rules are excellent instruments of state intervention in the economic field in order to achieve the objectives, goals and principles protected and provided for in the Constitution. Seeks to make a historical explanation of the use of tax rules and inducing its social effectiveness.

Keywords: Intervention in the economic domain, Market-Based Incentives, extrafiscal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO 1 A CONSTRUÇÃO DO CENÁRIO ESTATAL PARA A UTILIZAÇÃO DE NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS.....	11
CAPÍTULO 2 O ESTADO E A INTERVENÇÃO NO E SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO.....	17
2.1 Intervenção no domínio econômico.....	19
2.2 Intervenção no domínio econômico.....	20
2.2.1 Intervenção por direção.....	21
2.2.2 Intervenção por Indução.....	21
2.2.3 Planejamento.....	23
CAPÍTULO 3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO POR MEIO DA TRIBUTAÇÃO.....	25
3.1 Conceito e funções dos tributos.....	25
3.2 Extrafiscalidade.....	30
3.3 O emprego das normas tributárias indutoras no curso da história.....	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFERÊNCIAS.....	39

INTRODUÇÃO

A presença do Estado como ente ativo e relevante na ordem econômica e na estrutura social constitui um fenômeno antigo e permanente, consoante leciona Koselleck (1999). O Estado, político, ao longo do percurso temporal vai sofrendo modificações, e a forma de intervir na economia e na sociedade sofre mudanças de paradigmas, acordo com o modelo de Estado.

O absolutismo tinha na figura do rei seu único modificador e ser capaz de controlar e estruturar a sociedade jurídica, econômica e social, havendo, pois, uma intervenção monopolizada e direta. Com a doutrina liberal, a intervenção é praticamente negada, e o Estado intervém de forma limitada e discreta. Com o neoliberalismo e a doutrina do Estado do bem Estar Social, a intervenção do estado na economia é mais interferente e necessária.

Atualmente, o Estado precisa intervir na economia tanto de maneira direta como indiretamente, para sua própria sobrevivência, e para isso utiliza instrumentos jurídicos para o sucesso e eficácia da intervenção, obedecendo aos limites e ditames legais. Dentro dos instrumentos jurídicos de que se vale o Estado para a atuação sobre a ordem econômica, surgem as normas tributárias indutoras, que segundo Luis Eduardo Schoueri (2005), são normas com aspecto extrafiscal acentuado e finalístico.

Diante desse quadro sócio-econômico, foram abordadas as seguintes questões: a) De que forma o estado intervém na economia? Como essa intervenção se dá pela tributação?

As hipóteses de trabalho foram elaboradas com a intenção de responder a tais questionamentos entendendo-se que a) o Estado intervém na economia por meio da tributação, valendo-se do caráter indutor dos tributos; e b) as normas tributárias indutoras são os mecanismos mais eficazes do Estado conseguir seus objetivos indiretamente na economia.

Este trabalho de pesquisa foi dirigido aos operadores do direito, estudantes e toda sociedade, que deve estar ciente da maneira com que o Estado intervém na sociedade econômica e indiretamente na vida de cada cidadão.

A utilidade da pesquisa reflete-se no conhecimento da função extrafiscal do tributo, na ciência da intervenção do Estado ao tributar, principalmente em um país cuja carga tributária é alta e muitas vezes pouco esclarecida para os leigos.

Esta monografia teve por objetivo geral analisar o Estado interventor no curso da história, chegando às classificações acerca da intervenção estatal na economia, e culminando com a análise da forma indutiva de intervenção, representadas aqui pelas normas tributárias

indutoras.

Os objetivos específicos deste trabalho foram: a) realizar um levantamento bibliográfico acerca do tema; b) caracterizar o fenômeno da intervenção do Estado na economia sob a historicidade e sob as diversas classificações; c) caracterizar os tributos, principalmente em sua faceta extrafiscal e ; d) demonstrar a utilização das normas tributária na sociedade como busca de realização dos objetivos estatais.

Como metodologia de abordagem, optou-se pela condução da pesquisa por meio do método científico dedutivo, utilizando-se documentação indireta, como a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. Este tópico apresentou uma breve introdução, visando esclarecer o conteúdo abordado nos itens que se seguem.

O trabalho encontra-se subdividido em três capítulos, em que a abordagem se dá inicialmente pela construção do Estado interventor até o momento da intervenção por indução, em seguida uma explanação doutrinária acerca da intervenção do estado na economia e suas classificações relevantes, e por último considerações acerca dos tributos, suas funções e sua utilização de forma indutora, consubstanciada nas normas tributárias indutoras.

Por fim, foram apresentadas as considerações finais, a perspectiva do trabalho e a certeza de que a presente pesquisa é ponto de partida para aprendizados mais profundos e mais extensos.

1 A CONSTRUÇÃO DO CENÁRIO ESTATAL PARA A UTILIZAÇÃO DE NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS

A utilização de normas tributárias como mecanismo de indução econômica encontra-se diretamente relacionada com o surgimento e fortalecimento do Estado de Direito em sua feição Social. A evolução da ordem financeira do Estado deve ser analisada na linha da historicidade, em que há mudanças de paradigmas quando da passagem dos períodos absolutista, clássico e moderno.

Na concepção absolutista as leis advindas do monarca eram consideradas morais em função da sua vinculação a uma moral política que se relaciona com as opções a serem adotadas pelo soberano em uma dada situação. Defende-se que, no ato de formação do Estado, a paz só seria assegurada se a moral política, que incita os homens a transferir seus direitos ao soberano que os representa, transformar-se em dever de obediência (KOSELLECK, 1999).

Há um homem dividido, ora cidadão, ora apenas homem. Enquanto cidadão deve ser súdito pleno, sem questionamentos acerca das atitudes do Príncipe. Por outro lado, quando homem, pode, e deve, fazer da moral privada seu critério final de balizamento e convicção (KOSELLECK, 1999).

Na medida em que o súdito, e ao mesmo tempo homem, percebe essa dicotomia e se torna mais esclarecido, a tensão entre a mente pública e privada se acirra. Sem sofrer os riscos da guerra e da morte, o homem percebe a possibilidade de apontar e questionar as atrocidades do monarca. Aos poucos, só se consideraram legítimas as políticas racionais, coerentes com os princípios da consciência moral do indivíduo.

Diante de tal contexto, o Iluminismo ganha força, julgando o absolutismo em nome da expansão da consciência moral, transcorrida ao longo do século XVIII, que a Revolução Francesa irá colocar um fim à ordem do Antigo regime. Koselleck (1999) afirma que o Iluminismo propagou-se numa brecha que o Estado absolutista abriu para determinar o fim à guerra civil.

O homem apolítico, aquele súdito absolutista, se transforma despercebidamente em uma autoridade humanitária situada fora do âmbito de uma tolerância eclesiástico-religiosa, ou seja, no âmbito das reivindicações políticas, com voz e com consciência crítica e argumentativa (KOSELLECK, 1999).

O Estado absolutista, portanto, vai encontrando seu fim, na medida em que a

burguesia, já consolidada e segura, impõe respeito a sua consciência, ideologia e aos seus anseios de classe.

A revolução da burguesia conduz, por conseguinte, à morte do Estado Absolutista e ao surgimento do Estado Liberal. O Estado Liberal se distancia dos propósitos políticos do Estado Absolutista, propondo o estabelecimento de um Estado de Direito, contudo ainda não Social.

O período Clássico está ligado ao Estado Liberal, ao Estado de Polícia, caracterizado pelo princípio do não intervencionismo do Estado no mundo econômico. O Estado Liberal surge sob a égide de dupla influência, quais sejam: o individualismo filosófico e político do século XVII e da Revolução Francesa, e o liberalismo econômico dos fisiocratas e de Adam Smith (MALAUZ, 2009).

O Estado Moderno Liberal originalmente busca promover a substituição do Estado absolutista monarquista e incapaz de assegurar os anseios privados da burguesia, por um Estado cuja nova classe social em formação seja capaz de exteriorizar, de forma paulatina, sua nova consciência política autônoma. Na medida em que a burguesia cresce partindo do espaço político europeu, firma-se um mundo novo em que essa consolidada classe reclamava intelectualmente para mundo inteiro, negando a sociedade antiga (KOSELLECK, 1999).

Destarte, o Estado de Direito Liberal surge com o claro objetivo de impor limites ao Leviatã e garantir os direitos individuais desta nova classe em ascensão (MALAUZ, 2009).

O liberalismo entendia que tudo era do indivíduo e para o indivíduo, não admitindo a intervenção estatal. O imposto, nesse diapasão, possuía um caráter neutro, não vendo na tributação um meio de modificar a estrutura social e econômica. Nessa época de Liberalismo econômico, o Estado deixava funcionar livremente as iniciativas individuais, a livre concorrência e as leis do mercado, bem como só recorria aos empréstimos em caráter excepcional em face de despesas de guerra e investimentos reprodutivos (ROSA JÚNIOR, 2004).

O Estado se preocupava apenas com aquilo que se revestia de essencialidade, desempenhando o mínimo possível. Não obstante tal postura, o patrimônio Estatal apresentava-se insuficiente para suprir todos os gastos públicos, restando necessário obter patrimônio do particular através da tributação. Imperioso destacar que a carga tributária incidia equivalente entre os contribuintes, de modo que todos suportavam a mesma tributação, não havendo qualquer menção à capacidade contributiva do contribuinte.

As finanças públicas tinham apenas finalidades fiscais, uma vez que a atividade financeira do Estado somente visava à obtenção de capital a fim de satisfazer os gastos

públicos.

Juridicamente o Estado liberal constrói-se a partir de dois postulados que se complementam, a edificação do Conceito de Constituição, entendida enquanto lei máxima e o princípio da separação dos poderes, garantido pela sistemática do check and balances. Neste jaez, a nova maneira de pensar da Constituição legitima a ruptura com a ordem históriconatural do antigo regime, ao mesmo tempo que apresenta natureza construtivista (MALAUZ, 2009).

O Estado de Direito Liberal, no contexto apresentado, caracterizar-se-á pelo liberalismo econômico, cabendo ao Estado realizar tão-somente três funções indispensáveis, quais sejam: promover a soberania nacional, defendendo a sociedade da violência e invasão externas; promover a proteção interna dos membros da sociedade contra a opressão e injustiças de outros membros; e erigir e sustentar as instituições e obras públicas que sejam vantajosas para a sociedade, mas que não sejam atrativas para os capitalistas, seja pelo lucro, risco ou incapacidade dos mesmos de mantê-los funcionando (PEREIRA, 2004).

O Estado moderno Liberal se contrapõem àquele Estado clássico que apenas assegura as liberdades fundamentais dos cidadãos, e passa a participar ativamente da condução da economia, implementando e efetivando os direitos sociais, além de dirimir os conflitos decorrentes da lógica de mercado.

Para a concepção liberal, o fim do Estado era a liberdade individual, e durante o século XIX e início do século XX, esta era a tônica que guiava o Estado. O grande trunfo liberalista era o *laissez faire, laissez passer*, pregando a independência da vontade das pessoas em relação ao Estado, que seu resumia a poucas atividades, interferindo o mínimo possível na vida dos indivíduos, principalmente no setor econômico (FARIA, 2010).

Consoante lições de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2005), a partir do Século XIX o modelo Liberal entra em crise, advinda principalmente da ciência de que a igualdade formal por ele assegurada não era suficiente para por fim às desigualdades reais existentes na sociedade.

Um fator importante para a queda do pensamento liberal foram as economias de guerra, pois algumas nações, de 1914 a 1918 e de 1939 a 1945, precisaram de preparação bélica, exigindo mobilização de todas as suas atividades econômicas para esse objetivo, acarretando indubitavelmente no crescimento e desenvolvimento Estatal (FARIA, 2010).

A crise do Estado de Direito liberal abre caminho ao Estado Social, protecionista. A partir dos fins do século XIX, portanto, o Estado sai da posição de mero expectador e passa a intervir positivamente na economia, uma vez que no período clássico a intervenção estatal se

dava na medida em que o Estado se afastava das leis do mercado em uma posição aparentemente omissa e distante. O Estado passou então a intervir no domínio econômico utilizando as finanças públicas como instrumento intervencionista iniciando-se o período moderno. Após o *L'État-Gendarme* dos liberais surge o *Welfare State*, encarregado de assegurar o bem-estar dos cidadãos (ROSA JÚNIOR, 2004).

A definição do termo *Welfare State* suscita algumas discussões e divergências doutrinárias, entretanto, pode-se conceituá-lo de maneira ampla como a mobilização em larga escala do aparelho do Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população (ROSA JÚNIOR, 2004).

Duas características marcam o período moderno, a intervenção Estatal através da utilização de tributos e de políticas intervencionistas, e a personalização do tributo através da medida da capacidade contributiva e da aptidão econômica de cada contribuinte, cujo respaldo se dá na seara Constitucional, inclusive no Direito Brasileiro, consoante artigo 145, parágrafo primeiro da Carta Magna de 1988:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I impostos;

II taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

No Estado Social, o Estado passa a intervir na economia, mas o modo de produção, os esquemas de repartição do produto e os mercados capitalistas, no âmbito interno e no internacional, são mantidos em sua integralidade (GRAU, 2004).

A possibilidade de intervenção do Estado na economia revela a busca do Estado em "remover os obstáculos institucionais ao livre desenrolar daquela racionalidade de mercado e criar as condições para que ela se exerça sem peias e entraves" (SCHOUERI, 2005, p. 71). Age, assim, "não contra o mercado, mas, pelo contrário, em harmonia com ele, suprimindo-lhe as deficiências, sem lhe tolher as condições de funcionamento" (SCHOUERI, 2005, p. 72).

No modelo liberal cabia ao Estado tão somente assegurar os direitos de liberdade e propriedade dos indivíduos. No Estado Social é a máquina Estatal que garante a:

[...] igualdade de oportunidades, o que implica a liberdade, justificando a intervenção estatal. [...] a liberdade é inconcebível sem a solidariedade, e a igualdade e o progresso sócioeconômicos devem fundar-se no respeito à legalidade democrática. (BERCOVICI, 2005, p. 37).

O Estado intervencionista assume um conteúdo econômico e social, perdendo sua neutralidade axiológica característico da fase liberal. O Estado de Direito, aduz Moncada (2003), torna-se assim permeável a conteúdos socioeconômicos que alteram o seu entendimento. O conceito de Estado reveste-se de uma natureza positiva, no sentido de passar a incorporar uma atividade pública que não é apenas assistencial mas sobretudo conformadora do modelo socioeconômico.

O Estado passa a impor finalidades outras diferentes de mero suprimento de condições para superar as imperfeições do mercado. Faz-se necessário repensar acerca da intrínseca relação entre os aspectos social, econômico e financeiro das Constituições, identificando a constituição socialeconômica como o conjunto de fins que o Estado deve alcançar.

No século XX, retoma-se o debate acerca da Constituição Econômica do Estado não em virtude do caráter inovador de sua existência, mas em função da constatação de que, de forma pioneira, as Constituições dos Estados de Bem-Estar Social buscam a configuração política do econômico pelo Estado (BERCOVICI, 2005).

A partir da década de 80, tendo como marco principal o governo da Primeira Ministra da Grã-Bretanha, Margareth Thatcher, o modelo do bem-estar social foi sendo mitigado, sugerindo-se uma menor participação do poder público na ordem econômica, instituindo-se o Estado Mínimo e a doutrina neoliberalista (FARIA, 2010).

Apesar dos argumentos doutrinários do neoliberalismo, a intervenção estatal na economia permanece, consoante análise de António Carlos dos Santos:

A intervenção estadual na vida económica é, apesar dos tempo de neo-liberalismo, uma realidade incontornável. As suas justificativas são dispares, os seus objectivos múltiplos, as suas formas variadas e mesmo imprevisíveis. Instrumentos dessa intervenção podem ser, por exemplo, as empresas públicas, os monopólios comerciais, as políticas públicas, as formas de planeamento indicativo, os mercados públicos etc. [...]. O recurso ao instrumento tributário pode, satisfeitas que sejam certas condições, configurar um auxílio de Estado (2003, p.27)

O Estado de Direito Social se aperfeiçoa pela incorporação, em sua estrutura, do mecanismo democrático, dando origem ao Estado Democrático de Direito Social. Portanto, com o advento do Estado Moderno e a consolidação do Estado Democrático de Direito fica clarividente a necessidade de o Estado atuar na economia.

As mudanças ocorridas no curso do tempo estreitam as relações entre Estado, economia e direito, e passando por modelos econômicos, chega-se em um Estado considerado Estado Fiscal, em que a tributação é base financeira e instrumento de regulação e intervenção econômica (TORRES, 1999).

O Estado intervencionista, buscando cumprir os fins sociais por ele mesmo traçados, passou a ser o novo modelo adotado. Os fins perquiridos pelo sistema Constitucional Brasileiro estão no desenvolvimento social e econômico, e os tributos são os instrumentos adotados para tanto. Destarte, afasta-se o dogma da neutralidade da tributação, a qual é utilizada sim, como meio de intervenção do Estado no Domínio Econômico, principalmente em sua função extrafiscal.

A compreensão dessa Intervenção por meio das normas tributárias inicia-se com o estudo das modalidades de intervenção do Estado na economia, o que será abordado sequencialmente.

2 O ESTADO E A INTERVENÇÃO NO E SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO

O Estado intervém na economia de diversas formas, e a doutrina se encarrega de estabelecer inúmeras classificações. A intervenção é um fenômeno historicamente permanente. Sempre existiu, embora qualitativamente e quantitativamente diferentes do que hoje se tem com o Estado de Direito Social e Democrático. (MONCADA, 2003).

Pelo fato da intervenção ser historicamente permanente, é possível estabelecer uma tipologia. Primeiramente diferenciam-se os termos intervencionismo, dirigismo e planificação, todos inseridos no campo da intervenção econômica (MONCADA, 2003). Apesar de classificações e tipologias, assevera Moncada:

O fomento econômico não se deixa encerrar numa tipologia muito definida e menos ainda dentro do espartilho de uma taxatividade legal. Do mesmo modo é diversa, consoante, os casos, a fonte da relação jurídica de fomento, pois pode ter natureza privatística, como é o caso dos contratos de mútuo, ou natureza publicística, como é o caso das medidas administrativas de subvenção. Assim, poderá dizer que os meios mais comuns do fomento econômico são: benefícios fiscais, benefícios de outra natureza, entre os quais assumem particular o aval do Estado, a garantia da emissão de obrigações, os empréstimos e os subsídios (MONCADA, 2003, p. 495).

Ainda na tipologia exemplificativa defendida por Moncada (2003), quanto ao conteúdo, a intervenção pode ser apreciada segundo os seguintes critérios: Intervenções globais, setoriais e pontuais ou avulsas, Intervenções imediatas e mediatas, Intervenções unilaterais e bilaterais e Intervenções diretas e indiretas.

Em classificação bastante utilizada pelos doutrinadores e pelo presente trabalho, Eros Grau aduz que a intervenção pode se dar de forma direta ou indireta, no domínio econômico e/ou sobre o domínio econômico. O ilustre professor sustenta três espécies de intervenção: a primeira seria a intervenção por absorção ou participação, em que o Estado exerce diretamente alguma participação nas atividades econômicas; por direção, quando o Estado impõe comportamentos; e a terceira seria a intervenção por indução, quando a máquina estatal estimula ou desestimula determinados comportamentos (GRAU, 2004).

Ives Gandra da Silva Martins (2000) sugere três formas de intervenção, quais sejam, a monopolista, a reguladora e a concorrencial. Outra classificação consiste na proposta por Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2003), cujas formas de intervenção são: de monopólio, de regulação indireta e de organização direta.

Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (1997) indica três formas básicas de intervenção do Estado na economia. A primeira forma seria o Estado agindo diretamente na

economia, um agente da atividade econômica, quando incorrer nas necessidades previstas em lei. A segunda forma seria o Estado como ente regulador das atividades, fiscalizando os entes privados e protegendo os princípios basilares da constituição. A terceira forma defendida pelo Ilustre magistrado seria o Estado no papel de agente indutor da economia, valendo-se da política fiscal, com a concessão de incentivos setoriais e regionais.

Para Chimenti, Capez, Rosa e Santos (2006), a participação do Estado na economia pode ocorrer de maneira direta, quando se manifesta em regime de monopólio, constitucionalmente garantido, ou em regime de participação competitiva, ou ainda de maneira indireta, como ente regulador, fiscalizador e fomentador.

A tributação insere-se na espécie indireta do Estado atuar na economia, na medida em que interfere, de forma negativa ou positiva, nas atividades econômicas praticadas pelos particulares, incentivando ou freando determinadas atividades, a exemplo da tributação de impostos extrafiscais, tais como o Imposto sobre a Exportação (IE) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Antes de explorar as normas tributárias indutoras como instrumento de intervenção estatal na economia, faz-se pertinente realizar uma explanação na classificação, já citada, do ilustre Eros Grau.

2.1 Intervenção no domínio econômico

A intervenção do Estado na economia pode se dar de forma direta ou indireta. Na sua forma direta, temos o Estado empresário, espécie que Moncada (2003) equipara o Estado a um agente econômico privado.

Eros Grau (2004, p. 156) reserva para a forma direta a expressão “intervenção no domínio econômico”, subdividindo em intervenção por absorção quando o Estado assume por inteiro controle dos meios de produção, atuando em regime de monopólio, e em intervenção por participação, cuja parcela da produção no setor é reservada e detida ao Estado.

Na atuação direta o Estado atua como empresário, participando e se comprometendo com a produção e, no sistema brasileiro, tal forma se consubstancia através das empresas públicas e das sociedades de economia mista, consoante redação do artigo 173¹ da

¹ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Constituição Federal.

José Afonso da Silva (2003) apresenta duas formas de intervenção do Estado no domínio Econômico: monopólio e necessária, que devem se dar quando houver a exigência de segurança nacional ou interesse coletivo relevante, conforme definidos em lei, nos termos do art. 173 da Constituição de 1988. A intervenção necessária não é subsidiária, é legítima e direta na atividade econômica, independentemente de cogitar-se de preferência ou de suficiência da iniciativa privada. Em relação ao monopólio a Constituição impõe limitações substanciais e taxativas, conforme se depreende do artigo 177 da Carta Magna, que, inclusive sofreu alterações com a EC n. 09 de 1995 (SILVA, 2003).

Realizando uma equiparação doutrinária, o sistema de Monopólios insere-se na categoria de intervenção por absorção defendida por Eros Graus, quando há uma integralidade de participação estatal, diferente da forma necessária em que o controle é parcial e competitivo.

Portanto, há uma interferência direta e aberta na economia, não devendo, contudo, confundir a exploração das atividades eminentemente econômicas com os serviços públicos, uma vez que tais serviços não são considerados intervenção no domínio econômico. Pertinente frisar que, nesse jaez, as empresas públicas e sociedades de economia mista submeter-se-ão, basicamente, ao mesmo regime aplicável às empresas privadas, consoante reza o artigo 173, §1º. Ademais, atuando no domínio econômico é vedado atribuir-se tratamento tributário desigual ao ente estatal, consoante o §2º do artigo supramencionado, posição relativizada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2008).

2.2 Intervenção sobre o domínio econômico

Não obstante a necessidade e importância do conhecimento acerca da pretérita classificação, para o direito tributário interessa mais veemente a feição estimuladora e desestimuladora do Estado, através da intervenção indireta, pois constitui o objeto das normas indutoras, quando relacionadas ao tributo.

O Estado, agindo de forma indireta na economia, atua sobre o domínio econômico - classificação do professor Eros Graus (2004) - não se comportando como sujeito da economia, mas como orientador, estimulador, limitador, fiscalizador e regulador da economia e do mercado (MONCADA, 2003).

A intervenção sobre o domínio econômico pode se dar por indução e por direção, em

consonância com o artigo 174 da Constituição, em que o Estado se comporta como agente normativo e regulador da atividade econômica.

Na modalidade por direção, o Estado determina normas cogentes, ou seja, comandos imperativos, em que os agentes econômicos devem pautar necessariamente seus comportamentos, prevendo-se condutas de caráter proibitivo ou obrigatório. Um exemplo clarividente de normas por direção é a que instrumentaliza controle de preços (SCHOUERI, 2005).

As normas por indução possuem feição dispositiva, em que o agente econômico recebe estímulos e desestímulos direcionados ao caminho proposto pelo legislador, sem caráter imperativo. É possível optar pela proposta e vincular-se às normas por ela estabelecida ou adotar comportamento diverso, com a garantia de não estar cometendo um ilícito. Tais normas são chamadas de *Market-Based Incentives*, expressão que evidencia o fato dessas normas estarem coligadas e vinculadas ao mercado (SCHOUERI, 2005).

Por intermédio das normas de indução, o Estado privilegia determinadas atividades em detrimento de outras, orientando e direcionando os agentes econômicos no sentido de adotar as opções economicamente mais vantajosas, restando ausente qualquer tipo de sanção pela não adesão às propostas estatais (SCAFF, 2001).

O Estado procura trabalhar com as normas indutoras oferecendo atrativo e vantagens no mercado, conseguindo, portanto, mudar e intervir na economia por meio da seara normativa. Nesse campo das normas indutoras o Estado pode valer-se da política fiscal, “com a concessão de incentivos fiscais setoriais ou regionais, utilizando a maior ou menor incidência de carga tributária como mecanismo redutor de custos e estimulador de atividades econômicas” (CAVALCANTI, 1997, p. 73-74).

As ações do Estado sobre o domínio econômico não podem afastar-se dos fundamentos constitucionais, devendo-se pautar nos princípios e nos objetivos fixados na Carta Maior. A Constituição de 1988 prevê, em seu artigo 170 alguns fundamentos que devem necessariamente ser perquiridos pelo Estado, tais como a livre iniciativa, a redução das desigualdades regionais e sociais, a garantia do desenvolvimento social, entre outros. A livre iniciativa, importante salientar, não significa que o Estado deve abster-se da economia, antes, deve vitalmente intervir na economia, realizando um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade pautado pelos preceitos da constituição.

O Estado, por sua vez, não deve atuar de forma abusiva na ordem econômica, limitando-se aos ditames constitucionais estabelecidos. Atuando sobre o domínio econômico, criam-se normas e institutos jurídicos, preventivos e repressivos, que interagem com o setor

econômico de forma decisiva, direcionada e impulsionadora.

2.2.1 Intervenção por direção

Na intervenção por direção os comandos normativos são dotados de imperatividade e cogência, impõe certos comportamentos aos agentes econômicos que obrigatoriamente devem cumpri-los, sob pena de incorrer em ilícito e submeter-se a sanções. Luís Eduardo Schoueri (2005) afirma que a norma de direção vincula a determinada hipótese um único conseqüente.

Ao atuar de maneira regulatória cogente, o Estado se torna responsável pelo funcionamento de mecanismos de prevenção e de normas de repressão às práticas que possam influenciar de forma negativa no equilíbrio econômico-social, tornando-se responsável pela fiscalização das medidas adotadas pela ordem econômica.

Por meio das normas de direção, o Estado pode mitigar a liberdade contratual, decomposta em liberdade de contratar ou abster-se de contratar e em liberdade de configuração interna dos contratos, de forma a coadunar o seu sentido com as funções básicas da Economia no Estado brasileiro.

As normas de direção sempre impõem comandos imperativos e cogentes, determinando o exato comportamento do seu destinatário, ausente a possibilidade de não realizá-lo, sob pena de ser sancionado. A concretização do fato jurídico tributário é de liberalidade e conveniência da vontade do agente econômico em praticá-lo ou não, por isto incogitáveis. Seria absolutamente inconstitucional, por ofensa ao direito de propriedade e em razão de efeito confiscatório, se uma norma tributária qualquer obrigasse o agente econômico, neste caso contribuinte, incorrer no fato gerador in concreto, como precisamente aduz Luís Eduardo Schoueri (2005).

2.2.2 Intervenção por indução

Na intervenção por indução, as normas jurídicas assumem qualidade distinta das normas diretivas, caso em que o Estado intervém pela positivação de regras dispositivas, ao invés de coagir pela vinculação de sanção, o Estado privilegia aqueles mais desejáveis, influenciando na formação de vontade do destinatário da norma, o agente econômico (ELALI, 2007).

A natureza da norma indutora é dispositiva, e por tal razão, o sujeito econômico possui liberalidade de escolha, sem previsão de sanção em caso de não optar pela opção Estatal

indutora. A norma indutora, pois, oferece duas alternativas, quais sejam: realizar a hipótese descrita e sofrer as consequências prescritas ou comportar-se de modo distinto da previsão normativa.

Luís Eduardo Schoueri (2005) afirma que a norma vincula à hipótese duas consequências ligadas pela conjunção alternativa. Assevera ainda que a norma de intervenção por indução também traz o funtor da obrigatoriedade, entretanto com a peculiaridade de possibilitar ao seu destinatário escolher seguir ou não um comportamento, que adotado deverá seguir todas as consequências obrigatórias.

As normas indutoras: elas podem assumir tanto feição positiva como negativa, de acordo com os efeitos perquiridos, consubstanciando-se através dos estímulos, incentivos, benefícios e normas desestimulantes. Ademais, induzindo o sistema econômico, as normas indutoras tomam o mercado como pressuposto, conhecidas no direito norteamericano como *market-based incentives*, incentivos baseados no mercado (SCHOUERI, 2005).

A distinção jurídica entre a norma de direção e a norma indutora reside no seu objeto, qual seja, o grau de liberdade do administrado. Nas normas diretivas, impõe-se modus comportamental do agente econômico, sob pena de incorrer em ilícito e posteriormente ser sancionado. Nas indutoras, observa-se a faculdade do agente econômico em optar ou não ao comando normativo, sem prejuízos jurídicos. Uma vez optado por agir consoante previsão normativa e concretizada a hipótese normativa, estabelecer-se-á a vinculação prescrita. Independente de classificação e importância doutrinária, certo é que as normas de direção e de indução são claramente interventivas, em que efetiva-se a normatização e a regulação das atividades econômicas.

O Estado intervém sobre o domínio econômico por meio do fomento, apoiando e incentivando - seja de estimuladora ou desestimuladora - a iniciativa privada. O fomento pode ser realizado com a implementação dos incentivos fiscais ou financiamentos públicos.

As normas de intervenção por indução são dispositivas e não impositivas, no fito precípua de induzir os particulares a agirem da forma pretendida pelo Estado, que busca incentivar determinados comportamentos no escopo de atingir os princípios-fim. Desta forma, incentivo exercendo papel normativo e regulador origina a idéia do Estado promotor da economia. O fomento consiste em proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar, sem coação, as atividades particulares que satisfaçam necessidades e conveniências (GOUVÊA, 2006).

A atividade de indução do Estado é antiga, pois data da Idade Média, contudo, constitui preocupação atual, porque o Estado moderno passou a agir apenas subsidiariamente

no que tange, pelo menos, à atividade econômica. O Estado, atualmente, busca oferecer uma opção econômica de interesse coletivo e social que ultrapassa o limiar da vontade particular, e para tanto utiliza as normas tributárias indutoras.

Na indução, a sanção é substituída pelo convite, incitações, estímulos, incentivos, de toda ordem, oferecidos aos interessados que participe de determinada atividade de interesse geral e patrocinada, ou não, pelo Estado. Ao destinatário da norma abrem-se alternativas de adesão ou não, vinculando apenas os aderentes, com os benefícios e consequências usufruídos em decorrência da escolha.

O Estado deve sopesar com cuidado e atenção antes de induzir a ordem econômica e atribuir valores ao mercado, para que a indução ocorra de forma benéfica e sadia para economia e para a sociedade. Nesse jaez, encontra-se a intervenção sobre o domínio econômico por meio de tributos, quando o Estado se utiliza do aspecto extrafiscal tributário para regular a economia.

2.2.3 Planejamento

Planejamento consiste em uma técnica interventiva que modifica a realidade na aceção de fins antecipadamente determinados, cujo escopo é a organização das atividades econômicas para a obtenção de fins previstos outrora.

Para Eros Grau (2005), o planejamento não constitui uma forma de intervenção, contudo para uma parte significativa da doutrina, e também ela interpretação da Constituição, consista em forma de intervenção sobre o domínio econômico, consoante se depreende do art. 174, *ipsis litteris*:

Art. 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o Art. 21, XXV, na forma da lei.

Por meio do Planejamento é o Estado estabelece previamente certas condutas econômicas e sociais futuras, elaborando objetivos e determinando instrumentos de ação ordenados e mapeados, a fim de um melhor funcionamento da ordem social mercadológica (AMARO, 2006).

São estabelecidos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento de acordo com o plano plurianual, e com a observância dos princípios do planejamento estrutural. Imperioso destacar que em relação a setor público o planejamento se dá de forma imperativa, enquanto para o setor privado há apenas um caráter indicativo (SCHOUERI, 2005).

Ao Estado é proibido obrigar a iniciativa privada a atender diretrizes ou intenções pretendidas, sendo permitido apenas incentivar, impulsionar através de programa indicativo que seja capaz de induzir e condicionar a atuação dos particulares na economia. Agir de forma contrária seria negar o princípio da livre concorrência, suprimir a liberdade de iniciativa, e inferir em inconstitucionalidade material (AMARO, 2006).

O planejamento, independente de classificação doutrinária, é um instrumento determinante para o setor público e indicativo ao privado, influenciando e induzindo diretamente o comportamento mercadológico.

O planejamento se alia ao mecanismo de fomento na medida em que os incentivos e desestímulos passam a ser previstos nos planos de desenvolvimento, corroborando com a importância dessa modalidade interventiva no cenário jurídico nacional.

Após breve explanação sobre a intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico, conclui-se que o Estado, ao intervir por direção, exerce pressão sobre a economia, determinando normas de comportamento compulsório para os destinatários inseridos na atividade econômica em sentido estrito. Atuando por indução, tem-se a manipulação dos meios de intervenção, sem coação, apenas com incentivos - de ordem positiva ou negativa. Com o planejamento, o Estado modifica o mercado estabelecendo previamente condutas econômicas e sociais.

O ponto de interseção entre o espaço normativo econômico e o tributário está justamente na intervenção do estado sobre o domínio econômico por meio da indução, em que o Estado utiliza as normas tributárias, observando os ditames jurídico-econômicos, os princípios e as regras do direito tributário, conforme explanação subsequente (SCHOUERI, 2005).

3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO POR MEIO DA TRIBUTAÇÃO

3.1. Conceito e funções do tributo

A sociedade outorgou ao Estado, por meio do contrato social – cujas raízes filosóficas encontram-se em Jean Jacques Rousseau, John Locke e Thomas Hobbes – o poder de regular e normatizar a sociedade, e para a efetivação concreta do interesse coletivo, o Estado necessita de recursos financeiros.

Para a obtenção de tais recursos pecuniários, os bens do Estado não são suficientes, passando-se a utilizar os meios arrecadatórios, de modo que a sociedade contribua em contraprestação aos serviços e bens dispostos pelo Estado. Um desses meios de arrecadação é o tributo, instrumento da economia capitalista que permite ao Estado a realização de seus fins sociais, sem incorrer em monopólio econômico nem na estatização econômica.

Tributar vem da palavra *tribuere* que significa dividir por tribos, repartir, distribuir. Tributo, ou *tributum*, é o resultado da ação do Estado de tributar. Usualmente, tributar significa a ação estatal de impor tributos, e o vernáculo contribuir volta-se para a ação do contribuinte que participa com uma cota determinada, a fim de atender uma despesa coletiva comum (AMARO, 2006).

Luciano Amaro (2006, p.25) define tributo como a “prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público”.

Paulo de Barros Carvalho (2008), por sua vez, reza que o vocábulo “tributo” experimenta pelo menos seis acepções diferentes, quais sejam: a) como quantia em dinheiro; b) como prestação correspondente ao dever jurídico, obrigação, do sujeito passivo; c) como direito subjetivo de que é titular o sujeito ativo; d) como sinônimo de relação jurídica tributária; e) como norma jurídica tributária; f) como norma, fato e relação jurídica (CARVALHO, 2008).

O tributo pode ser visto sob diversas perspectivas e, num mesmo texto normativo, pode assumir várias acepções, revelando seu caráter multifacetado. Não obstante suas diversas facetas, o tributo deve ser entendido á luz de sua definição legal, como uma obrigação, um dever jurídico, que tem em sua cobrança uma imposição pura e simples do Estado.

A Constituição atribui à lei complementar, mais precisamente ao código tributário

nacional, a função de conceituar tributo e suas espécies. O Código Tributário Nacional define tributo em seu artigo 3º, senão vejamos: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O conceito legal explicita alguns caracteres do tributo, quais sejam, a pecuniariedade da prestação, a compulsoriedade, a natureza não sancionatória de ilicitude, a origem legal do tributo e a natureza vinculada da atividade administrativa (AMARO, 2006).

Esmiuçando o conceito legal, temos inicialmente que a expressão “prestação pecuniária compulsória” significa que a prestação deve ser realizada em dinheiro, na moeda corrente do país, representando uma obrigação de dar, restando irrelevante a vontade do devedor, posto que o Estado tem o condão de impor obrigações unilateralmente, como consentâneo do seu poder impositivo.

A segunda parte do conceito fala em “moeda ou cujo valor nela se possa exprimir”, o que revela o modo pelo qual a prestação será exaurida, em dinheiro ou algo equivalente à moeda, desde que esteja prescrita na legislação ordinária (HARADA, 2009). Em relação ao “caráter lícito”, deduz-se que a obrigação tributária não será originada de sanção por ato ilícito.

Ainda no conceito, temos o termo “instituída em lei”, aludindo que o tributo só poderá ser cobrado quando instituído previamente em lei, sendo uma obrigação *ex lege* opondo-se à obrigação *ex voluntate*. Ademais, a cobrança tributária só se processa por meio de atos administrativos vinculados, sem margem para discricionariedade do agente público (HARADA, 2009).

Muitos doutrinadores classificam o instituto, restando como mais relevantes as classificações por propriedade, por base de cálculo e pela materialidade da hipótese de incidência.

Ives Gandra da Silva Martins (2000) entende que existe uma divisão quinquipartida de tributos identificados pela Constituição Federal – imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições de melhoria. Luciano Amaro (2006), por seu turno, define quatro grupos de tributos: Impostos, taxas, Contribuições de Melhoria e Empréstimos Compulsórios. Ambas as classificações, para Marco Aurélio Greco (2008) seriam consideradas por propriedade, porque “procuram descrever o perfil de cada espécie, mais do que excluir e incluir cada elemento do conjunto num ou noutro caminho” (GRECO, 2008, p. 93).

Alfredo Augusto Becker (1998) afirma que a base de cálculo é o único elemento que

confere gênero jurídico ao tributo, representando o núcleo da hipótese de incidência da norma. Em decorrência do critério da base de cálculo, ter-se-ia apenas dois gêneros de tributos: o imposto e a taxa. Becker, no entanto, reconhece outras espécies tributárias, consubstanciadas nos tributos parafiscais.

Seguindo o critério de distinção a materialidade da hipótese de incidência, Geraldo Ataliba (1999) admite a existência de três modalidades: impostos, taxas e contribuições, vinculados ou não vinculados.

A propósito, Sacha Calmon (2002) identifica as diferenças entre o tributo e as outras formas de arrecadação financeira do Estado, que merece consideração. Veja-se:

O tributo legitima-se e diferencia-se das prestações pecuniárias e apropriações até agora referidas em função, precisamente, de sua hipótese de fato relacionada ao preceito.

Tributo é toda prestação pecuniária em favor do Estado ou de pessoa por ele indicada, tendo por causa um fato lícito, previsto em lei, instituidor de relação jurídica, diferenciando-se da multa porque esta, embora prevista em lei em favor do Estado, decorre de um fato ilícito. Extrema-se da indenização porque esta, posto que também prevista em lei, tem por “razão de ser” prévia e comprovada lesão ao patrimônio alheio, inclusive o estatal. Contrapõe-se às prestações pecuniárias “contratuais” ou de jus gestionis, porque tais receitas decorrem de acordos de vontades (contrato). Enquanto o tributo é unilateralmente previsto em lei, o objeto de tais obrigações é ajustado ex voluntate, tendo por mira múltiplas situações (aluguel ou venda de coisas, contratos de mútuo, aplicações financeiras, prestações de serviços, etc.). Distingue-se, por sua vez, de outros deveres pecuniários de índole privada, como seguro obrigatório automobilístico, ou da obrigação alimentar, porque, nesses casos, o credor é pessoa jurídica de Direito Privado ou pessoa natural, e também, porque em tais casos, a cobrança não é feita mediante atividade administrativa plenamente vinculada à lei. E finalmente, diferencia-se das apropriações de dinheiro abandonado porque aí o fato, embora lícito e acontratual, não é causador de relação jurídica, pois a existência de dinheiro na condição res nullius ou res derelicta não é fundamento, razão, hipótese ou causa de uma obrigação. Em resumo, o que entrar em dinheiro para os cofres estatais, sob a forma de prestação pecuniária, o que exclui as entradas de caixa, como fianças e cauções, e as apropriações, que não sejam indenização, multa ou contrato, aluguel, juro, foro, laudêmio, ou preço, só pode ser tributo. (COELHO, 2002. p. 381-382).

O Supremo Tribunal Federal adota a classificação quinquipartida, considerando como tributos os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as demais contribuições tributárias e os empréstimos compulsórios, consoante lições contidas no RREE 138.284-8 cujo relator foi o Ministro Carlos Velloso.

Os tributos que integram o Sistema Tributário Nacional exercem funções segundo a sua natureza fiscal, extrafiscal ou parafiscal. Os tributos de caráter financeiro encontram-se na espécie de tributos fiscais, cuja característica principal consiste no fato de que o produto arrecadado objetiva prover as necessidades de gastos públicos. Os tributos extrafiscais visam

atender a situações sociais, políticas e econômicas nacionais. Por último, os chamados tributos parafiscais objetivam atender a situações particulares de determinados grupos sociais.

É a natural utilização da tributação como instrumento de arrecadação das receitas necessárias para o custeio das atividades estatais. A atividade Fiscal tributária consiste em criar tributo exclusivamente para atender as demandas dos cofres públicos, ausentes os interesses sociais, políticos e econômicos, nos dizeres de Hugo de Brito Machado (2002, p.68): “Fiscal ou fiscalidade é quando o principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado”.

A parafiscalidade, por sua vez, se consubstancia quando a norma tributária nomeia sujeito ativo diverso da pessoa que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos, visando ao implemento de objetivos peculiares (MACHADO, 2002). Na parafiscalidade a tributação objetiva custear atividades de interesse público desenvolvidas por entidades paraestatais. Hugo de Brito Machado (2002) aduz que as contribuições ainda são chamadas de parafiscais, e define:

Parafiscal ou parafiscalidade é quando o seu objetivo é a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas este as desenvolve através de entidades específicas (MACHADO, 2002).

A extrafiscalidade é utilizada com finalidade de incentivar ou desestimular determinadas atividades, quando se pretende prestigiar situações sociais, políticas e economicamente valiosas. A função extrafiscal é consubstanciada nos chamados incentivos fiscais, que vêm sendo aplicados sistematicamente pelas autoridades, mediante projetos que prevêem incentivos fiscais, tornando-se importante instrumento de integração social e de distribuição de riqueza.

Hugo de Brito Machado assim leciona: “Extrafiscal ou extrafiscalidade é quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros” (MACHADO, 2002, p.69).

Baseando-se na extrafiscalidade do tributo, o Estado influi no comportamento dos entes econômicos, realizando uma intervenção sobre o domínio econômico por indução. As normas tributárias indutoras são justamente esses tributos com aspecto extrafiscal, afastando-se o dogma da neutralidade tributária, que são instrumentos estatais na intervenção sobre o domínio econômico.

Conceituar a norma tributária indutora não é uma tarefa fácil, uma vez que a zona de interseção entre fiscalidade e extrafiscalidade do tributo é de difícil separação. Usando-se do critério finalístico, tem-se uma norma tributária indutora quando a finalidade do tributo é

influir na ordem econômica e social.

Pertinente analisar se as normas tributárias indutoras devem conviver harmonicamente com a neutralidade da tributação. Como bem observa Luís Roberto Barroso, neutralidade é um conceito complexo, que se dilui em muitos aspectos, tais como a imparcialidade e impessoalidade. A idéia de neutralidade do Estado, das leis e de seus intérpretes, assentada pela doutrina liberal-normativista, toma por base o status quo. Neutra é a decisão ou a atitude que não afeta nem subverte as distribuições de poder e riqueza existentes na sociedade, relativamente à propriedade, renda, acesso às informações, à educação, às oportunidades etc (BARROSO, 2002).

Em matéria tributária, a neutralidade pode indicar duas vertentes: a necessidade de evitar mudanças no comportamento dos agentes econômicos, mantendo-se o status quo ou o fato de que nenhum tributo pode ser considerado neutro, porque terá sempre influência sobre o processo econômico e no contexto social global.

A doutrina da neutralidade fiscal surgiu a partir das teorias econômicas liberais, sendo um contraponto à intervenção do Estado sobre o processo econômico. Alguns doutrinadores afirmam que a neutralidade gravita em torno da isonomia, entendendo que a neutralidade realizaria o princípio da igualdade/isonomia, pois não admitiria tratamentos diferenciados para contribuintes equiparados (ELALI, 2007). Todas as formas de tributação, de certo, provocam distorções, igualmente com as exclusões, benefícios e incentivos fiscais.

Antônio Carlos dos Santos (2003) reza que existem dois sentidos para a neutralidade da tributação: o primeiro sustenta que os tributos não devem prejudicar ou favorecer grupos específicos dentro da economia – os tributos, por isso mesmo, devem ser neutros quanto a produtos de natureza similar, processos de produção, formas de empresas, evitando influenciar de forma negativa na concorrência; o segundo entende que a tributação deve intervir para suprimir ou atenuar as imperfeições, tratando-se de neutralidade ativa.

A idéia de neutralidade apresenta-se de forma claramente restrita, pois ainda não se constatou um tributo completamente neutro, uma vez que toda e qualquer obrigação de cunho tributário atinge e modifica o *statu quo*, exercendo efeitos sobre a produção e o consumo, a circulação e sobre o rendimento e a propriedade (ELALI, 2007)

Nem sempre a neutralidade da tributação será benéfica à sociedade e ao sistema econômico. No ordenamento jurídico brasileiro, a neutralidade representa a regra geral: a tributação deve tratar todos igualmente, admitindo a circulação de capital e o desenvolvimento econômico de forma imparcial. Por outro lado, como há no país grandes problemas nacionais, torna-se necessária a utilização da tributação como instrumento de

regulação da ordem econômica, visando-se ao desenvolvimento econômico bem como os princípios constitucionais e tributários.

A tributação, como incentivadora e desestimuladora, intervindo na economia a fim de desenvolvimento social e econômico, é adaptada às realidades de cada região e de cada atividade econômica, corrigindo as distorções nas relações econômicas. A neutralidade da tributação aqui é ausente, porque as normas tributárias indutoras, ao incentivarem certos comportamentos estariam assumindo a função de alterar o status quo, aspecto que contradiz a idéia originária de neutralidade.

A neutralidade deve pautar a fiscalidade, o denominado objetivo de arrecadação, entretanto quando o tributo servir para a regulação econômica, por meio das normas tributárias indutoras, a neutralidade deixa de ser observada pela necessidade de se conferir tratamentos desiguais aos desiguais, privilegiando-se as regiões mais pobres, as atividades econômicas em dificuldades, para que se equilibre a ordem econômica (ELALI, 2007).

3.2 Extrafiscalidade

Consoante evolução histórica, a tributação tem dupla finalidade e razão de existir no mundo jurídico do dever ser: auferir recursos para o Estado sobreviver e garantir a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos, os verdadeiros fins do Estado.

Classicamente, a tributação foi idealizada como forma de custear os gastos com os serviços públicos, de forma que os cidadãos fossem os responsáveis pelo financiamento das obras e serviços que o Estado estivesse a realizar, haja vista que sem auferir tal renda ele jamais poderia alcançar os objetivos traçados (AMARO, 2006).

A função precípua do tributo era de puramente transferir recursos para os cofres públicos no sentido de pagar as suas despesas com serviços prestados à coletividade. Pela fiscalidade, o Estado é impelido à tributação para suprir-se de meios necessários para financiar suas finalidades primeiras.

A partir do advento do modo de produção capitalista e com o Estado Social de direito, a tributação passou a ser utilizada também como instrumento de interferência na economia, com o fim de influenciar na direção dos setores econômicos, função extrafiscal.

O Estado tributa de forma indutora, criando estímulos ou desestímulos, para orientar comportamentos ao alcance dos fins constitucionalmente e socialmente desejados, utilizando-se do caráter extrafiscal dos tributos.

A extrafiscalidade liga-se a valores constitucionais, podendo decorrer de isenções,

benefícios fiscais, progressividade de alíquotas, finalidades especiais, entre outros institutos. Paulo de Barros Carvalho (2008) define a extrafiscalidade como a forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, com objetivos que não se coadunam com a arrecadação tributária.

Nas palavras de Geraldo Ataliba (1999), a extrafiscalidade se configura pelo “emprego deliberado do instrumento tributário para finalidades não financeiras, mas regulatórias de comportamentos sociais, em matéria econômica, social e política”. A extrafiscalidade é atividade financeira que o Estado exercita sem o fim precípua de obter recursos para o seu erário, com vistas a ordenar ou re-ordenar a economia e as relações sociais.

Em definições restritas, Fábio Fanucchi, Ruy Barbosa Nogueira e Misabel Derzi consideram a extrafiscalidade apenas as medidas fiscais de incentivo ou desestímulo a comportamentos. As concepções ampliadas vêm na extrafiscalidade, além de estímulos e desestímulos, todo expediente tributário que vise à realização de valores que exceda a simples arrecadação de tributos. Paulo de Barros Carvalho e Ricardo lobo Torres conceituam amplamente, senão vejamos:

A extrafiscalidade, como forma de intervenção estatal na economia, apresenta uma dupla configuração: de um lado, a extrafiscalidade se deixa absorver pela fiscalidade, constituindo a dimensão finalista do tributo; de outro, permanece como categoria autônoma de ingressos públicos, a gerar prestações não tributárias (TORRES, 1999,p. 167).

O Supremo Tribunal Federal reconhece e corrobora com a função extrafiscal dos tributos:

Ao instituir incentivos fiscais a empresas que contratam empregados com mais de quarenta anos, a Assembléia Legislativa Paulista usou o caráter extrafiscal que pode ser conferido aos tributos, para estimular conduta por parte do contribuinte, sem violar os princípios da igualdade e da isonomia. Procede a alegação de inconstitucionalidade do item 1 do § 2º do art. 1º, da Lei 9.085, de 17/02/95, do Estado de São Paulo, por violação ao disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal. Em diversas ocasiões, este Supremo Tribunal já se manifestou no sentido de que isenções de ICMS dependem de deliberações dos Estados e do Distrito Federal, não sendo possível a concessão unilateral de benefícios fiscais. Precedentes ADIMC 1.557 (DJ 31/08/01), a ADIMC 2.439 (DJ 14/09/01) e a ADIMC 1.467 (DJ 14/03/97). Ante a declaração de inconstitucionalidade do incentivo dado ao ICMS, o disposto no § 3º do art. 1º desta lei, deverá ter sua aplicação restrita ao IPVA. Procedência, em parte, da ação (STF, 2002).

Imperioso destacar que a extrafiscalidade mantém uma relação intrínseca com a fiscalidade, diferenciando-se na finalidade da norma tributária. Tributos de cunho fiscal seriam instrumentos de arrecadação, enquanto tributos extrafiscais seriam

preponderantemente mecanismos de intervenção na ordem econômica e social (GOUVÊA, 2006).

A extrafiscalidade está intimamente ligada aos preceitos constitucionais, pois os estímulos ou desestímulos vão depender dos objetivos e dos princípios do Estado. A constituição Brasileira é repleta de objetivos e intenções prescritas pelo legislador ao governo, e justamente nessas prescrições que a extrafiscalidade, através das normas tributárias indutoras, pautar-se-á.

O conteúdo das normas tributárias indutoras, portanto, é bastante aberto, e determinado pelos valores e objetivos acolhidos pela constituição. Somente trabalhando dentro desses princípios e valores a norma tributária extrafiscal será legítima e eficaz.

3.3. O emprego das normas tributárias indutoras no curso da história

Na perspectiva histórica, o emprego nas normas tributárias indutoras como instrumento de intervenção sobre o domínio econômico não é algo novo.

No Império Romano, era comum a decoração de residências com obras de artes gregas, o que ditava o luxo das mulheres e o requinte da família. O Imperador Marcus Porcius Cato, em 184 a.C., instituiu um imposto sobre o luxo, procrastinando a influência helenística em Roma. Outro exemplo romano seria o imposto adicional para solteiros e a isenção tributária de famílias com três ou mais filhos, demonstrando a influência com comportamento da sociedade e da economia através da tributação, ora estimulando um comportamento - nesse caso, estímulo à procriação -, ora desestimulando - desestímulo para os solteiros (MOHR, 1976).

Do mesmo modo, na Itália, em pleno século XX, os solteiros sujeitavam-se a um imposto determinado sem considerar a capacidade contributiva. Imperioso destacar que a questão monográfica é um fator que estimula o emprego das normas tributárias indutoras a fim de modificar o status quo de uma sociedade, consoante exemplos citados (MOHR, 1976).

Na idade Média era pouco comum o emprego das normas tributárias indutoras. Na Idade Moderna, surge o cameralismo, cuja base econômica assentava-se no fato de que todos os fenômenos econômicos poderiam ser conduzidos por normas estatais, consoante leciona Schoueri:

Para os cameralistas, a economia apresentava-se como um sistema de vasos comunicantes, em que cada agente dependia dos demais, cabendo ao Estado regular este sistema, incentivando os ramos produtivos subdesenvolvidos, já que eles limitavam os demais ramos, por sua baixa produção ou baixo consumo, e desincentivando os ramos extremamente desenvolvidos, para que eles não

prejudicassem os demais (SCHOUERI, 2005, p. 110)

No período, a Inglaterra também utilizava os tributos de forma indutora, a exemplo do tributo sobre o Gin, que recebeu uma maior carga tributária devido a seu alto consumo e baixo preço, com a finalidade da população diminuir o consumo da bebida alcoólica, concomitantemente da proibição de ingerir álcool nas ruas. O efeito da medida, contudo, não foi o desejado, posto que o Gin foi substituído por uma bebida mais danosa, conhecida por *Parlament Brandy* (SCHOUERI, 2005).

Não obstante o Liberalismo e a crença de que a intervenção estatal era maléfica e deveria ser evitada, as normas tributárias indutoras ainda eram utilizadas, de maneira tímida e discreta. No período entre guerras, crescia na Alemanha o nacional socialista, e os tributos eram utilizados com finalidades extrafiscais. Era necessário aumentara população, devido às perdas da guerra, e impostos estimuladores à procriação foram criados. O setor industrial também recebeu estímulos, a exemplo dos incentivos à aquisição e troca de automóveis, em 1933 (MOHR, 1976).

Com o advento da II Guerra Mundial, muitas cidades foram destruídas e a perda populacional foi grande e devastadora. Para a reconstrução e desenvolvimento econômico as normas tributárias indutoras foram largamente utilizadas. Inclusive, enriquecendo os debates acadêmicos, Deodato (1949) relata que em 1948 Neumark apresentou, no Congresso de Roma, trabalho intitulado “O Imposto como instrumento de Política Econômica, Social e Demográfica”, concluindo que o imposto não tem a função apenas arrecadatória, mas é um válido instrumento da política econômica, social e demográfica (DEODATO, 1949).

Nos Estados Unidos, o emprego das normas tributárias indutoras acompanha a criação própria do Estado. A primeira legislação de comércio aprovada pelo primeiro congresso norte-americano foi o *Tariff Act*, tarifa alfandegária que incentivava a produção nacional, exemplo do cunho extrafiscal do tributo (SCHOUERI, 2005).

No direito Brasileiro, na época do império, a utilização das normas tributárias indutoras limitavam-se às tarifas alfandegárias. A produção do café, na República Velha, sofreu fortes intervenções, e com o Convênio de Taubaté pode se perceber a introdução de uma norma tributária indutora, mais especificamente no artigo 6º:

Os governos contratantes obrigam-se a criar uma sobretaxa de 3 frs., sujeita a aumento ou diminuição, por saca de café que for exportada por qualquer dos seus estados e, bem assim, manter as leis que neles dificultam, por impostos suficientemente elevados, o aumento das áreas dos terrenos cultivados com café, nos seus territórios, pelo prazo de dois anos, que poderá ser prorrogado por mútuo

acordo (BRASIL, 1906)

Outro exemplo de norma tributária indutora foi o Decreto-lei n. 3200, de 1941, cujo artigo 32 impunha um adicional do imposto de renda, de 15%, as solteiros ou viúvos sem filhos, maiores de vinte e cinco anos, e aos casados maiores de vinte e cinco anos e sem filhos, um adicional de 10% (SCHOUERI, 2005).

Na década de 60 as normas tributárias indutoras foram importantes instrumentos para incentivar o desenvolvimento de capitais. A política fiscal foi marcada pela Lei 3.692, de 15 de Dezembro de 1959, que trazia um sistema de incentivos fiscais, como ferramenta usada pelo governo para diminuir problemas no nordeste e otimizar a ampliação da Amazônia Legal (SCHOUERI, 2005).

A Constituição de 1988 autorizou o Estado a intervir no e sobre o domínio econômico ora como empresário, ora como agente normativo e regulador, com o objetivo de fiscalizar, incentivar e planejar atendo-se aos princípios constitucionais da ordem econômica.

As normas de indução são bastante eficazes socialmente, uma vez que estimulando ou desestimulando os comportamentos econômicos, seus efeitos são imediatamente percebidos. Devido ao especial posicionamento dentro da ordem jurídica vigente, as normas tributárias indutoras obedecem ao regime jurídico tributário e econômico (SCHOUERI, 2005).

Toda norma tributária indutora possui natureza extrafiscal, na medida em que sua finalidade sempre é de fomento ou desestímulo de condutas econômicas, com objetivos na seara socioeconômica. As normas tributárias indutoras não visam arrecadação de dinheiro e possuem estrutura condicional-imperativa com características pragmáticas.

Em seu art. 149, a constituição federal estabeleceu competência exclusiva da União para instituir contribuições de intervenção no domínio econômico, contribuições estas definidas como tributo. Outros tributos também possuem a essência de regular a economia, incentivando ou desestimulando condutas comerciais.

A Constituição de 1988 prevê, mais precisamente em seu artigo 170, que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa e tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, veja-se:

Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I** - soberania nacional;
- II** - propriedade privada;
- III** - função social da propriedade;
- IV** - livre concorrência;

- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

A ação do Estado sobre o domínio econômico deve ter como limites os fundamentos, princípios e os objetivos fixados no texto constitucional, tais como a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e a garantia do desenvolvimento nacional (SCHOUERI, 2005).

Como visto anteriormente, a estreita relação entre tributação e ordem econômica é antiga, pois o Estado brasileiro já usava o direito tributário como forma de participação no que tange às atividades econômicas, estabelecendo tributos dotados de larga extrafiscalidade (BALEEIRO, 2006).

Atualmente, pode-se dizer que o grande tributo de caráter indutor trazido pelo legislador de 1988 é a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), prevista no art. 149, com o objetivo de influenciar a economia, regulando muitos setores econômicos. que tem

Os impostos regulatórios também são institutos de intervenção, uma vez que possibilitam a fixação das alíquotas dos impostos de Importação, Exportação, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) por ato do Poder Executivo (BALEEIRO, 2006).

O imposto de importação constitui um importante instrumento de regulação econômica, protegendo a indústria nacional através da sua função extrafiscal. Ocorre que aumentando o imposto de importação, os produtos importados chegam nos mercados brasileiros muito mais caros, e a população acaba escolhendo os produtos de indústrias nacionais quando comparados os preços.

O Estado trabalha decidindo onerar ou desonerar determinado produto a fim de movimentar o mercado, tal como acontece quando aumenta o IPI dos carros e o consumo dos carros nacionais aumentam, fomentando a indústria nacional e aumentando a produção, o lucro e a capacidade de oferta no setor. Vários tributos são utilizados em sua faceta regulatória admitindo a permissão constitucional por meio de relativização dos Princípios da Legalidade Estrita e da Anterioridade.

Muitos são os exemplos na história da utilização de normas tributárias indutoras, e

hoje vários diplomas legais as prevêm. Aliomar Baleeiro (2006), ilustra uma série de normas tributárias indutoras a partir de uma análise geral em diversos países:

- a) proteção à produção nacional, agrícola ou fabril, pelas tarifas aduaneiras, que Veneza adotou desde o fim da Idade Média, França desde o século XVII, pelo menos, ou ainda por gravames sobre a navegação mercante que concorre com a nacional (atos de navegação de Cromwell etc);
- b) combate ao luxo e à dissipação pelos chamados 'impostos suntuários' ou para poupança e formação de capitais;
- c) medidas de amparo à saúde pública e à higiene alimentar por impostos sobre produtos inferiores, que concorrem com outros de maior valor nutritivo e ricos em vitamina etc. (impostos que agravam o custo da margarina, nos Estados Unidos, em favor do maior consumo da manteiga de leite);
- d) fragmentação dos latifúndios ou remembramento de minifúndios e punição do ausentismo por impostos progressivos sobre a área desocupada ou sobre heranças recebidas por pessoas residentes fora da jurisdição do governo, que exerce o poder de tributar(...);
- e) política demográfica contra o neomalthusianismo através de isenções às famílias prolficas e majorações sobre solteiros e casais sem filhos;
- f) incentivos por isenções às indústrias novas;
- g) estímulos à construção e ao aproveitamento de aeras urbanas por meio de tributação drástica sobre os terrenos baldios ou ocupados por prédios velhos, mesquinhos ou em ruínas;
- h) restabelecimento da propensão ao consumo, como política fiscal, através de impostos progressivos sobre a herança e a renda, especialmente sobre lucros não distribuídos pelas sociedades, no pressuposto de que a concentração das fortunas nem sempre ajuda o investimento, nem a prosperidade (aplicação da teoria keynesiana);
- i) preservação da moralidade e da boa fé do povo através de fortes impostos de consumo sobre baralhos, dados e artefatos para jogo ou sobre bilhetes de loterias, sorteios etc;
- j) política monetária nacional, tributando-se proibitivamente os bilhetes de bancos estaduais (imposto americano de 1866 na base de 10% sobre o valor das emissões desses bancos);
- k) política de nivelamento das fortunas e rendas por inspiração socialista (Babeuf, Kautsky, Wagner, Partido Trabalhista inglês etc.) ou para eliminação de famílias rivais na conquista ou manutenção do poder (impostos dos Médicis em Florença, nos séculos XV e XVI);
- l) política fiscal para manutenção do equilíbrio econômico pelo controle das tendências à flutuação ou de estímulos ao desenvolvimento econômico, sobretudo

nos países novos (BALEEIRO, 2006, p.178).

As normas tributárias indutoras devem ser editadas a partir dos benefícios trazidos à coletividade. Possuem finalidade de regular a ordem econômica e social, promover a economia, incentivando ou freando na seara fiscal. O limite dessas normas, contudo, está na letra da Constituição, em seus objetivos, em seus princípios e principalmente na essência do desenvolvimento econômico e social.

Nesse diapasão, as normas tributárias indutoras revelam-se, portanto, eficientes instrumentos de estímulo ao comportamento dos agentes econômicos, promovendo o aumento da demanda, da produção, dos investimentos internos, da oferta de emprego restando imprescindíveis ao crescimento e desenvolvimento econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal contribuição deste trabalho consistiu no apontamento das diversas formas de intervenção do Estado na economia e principalmente como o Estado intervém de maneira indireta através da tributação a fim de alcançar os objetivos traçados na Carta Constitucional.

Conforme se verificou, a intervenção do Estado na economia é um fenômeno permanente no curso da história, relacionando intimamente o direito, a justiça e a ordem econômica.

Foi demonstrada a importância dos tributos na coordenação estatal da sociedade, em que objetivos, metas e comportamentos são induzidos por meio da tributação. Diante desse quadro, foram identificadas as formas de intervenção no e sobre o domínio econômico, e as maneiras de intervenção indutivas, consubstanciadas nas normas tributárias indutoras.

Durante a elaboração desta monografia, diversas dificuldades foram encontradas, sobretudo dada a escassez de uma bibliografia direcionada. Poucas obras tratam de forma específica o assunto apresentado, restando necessário uma pesquisa extensa e não uniforme.

Observa-se, entretanto, que foram alcançados satisfatoriamente os objetivos desse trabalho. Com base na pesquisa bibliográfica e documental, analisou-se a intervenção do Estado na Economia, as formas de intervenção e analisou-se a indução através da tributação. Foi examinada, de forma geral, o conceito e as funções do tributo, e um enfoque especial na extrafiscalidade. Culminou com a demonstração da utilização das normas tributárias indutoras em diversos Estados e em diversas épocas, constatando que atualmente essa forma de intervenção consiste em um instrumento eficaz e benéfico para alcançar fins sociais e econômicos perquiridos e previstos nas Constituições.

A temática das normas tributárias indutoras não foi esgotada, podendo ser empregada como ponto de partida de pesquisas complementares e mais profundas, com questões igualmente interessantes. Ademais, uma análise dos efeitos dessas normas para o cidadão comum seria bastante relevante, assim como os efeitos dessas normas no processo de globalização, no processo de controle ambiental etc.

O enfoque desta monografia deu-se em demonstrar, por meio da pesquisa teórica e prática, as maneiras do Estado intervir na economia e sua íntima ligação com o direito tributário, especialmente no que concerne às normas tributárias indutoras.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

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

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade nº 1276/SP**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 28 de Agosto de 2002. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em 10 set. 2011.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. Atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços. In: **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: Centro de Atualização Jurídica, n. 14, pp. 25-57, Ago., 2002.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2005.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. São Paulo: UNB, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 20ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. In: **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 1, n. 20, pp. 67-75, 1997.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. et al. **Curso de Direito Constitucional**. Saraiva: São Paulo. 2006.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 6ª Ed. Rio de

Janeiro: Forense, 2002.

DEODATO, Alberto. **As funções extrafiscais do imposto**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1949.

ELALI, André de Souza Dantas. **Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: MP, 2007.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 54 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 289.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A Extrafiscalidade no Direito Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 47.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRECO, Marco Aurélio. **Contribuições**. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2008.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário**. 18ª ed. São Paulo: editora Atlas, 2009

KOSELLECK, Reinhart. **Crítica e crise**. Rio de Janeiro: UERJ/Contraponto, 1999.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MALAUZ, Ralph Batista de. **Os paradigmas do Estado de Direito – o Estado liberal, social (socialista) e o Estado democrático de direito**. Disponível em: <<http://www.atame-df.com.br/material/doc/mat06032401.doc>>. Acesso em 20 Out. 2011.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Sistema Constitucional Tributário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Curso de direito tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. pp. 9-53.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito económico**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2003.

MOHR, Arthur. **Die Lenkungssteuer: ein Instrument zur Induzierung sozialorientierten Verhaltens im Wohlfahrtstaat?**. Zurich: Schulthess, 1976.

PEREIRA, William Eufrásio Nunes. Do Estado liberal ao neoliberal. In: **Interface**. Natal/RN: v.1, n.1, Jun., 2004, pp. 11-24.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SANTOS, António Carlos dos. **Auxílios de Estado e fiscalidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade civil do Estado intervencionista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.