

ano 21 – n. 83 | janeiro/março – 2021

Belo Horizonte | p. 1-244 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v21i83

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Atuação estatal por indução: tributação extrafiscal como instrumento de efetivação das políticas públicas

*State action by induction: extra-
taxation as an instrument to
implement public policies*

Fabício Motta*

Universidade Federal de Goiás (Brasil)
fabricao.motta@uol.com.br

Leonardo Buíssa Freitas**

Universidade Federal de Goiás (Brasil)
leonardobuissa@gmail.com

Gabriel Buíssa Ribeiro Freitas***

Universidade Federal de Goiás (Brasil)
buyssa@gmail.com

Como citar este artigo/*How to cite this article*: MOTTA, Fabício; FREITAS, Leonardo Buíssa; FREITAS, Gabriel Buíssa Ribeiro. Atuação estatal por indução: tributação extrafiscal como instrumento de efetivação das políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 137-160, jan./mar. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1352.

* Professor e Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás – UFG (Goiânia, GO, Brasil). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCMGO. *E-mail*: fabricao.motta@uol.com.br.

** Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás – UFG (Goiânia, GO, Brasil). Professor do quadro permanente do Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas na UFG. Professor da Escola Superior da Magistratura do Estado de Goiás – ESMEG. Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Mestre em Direito pela UFG. Especialista em Direito Processual Civil pela UFG. Juiz Federal em Goiás. *E-mail*: leonardobuissa@gmail.com.

*** Professor no Colégio Agostiniano Nossa Senhora de Fátima (Goiânia, GO, Brasil). Mestre pelo Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás – UFG (Goiânia, GO, Brasil). Assessor do Conselheiro Fabrício Macedo Motta no Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCMGO, com experiência na área de Direito Civil e Tributário. *E-mail*: buyssa@gmail.com.

Recebido/Received: 15.04.2020 / April 15th, 2020

Aprovado/Approved: 13.11.2020 / November 13th, 2020

Resumo: O presente estudo pretende demonstrar a relevância da tributação extrafiscal como instrumento para a atuação estatal tanto na vida econômica quanto em questões sociais. Com a evolução do constitucionalismo, o Estado passa a exercer maior intervenção no domínio econômico, passando a governar por meio de políticas públicas. Nesse contexto, a função indutora da tributação se revela imprescindível para a consecução do desenvolvimento socioeconômico. A extrafiscalidade se apresenta, então, como instrumento necessário para a implementação de políticas públicas eleitas e assumidas pelo Estado.

Palavras-chave: Intervenção estatal. Indução econômica. Tributação extrafiscal. Políticas públicas. Extrafiscalidade.

Abstract: The present study intends to demonstrate the relevance of extrafiscal taxation as an instrument for state action both in economic life and in social issues. With the evolution of constitutionalism, the State began to exercise greater intervention in the economic domain, starting to govern through public policies. In this context, the tax-inducing function proves to be essential for the achievement of socioeconomic development. Extrafiscality then presents itself as a necessary instrument for the implementation of public policies elected and assumed by the State.

Keywords: State intervention. Economic induction. Extrafiscal taxation. Public policy. Extrafiscality.

Sumário: 1 Introdução – 2 Do constitucionalismo clássico ao contemporâneo: a atuação estatal na economia – 3 Contornos teóricos da Constituição Econômica e da ordem econômica – 4 Tributação e ordem constitucional econômica – 5 Extrafiscalidade e indução: a tributação e a implementação de políticas públicas – 6 Normas tributárias extrafiscais: regime jurídico de Direito Tributário ou de Direito Econômico? – 7 Conclusão – Referências

1 Introdução

A passagem do constitucionalismo clássico, da *Constituição Garantia*, para o constitucionalismo contemporâneo, especialmente na concepção da *Constituição Econômica*, tanto influenciou como sofreu influência das modernas acepções de ordem econômica e financeira. Com efeito, Estados que governam não somente por leis (*government by law*), mas, também e principalmente, por políticas públicas (*government by policies*) necessitam de atividade financeira que influencie efetivamente o domínio econômico. Nesse cenário, tal atividade – correspondente ao obter, gerir e aplicar recursos com base em determinadas premissas e objetivos – tende a se agigantar, fazendo parte da vida econômica e social da sociedade.

No presente trabalho, busca-se verticalizar o estudo do modelo constitucional contemporâneo a partir da análise da consolidação do uso da tributação extrafiscal como forma de atuação estatal na economia e na sociedade, mais precisamente como instrumento inserido na categoria políticas públicas.

Para tanto, inicialmente serão abordadas concepções relativas ao enfoque da extrafiscalidade como ferramenta imprescindível, no Estado Democrático de Direito, para a consecução de políticas públicas que ajudem a construir uma sociedade livre, justa e fraterna. Essas concepções, em apertada síntese, seguirão a seguinte trilha: i) a evolução do constitucionalismo clássico ao contemporâneo, analisando a atuação estatal no domínio econômico; ii) a estrutura teórica da Constituição Econômica e da ordem econômica; iii) o permanente e sonoro diálogo entre tributação e ordem econômica; iv) a extrafiscalidade e a indução na implementação de políticas públicas; v) o regime jurídico em que se apoia o fenômeno central do estudo, vale dizer, a tributação extrafiscal.

Essa trilha percorrerá caminhos já conhecidos, porém com certos mirantes pouco visitados pelos peregrinos do Direito, mas que servem para aguçar a curiosidade e a crítica que o novo sempre desperta. No final, são tecidas conclusões e levantadas inquietações com o intuito de contribuir para o constante questionamento científico das questões tratadas.

2 Do constitucionalismo clássico ao contemporâneo: a atuação estatal na economia

A evolução da atuação estatal na economia influencia a passagem do constitucionalismo clássico para o contemporâneo. Sobre essa realidade, ensina Machado Horta que as normas que compõem a ordem econômica “refletem mutação operada na posição do Estado e da Sociedade em relação à atividade econômica, abandonando a neutralidade, característica do Estado Liberal, para incorporar a versão ativa do Estado intervencionista, agente regulador da economia”.¹

Importa, pois, observar que o trilhar de uma *Constituição Garantia* para a *Constituição Programa*, com a adoção de temas relativos à vida econômica, objetiva construir uma sociedade na qual a pessoa humana seja valorizada, defendendo a sua dignidade, num ambiente propício à justiça social.² Nesse contexto, manifesto o liame entre as normas programáticas regulando os direitos fundamentais sociais e a tributação extrafiscal, especialmente a que se apresenta com eficácia indutora.

Com efeito, Gomes Canotilho percebe uma irreduzível dualidade a marcar as discussões em torno da adoção de um dado modelo constitucional. Vislumbra o autor lusitano a presença, de um lado, da ideia de *sociedade civil e liberdade dos homens*, assente no “mercado” e, de outro, a ideia de *sociedade e igualdade*,

¹ HORTA, R. M. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 252.

² SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 83.

assente no “Estado”.³ Aqui, resta presente a dicotomia entre liberdade e igualdade: a primeira protegida com fervor pelo constitucionalismo clássico, garantista, liberal, enquanto a segunda perseguida avidamente pelo constitucionalismo do século XX, caracterizado por constituições programáticas, intervencionistas, dirigentes.

Dessas ponderações iniciais se poderia inferir, equivocadamente, que Estado e mercado – ou mesmo sociedade civil – estariam em campos separados e incomunicáveis. Contudo, vale acatar, nesse ponto, a firme conclusão de Eros Grau ao pontuar que “família, sociedade civil e Estado são manifestações, que não anulam entre si manifestações de uma mesma realidade, a realidade do homem associando-se a outros homens”.⁴ Igual conclusão é encontrada na obra de Holmes e Sustain ao afirmarem ser impossível a distinção rígida entre Estado e mercado, pois uma entidade não existirá sem a outra.⁵

Impende notar, primeiramente, que o modelo de constituição econômica surge no início do século passado, mais precisamente na Constituição mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar, de 1919. A expressão *Constituição Econômica* foi cunhada pelos autores alemães, dando base para a ação do Estado na vida econômica.⁶

O constitucionalismo clássico, manifestado nas constituições de cunho eminentemente liberal dos séculos XVIII e XIX, descarta do elemento econômico, uma vez que sua preocupação é com o elemento “político”,⁷ comportando-se de acordo com o modelo constitucional de duas dimensões, a saber: a organização dos Poderes; e a declaração dos direitos e garantias individuais.⁸ Assim, observa-se que as Constituições da primeira geração do constitucionalismo não contêm normas destinadas a disciplinar a atividade econômica, mesmo porque essa omissão se amolda perfeitamente ao pensamento econômico liberal,⁹ reinante à época.

Como explica Eros Grau, as Constituições liberais não necessitavam conter explicitamente normas que compusessem uma ordem econômica constitucional, vez que a ordem econômica existente no mundo do *ser* não merecia reparos. Assim, prossegue Eros Grau, “bastava o que definido, constitucionalmente, em relação à propriedade privada e à liberdade contratual, ao quanto, não obstante, acrescentavam-se umas poucas outras disposições veiculadas no nível

³ CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. p. 69-71.

⁴ GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 21.

⁵ HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. *O custo dos Direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 53.

⁶ NUSDEO, F. *Curso de Economia*: introdução ao Direito Econômico. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 202.

⁷ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 377.

⁸ HORTA, R. M. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 250.

⁹ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 378.

infraconstitucional, conformadoras do capitalismo concorrencial, para que se tivesse composta a normatividade da ordem econômica liberal”.¹⁰

Por certo isso não significa que antes das Constituições do século XX não houvesse qualquer menção à matéria econômica. Sobre o tema, constata Machado Horta que “no constitucionalismo clássico iremos recolher, aqui e ali, fragmentos de normas, que mais tarde passaram a integrar o conjunto sistemático da ordem econômica das Constituições contemporâneas”.¹¹ Assim, percebe-se o tratamento fragmentário das questões sociais e econômicas, diferentemente das modernas Constituições, nas quais se encontra presente um conjunto de normas, disposto numa determinada ordem.

O que efetivamente não se identifica nas Constituições de então é a concepção de ordem, de sistema voltado a regular a atividade econômica. Sobre isso, assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho que nas Constituições clássicas, especialmente nas declarações de direitos que as acompanhavam ou precediam, se observa a presença de normas de repercussão econômica como, por exemplo, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a partir da qual a Constituição francesa de 1791 se propõe a garantir o direito de propriedade.¹² Vislumbra-se a presença de normas de cunho econômico, porém de forma esparsa e assistemática, inexistindo uma ordem constitucional econômica propriamente dita, que surge somente com a adoção da concepção de Constituição Econômica, numa atuação manifestamente intervencionista do Estado, em diversas áreas, mormente na política fiscal e econômica.

No mesmo sentido, anota Eros Grau que, mesmo no capitalismo liberal, a penetração do Estado na esfera econômica se faz sentir. Exemplifica indicando o monopólio estatal da emissão da moeda, a consagração do poder de polícia, as codificações e a ampliação do escopo dos serviços públicos, assumindo nitidamente o papel de agente regulador da economia. E arremata sentenciando que “a própria constituição do modo de produção capitalista dependeu da ação estatal. Em outros termos, não existiria capitalismo sem que o Estado cumprisse a sua parte, desenvolvendo vigorosa atividade econômica, no campo dos serviços públicos”.¹³

Cumprir lembrar que o papel do Estado na atuação sobre o domínio econômico sofreu significativa alteração a partir do momento em que assume para si o planejamento e a regulação da economia, em prática nitidamente intervencionista. Isso se deu a partir do limiar do século XX, especialmente no final da Primeira Guerra Mundial, e trouxe consigo a concepção de *Constituição Programa*, na qual

¹⁰ GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 71.

¹¹ HORTA, R. M. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 249.

¹² FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 378.

¹³ GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 25.

se encontra inserta a concepção de *Constituição Econômica*. Nesse contexto, assinala Elali que a elaboração das Constituições passou a observar algumas características comuns: declaração de direitos sociais, valorização da isonomia, além da proteção dos direitos individuais tradicionalmente tutelados. Nota-se, então, que a Constituição, como um todo, passou a dedicar especial atenção ao fenômeno econômico.¹⁴

Com isso, insta ressaltar que se há de realizar um juízo de ponderação entre valores e princípios das diversas ordens, no afã de se alcançar uma harmonização na exegese de determinadas situações que se embasam em mais de uma ordem constitucional, tangenciando, não raras vezes, aspectos da chamada Constituição Política e da Constituição Econômica.

3 Contornos teóricos da Constituição Econômica e da ordem econômica

Iniciando esse tópico, vale transcrever conceito da lavra de Vital Moreira, que define Constituição Econômica como “o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e, constituem, por isso mesmo uma determinada ordem econômica”.¹⁵ Na mesma vertente, o também doutrinador lusitano Sousa Franco pontua ser a Constituição Econômica aquela formada pelo ordenamento essencial da atividade econômica, contendo princípios e normas essenciais ordenadoras da economia, dos quais decorrem sistematicamente as restantes normas da ordem jurídica da economia.¹⁶

De tais definições se pode inferir que a Constituição Econômica guarda estreito vínculo com a chamada ordem econômica.¹⁷ Ao chamar a atenção para a ambiguidade da expressão ordem econômica, Eros Grau sustenta que essa expressão deve ser usada para referir a uma parcela da ordem jurídica.¹⁸ Desse modo, ela pode ser descrita como conjunto de princípios jurídicos de conformação do processo

¹⁴ ELALI, A. *Tributação e regulação econômica*. São Paulo: APET/MP Editora, 2007. p. 35.

¹⁵ MOREIRA, V. *Economia e Constituição: para o conceito de constituição econômica*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979. p. 41.

¹⁶ FRANCO, A. L. S. *Noções de Direito da Economia*. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1982-1983. v. I. p. 91.

¹⁷ CORREA, L. A.; CLARK, G.; RICEPUTI, M. Constituição econômica, desenvolvimento e a institucionalização do princípio do pleno emprego: uma abordagem à luz da teoria da eletividade de Claus Offe. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 67-92, set./dez. 2017; POMPEU, G. M.; PONTES, R. O. de. O princípio da democracia econômica e social e a Constituição brasileira de 1988. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 230-256, maio/ago. 2017.

¹⁸ GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 59.

econômico, desde uma visão macrojurídica, conformação que se opera mediante o condicionamento da atividade econômica a determinados fins políticos do Estado.¹⁹

No mesmo sentido, Leopoldino da Fonseca, após conceituar sistema e regime econômicos, vislumbra que a Constituição Econômica opera a conversão do regime econômico em ordem jurídico-econômica.²⁰ Assim, o regime, como organização econômica de um país, que se apresenta como conjunto coerente de estruturas, pode se converter num ordenamento jurídico, com princípios e regras, informadoras das normas que regularão as relações econômicas. Na esteira de Vital Moreira, a ordem econômica assume, nesse sentido, a ideia de ordem jurídica da economia.²¹

Partindo da proximidade dos conceitos de ordem econômica e de Constituição Econômica, Eros Grau sustenta a existência de uma ordem econômica (constitucional) formal, assim como de uma ordem econômica (constitucional) material, seguindo a mesma vertente da Constituição Econômica formal e da Constituição Econômica material.²²

Nesse assunto, importa assinalar, ainda que sumariamente, os conceitos material e formal de Constituição. Canotilho explica que a Constituição formal é entendida como ato escrito e solene, como fonte de Direito, criando normas jurídicas hierarquicamente superiores. Já a Constituição material é o conjunto de normas que regulam as estruturas do Estado e da sociedade em seus aspectos fundamentais, independentemente das fontes formais de que essas normas são oriundas.²³

Na seara da ordem constitucional econômica, pode-se vislumbrar a mesma concepção. Assim como na Constituição Política, é possível classificar a Constituição Econômica em formal e material. Nesse tema, lapidares as definições apresentadas pelo professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho; pondera o Catedrático da USP que a constituição econômica formal é o conjunto de normas que, incluídas na Constituição, escrita, formal do Estado, versam o econômico.²⁴ Assim, se as normas todas estiverem no texto constitucional, falar-se-á em Constituição Econômica formal.²⁵

Por outro lado, a Constituição Econômica em sentido material abrange todas as normas que definem os pontos fundamentais da organização econômica, estejam ou não incluídas no documento formal que é a Constituição escrita.²⁶ As normas jurídicas se caracterizam não pela forma, e sim pelo conteúdo, pela matéria. Nesse mesmo sentido, sinaliza Néilson Nazar que a Constituição Econômica é o conjunto de preceitos jurídicos que instituem determinada forma de organização da economia,

¹⁹ GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 68.

²⁰ FONSECA, J. B. L. da. *Direito Econômico*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 67-68.

²¹ MOREIRA, V. *A ordem jurídica do Capitalismo*. Coimbra: Centelha, 1973. p. 69-70.

²² GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 78.

²³ CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1987. p. 64.

²⁴ FERREIRA FILHO, M. G. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 6.

²⁵ ELALI, A. *Tributação e regulação econômica*. São Paulo: APET/MP Editora, 2007. p. 37.

²⁶ FERREIRA FILHO, M. G. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 7.

não se restringindo seu conteúdo ao texto constitucional, mas abrangendo todas as normas que regem o sistema.²⁷

Estabelecida essa primeira classificação a delinear a Constituição Econômica, entre formal e material, insta apreciar outro ponto assaz relevante para a correta compreensão da dimensão da ordem constitucional econômica no constitucionalismo hodierno.

A classificação que doravante se analisa é a da Constituição estatutária e da Constituição programática, sobretudo no campo econômico. Em apertada síntese, pode-se antecipar que a primeira, também denominada orgânica, somente define um estatuto do poder, enunciando competências e regulando os processos. Já a segunda, conhecida também como diretiva, ultrapassa a acepção clássica de instrumento de governo, passando a enunciar diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade.²⁸

Pode-se visualizar, pois, que a ordem constitucional econômica rege as relações econômicas sob dois distintos prismas: a ordem jurídico-econômica aceita e acolhe o regime econômico existente, adotando-o como base de toda a organização que a norma implanta; a ordem jurídico-econômica procura criar um novo regime econômico, o que justificaria o grande número de normas programáticas existentes nas constituições modernas.²⁹ No primeiro prisma, se percebe que a ordem econômica, como parcela da ordem jurídica, somente recebe aquela praticada no mundo real, enquanto, na segunda acepção, passa-se à implementação de políticas públicas, visando à criação de uma nova ordem, de uma nova realidade. Nessa segunda, vislumbra-se a ideia de Constituição programática ou diretiva.

Nesse mesmo sentido, Eros Grau se refere a

[...] uma Constituição Econômica estatutária – que estatui, definindo os estatutos da propriedade dos meios de produção, dos agentes econômicos, do trabalho, da coordenação da economia, das organizações do capital e do trabalho – e uma Constituição Econômica diretiva (ou programática – que define o quadro de diretrizes das políticas públicas, coerentes com determinados objetivos também por ela enunciados).³⁰

Dessa definição se infere que a Constituição diretiva ou programática colima realizar objetivos, metas, planos, no afã de se alcançar uma nova ordem, advinda da implementação dos fins de uma dada política econômica enunciada.³¹

²⁷ NAZAR, N. *Direito Econômico*. Bauru: Edipro, 2004. p. 40.

²⁸ GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 75.

²⁹ FONSECA, J. B. L. da. *Direito Econômico*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 69.

³⁰ GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 78.

³¹ GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 75.

Cabe assinalar a tendência hodierna de se rever a denominada Constituição dirigente. Os debates acerca da chamada morte dessa teoria assumem grande relevância no estudo do Direito Constitucional atual.³² O próprio Canotilho, maior mentor do dirigismo constitucional, por meio de sua tese de doutorado,³³ tem sustentado a necessidade da preservação de um conteúdo mínimo capaz de vincular o legislador, sinalizando a substituição de um direito autoritariamente dirigente, porém ineficaz, por outras fórmulas que permitam reforçar a cooperação.³⁴ O constitucionalista português vem reiteradamente apresentando argumentos dessa revisão, como se observa no prefácio da segunda edição de sua obra de referência,³⁵ sustentando que as Constituições dirigentes, entendidas como Constituições programático-estatais, ergueram o Estado a “homem de direção” exclusiva (ou quase exclusiva) da sociedade e converteram o Direito em instrumento funcional dessa direção, desconhecendo o alto grau de diferenciação da estatalidade pluralisticamente organizada.³⁶

Ainda que se considere essa revisão do dirigismo, a tributação se apresenta como forma de atuação estatal na economia, aparecendo, consoante se observa a seguir, como forma de intervenção estatal por indução.

4 Tributação e ordem constitucional econômica

A análise de institutos, conceitos e normas tributárias guarda inegável liame com a apreciação de fundamentos e princípios também da ordem constitucional econômica. Esse liame entre *tributação* e *economia* faz com que a concepção liberal de *neutralidade tributária* fique adstrita ao campo teórico. Na realidade, mesmo com características de Estados liberais ou neoliberais, vislumbra-se o uso – ainda que moderado – do tributo como elemento indutor da economia, materializando a intervenção estatal na seara econômica. Visualiza-se, então, que todo tributo termina por dialogar tanto com a conjuntura econômica (no campo de ser) quanto com a ordem econômica (na quadra do dever-ser).

Desenvolvendo especificamente o tema da interpretação e da aplicação das normas da chamada *Constituição Econômica*, assevera Machado Horta que a ordem

³² OLIVEIRA, J. N. M. de (org.). *Canotilho e a Constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

³³ CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

³⁴ CANOTILHO, J. J. G. Rever ou romper com a Constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 15, 1998. p. 15.

³⁵ CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

³⁶ CANOTILHO, J. J. G. *“Brançosos” e interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008. p. 107.

econômica e financeira não é uma ilha normativa apartada, mas sim fragmento da Constituição, uma parte do todo constitucional, e nele se insere. Indica, por conseguinte, que “a interpretação, a aplicação e a execução dos preceitos que a compõem reclamam o ajustamento permanente das regras de Ordem Econômica e Financeira às disposições do texto constitucional que se espraiam nas outras partes da Constituição”.³⁷ Com isso, conclui-se que a interpretação dos valores, dos princípios e das normas da ordem constitucional econômica deve, portanto, guardar harmonia com as opções políticas fundamentais, adotadas pelo Estado. Dessa forma, um determinado tributo deve estar harmonizado com as prescrições relativas à ordem econômica, que, tendo diversos e contrastantes princípios, demanda uma exegese de ponderação, não podendo perder de mira as opções fundamentais da Constituição. Por exemplo, a legislação referente à tributação sobre o consumo deve levar em conta, além das conhecidas limitações constitucionais ao poder de tributar, os fundamentos, fins e princípios da ordem econômica, sem descuidar dos princípios fundamentais regedores do Texto Constitucional.

Com isso, uma norma tributária indutora, como um incentivo fiscal, deve, em primeiro plano, obediência aos valores constitucionais tributários de segurança e de justiça. Ademais, é mister que tal incentivo seja adequado aos fundamentos e à finalidade da ordem econômica, e que, por fim, se realize um juízo de ponderação entre princípios constitucionais econômicos – por exemplo, entre a livre concorrência e a diminuição das desigualdades regionais –, no afã de se escolher, naquele caso, qual o que tem mais peso, tudo isso sob a luz perene e forte dos princípios fundamentais, estabelecidos no Título I da Constituição de 1988. Relewa assinalar, que tal ponderação não significa dar prevalência a um princípio afastando absolutamente os demais, mas, sim, reconhecendo influências recíprocas, numa conjunção de fatores a serem considerados.

De pronto, cabe adotar como premissa do que se desenvolve nos próximos tópicos a percuciente lição de Luís Eduardo Schoueri quando aduz que, “se dentre as formas de atuação estatal sobressai a tributação, parece coerente a conclusão de que normas tributárias indutoras, longe de serem uma exceção, surgem em obediência ao preceito constitucional da atuação positiva do Estado”.³⁸ Com isso, pode-se visualizar claramente que a tributação deve ser coerente com a ordem econômica, num permanente e profícuo diálogo interdisciplinar.

³⁷ HORTA, R. M. Constituição e ordem econômica e financeira. *Revista de Informação Legislativa*, ano 28, n. 111, p. 20, jul./set. 1991.

³⁸ SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 87.

Nessa quadra, a tributação, ao influenciar e ao sofrer influência direta da conjuntura econômica, deve obedecer não apenas os princípios plasmados na ordem tributária, como também aqueles esculpidos na ordem constitucional econômica.

Importa também, ainda que rapidamente, analisar as formas de atuação estatal na seara econômica. Nesse ponto, pode-se visualizar a forma direta e a forma indireta de intervenção estatal. Eros Grau chama a atuação direta de ação de intervenção *no* domínio econômico, em contraste com a forma indireta, que seria a intervenção *sobre* o domínio econômico.³⁹

Na forma direta, o Estado assume o papel de agente econômico no mesmo nível do agente econômico privado.⁴⁰ Atua, então, como “*empresário*, comprometendo-se com a atividade produtiva quer sob forma de *empresa pública* quer sob o de *sociedade de economia mista*. Sob estas duas formas, pode atuar em *regime concorrencial*, equiparando-se a empresas privadas ou em *regime monopolístico*”.⁴¹

Segundo Eros Grau, essa modalidade de intervenção pode se dar por absorção ou por participação. Na primeira, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção, atuando em regime de monopólio, enquanto na segunda assume o controle de parcela dos meios de produção, atuando em regime de competição com as empresas privadas.⁴²

Com efeito, a forma direta de intervenção, notadamente a que se realiza em regime monopolístico, tem sido abandonada, num contínuo e progressivo processo de desestatização da economia, notado por Luís Roberto Barroso ao apontar as seguintes alterações implementadas no modelo de Estado brasileiro, a saber: i) a extinção de restrições ao capital estrangeiro; ii) a flexibilização dos monopólios estatais; iii) as privatizações; iv) as parcerias com a iniciativa privada.⁴³

Por outro lado, a intervenção indireta, denominada por Eros Grau como intervenção *sobre* o domínio econômico, se realiza quando o Estado atua como agente regulador da atividade econômica em sentido estrito.⁴⁴ Tal função reguladora pode se dar, na esteira da classificação do mencionado autor, por direção ou por indução.

No caso da intervenção por direção há a presença de comandos imperativos, dotados de cogência, impositivos de certos comportamentos a serem necessariamente cumpridos pelos agentes que atuam no campo da atividade econômica em

³⁹ GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 143.

⁴⁰ SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 41.

⁴¹ FONSECA, J. B. L. da. *Direito Econômico*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 207.

⁴² GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 143.

⁴³ BARROSO, L. R. Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: FIGUEIREDO, M. (org.). *Direito e regulação no Brasil e nos EUA*. São Paulo: Malheiros; Fundação Armando Álvares Penteado, 2004. p. 89-91.

⁴⁴ GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 143.

sentido estrito. Exemplo clássico é o do controle de preços, com tabelamentos e congelamentos.⁴⁵

Já na intervenção por indução, as normas não são cogentes, mas, sim, dispositivas, atuando o Estado de acordo com as leis que regem os mercados. Nesse sentido, lapidar a lição de Luís Eduardo Schoueri ao aduzir que o agente econômico recebe estímulos e desestímulos que o levam a decidir pelo caminho proposto pelo legislador. Há, então, a possibilidade de mais de um caminho.⁴⁶ Assim, em vez de, por exemplo, proibir uma conduta, tornando-a ilícita, o legislador pode induzir o agente econômico a não realizá-la sem que se considere a sua realização um ilícito, ensejador da correspondente sanção. Há, desse modo, a alternativa de se realizar ou não a conduta indesejada.

De igual forma, se a indução se manifestar em termos positivos, a sanção é então substituída pelo convite; estímulos e incentivos são oferecidos, cabendo ao destinatário da norma a alternativa de deixar-se seduzir ou não pela “oferta”. Sinaliza, pois, Eros Grau que se penetra aí no universo do Direito premial.⁴⁷ Com o crescimento da intervenção estatal na economia, a sanção-castigo é paulatinamente substituída pela sanção-premial,⁴⁸ assunto a ser retomado no tópico subsequente sobre a eficácia indutora das normas tributárias.

Observa-se, portanto, que as normas indutoras, diferentemente das normas de direção, não impõem um único comportamento. Assim, a distinção entre normas de direção e de indução, do ponto de vista jurídico, se assenta a partir do grau de liberdade do administrado.⁴⁹ Os agentes econômicos têm a liberdade de aderir ou não ao comportamento estimulado pela Administração, sendo a não adesão não considerada como um ilícito, porque o agente tem “como escolher praticar ou não o comportamento, a partir de uma ponderação de interesses e valores”.⁵⁰

Relevante aspecto é o liame da intervenção por indução com o mercado. Nesse ponto, sentencia Schoueri que tal modalidade de intervenção, longe de afastar o mercado, o pressupõe. Sustenta que “no lugar da decisão política, privilegia-se o mercado como centro decisório, para determinar quem vai produzir (ou consumir) e quanto será produzido (ou consumido)”. Assaz pertinente para o presente capítulo da pesquisa, no qual se aborda o liame entre a tributação sobre o consumo e a indução econômica, é o exemplo utilizado pelo autor ao indicar que, quando se cogita o instrumento tributário como meio de internalizar as chamadas

⁴⁵ GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 144.

⁴⁶ SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 44.

⁴⁷ GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 145.

⁴⁸ ELALI, A. *Tributação e regulação econômica*. São Paulo: APET/MP Editora, 2007. p. 114-115.

⁴⁹ SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 46.

⁵⁰ ELALI, A. *Tributação e regulação econômica*. São Paulo: APET/MP Editora, 2007. p. 105.

“externalidades”, se transfere ao mercado, por meio do mecanismo de preço, aqueles custos, cabendo aos produtores e consumidores decidir sobre o sucesso ou o fracasso de um produto.⁵¹

Por tais ponderações, vê-se que a utilização da eficácia indutora das normas tributárias, nada obstante ser uma forma de intervenção do Estado no campo econômico, confere ao agente econômico plena liberdade de adotar os estímulos ou desestímulos nelas insertas, regulando e fomentando o mercado, pelo que de suma importância para o desenvolvimento econômico colimado pela ordem econômica adotada no Texto Constitucional pátrio.

5 Extrafiscalidade e indução: a tributação e a implementação de políticas públicas

No chamado Estado social, o ato de governar envolve planejamento,⁵² com o estabelecimento de políticas públicas em diversas áreas. Nesse contexto, sintetiza Bercovici que, com o Estado social, o “*government by policies* vai além do mero *government by law* do liberalismo”.⁵³ Visualiza-se, portanto, a presença de políticas públicas em diversas áreas da vida social, ensejando a consecução de tais políticas a expansão do Estado Econômico, conduzindo à superação da neutralidade econômica, bastante difundida no liberalismo. Governar por políticas públicas envolve mais intervenção estatal na economia, seja por direção, seja por indução.

Maria Paula Dallari Bucci enfoca as políticas públicas em seu caráter dinâmico, caracterizando-as como *direito em ação*:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de

⁵¹ SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 44.

⁵² CASIMIRO, L. M. S. M.; MORAES, F. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017; CASIMIRO, L. M. S. M. de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 4, n. 1, p. 7-21, ene./jun. 2017.

⁵³ BERCOVICI, G. A Constituição e o papel do Estado no domínio econômico. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 2, p. 119, 2002.

prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.⁵⁴

Trata-se, enfim, de ações governamentais processualmente estruturadas e juridicamente reguladas, em diversos níveis, com o envolvimento de diversos atores e instituições, por meio da utilização de variados métodos e estratégias. No que se refere ao enfoque jurídico, convém destacar que o tema ganhou novo e decisivo realce com o advento e desenvolvimento do Estado Social,⁵⁵ notadamente em razão de sua importância para a plena eficácia dos direitos fundamentais sociais.⁵⁶ A concretização dos direitos sociais é condição propícia para o robustecimento da *abordagem de direito e políticas públicas* que, entretanto, com ela (a concretização) não se confunde, e nem a ela se resume.⁵⁷ A abordagem tem como objeto de interesse principal os diversos meios de organização para o atingimento de fins, ambos estabelecidos em diferentes graus de juridicidade, por entender que:

[...] no campo das políticas públicas, não é indiferente ou aleatória para o Estado a escolha dos caminhos e arranjos adotados para a concretização da decisão política. Ao contrário: trata-se do resultado de um esforço intencional e consciente no qual normas, processos, atores e instituições jurídicas desempenham um papel mais relevante do que, à primeira vista, pode parecer, inclusive aos olhos dos próprios juristas.⁵⁸

⁵⁴ BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

⁵⁵ FORNS I FERNÁNDEZ, M. V. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.

⁵⁶ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. La cláusula del Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales sociales. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 2, n. 1, p. 155-183, ene./jun. 2015; HACHEM, D. W. Mínimo existencial y derechos económicos y sociales: distinciones y puntos de contacto a la luz de la doctrina y jurisprudencia brasileñas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 1, p. 93-138, ene./jun. 2014.

⁵⁷ CARVALHO, O. F. de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019.

⁵⁸ BUCCI, M. P. D.; COUTINHO, D. R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, P. S. B. (org.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-340. p. 339. Os autores identificam as funções do direito nas políticas públicas: "Em primeiro lugar, embora uma política pública não se confunda com o aparato jurídico que a estrutura, compreender os papéis do direito nas políticas públicas não é uma tarefa simples. O direito está nelas amalgamado e pode cumprir distintas funções: i) determinar normativamente os objetivos a serem perseguidos; ii) apontar, mesmo que de forma ampla, os instrumentos a serem utilizados para alcançá-los; iii) criar canais de participação social e legitimação democrática; e iv) estruturar arranjos institucionais voltados à coordenação de processos e à atribuição de tarefas e responsabilidades aos agentes em tais políticas envolvidas. Por isso, além de dar forma e norte às políticas públicas, o direito também é delas constitutivo e central em seu funcionamento, avaliação, aperfeiçoamento e substituição" (id.).

Em recorte bem mais restrito, políticas públicas podem ser encaradas como conjunto de processos juridicamente regulados voltados ao desempenho de atividades normativamente atribuídas à Administração Pública. Nessa acepção *objetiva*, a expressão Administração Pública abrange o exercício das múltiplas atividades que compõem a função administrativa estatal, na forma como estruturada no ordenamento, sendo o fomento a atividade que abrange os instrumentos e técnicas de que se vale a Administração para estimular as atividades econômicas e sociais da iniciativa privada para atingir objetivos ligados ao interesse público. O Estado, dessa forma, se vale de políticas públicas como instrumentos para o exercício de suas variadas atribuições (integrantes do conjunto que se conhece como *Administração Pública em sentido objetivo*). Políticas públicas, nesse recorte, aparecem como meio, método ou ferramenta de organização e estruturação para alcance de determinados fins. A abordagem desses diversos processos e meios de organização, juridicamente regulados em maior ou menor intensidade, costuma ser feita por meio da *metodologia do ciclo de políticas públicas*.

Klaus Frey disseca as grandes etapas de formulação, implementação e controle nas seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.⁵⁹ No ciclo proposto, a fase de *elaboração de programas e decisão* implica identificar e escolher alternativas, avaliando opções e estratégias, após a introdução do problema na pauta da Administração Pública. Os variados instrumentos tributários aparecem como ferramentas ou estratégias juridicamente reguladas, utilizadas para a consecução das finalidades específicas encartadas em determinada política pública. Nas diversas etapas que compõem o ciclo das políticas públicas, o planejamento é essencial e regulado normativamente de forma intensa, condicionando inclusive a identificação e escolha – decisão – dentre as várias alternativas existentes.

Analisando a área de estudos de políticas públicas no Brasil, após o advento da Constituição da República de 1988, Maria Paula Dallari Bucci,⁶⁰ identifica duas leituras em tensão na doutrina: a primeira enfoca políticas públicas como desdobramentos da concepção de Estado Social contida na dimensão progressista da Constituição, instrumentos na concretização das promessas trazidas pela Constituição dirigente, congregando a ideologia democrática e inclusiva da nova Carta; a segunda, por outro lado, ao focar a despolitização das políticas públicas, as enxerga como expedientes técnicos para problemas eminentemente políticos,

⁵⁹ FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

⁶⁰ BUCCI, M. P. D. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

isto é, condicionados pelo exercício do poder. Essa segunda leitura é feita por autores que analisam a reforma da Constituição econômica como uma primazia da economia de mercado sobre a autoridade governamental, condicionando decisões políticas e jurídicas.

Em qualquer das leituras, observa-se a rejeição da neutralidade absoluta dos tributos,⁶¹ indicando os doutrinadores que hoje não há tributo que, de certa forma, não se preste a alguma finalidade extrafiscal.⁶² Assim, os tributos, além da sua função de fonte de recursos para atender às despesas do Estado, assumem relevante papel de agentes do intervencionismo estatal na economia, de instrumentos de política econômica.⁶³

O Direito Tributário passa, então, a ser entendido também como um instrumento de efetivação das políticas públicas.⁶⁴ Importa notar, por conseguinte, que a extrafiscalidade, a utilização do tributo como mecanismo de regulação das atividades desenvolvidas pela iniciativa privada, assume um protagonismo no sistema atual “porquanto muitas vezes a direção dos comportamentos econômicos e sociais se mostra inadequada e ineficiente, sendo substituída pela indução, por estímulos e/ou agravamentos de natureza fiscal, inclusive a prevenção de comportamentos ilícitos”.⁶⁵

Preliminarmente, importa apresentar, ao menos no campo teórico, a distinção entre extrafiscalidade e indução, apresentando-se a primeira como mais abrangente do que a segunda, pelo que pontua Martha Leão no sentido de que as normas tributárias indutoras não exauram a temática da extrafiscalidade.⁶⁶ Com efeito, a extrafiscalidade se revela no “emprego deliberado do instrumento tributário para finalidades não financeiras, mas regulatórias de comportamentos sociais, em matéria econômica, social e política”.⁶⁷

Nesse aspecto genérico, percebe-se a presença de normas que, além da função indutora, vale dizer, de regulação estatal na economia, apresentam razões não fiscais, porém desvinculadas do impulsionamento econômico por parte do Estado.⁶⁸ Alerta Walter Barbosa Correa que em geral se cuida da extrafiscalidade no capítulo

⁶¹ PIRES, A. R. Incentivos fiscais e o desenvolvimento econômico. In: SCHOUERI, L. E. (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. v. II. p. 1.110.

⁶² ATALIBA, G. *Sistema Constitucional Tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 156.

⁶³ MÉLEGA, L. O poder de tributar e o poder de regular. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 7/8, 1987/1988.

⁶⁴ BOMFIM, D. *Tributação e livre concorrência*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 130.

⁶⁵ ELALI, A. *Tributação e regulação econômica*. São Paulo: APET/MP Editora, 2007. p. 102.

⁶⁶ LEÃO, M. T. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. (Série Doutrina Tributária, v. XVI).

⁶⁷ ATALIBA, G. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 151.

⁶⁸ SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 32.

referente aos fins econômicos do tributo, mas essa análise seria incompleta.⁶⁹ Assim, pode-se afirmar que a tributação extrafiscal não colima somente estimular ou desestimular comportamentos na seara econômica, mas, também, nas quadras social e política. A norma tributária indutora, por seu turno, fica circunscrita à atuação estatal, por intermédio da política tributária, na ordem econômica.

Apresentado este primeiro aspecto, urge delinear brevemente as funções dos tributos. Tradicionalmente, eles são classificados, segundo as suas funções, em fiscal, extrafiscal e parafiscal, sendo o objetivo principal do primeiro a arrecadação; do segundo, a interferência no domínio econômico ou social; e do último, “o custeio de atividades que, em princípio, não integram as funções próprias do Estado, mas que este desenvolve através de entidades específicas”.⁷⁰ Para o tema que ora se desenvolve, basta uma vertical e sumária distinção entre a fiscalidade e a extrafiscalidade, para, em seguida, analisar as principais características desta última.

A tributação meramente fiscal, neutra, com escopo único de arrecadar, não passa de uma concepção idealizada, uma vez que todo tributo, em maior ou menor grau, termina por influenciar as decisões dos agentes econômicos. Por outro lado, não se pode perder de mira que também os impostos regulatórios têm uma função de gerar receitas,⁷¹ ainda que não prevalente. Percebe-se, numa primeira aproximação, inexistirem uma extrafiscalidade e uma fiscalidade pura,⁷² havendo, como percebe Walter Barbosa Correa, uma “zona cinzenta” a separar a extrafiscalidade da tributação, bem como há casos que se poderiam denominar de “área mista”, nos quais ambas coexistem de forma marcante.⁷³ Vislumbra-se, pois, que as funções arrecadatórias e indutoras não se contrapõem, mas, sim, se complementam.

Ainda, digna de nota é a questão do próprio paradigma da função fiscal. Neste tema, calha trazer a lume a arguta percepção de Paulo Victor Vieira da Rocha. Parte o aludido autor do seguinte questionamento:

[...] o paradigma da função fiscal é a arrecadação de receitas para fazer face às despesas gerais do Estado ou a repartição do ônus de cada tributo equitativamente de acordo com o critério de comparação

⁶⁹ CORREA, W. B. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo: Ventivegna, 1964. p. 46.

⁷⁰ MACHADO, H. de B. *Curso de Direito Tributário*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 88.

⁷¹ VOGEL, K. Tributos regulatórios e garantia da propriedade no Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. In: MACHADO, B. (coord.). *Direito Tributário: estudos em homenagem a Ruy Barbosa Nogueira*. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 548.

⁷² LEÃO, M. T. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. (Série Doutrina Tributária, v. XVI).

⁷³ CORREA, W. B. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo: Bentivegna, 1964. p. 60.

inerente à própria justificativa do tributo (por exemplo, capacidade contributiva no caso dos impostos e equivalência no caso das taxas)?⁷⁴

A resposta encontrada pelo autor é a de que “a função fiscal das normas tributárias se cumpre, não com a maior arrecadação possível, mas sim com a repartição de encargos o mais próxima possível de comparação que sejam derivados da própria justificativa ética e política de cada espécie tributária”.⁷⁵ A fiscalidade se encontra, então, ligada não tanto à arrecadação pura e simples, retirando a riqueza do setor privado e passando para o Estado, mas, sobretudo, à partilha do ônus tributário pela sociedade, levando-se em consideração um critério objetivo de comparação a justificar a existência do próprio tributo.

Cumprir reiterar que a extrafiscalidade é o emprego dos instrumentos tributários, por quem os têm à disposição, com objetivos não fiscais, mas ordinatórios.⁷⁶ Enquanto na fiscalidade o objetivo precípua é o ingresso de receitas para o financiamento das despesas públicas, repartindo, como salientado, o ônus do tributo pela sociedade, de forma equitativa, na extrafiscalidade se observa a intervenção nos domínios econômico e social, ou seja, é o uso do tributo como indutor de políticas públicas.⁷⁷ Neste tema, lapidar é a lição de Walter Barbosa Correa ao apresentar três elementos a despontar de modo marcante no fim colimado pelo fenômeno da extrafiscalidade, a saber: i) estimular o comportamento das pessoas; ii) provocar conscientemente este estímulo; iii) não visar, fundamentalmente, à arrecadação de bens.⁷⁸

Vê-se, pois, que na tributação extrafiscal é necessário que haja o incentivo a um determinado comportamento do contribuinte, que esse estímulo seja provocado conscientemente pelo legislador e que não seja buscada precipuamente a arrecadação. Dessa forma, quando o legislador deseja determinado comportamento, por exemplo, a produção de certo produto, em determinado local, a indução ao seu consumo por parcela da sociedade, sem se importar tanto com a receita a ser auferida, mesmo porque pode acontecer de que ela diminua ou até inexista, estamos diante de uma norma nitidamente indutora, cuja extrafiscalidade salta aos olhos. Cumprir esclarecer que a finalidade extrafiscal não se confunde com a intenção

⁷⁴ ROCHA, P. V. V. da. Fiscalidade e extrafiscalidade: uma análise crítica da classificação funcional das normas tributárias. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 32, 2014. p. 259.

⁷⁵ ROCHA, P. V. V. da. Fiscalidade e extrafiscalidade: uma análise crítica da classificação funcional das normas tributárias. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 32, 2014. p. 260.

⁷⁶ ATALIBA, G. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 150.

⁷⁷ HACHEM, D. W.; KALIL, G. A. de A. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.

⁷⁸ CORREA, W. B. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo: Bentivegna, 1964. p. 48.

do legislador histórico, o que geraria um subjetivismo envolto na intenção de um dado legislador, mas, sim, consubstanciada na própria vontade objetivada na lei.⁷⁹

É o que pode acontecer, por exemplo, com uma tributação diferenciada na compra de bicicletas, em que se objetiva a proliferação desse meio de transporte como alternativa ao caos existente no trânsito. Há, aqui, claro estímulo premeditado para o consumo de um determinado bem. Por outro lado, pode haver o desestímulo do consumo de bens, como na tributação mais onerosa sobre veículos que emitam maiores níveis de produtos poluentes, numa nítida proteção ao meio ambiente.

Enfim, pondera Ataliba que na extrafiscalidade o legislador não só se despreocupa da receita decorrente do tributo, como quer que ela não se realize.⁸⁰ Percebe igualmente Walter Correa que algumas vezes o tributo não é criado para a obtenção de recursos, havendo um objetivo oposto àquele, visando à intervenção no comportamento das pessoas.⁸¹ Importa notar que o objetivo normal do tributo é proporcionar a arrecadação, segundo um critério de justiça. Contudo, cumpre reiterar que na extrafiscalidade vislumbra-se, muitas vezes, “uma ‘não tributação’ proposital e qualificada pelo resultado, que se apresenta num contexto que o normal e o ordinário é a cobrança do tributo”.⁸² Essa não tributação proposital e qualificada, não raras vezes, coincide com uma determinada política pública adotada pelo Estado, seja na seara econômica, seja no campo social.

6 Normas tributárias extrafiscais: regime jurídico de Direito Tributário ou de Direito Econômico?

Insta notar ainda que, pelo que se observa dos tópicos anteriores, as normas extrafiscais se situam entre o Direito Tributário e o Direito Econômico. Cumpre indagar, pois, se o regime jurídico a ser observado seria o da ordem tributária ou o da ordem econômica. As normas tributárias indutoras, por se apresentarem como forma de intervenção estatal no domínio econômico, estariam sob o regime da ordem econômica ou se sujeitariam às limitações próprias do Direito Tributário?

Nesse aspecto, leciona Ataliba que a norma extrafiscal, embora materialmente tributária, não é serviente de escopo tributário, mas de outra finalidade,⁸³ que envolve regular comportamentos nos setores econômico, social, político etc., e tem, por vezes, como ressaltado, objetivo visceralmente oposto ao de arrecadar. Entre tais

⁷⁹ LEÃO, M. T. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 34, 2015. p. 309.

⁸⁰ ATALIBA, G. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 151.

⁸¹ CORREA, W. B. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo: Bentivegna, 1964. p. 40.

⁸² CORREIA NETO, C. de B. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no Direito brasileiro*. São Paulo: Almedina Brasil, 2014. p. 25.

⁸³ ATALIBA, G. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 153.

finalidades se observa a interferência nas atividades econômicas, a realocação de recursos e a indução nas condutas dos contribuintes.⁸⁴

Schoueri relata que parte da doutrina aloca as normas tributárias indutoras fora do Direito Tributário. Para essa concepção, as normas intervencionistas não poderiam se valer da dignidade constitucional dos impostos, uma vez que não se enquadram como normas de tributação, mas como de intervenção no domínio econômico.⁸⁵ Tais normas não pertenceriam materialmente à seara do Direito Tributário, mas ao Direito Econômico, fugindo da rigidez das limitações ao poder de tributar e obedecendo aos valores, mais abertos e subjetivos, do sistema econômico.

Em crítica a esse entendimento, Geraldo Ataliba considera perigosa e irreal a tese da insubmissão da extrafiscalidade ao regime tributário, entendendo que a única peculiaridade que oferece está no acréscimo de uma perspectiva teleológica à hermenêutica de cada caso, o que poderia tornar a tarefa interpretativa um pouco mais complexa.⁸⁶ Assim, tanto a extrafiscalidade quanto a fiscalidade se submeteriam ao regime jurídico tributário, com a única distinção da tarefa interpretativa a ser desenvolvida na tributação com objetivo regulatório. Complementando tal raciocínio, aduz que não há distinção formal entre tributos fiscais e extrafiscais,⁸⁷ no que é acompanhado por Celso de Barros Correia Neto, que igualmente não visualiza diferença perceptível na forma ou estrutura dessas normas, asseverando, ademais, que quanto à finalidade convivem “em cada norma tributária um tanto de ambas as preocupações – arrecadação e intervenção –, seja no nível da finalidade visada, seja no da eficácia produzida”.⁸⁸ No mesmo diapasão, Klaus Vogel acentua que não seria surpresa se uma investigação científica acabasse de todo com a distinção entre objetivo regulatório e objetivo de receita, já que tal divisão não tem solidez como ponto de partida para um exame constitucional.⁸⁹

Por fim, arremata Ataliba que não pode a extrafiscalidade servir de invocação mágica que arrede o conjunto de restrições que constitui o regime jurídico tributário. Assinala que “entender de outra forma seria franquear perigosamente ao legislador ordinário as portas a um arbítrio ilimitado, atentatório do nosso regime

⁸⁴ CORREIA NETO, C. de B. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no Direito brasileiro*. São Paulo: Almedina Brasil, 2014. p. 77.

⁸⁵ SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 228-229.

⁸⁶ ATALIBA, G. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 156-157.

⁸⁷ ATALIBA, G. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 168.

⁸⁸ CORREIA NETO, C. de B. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no Direito brasileiro*. São Paulo: Almedina Brasil, 2014. p. 79-80.

⁸⁹ VOGEL, K. Tributos regulatórios e garantia da propriedade no Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. In: MACHADO, B. (coord.). *Direito Tributário: estudos em homenagem a Ruy Barbosa Nogueira*. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 548.

constitucional”.⁹⁰ Assim sendo, a indução econômica deve se harmonizar com os princípios norteadores da ordem tributária.

Predomina, portanto, na doutrina pátria, a convicção de que as normas tributárias indutoras seguem o regime jurídico tributário, mas sem descuidar do diálogo permanente com as normas plasmadas na ordem econômica, como vem sendo preconizado no curso deste trabalho. A esse respeito, sintetiza Schoueri que “as normas tributárias indutoras não deixam de conformar a hipótese de incidência de tributos e, como tal, sujeitam-se ao regime jurídico próprio destes. Ao mesmo tempo, tais normas constituem forma de intervenção do Estado no Domínio Econômico”.⁹¹

Amparado nessas lições, pontua André Elali que as normas tributárias indutoras devem se submeter aos princípios, aos valores e às normas específicas da tributação, ou seja, devem respeitar todas as características impostas pelo sistema tributário. Prossegue assinalando que, até pela noção de unidade do sistema jurídico, tais normas têm também que se sujeitar aos princípios constitucionais econômicos, que protegem a liberdade das atividades econômicas, o capital, o trabalho, a concorrência, o mercado, o consumidor, etc. Sintetiza argumentando que elas “devem servir para a busca da ordem econômica proposta pela Constituição Econômica, nunca contrariando o que objetiva o sistema, a ordem global”.⁹²

Por outro lado, não se pode perder de vista o caráter indutor de tal norma, a demandar obediência aos valores, aos princípios e às normas da ordem econômica. Com isso, o incentivo ou benefício fiscal, mesmo que almeje dar efetividade a princípios econômicos como o da diminuição das desigualdades regionais, não pode desconsiderar o fundamento básico da livre iniciativa e princípios econômicos como a livre concorrência, a defesa do consumidor, o tratamento favorecido a empresas de pequeno porte, entre outros.

Enfim, a extrafiscalidade, consubstanciada nas normas tributárias indutoras, não pode amesquinhar as limitações constitucionais ao poder de tributar, devendo render reverência aos princípios constitucionais tributários, assim como aos princípios que norteiam o regime econômico, de cunho regulamentar. A obediência a essa regra tem o condão de minimizar os conflitos ora existentes e que terminam por prejudicar a consolidação de um mercado uno, forte e competitivo. Além disso, a indução deve respeitar ao princípio da capacidade contributiva, ainda que se faça um juízo de ponderação com outras finalidades.

⁹⁰ ATALIBA, G. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 168.

⁹¹ SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 231.

⁹² ELALI, A. *Tributação e regulação econômica*. São Paulo: APET/MP Editora, 2007. p. 140.

7 Conclusão

Após passar por todos os fundamentos, conceitos, convicções e inquietações, o presente estudo pugna pela imprescindibilidade do uso da tributação extrafiscal como forma de atuação estatal por indução, tanto no campo econômico quanto nas questões sociais.

A construção do Estado Democrático de Direito, advindo do constitucionalismo contemporâneo, demanda o incremento da atuação estatal no domínio econômico, senão de forma direta, mas seguramente de maneira indireta, com especial intervenção por indução. Normas não cogentes com um conseqüente prêmio se revelam de curial relevância na edificação do Estado de Bem-estar Social.

Nesse contexto, percebe-se nitidamente a relevância de se utilizar do tributo com a função extrafiscal para que o Estado possa realizar as políticas públicas a que política e normativamente assumiu. Como visto, a extrafiscalidade ultrapassa a norma tributária indutora, podendo revelar a opção legislativa por norma tributária distributiva, ou seja, no afã de realizar a justiça social, consubstanciada na justiça redistributiva. Observa-se, portanto, ser relevante a indução econômica, porém não ser a única função da extrafiscalidade, já que essa serve para outras tantas atribuições assumidas pelo Estado ao criar e desenvolver políticas públicas.

Para realizar tal tarefa, o tributo, que se revela muito maior que a mera arrecadação de recursos, surgindo como indutor econômico e fomentador de políticas sociais, deve seguir o regime jurídico tributário que, todavia, atua de forma interdisciplinar com a regulação proposta na seara do Direito Econômico.

Eis as principais conclusões que se extraem do trabalho, que, mesmo sendo teórico e doutrinário, pretende não ser dogmático, abrindo-se a um permanente e profícuo debate. É o que se espera.

Referências

- ATALIBA, G. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- BARROSO, L. R. Apontamentos sobre as agências reguladoras. In: FIGUEIREDO, M. (org.). *Direito e regulação no Brasil e nos EUA*. São Paulo: Malheiros; Fundação Armando Álvares Penteado, 2004.
- BERCOVICI, G. A Constituição e o papel do Estado no domínio econômico. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 2, 2002.
- BOMFIM, D. *Tributação e livre concorrência*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BUCCI, M. P. D. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.
- BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

- BUCCI, M. P. D.; COUTINHO, D. R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, P. S. B. (org.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-340.
- CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1987.
- CARVALHO, O. F. de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019.
- CASIMIRO, L. M. S. M. de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 4, n. 1, p. 7-21, ene./jun. 2017.
- CASIMIRO, L. M. S. M.; MORAES, F. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.
- CORREA, L. A.; CLARK, G.; RICEPUTI, M. Constituição econômica, desenvolvimento e a institucionalização do princípio do pleno emprego: uma abordagem à luz da teoria da eletividade de Claus Offe. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 67-92, set./dez. 2017.
- CORREA, W. B. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo: Ventivegna, 1964.
- CORREIA NETO, C. de B. *O avesso do tributo*: incentivos e renúncias fiscais no Direito brasileiro. São Paulo: Almedina Brasil, 2014.
- ELALI, A. *Tributação e regulação econômica*. São Paulo: APET/MP Editora, 2007.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FONSECA, J. B. L. da. *Direito Econômico*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- FORNS I FERNÁNDEZ, M. V. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.
- FRANCO, A. L. S. *Noções de Direito da Economia*. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1982-1983. v. I.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.
- GRAU, E. R. G. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- HACHEM, D. W. Mínimo existencial y derechos económicos y sociales: distinciones y puntos de contacto a la luz de la doctrina y jurisprudencia brasileñas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 1, p. 93-138, ene./jun. 2014.
- HACHEM, D. W.; KALIL, G. A. de A. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.
- HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. *O custo dos Direitos*: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HORTA, R. M. Constituição e ordem econômica e financeira. *Revista de Informação Legislativa*, ano 28, n. 111, jul./set. 1991.

HORTA, R. M. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LEÃO, M. T. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. (Série Doutrina Tributária, v. XVI).

MACHADO, H. de B. *Curso de Direito Tributário*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MÉLEGA, L. O poder de tributar e o poder de regular. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 7/8, 1987/1988.

MOREIRA, V. *Economia e Constituição: para o conceito de constituição econômica*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979.

NAZAR, N. *Direito Econômico*. Bauru: Edipro, 2004.

NUSDEO, F. *Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, J. N. M. de (org.). *Canotilho e a Constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

PIRES, A. R. Incentivos fiscais e o desenvolvimento econômico. In: SCHOUERI, L. E. (coord.). *Direito Tributário – Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. v. II.

POMPEU, G. M.; PONTES, R. O. de. O princípio da democracia econômica e social e a Constituição brasileira de 1988. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 230-256, maio/ago. 2017.

ROCHA, P. V. V. da. Fiscalidade e extrafiscalidade: uma análise crítica da classificação funcional das normas tributárias. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 32, 2014.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. La cláusula del Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales sociales. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 2, n. 1, p. 155-183, ene./jun. 2015.

SCHOUERI, L. E. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

VOGEL, K. Tributos regulatórios e garantia da propriedade no Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. In: MACHADO, B. (coord.). *Direito Tributário: estudos em homenagem a Ruy Barbosa Nogueira*. São Paulo: Saraiva, 1984.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOTTA, Fabrício; FREITAS, Leonardo Buíssa; FREITAS, Gabriel Buíssa Ribeiro. Atuação estatal por indução: tributação extrafiscal como instrumento de efetivação das políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 137-160, jan./mar. 2021.
