

# A tributação como instrumento de intervenção do Estado no sistema econômico: uma análise na perspectiva do Direito Econômico

*Taxation as an instrument of State intervention in the economic system: an analysis from the perspective of Economic Law*

Luan Felipe do Nascimento Vieira<sup>1</sup>  
Cláudio Aparecido Bonfim Trevizan<sup>2</sup>  
Fabiola Aparecida Delben Costa<sup>3</sup>

## RESUMO

Durante muito tempo, a tributação foi considerada somente como uma fonte de arrecadação de recursos para a manutenção do Estado. Porém, além da finalidade arrecadatória, a tributação é empregada instrumentalmente pelo Estado para incentivar ou desincentivar comportamentos dos agentes econômicos, de acordo com seus propósitos de política econômica. Dessa maneira, a proposta do presente trabalho é examinar a tributação sob a perspectiva do direito econômico, considerando sua capacidade de ser instrumento de intervenção estatal no sistema econômico. Pretende-se com o presente estudo estabelecer parâmetros adicionais a serem observados pelo Estado no implemento das suas políticas tributárias extrafiscais, evitando que possa aplicar políticas interventivas incompatíveis com os princípios constitucionais econômicos.

**Palavras-chave:** Tributação, Extrafiscalidade, Intervenção, Economia

## ABSTRACT

For a long time, taxation was considered only as a source of fundraising for the maintenance of the state. However, in addition to the collection purpose, taxation is instrumentally employed by the State to encourage or discourage the behavior of economic agents, in accordance with their economic policy purposes. Thus, the purpose of this study is to examine taxation from the perspective of economic law, considering its capacity to be an instrument of state intervention in the economic system. The present study intends to establish additional parameters to be observed by the State in the implementation of its extra-fiscal tax policies, avoiding that it can apply intervention policies incompatible with the constitutional economic principles.

**Keywords:** Taxation, Extrafiscalidade, Intervention, Economy

## Introdução

---

<sup>1</sup>Acadêmico do 10º termo do curso de Direito no Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium – UniSalesiano Campus Araçatuba.

<sup>2</sup> Agente Fiscal de Rendas da Secretaria da Fazenda/SP. Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Docente do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium – UniSalesiano Campus Araçatuba.

<sup>3</sup> Advogada; Especialização em Educação à distância; Docente do Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium – UniSalesiano Campus Araçatuba.

Durante muito tempo, a tributação foi considerada somente como um vetor de receita do Estado. Sem depreciar o relevo desse objetivo, que é indiscutivelmente importante, uma vez que assegura os recursos para que o Estado financie suas ações, o fato é que se foi descobrindo outra funcionalidade para a tributação: executar política econômica.

Assim, embora o propósito precípua seja de fato o arrecadatório, os tributos passaram a ser utilizados instrumentalmente pelo Estado para incentivar ou desincentivar comportamentos dos agentes econômicos, de acordo com seus propósitos de política econômica à exemplo da intensa política de desoneração tributária levada a efeito pelo governo federal entre os anos de 2011 a 2014, direcionada para alguns setores da economia, com a finalidade de reduzir custos da produção e estimular o crescimento econômico.

Neste contexto, o presente estudo teve por escopo examinar a tributação sob a perspectiva do direito econômico, considerando sua capacidade de ser instrumento de intervenção estatal no sistema econômico, averiguando se as diretivas da Ordem Econômica da Constituição de 1988 devem funcionar como limites e fundamentos adicionais ao poder de tributar, quando direcionado a promoção de finalidades econômicas. Pretende-se aqui apontar parâmetros a serem observados pelo Estado no implemento de suas políticas tributárias extrafiscais, bem como fornecer aos estudiosos e aplicadores do direito subsídios capazes de orientá-los na construção e no controle dessas políticas tributárias extrafiscais, de modo a aperfeiçoar a utilização da tributação extrafiscal, evitando que o Estado possa aplicar políticas interventivas incompatíveis com os princípios constitucionais econômicos.

Às indagações que procuraremos investigar e responder neste estudo são: os tributos, enquanto instrumentos manejados pelo Estado para realização de sua política econômica, mediante sua vertente extrafiscal, estão sujeitos à regulação pelo direito econômico? Sob esta sujeição, as diretivas da Ordem Econômica Constitucional de 1988, por via de consequência, constituem os fundamentos e limites para o poder de tributar extrafiscalmente?

Para se alcançar tais objetivos, empregou-se o método dedutivo, de pesquisa qualitativa e exploratória, através da revisão bibliográfica, com a leitura de textos

legais, dissertações, teses e livros doutrinários da seara jurídica e econômica que versem acerca da temática.

### **O surgimento e a dogmática do Direito Econômico**

O exercício abusivo das liberdades econômicas que levaram à derrocada do modelo liberal, tendo como demarcações históricas as Guerras Mundiais e a grande crise mundial de 1929, sobretudo o colapso da economia americana, incentivaram o Estado a aumentar sua participação na esfera econômica. A partir de então, a atividade econômica passou a sofrer algumas intervenções jurídicas tencionando direcioná-la a destinos almejados pela sociedade em que se inseria.

Decorre disto uma intensificação progressiva da presença do Estado no sistema econômico, com a reprodução de normas executoras de política econômica. Surge, então, uma nova ramificação na ciência jurídica denominado precisamente de Direito Econômico.

Assim, podemos definir, dogmáticamente, o Direito Econômico como sendo os arranjos normativos destinados a regular a política econômica realizada pelo Estado, com a finalidade de disciplinar a ordem econômica vigente.

Segundo Eros Grau (1981, p. 39),

*O direito econômico é o sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico, mediante a regulação, sob o ponto de vista macrojurídico, da atividade econômica, de sorte a definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica estatal.*

O objeto do Direito Econômico pode indicar, em uma breve análise, ser todo e qualquer ato que detenha conteúdo econômico, mas não é bem assim. Para compreender a distinção, deve-se recordar que, por exemplo, a simples diminuição da alíquota de um específico tributo não produz necessariamente consequências para o Direito Econômico. Todavia, quando o Estado aplica uma política de redução de alíquota com a finalidade de induzir o comportamento dos agentes econômicos para consecução dos propósitos almejados pela política econômica, estamos diante de uma situação regulada pelo Direito Econômico e, por consequência, do seu objeto.

Observa-se, então, que o objeto do Direito Econômico pode estar no conteúdo da norma de natureza tributária, ou de outras tantas matérias, pois esses constituem os instrumentos pelos quais o Estado pode intervir no sistema econômico e veicular

determinada política econômica. Este é o objeto do Direito Econômico, que traduz-se na capacidade do Estado de intervir no sistema econômico para ordenar o mercado, nas demarcações previamente fixadas em sua própria Ordem Econômica.

### **A constitucionalização do direito econômico**

O processo de constitucionalização do direito econômico demarca o início da superação dos princípios liberais que nortearam até então toda estrutura estatal, adotando-se nos textos constitucionais uma nova concepção de Estado atuante e interventor.

De tal sorte que a Constituição Federal, como Lei regente de toda uma nação, deve estatuir o regramento para a coordenação da atividade econômica e, para isso, deve prescrever quais serão as ferramentas disponíveis ao Estado para a regulação e intervenção no sistema econômico, predizendo, ademais, as demarcações dessa intervenção.

Para Eros Grau (2015, p. 79), *a ordem econômica pode ser entendida como conjunto de princípios e regras jurídicas que, garantindo os elementos conformadores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia.*

A Constituição de 1988 reservou um regramento pormenorizado sobre a ordem econômica, alocando-a, sem esgotar o tema, no seu Título VII, batizado pelo legislador constituinte como *Da Ordem Econômica e Financeira*.

O presente trabalho tratou de enfatizar essencialmente o recorte temático que prescreve os princípios gerais da atividade econômica, notadamente o art. 170 onde estão presentes os princípios estruturantes da Ordem Econômica vigente, sendo estes

*os princípios da valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna, justiça social, soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, princípio da proteção ao meio ambiente, redução das desigualdades sociais e regionais, princípio da busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.*

### **Intervenção do estado no sistema econômico**

As formas de intervenção do Estado no sistema econômico previstas na Constituição brasileira de 1988 foram objeto de precisa classificação por Eros Grau.

Em relação à forma, ela pode ocorrer *no* sistema econômico ou *sobre* o sistema econômico. Ela se dá *no* sistema econômico quando o Estado realiza atividade econômica como agente econômico, ou seja, participe do próprio mercado (GRAU, 2015). Ela se dá *sobre* o sistema econômico quando o Estado desempenha atividades econômicas como regulador (GRAU, 2015).

No que se refere às modalidades, a intervenção *no* sistema econômico ocorre por *absorção* ou *participação*, respectivamente, quando o Estado se apropria de uma certa atividade econômica e passa a desempenhá-la monopolisticamente, ou quando o Estado assume parcela de uma dada atividade econômica e opera competindo no mercado com empresas privadas (GRAU, 2015).

Em relação à intervenção *sobre* o sistema econômico, esta ocorre por *direção* ou *indução*, respectivamente, quando o Estado prescreve normas de conduta imperativas aos agentes que desempenham uma certa atividade econômica, ou quando o Estado manipula os instrumentos de intervenção, de modo a conduzir os agentes econômicos que operem certa atividade econômica a escolherem uma determinada conduta ao invés de outra (GRAU, 2015).

Como regra geral, o Estado exerce intervenção direta em conformidade com o art. 173 da Constituição, que prescreve, ressaltando os casos previstos na própria 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.

Embora a regra seja o Estado não atuar no campo privado, vemos, pela análise do preceito constitucional acima transcrito, que a intervenção direta do Estado no sistema econômico, absorvendo-o ou dele participando, poderá ocorrer se houver, em caráter excepcional, a necessidade de atender aos imperativos da segurança nacional ou à relevante interesse coletivo.

Segundo os ensinamentos de Eros Grau (2015), o papel do Estado seria intervir sobre o sistema econômico, abrangendo a regulação da atividade econômica em sentido amplo, utilizando-se para tanto de normas. A aplicação das normas deveria ser fiscalizada para garantir sua concretude e assim conseguiríamos atingir os fins planejados pelo Estado.

A ideia de Eros Grau está pautada no art. 174 da Constituição, que é o fundamento legal da intervenção indireta, estabelecendo que o Estado, enquanto

agente normativo e regulador da atividade econômica, 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.

Em síntese, a intervenção no sistema econômico disciplinada pelo artigo 174 da Constituição Federal é indireta na medida em que o Estado não atua na exploração da atividade econômica, apenas fiscaliza com vistas ao equilíbrio do livre mercado e da livre concorrência, incentiva como forma de materialização da livre iniciativa e lança mão do planejamento para alcançar os fins desejados tendo sempre em mira e como base os princípios da ordem econômica.

### **A instrumentalização da tributação pelo direito econômico**

Quando se discute acerca das funções da tributação, a doutrina especializada distingue os tributos que possuem função fiscal daqueles que possuem função extrafiscal. (SCHOUERI, 2005).

A função fiscal se refere propriamente à finalidade arrecadatória da tributação. É quando o Estado tributa objetivando obter recursos para sua manutenção e ações. Já a extrafiscalidade se reporta a outros objetivos que não simplesmente a arrecadação. É quando o Estado tributa perseguindo propósitos vinculados a interesses econômicos, políticos ou sociais. Assim, o Estado se utiliza de normas tributárias extrafiscais quando objetiva intervir sobre o sistema econômico.

Apesar dessa diferenciação entre fiscalidade e extrafiscalidade, todos os tributos portam tanto um viés arrecadatório quanto funções extrafiscais, distinguindo-se somente no objetivo principal que perseguem. Todo tributo com função arrecadatória produz alguma repercussão socioeconômica e todo tributo com finalidades extrafiscais possibilita auferir alguma receita (SCHOUERI, 2005).

A intervenção econômica é o componente caracterizante e propósito central da norma tributária indutora. Como já examinamos, a intervenção estatal no sistema econômico é realizada tanto de modo direto quanto indireto. Diretamente, o Estado intervém por absorção ou participação, e, indiretamente, por direção ou indução. Como o vocábulo indica, é no campo da intervenção por indução que se insere a intervenção econômica por meio da tributação extrafiscal.

A indução é a forma que caracteriza a utilização do instrumento tributário

para intervir sobre o espaço econômico, principalmente porque a tributação pressupõe a possibilidade de o sujeito passivo incorrer ou não no fato gerador do tributo. A ação ou a omissão gravada de maior ou menor ônus tributário não significa que a conduta desincentivada seja ilícita. Muito pelo contrário, é certo que ela seja lícita. Não há sanção ao agente por não se conduzir de acordo com a indução tributária, mas, sim, incidência de ônus tributário (SCHOUERI, 2005).

Nesse sentido, a intervenção indutora visa, através de incentivos, levar o próprio mercado a escolher o quanto e de que maneira adotará o comportamento almejado pela indução estatal. Dessa forma, atua em consonância com as próprias regras de funcionamento do mercado. Acerca disso, diz Eros Grau (2015, p. 150),

*A sedução à adesão ao comportamento sugerido é, todavia, extremamente vigorosa, dado que os agentes econômicos por ela não tangidos passam a ocupar posição desprivilegiada nos mercados. Seus concorrentes gozam, porque aderiram a esse comportamento, de uma situação de donatário de um determinado bem (redução ou isenção de tributo, preferência à obtenção de crédito, subsídio, v.g.), o que lhes confere melhores condições de participação naqueles mercados.*

Esse escopo da tributação possibilitou seu aparelhamento funcional pelo direito econômico, pois, enquanto que para o direito tributário a extrafiscalidade reporta à utilização atípica de expedientes tributários com funções não arrecadatórias, para o direito econômico, a função extrafiscal da tributação é um instrumental típico de intervenção estatal sobre sistema econômico que pode, ocasionalmente, destinar-se unicamente à exação de recursos.

Ademais, o estudo acerca da extrafiscalidade possibilita ao direito econômico, mediante um tratamento interdisciplinar, encarregar-se dessa funcionalidade da tributação que é menosprezada pelo direito tributário; propiciando, assim, que se possa capturar a política econômica veiculada pela norma, analisando as repercussões econômicas por ela geradas, dando-lhes tratamento jurídico adequado.

### **Tributação e ordem econômica constitucional**

As normas que veiculam política econômica, ou seja, normas de direito econômico, têm seus objetivos determinados constitucionalmente, de tal sorte que

a norma tributária que detenha finalidade notadamente extrafiscal deve, imperativamente, se vincular às cláusulas da Ordem Econômica Constitucional.

A intervenção estatal no sistema econômico em um Estado de Direito ocorre em conformidade com uma Ordem Econômica Constitucional. De modo que, a função extrafiscal da tributação assume configuração de valores constitucionais. Não unicamente na qualidade de fundamentos da mesma, mas como finalidades constitucionalmente acolhidas ou não.

Os incentivos e desincentivos tributários são recursos para executar a política industrial, a política monetária, o controle de capitais, a distribuição de renda, o crescimento econômico, a promoção do pleno emprego, a concorrência e todos demais propósitos constitucionalmente perseguidos pela política econômica.

Destarte, é preciso verificar sua conformidade constitucional, de igual modo, tanto em consonância aos princípios estritamente tributários, quanto aos imperativos da Ordem Econômica Constitucional. A instituição de tributos que operem dada ação interventiva no sistema econômico, devem ser feitas na consecução dos objetivos de política econômica constitucionalizados. Trata-se, em última análise, de buscar fundamento constitucional ao sistema tributário na Ordem Econômica Constitucional, enquanto instrumento capaz de concretizar os objetivos socioeconômicos previstas no Texto Constitucional.

### **Considerações Finais**

À guisa de conclusão convém lembrar que o objetivo central dessa pesquisa foi examinar a tributação sob a perspectiva do direito econômico, considerando sua capacidade de ser instrumento de intervenção estatal no sistema econômico, ou seja, estudar a utilização da tributação enquanto instrumento, não para arrecadação de recursos necessários ao financiamento do Estado, sua finalidade precípua, mas, sim, enquanto instrumento para promoção de outras finalidades, concernentes à extrafiscalidade, sobretudo, averiguar se as diretivas da Ordem Econômica da Constituição de 1988 devem ou não servir como limites adicionais ao poder de tributar, quando direcionado à promoção de finalidades econômicas.

Vimos que, enquanto para o direito tributário a extrafiscalidade reporta à utilização atípica de expedientes tributários com funções não arrecadatórias, para



o direito econômico a função extrafiscal da tributação é um instrumental típico de intervenção estatal sobre o sistema econômico que pode, ocasionalmente, destinar-se unicamente à exação de recursos.

Ademais, o estudo acerca da extrafiscalidade possibilita ao direito econômico, mediante um tratamento interdisciplinar, encarregar-se dessa funcionalidade da tributação que é menosprezada pelo direito tributário; propiciando, assim, que se possa capturar a política econômica veiculada pela norma, analisando as repercussões econômicas por ela geradas, dando-lhes tratamento jurídico adequado.

Concluimos que é preciso verificar sua correspondência constitucional, de igual modo, tanto em harmonia aos princípios estritamente tributários, quanto aos imperativos da Ordem Econômica Constitucional. A instituição de tributos que operem dada ação interventiva no sistema econômico devem ser feitas na consecução dos objetivos de política econômica constitucionalizados. Trata-se, em última análise, de buscar fundamento constitucional ao sistema tributário na Ordem Econômica Constitucional, enquanto instrumento capaz de concretizar os objetivos socioeconômicos previstas no Texto Constitucional.

À medida que tais princípios, valores e objetivos fundam a intervenção estatal no sistema econômico, é imperioso que a norma tributária, canalizada para promover política econômica, seja confrontada com os objetivos de política econômica constitucionalizados; função essa atribuída controle de constitucionalidade das leis, qual seja, perquirir se a ação estatal interventiva veiculada pela norma jurídica ou ato normativo encontra-se em harmonia com os princípios da ordem econômica na Constituição Federal.

### **Referências Bibliográficas**

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIGUEIREDO, Leonardo V.. **Lições de Direito Econômico**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FILHO, Aberto A.. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O direito público econômico no Brasil**. Ed. Fac-similar. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

GRAU, Eros R.. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

JUNIOR, Roberto G. de A. M. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica: conteúdo, aplicação, limites e exame da implementação à luz da Teoria dos Jogos**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

NASCIMENTO, Carlos V. do N.. **Adequação do Sistema Tributário Nacional à Ordem Econômica e Social: Uma Proposta de Reforma Tributária**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: introdução ao direito econômico**. 8. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEREIRA, Luiz A. da C.. **A Tributação, a Ordem Econômica e o artigo 146-A da Constituição Federal de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial) – Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima.

RIBEIRO, Ricardo L.. **Direito Econômico da Tributação: uma análise da Extrafiscalidade no Sistema Tributário Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

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

SUNDFELD, Carlos A.. Reforma do Estado e Empresas Estatais. In: SUNDFELD, Carlos Ari et al. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TAVARES, André R.. **Direito Constitucional Econômico**. 3. Ed. São Paulo: Método, 2011.