

EXTRAFISCALIDADE: O Estado indutor e o desenvolvimento econômico no Estado do Amazonas

EXTRAFISCALITY: The State inducing and the development in the State of Amazonas

Fabio Tavares Amorim¹

Resumo

O presente trabalho objetiva promover breve análise crítica acerca da função extrafiscal da norma tributária promovendo a sua conceituação e a identificação de normas que apresentam preponderantemente tal função no ordenamento jurídico brasileiro. Como contribuição, o artigo promove a análise da função extrafiscal na Zona Franca de Manaus e pondera as normas de criação e sustentação do sistema à luz da conceituação proposta.

Palavras-chave: Extrafiscalidade. Norma Tributária. Zona Franca de Manaus.

Abstract

The present work aims to promote a brief critical analysis about the extra tax function of the tributary norm promoting its conceptualization and identification of norms that present mostly such function in the Brazilian legal order. As contribution, the article promotes the analysis of the extra tax function in Manaus' Free Trade Zone and ponders the creation and sustentation norms of the system in light of the proposed conceptualization.

Keywords: Extra Tax. tributary Norm. Manaus' Free Trade Zone.

¹ graduação em Direito pela Universidade Nilton Lins (2013), especialista em Direito Processual pela Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais (2017) e Mestrando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Atualmente ocupa o cargo de Assessor de Juiz de Entrância Final, sendo servidor efetivo do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Ex-Procurador e Controlador-Geral do Município de Coari (AM). Tem experiência na área de Direito Público e proficiência no ramo do direito processual.

INTRODUÇÃO

O Estudo da questão relativa a função extra fiscal da norma tributária se mostra pertinente vez que o desenvolvimento econômico quase sempre utilizou-se de sustentáculos de indução, tendo sido fortalecido ante novas mudanças estruturais na economia e na sociedade. O mundo, sobretudo após a crise internacional de 2008, está passando por um processo de retratação da integração econômica, ou seja, cada vez mais estamos vendo as potências econômicas sendo diluídas, podendo-se mencionar, recentemente, no processo de saída do Reino Unido da União Europeia (BREXIT).

Em vista da desintegração do mercado mundial, as questões internas passaram a ocupar papel preponderante no desenvolvimento da economia local, podendo se falar, conforme entende Diego Bonfim em “guerra cambial”, “guerra comercial”, “guerra fiscal internacional” e “guerra econômica, exigindo que não somente os governantes, mas os diversos atores das atividades econômicas, conheçam os diversos ordenamentos jurídicos, sobretudo as suas (auto)limitações.

Em relação à sociedade brasileira, a questão se revela atual e pertinente quando se observa que o Brasil recebeu a sua maior punição dada pela Organização Mundial do Comércio (OMC) em virtude da concessão de subsídios fiscais à diversos setores da indústria, objetivando implantação e geração de empregos, aumento do PIB e etc.. Tratou-se, por evidência, de punição em virtude da adoção de norma com função tributária extrafiscal, a qual interviu no domínio econômico, criando estímulos ao fortalecimento do mercado nacional.

Neste mesmo sentido, evidenciando que não se trata de estratégia regionalizada, o Canadá está respondendo painel perante a OMC, em virtude da concessão de benefícios fiscais à construção de jatos da Bombardier, cujas renúncias fiscais estão estimadas em mais de U\$3 Bilhões (três bilhões de dólares), sendo relevante mencionar que o painel foi aberto pelo próprio Brasil, evidenciando a existência da malsinada “guerra fiscal internacional”.

Efetivamente, em observância ao panorama jurídico interno, avolumam-se as propostas legislativas no Brasil de concessão de benefícios fiscais ao desenvolvimento de regiões, similarmente ao modelo adotado no Polo da Zona Franca de Manaus, ocasionando, em um único ato, diversos prejuízos e temores,

relativamente ao modelo Zona Franca e a sua competitividade e, ainda, a possível adoção de outras medidas pela Organização Mundial do Comércio.

Revela-se, assim que a tributação exerce verdadeiro papel de “arma tática” dentro da economia dos países, sendo necessária, para o fim deste trabalho, a análise da função da indução por intermédio de normas tributárias com função extrafiscal, especialmente sob a perspectiva da Zona Franca de Manaus.

1. DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL INDUTOR

No Estado correspondente ao modelo jurídico liberal, a sua principal ênfase era a liberdade dos indivíduos, os quais por possuírem igualdade no que se refere aos seus direitos políticos e jurídicos, deviam ser recompensados de acordo com os seus talentos individuais. Com origem no feudalismo, enquanto doutrina política e econômica, o liberalismo tornou-se ideologia da burguesia e do modelo de produção do capitalismo.

O modelo liberal era revolucionário à sua época e assentava-se sobretudo no individualismo, defendendo de forma irrestrita a propriedade privada e a busca individual do interesse próprio, pois estes supostamente seriam capazes de produzir riqueza e manter a higidez do sistema. Conforme salientado por Locke e por Max Weber, o Estado Liberal possuía 03 (três) funções: a) Garantia da propriedade privada e da liberdade individual, seja através da legislação ou por meio do uso do poder de polícia (força); b) Garantidor e árbitro das relações entre o Estado e o indivíduo, não possuindo poder instituinte, mas tão somente de resolução dos conflitos da sociedade civil e c) O Estado possui o poder de regulamentar tudo que pertença à esfera pública, mas não pode interferir na consciência/ propriedade dos governados.

Neste mesmo sentido, apregoando a visão individualista do Estado Liberal, menciona Dalmo de Abreu Dallari²:

O Estado moderno nasceu absolutista e durante alguns séculos todos os efeitos e virtudes do monarca absoluto foram confundidos com as qualidades do Estado. Isso explica porque já no século XVIII o poder público

2 DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

era visto como inimigo da liberdade individual, e qualquer restrição ao individual em favor do coletivo era tida como ilegítima. Essa foi a raiz individualista do Estado Liberal. Ao mesmo tempo, a burguesia enriquecida, que já dispunha do poder econômico, preconizava a intervenção mínima do Estado na vida social, considerando a liberdade contratual um direito natural do indivíduo.

E Norberto Bobbio³:

(...) da crítica das doutrinas igualitárias contra a concepção e a prática liberal do Estado é que nasceram as exigências de direitos sociais, que transformaram profundamente o sistema de relações entre o indivíduo e o Estado e a própria organização do Estado, até mesmo nos regimes que se consideram continuadores, sem alterações bruscas, da tradição liberal do século XIX (...) Liberalismo e igualitarismo deitam suas raízes em concepções da sociedade profundamente diversas: individualista, conflitualista e pluralista, no caso do liberalismo; totalizante, harmônica e monista, no caso do igualitarismo. Para o liberal, a finalidade principal é a expansão da personalidade individual, abstratamente considerada como um valor em si; para o igualitário, essa finalidade é o desenvolvimento harmonioso da comunidade. E diversos são também os modos de conceber a natureza e as tarefas do Estado: limitado e garantista, o Estado liberal; intervencionista e dirigista, o Estado dos igualitários.

Com efeito, neste modelo de estado (Estado não intervencionista), houve a ascensão do juspositivismo e do constitucionalismo antigo, ante a necessidade de limitação do poder do Rei (Estado) com a normatização de direitos que equivaliam a contraprestações negativas do Estado (não-fazer), havendo, em decorrência, o fortalecimento e difusão da teoria constitucionalista e do direito normativizado, os quais, gize-se, pouco imiscuiu na regulamentação de assuntos particulares.

Portanto, para o Estado Liberal as leis naturais do mercado eram suficientes ao desenvolvimento da atividade econômica. O Estado, neste período, buscava não uma intromissão na vida empresarial ou econômica de forma direta, mas sim, indiretamente e em pouca escala, procurando garantir um ambiente político e econômico propício ao surgimento e desenvolvimento de grandes sociedades, promovendo a grande concentração de capitais em companhias.

Com a crise mundial de 29 (grande depressão), quando o PIB mundial caiu cerca de 15% (quinze por cento), tendo a mesma persistido até a década de 1930, com a Segunda Guerra Mundial, a “mão invisível⁴” do Estado mostrou-se ineficiente

3 BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. 4ª ed. Rio de Janeiro : Ediouro, 2000, p.42.

4 Termo para Estado não intervencionista. O Estado deveria garantir, conforme assinalado, um ambiente propício para as práticas comerciais, atuando negativamente na economia, através de regras principalmente de não fazer.

ao fim de promoção do bem da coletividade, evidenciando que o mercado, através do capitalismo, não possuía leis eficientes que assegurassem a um só tempo o progresso e o desenvolvimento social.

Sobretudo porque paralelamente, o modelo positivista entrou em crise, ante a justificação do Nazismo. A partir de então, evidenciou-se que a visão de redução do estado ao ordenamento jurídico puro não era suficiente para manter a vida em coletividade. A crise mundial demonstrou a necessidade do Estado ser ator da economia, através de ações positivas e negativas para garantir empregos, controlar a inflação e promover o equilíbrio social, inclusive com ações protecionistas.

Assim foram evidenciadas as necessidades sociais que desencadearam o surgimento da doutrina econômica filosófica elaborada por John Maynard Keynes, o *keynesianismo*, o qual defendia o Estado como um agente de realizações no domínio da economia, passando a exercer um papel ativo na conformação da vida social, política e econômica, com vistas ao bem comum.

Este escólio é identificado por Luiz Carlos BRESSER Pereira⁵:

“A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir dos direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas”

Schoueri⁶ menciona que o Estado Social não se conteve naquele papel de relativa neutralidade e platonismo, *“passando a impor finalidades outras que não a de mero suprimento de condições para superar as imperfeições do mercado, passando a lograr a obtenção de objetivos de política econômica bem definidos para o desempenho do sistema econômico”*.

Foram a Constituição do México (1917) e a Constituição de Weimar (1919) que pela primeira vez dispuseram de mecanismos de intervenção do Estado do

5 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 Nov. 2017.

6 SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.42.

Domínio econômico, passando a estabelecer a relativização do direito a propriedade ao interesse público e estabeleceu o combate aos regimes de monopólios e a concentração econômica, dispondo sobre a organização do setor econômico e fixando limites à liberdade econômica individual.

Entretanto, este modelo também não foi capaz de garantir o pleno desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, assegurar os direitos fundamentais. Embora não haja consenso quanto a crise do *welfare state*, resta sabido que o seu declínio deu-se sobretudo em virtude da desarmonia entre os gastos públicos e o desenvolvimento da economia capitalista.

A positivação de direitos nas normas constitucionais transmutou a natureza das prestações estatais, as quais moldaram a necessidade de crescente intervencionismo estatal a fim de assegurar as regras de existência.

Ao debruçar-se sobre o tema, Esping-Andersen⁷ entende que o Estado de Bem-Estar Social promoveu atraso no desenvolvimento econômico, tendo reforçado a estratificação social e negligenciado o relacionamento entre cidadania e classe social. Para o Autor:

A tradição de ajuda aos pobres e a assistência social a pessoas comprovadamente necessitadas, derivação contemporânea da primeira, foi visivelmente planejada com o propósito de estratificação. Ao punir e estigmatizar seus beneficiários promove dualismos sociais e por isso é um alvo importante de ataques por parte de movimentos de trabalhadores.

Desta forma, o Estado Social se mostrou ineficiente ao fim que pretendia, pois não conseguiu garantir os direitos fundamentais e o desenvolvimento econômico. Por estas razões, sinteticamente consideradas, surgiu a necessidade de um novo modelo que observasse as premissas de não intervencionismo do Estado Liberal ao mesmo tempo em que garantisse os direitos tão caros à sociedade, tal como o direito de propriedade, liberdade de empresa e trabalho⁸.

Assim, ante a necessidade do Estado Liberal em controlar questões

7 ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Sept. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 Nov. 2017.

8 Para maiores esclarecimentos quanto ao tema, citamos a obra de Hamanda Rafaela Leite Ferreira. FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. A extrafiscalidade tributária como forma de intervenção do Estado no domínio econômico. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3432, 23 nov. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23080>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

sensíveis da economia que interferem diretamente em questões sociais, tal como os meios aptos a prevenir ou diminuir os efeitos de crises, surgiu o Estado Social, o qual passou a intervir na economia com objetivos específicos, objetivando ser garante de direitos fundamentais. Como este modelo não conseguiu cumprir os fins que objetivava proteger, surgiu o Estado Neoliberal.

Para o Estado Neoliberal, era importante assegurar a não intervenção do Estado na Economia, pois se esta não ocorresse, teoricamente, haveria a igualdade de oportunidade aos atores da economia (liberdade econômica) ao mesmo tempo em que ocorreria o crescimento econômico, ante a oferta/ procura.

Com a crise mundial de 2008⁹ precipitada pela quebra do Banco Lehman Brothers a nova faceta do liberalismo não resistiu a necessidade de intervenção estatal para manutenção da higidez da economia. Os Estados Unidos, até então engajados na manutenção de políticas liberais a partir do Governo de Ronald Reagan (Mandato presidencial de 20 de janeiro de 1981 a 20 de janeiro de 1989) foi obrigado a intervir na economia, colocando 320 (trezentos e vinte) bilhões de euros na França para garantia de créditos interbancários, passou a adquirir ativos podres dos bancos, em total que ultrapassou 700 (setecentos bilhões de dólares), passando a explorar diretamente a atividade bancária¹⁰.

Embora o presente trabalho não tenha por escolha a análise do acerto ou desacerto de cada modelo, objetiva demonstrar-se a necessidade do Estado Moderno em adotar medidas intervencionistas na economia, seja de forma direta e indireta. Evidenciou-se pela história mundial, que o Estado é ator coadjuvante na manutenção de condições favoráveis ao mercado, devendo intervir na economia para manter a competitividade e repressão ao abuso do poder econômico.

Esta intervenção pode ser dada diretamente ou indiretamente. Para o presente, entretanto, limitar-nos-emos a tecer considerações a cerca da intervenção

9 A Crise econômica de 2007-2008 é uma conjuntura econômica global que se sentiu durante crise financeira internacional precipitada pela falência do tradicional banco de investimento estadunidense Lehman Brothers, fundado em 1850. Em efeito dominó, outras grandes instituições financeiras quebraram, no processo também conhecido como "crise dos *subprimes*"

10 Para mais esclarecimentos quanto o assunto, indica-se a leitura do artigo "A atuação do Fed antes e depois do estouro da bolha imobiliária: discricionariedade e mandato de bancos centrais em contexto de desregulamentação financeira.", elaborado pelo grupo de pesquisas em moeda, finanças e desenvolvimento econômico, do Programa de Pós-Graduação da PUC/SP. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n2/a05v20n2.pdf>

na economia por indução, mediante a utilização da sua atividade tributária, para atingir fins outros que não puramente os arrecadatários.

2. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: ANÁLISE DE CASO DO BRASIL

2.1 A INTERVENÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL ANTERIORES À 1988

No Brasil, a Constituição do Império (1824), a nossa primeira constituição, foi criada sob a influência da Constituição Francesa (1791) e da Espanhola (1812), refletindo mais o aspecto liberal do que as próprias constituições Europeias. A Constituição acabou se firmando como um “belo documento liberalismo do tipo francês”¹¹.

Na Constituição de 1891 ainda verificou-se grande influência da ideologia liberal, embora a mesma tenha sido inspirada no modelo norte-americano. Entretanto, devido a questões atinentes a política e ao sistema representativo, a constituição mostrou-se ineficiente para que o objetivava, não recuando eficácia legislativa na sociedade. Tal escólio é delineado por Daniel Sarmiento¹², ao dispor que:

Em suma, tratava-se de uma Constituição perfeitamente liberal, bastante comprometida, no seu texto, com o Estado de Direito. Na prática, porém, a vida constitucional na República Velha esteve muito distante do liberalismo, marcada pelo coronelismo, pela fraude eleitoral e pelo arbítrio dos governos [...] Num balanço geral, pode-se dizer que a Constituição de 1891 teve pouquíssima efetividade. Entre o país constitucional – liberal e democrático – e o país real – autoritário e oligárquico –, manteve-se sempre um abismo intransponível.

Evidencia-se, pois, que não houve o fracasso do liberalismo, vez que o mesmo não chegou a ser implantado. Mas houve o fracasso legislativo em buscar adotar um modelo político econômico cujas regras pressupunham menor interferência do Poder Estatal nas relações privadas.

No Brasil, o Governo Vargas na década de 1930 foi marcado por forte

11 CALMON, Pedro. História da civilização brasileira. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002, p.203

12 NETO, Cláudio Pereira de Souza; Sarmiento, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

influência do *welfare state*, utilizando-se como estratégia a maior participação do Estado na regulação da economia e de políticas nacionais destinadas ao desenvolvimento.

A Constituição de 1934, além de criar, pela primeira vez, um título relativo a ordem econômica e social, demonstrou a sua ideologia desenvolvimentista, passando a regular certos aspectos da atividade econômica, foi assim influenciada pela Constituição do México (1917) e de Weimar (1919), vez que ponderou os direitos trabalhistas e sociais no âmbito econômico, instaurando no Brasil o Estado de Bem-Estar Social em contraponto com o Estado Liberal.

Neste sentido, a ordem constitucional do Brasil passou a prever a possibilidade do Estado promover a intervenção no domínio econômico, estando a legitimidade afeta a supressão das deficiências da iniciativa individual, com o objetivo de coordenar os fatores da produção, seja através da forma do controle, do estímulo ou da gestão¹³.

Em virtude de tal permissivo legal, sobrevieram ordenamentos jurídicos que regulavam a atividade econômica, tal como o Decreto n. 869/1938¹⁴, o qual definiu e tipificou a existência de crimes contra a economia popular, de forma a impedir o abuso do poder econômico e a regular a participação de empresas no setor produtivo.

13 Art. 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta. (CONSTITUIÇÃO 1937)

14 Para compreensão, citamos alguns dispositivos que demonstram a preocupação/ intervenção do legislador: *Art. 1º Serão punidos na forma desta lei os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego. Art. 2º São crimes dessa natureza: I - destruir ou inutilizar, intencionalmente e sem autorização legal, com o fim de determinar alta de preços, em proveito próprio ou de terceiro, matérias primas ou produtos necessários ao consumo do povo; II - abandonar ou fazer abandonar lavouras ou plantações, suspender ou fazer suspender a atividade de fábricas, usinas ou quaisquer estabelecimentos de produção, ou meios de transporte, mediante indenização paga pela desistência da competição; (...) V - vender mercadorias abaixo do preço de custo com o fim de impedir a concorrência;* *Art. 3º São ainda crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego: I - celebrar ajuste para impor determinado preço de revenda ou exigir do comprador que não compre de outro vendedor; II - transgredir tabelas oficiais de preços de mercadorias;*

A Constituição de 1934, por sua vez, sofreu críticas de Vargas¹⁵, pois o mesmo entendia que a efetivação dos direitos que a mesma se propunha a anunciar ocasionaria alto custo para as empresas privadas e para as despesas do governo, elevando o déficit público. Assim, em 1937 Vargas outorgou a terceira constituição da República, a qual concedia poderes praticamente ilimitados à atividade do Estado, denotando forte combate à teoria liberal.

Os valores sociais trazidos pela Constituição de 1934 que possuíam influência da Constituição Alemã de 1919 e a de Weimar permaneceram vigentes com o advento da Constituição de 1946, a qual foi criada sob a influência da derrota do nazi-fascismo Europeu e firmou-se sob a ideologia liberal-democrática, com o principal objetivo de promover a limitação dos poderes ante a recente experiência da ditadura.

Objetivou, desta forma, adaptar os preceitos a realidade brasileira, entendendo que a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano¹⁶.

A Constituição de 1967, a qual foi outorgada sob a égide do Governo Militar, retornou forte carga de intervenção estatal, com o fim de permitir que este detivesse poder de gerência e controle, apesar de prezar pela intervenção com o fito de realização da justiça social.

A Emenda Constitucional n. 1, de 1969 manteve a previsão intervencionista, tendo, entretanto, limitado a situações fáticas específicas, ou seja, a intervenção somente seria legítima quando indispensável, podendo ser dada por motivo de segurança nacional ou para organizar setor econômico que não conseguisse ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa¹⁷,

15 “Uma constitucionalização apressada, fora de tempo, apresentada como panaceia de todos os males, traduziu-se numa organização política feita ao sabor de influências pessoais e partidarismo faccioso, divorciada das realidades existentes. Repetia os erros da Constituição de 1891 e agravava-os com dispositivos de pura invenção jurídica, alguns retrógrados e outros acenando a ideologias exóticas. Os acontecimentos incumbiram-se de atestar-lhe a precoce inadaptação! VARGAS, Getúlio. Discurso proferido em 1935.

16 Art.145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

17 Art. 163. São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional

bem como estabeleceu a possibilidade da União em conceder isenções de impostos, inclusive estaduais e municipais¹⁸.

A Constituição da República de 1988, por fim, parece ter acabado com o receio do legislador em intervir no domínio econômico, tendo consignado a excepcionalidade desta medida. Neste mesmo sentido é a lição de Eros Roberto Grau¹⁹ assevera:

a ordem econômica na Constituição de 1988 contempla a economia de mercado, distanciada porém do modelo liberal puro e ajustada ao modelo neoliberal (Washington Peluso Albino de Souza); a Constituição repudia o dirigismo, porém acolhe o intervencionismo econômico, que não se faz contra o mercado, mas a seu favor (Tércio Sampaio Ferraz Júnior); a Constituição é capitalista, mas a liberdade apenas é admitida enquanto exercida no interesse da justiça social e confere prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia e mercado.

Assim, para melhor compreender o Estado Brasileiro na sua faceta intervencionista, analisaremos a questão no tópico seguinte.

2.2 A INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A intervenção do Estado no domínio econômico sugere a adoção de práticas governamentais com o fim de restringir, condicionar ou mesmo suprimir as atividades que não sejam afetas à sua atividade fim, garantindo-se a livre competição e a eliminação da desigualdade.

É preciso distinguir, desde logo, que quando o Estado exerce diretamente a atividade econômica (explora – serviços públicos), o mesmo também age como

ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais. *Parágrafo único.* Para atender a intervenção de que trata este artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.

18 Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: § 2º A União, mediante lei complementar e atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais.

19 GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 138.

agente normativo e regulador, mas não ocasionará a intervenção na atividade econômica, posto que esta, de forma semântica, significa a atuação em esfera alheia.

Assim, o Estado somente poderá (legitimamente) interferir na atividade econômica quando a ação tiver o intuito de contribuir com a segurança nacional ou com o relevante interesse coletivo, impondo-se, na sua atuação, devendo estar vinculado à mesma regra imposta aos particulares, sendo exemplo desta premissa a inaplicabilidade da imunidade recíproca, a teor do art. 150, §3º, da CF.

Assim, a excepcionalidade e igualdade marcam a atuação interventiva direta do Estado na economia, conforme disposto no art. 173²⁰, da CF.

Evidencia-se, sob este prisma, que o a atual Constituição da República legitima, ainda que excepcionalmente, a criação e manutenção de legislações aptas a regular a atividade de intervenção no domínio econômico. Neste sentido, Eros Roberto Grau²¹ conclui que a Constituição de 1988 é uma constituição dirigente, objetivando a implementação de uma nova ordem econômica, mediante o conjunto de diretrizes, programas e fins que anuncia, a serem realizados pelo Estado e pela Sociedade.

Celso Antônio Bandeira de Mello²² aponta que esta intervenção do Estado pode ocorrer de três formas: 1) exercendo o poder de polícia, na função de fiscalização e regulamentação das atividades; 2) exercendo ele próprio a atividade econômica, hipótese que é exceção justificada apenas por imperativo de segurança nacional ou por relevante interesse público; ou 3) incentivos à iniciativa privada, com favores fiscais e crédito facilitado.

Destrinchando de maneira mais detalhada as formas de intervenção, Eros Roberto Grau²³ classifica a intervenção em três modalidades:

20 Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

21 GRAU, Eros Roberto “A ordem econômica na Constituição de 1988”, Malheiros, 2006, pag. 296.

22 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 671

23 GRAU, Eros Roberto “A ordem econômica na Constituição de 1988”, Malheiros, 2006, pag.

a) intervenção por absorção ou participação: Quando o Estado atua diretamente como agente econômico, seja em regime de monopólio (absorvendo a atividade econômica para si) ou participando em regime concorrencial com os demais agentes econômicos, desde que esta atividade não seja de sua competência originária.

b) intervenção por direção: Ocorre quando o Estado estabelece normas cogentes e exerce pressão sobre a economia, determinando quais condutas devem ser obrigatoriamente observadas pelos agentes econômicos (ex. Política de tabelamento de preços)

c) intervenção por indução: Ocorre quando o Estado manipula os instrumentos de intervenção na atividade econômica com a finalidade de indução comportamental, pode ser dada positivamente (redução ou isenção de impostos) ou negativamente (aumento da alíquota de determinado imposto ou oneração de produto antes não tributado).

No que se refere à intervenção por indução, o objetivo principal deste trabalho, resta sabido que mediante a atividade tributária o Estado é capaz de produzir diversos efeitos sobre os contribuintes, exercendo importante destaque quando a mesma incide sobre o domínio econômico, como veremos no tópico seguinte.

3. A EXTRAFISCALIDADE

Para a perfeita compreensão do que vem a ser extrafiscalidade, entendemos ser necessária primeiramente a digressão acerca da fiscalidade, vez que muitos autores confundem os conceitos. De fato, em grande parte a fiscalidade e a extrafiscalidade são conceituadas à mingua da função da norma, isto é, fiscalidade seria a utilização de tributos com fins meramente arrecadatários e a extrafiscalidade, por exclusão, seria a utilização do tributo com outros fins, que não os arrecadatários.

Importante salientar, que os doutrinadores não distinguem os institutos com base na persecussão dos resultados, os quais, assim como entende Govêa, que a fiscalidade está despreocupada com valores constitucionais, embora estejam

presentes, enquanto na extrafiscalidade, eles são buscados e objeto de criação, para o Autor:

Para nós, extrafiscal é a norma voltada à realização de valores constitucionais. Como não se pode conceber norma jurídica avessa a valores constitucionais, nem norma tributária avessa arrecadação, concluímos que toda norma tributária será, a um tempo, fiscal e extrafiscal.

A nosso ver, a análise identificará extrafiscalidade sempre que a norma tributária refletir *efetivação concreta* de desidérios constitucionais, de realização dos direitos do cidadão, ao passo que identificará fiscalidade verificar o objetivo de obtenção de receitas para a subsistência do Estado²⁴ (GOUVEA, 2006, p.47).

Este conceito, com base na finalidade da norma, é o mais adotado na doutrina pátria, podendo mencionar os conceitos de diversos autores, tal como Aliomar Baleeiro²⁵:

Costuma-se denominar de extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com a sua função social ou intervir em dados conjunturais (injetando ou absorvendo a moeda em circulação) ou estruturais da economia.

Eduardo Sabbag²⁶:

Extrafiscalidade é o emprego dos meios tributários para fins não fiscais, mas ordinatórios, isto é, para disciplinar comportamentos de virtuais contribuintes, quando a estrutura do tributo visa a situações sociais, políticas ou econômicas, objetivos alheios aos meramente arrecadatório.

Este conceito que propõe a diferenciação das normas tributárias com função fiscal e extrafiscal com base na sua finalidade é o adotado no presente trabalho, podendo-se afirmar que a norma possui: **a) função fiscal**: quando possui o fim precípua de promover a arrecadação de tributos, objetivando prover os gastos públicos de forma ordinária e **b) função extrafiscal**, quando nada obstante a norma possua viés arrecadatório, a sua intenção é a de promover a indução comportamental.

A definição é importante, vez que toda norma tributária possuirá as duas

24 GOUVEA, Marcus de Freitas. A Extrafiscalidade no Direito Tributário. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pag.47.

25 BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 12ª ed., atualizada por Misabel de Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

26 SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 276

funções. O que diferenciara a norma tributária extrafiscal, porém, é o seu caráter precípua, a sua principal conformação ao ordenamento jurídico. A questão pode assim ser mencionada nas lições de Paulo Carvalho²⁷, a saber:

Há tributos que se prestam, admiravelmente, para a introdução de expedientes extrafiscais. Outros, no entanto, inclinam-se mais ao setor da fiscalidade. Não existe, porém, entidade tributária que possa dizer pura, no sentido de realizar tão só a fiscalidade ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro”.

Em contraposição, porém, Flávia Renata Vilela Caravelli²⁸ leciona que é possível a existência de normas puramente fiscais e normas puramente extrafiscais. E partindo de exemplos práticos, a autora assim leciona, a saber:

“Em uma acepção genérica, toda norma tributária terá um efeito social ou econômico, pois incide sobre o patrimônio dos contribuintes, modificando as relações sociais. Contudo, essa constatação não identifica corretamente a função extrafiscal do tributo nem a distingue da função fiscal. O equívoco é o de caracterizar como extrafiscal algo que é imanente aos tributos em geral. O reflexo social, por exemplo, pode ser alcançado por diversas formas e é através da análise da estrutura e do conteúdo do meio escolhido para alcançar o resultado social, que será averiguada a função fiscal ou extra fiscal da norma”.

Para a Autora, somente será considerada norma extrafiscal aquela que possuir as seguintes características: a) indução de comportamentos através do tributo, seja por agravamento, minoração, exclusão ou remanejamento; b) licitude do comportamento estimulado, nos termos do art. 3º, do CTN, ou seja, os comportamentos tributados devem ser lícitos e possíveis e, c) irrelevância da destinação da arrecadação.

De qualquer sorte, independente da melhor conceituação quanto o tema, verifica-se que em ambos os casos é reconhecido o tributo como importante instrumento utilizado pelo Estado para intervir indiretamente no domínio econômico. A Tributação, desta forma, perde a visão meramente arrecadatória e passa a funcionar como mecanismo de política pública para regulação do mercado, do corpo social e da economia, demonstrando a contemporaneidade e relevância da

27 CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

28 CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. Extrafiscalidade. (Re) construção conceitual no contexto do Estado Democrático de Direito e Aplicações no Direito Tributário, Belo Horizonte: Arraes, Editores, 2015, pag. 11

extrafiscalidade.

E sendo o Brasil um Estado democrático e social, deve voltar as suas políticas públicas para a redução das desigualdades e objetivando o desenvolvimento econômico, sendo a atividade tributária importante mecanismo para efetivação da pretensão.

Em suma, o Estado pode utilizar-se do sistema tributário para promover políticas de isenção para desenvolvimento de setores e regiões (ZONA FRANCA, SUDENE, ZONAS DE LIVRE COMÉRCIO) ou pra desestimular comportamento que embora seja lícito, seja nocivo aos interesses da coletividade (Setor de bebidas e cigarros).

O objetivo dessa atuação estatal, de forma ampla, deve contribuir para a efetividade do bem comum e não para, de maneira isolada, atender um ou outro contribuinte ou segmento econômico, servindo correção de desvios na economia, simplificar ou diminuir os custos da administração, compensar gastos com políticas públicas, promover o desenvolvimento, gerar emprego, estimular e desestimular determinados setores, promover a equalização de renda nas regiões e etc.

3.1 A EXTRAFISCALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 não deixou textualmente explícito a possibilidade do legislador em elaborar normas tributárias com função extrafiscal, embora por diversos dispositivos, como será visto, há a autorização interpretativa para a sua formulação. Em igual cenário, o Tribunal Constitucional Espanhol²⁹ teve a possibilidade de analisar tal legalidade, tendo reconhecido, que:

A função extrafiscal do sistema tributário estatal não aparece explicitamente reconhecida na Constituição, mas esta função pode ser derivada dos preceitos constitucionais que estabelecem princípios reitores de política social e econômica..., dado que tanto o sistema tributário, em seu conjunto, como cada figura tributária concreta formam parte dos constitucionalmente impostos.

Neste lugar de ideias, verifica-se que o ordenamento jurídico brasileiro

29 Tribunal Constitucional SPANHOL, Pleno, Stença nº 37/1987, de 26 de março de 1987, apud BOMFIM, Diego. Extrafiscalidade, identificação, fundamentação, limitação e controle. São Paulo: Noeses, 2015, pag. 92)

permitiu a possibilidade de criação de normas tributárias com função extrafiscal, podendo ser elencado o art. 151, I, da CF, que permite a União o estabelecimento de benefícios e incentivos fiscais para reduzir as desigualdades entre as diferentes regiões do país.

Em defesa deste raciocínio, citamos José Souto Maior Borges³⁰, o qual assim sintetiza seu ponto de vista, a saber:

nas relações internas, a primeira preocupação (topograficamente) é a de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. III, *in fine*). Tampouco os tributos internos podem desprezar a extrafiscalidade como um instrumento que estabelece a isonomia entre contribuintes para, paradoxalmente, preservá-la no plano maior do desenvolvimento econômico nacional: “erradicar a pobreza” - diz a CF – é um objetivo fundamental do Brasil.

Partindo da mesma premissa, a construção de sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento nacional e a promoção do bem comum (art. 3º, da CRFB/88) também fundamentam a criação de normas tributárias com função extrafiscal.

E neste mesmo sentido, sendo a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, da CF) a norma tributária extrafiscal também poderá ser implementada quando defendida a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade (progressividade do IPTU), a livre concorrência, a defesa do consumidor, do meio ambiente, da busca do pleno emprego e para o fomento de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 146, III, d, parágrafo único da CF).

Os seguintes tributos abaixo mencionados identificam a função extrafiscal, seja pela seletividade ou pela progressividade, a saber: 1. Seletividade do ICMS (art. 155, II c/c art. 155, §2º, III, da CF); 2. Progressividade: 2.1) ITR (art. 150, VI, da CF c/c art. 150, §4º, I, da CF)³¹; 2.1) IPTU (art. 156, I c/c art. 156, §1º, I, da CF) e 2.3)

30 BORGES, José Souto Maior: O princípio da segurança jurídica na criação e aplicação do tributo. Revista dialética de direito tributário, São Paulo, v., p.24-29, Jul. 1997) apud BOMFIM, Diego. Extrafiscalidade, identificação, fundamentação, limitação e controle. São Paulo: Noeses, 2015, pag. 92

31 No caso da progressividade do ITR, a função extrafiscal é uma exigência do texto constitucional, não sendo mera permissão. Assim dispõe o art. 153, §4º, I, da CF, o qual afirma que o imposto “será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de

IR (no inciso II do §2º do art. 153).

Com o paradigma da norma relativa ao ITR, a Constituição permitiu que o IPTU fosse utilizado como ferramenta de cumprimento da função da propriedade urbana através da capacidade contributiva/ progressividade. Neste sentido, o E.STF, ainda sob a redação original do artigo, teve a oportunidade de analisar a alíquota progressiva do IPTU (RE n. 153.771), entendendo que *“é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente o disposto no art. 156, §1º, aplicando com as limitações expressamente constantes dos §§2º e 4º do art. 182, ambos da constituição Federal”*³².

Conclui-se do enunciado que a previsão de alíquotas progressivas no IPTU devia ser realizada em função do cumprimento da função social da propriedade. Com a edição da EC n. 20/98, houve alteração no texto do art. 156, §1º, da CF, passando a norma a prever a possibilidade de serem adotadas alíquotas progressivas no IPTU em razão do valor do imóvel, sem prejuízo de alíquotas diferenciadas de acordo com a sua localização.

Denota-se do exposto, que o ordenamento jurídico forneceu elementos, valores e princípios suficientes para consubstanciar a possibilidade de edição de normas tributárias com função extrafiscal, desde que obedecidos os contornos do ordenamento jurídico, vez ser lícito ao Estado a intervenção na economia e a edição de norma tributária com o fim de desestimular conduta lícita.

4. A INTERVENÇÃO POR INDUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA ZONA FRANCA DE MANAUS

A Zona Franca de Manaus (ZFM) foi criada pela Lei Nº 3.173, de 06 de junho de 1957, tendo sido reformulada em 28 de fevereiro de 1967, por intermédio do Decreto-Lei n. 288, legislação esta que realizou mudanças profundas no modelo, prorrogando por 30(trinta) anos os seus benefícios, objetivando a implantação de

propriedades improdutivas”, prescrição que se ajusta ao art. 5º, XXIII, da CF, ao dispor que “a propriedade atenderá a sua função social”.

32 Vide Sumula n. 668, do STF: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da emenda constitucional n. 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia. O modelo encontra-se construído por intermédio de concessão de incentivos fiscais e extrafiscais, com o fim de reduzir as desvantagens da localidade e promover o seu desenvolvimento.

A área, entretanto, não é a única no seu modelo, podendo ser mencionado a criação de áreas de livre comércio, tal como a existente em Tabatinga, no Amazonas, criada por meio da Lei nº 7.965/89, as de Macapá-Santana (Lei nº 8.387/91, artigo II), no Amapá; Guajará-Mirim (Lei nº 8.210/91), em Rondônia; Cruzeiro do Sul e Brasiléia-Epitaíolândia (Lei nº 8.857/94), no Acre; e Bonfim e Boa Vista (Medida Provisória 418/08), em Roraima.

No que tange a extrafiscalidade das normas que fundamentam o modelo, desde a Lei n. 3.173/57 pode ser constatada tal característica, ante o disposto no seu art. 5º, o qual mencionava que:

as mercadorias de procedência estrangeira, quando desembarcadas diretamente na área da zona franca de Manaus, e enquanto permanecerem dentro da mesma, não estarão sujeitas ao pagamento de direitos alfandegários ou quaisquer outros impostos federais, estaduais ou municipais que venham gravá-las, sendo facultado o seu beneficiamento e depósito na própria zona de sua conservação.

A norma privilegiava, assim, o fortalecimento de política industrial na região, com o fomento a substituição de importações de bens finais e de formação de mercado interno. Veja que neste primeiro momento, a atividade predominante era a comercial e do setor turístico doméstico, vez que a importação estava vedada em outros lugares do país.

Tempos depois, sobreveio o Decreto-Lei n. 291, de 28 de fevereiro de 1967, o qual estabeleceu incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental, inclusive isentando o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas localizadas na Amazonia, constando, inclusive, o intuito de favorecer o influxo de trabalhadores e empresários na área, com o fim de promover o seu desenvolvimento³³.

33 Art. 1º Até o exercício de 1972, inclusive, não sofrerá incidência do imposto de renda a parte ou o total dos lucros ou dividendos atribuídos às pessoas físicas ou jurídicas titulares de ações, cotas ou quinhões de capital de empresas localizadas na Amazônia, quando destinados para aplicação na faixa de recursos próprios de projetos aprovados na Região, para efeito de absorção dos recursos oriundos do imposto de renda, de que tratam o art. 2º deste Decreto-lei e o art. 7º da Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966.

Com o crescimento do modelo, sobreveio o Decreto-Lei n. 1.435/75, o qual estipulou regra para exportação de bens produzidos na Zona Franca, passando a criar isenções fiscais aos bens de produção e de consumo e aos generos de primeira necessidade, bem como adotou medidas de fomento a industria nacional de insumos³⁴.

Este foi o período de maior prosperidade do modelo, vez que consoante informações no site da SUFRAMA³⁵ cresceu a indústria de montagem em Manaus, também contribuindo com o fomento de uma indústria nacional de componentes e insumo, tendo gerado mais de 80 mil empregos diretos e faturamento de US\$ 8,4 bilhões.

Por meio do Decreto nº 92.560, de 16 de abril de 1986, a vigência do modelo ZFM foi prorrogada de 1997 para 2007 e em 1998, por meio do artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, o prazo foi prorrogado para até 2013.

Após a abertura da economia brasileira, nos anos de 1991 e 1996, com a vigência da nova política industrial e de comércio exterior, houve a redução do IPI para o restante do país, com ênfase na qualidade e produtividade, com a implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBPQ) e Programa de Competitividade Industrial, vindo o modelo ZFM a sofrer profundas alterações por intermédio da Lei n. 8.387/1991.

Neste período, em que pese os prejuízos ocorridos ao modelo, novamente foram criadas regras indutoras de comportamento, vez que houve a necessidade, para a obtenção dos benefícios, de que os empresários reinvestissem na região, com a oferta de emprego, concessão de benefícios sociais, níveis crescentes de

Art. 2º No interesse de incentivar a prestação de serviços a entidades engajadas no desenvolvimento da Amazônia, de favorecer o influxo de trabalhadores, técnicos e empresários da área, até o exercício de 1972, inclusive, as pessoas físicas que auferiram rendimentos assalariados ou não por trabalhos realizados para empresas ou instituições declaradas pela SUDAM como de interesse para o desenvolvimento da área, terão o total dos descontos efetuados na forma dos artigos 107 e 121, do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 58.400, de 10 de maio de 1966, depositado no Banco da Amazônia S.A. e ulteriormente aplicado na forma deste artigo.(Vide Decreto-Lei nº 1.255, de 1972)

34 Art 4º A remessa de produtos industrializados no país à Zona Franca de Manaus, especificamente para serem exportados ao exterior, gozará de todos os incentivos fiscais concedidos à exportação, na forma e condições estabelecidas pelo Ministro da Fazenda.

35 Disponível em: http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm, acesso em 03.11.2017.

produtividade e competitividade, reinvestimento de lucros na região e investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico³⁶.

Hodiernamente, as indústrias instaladas no polo de Manaus têm redução de até 88% no Imposto de Importação, são isentas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins e têm corte de 75% no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica.

A isenção dos tributos de competência da União está na constituição, e em relação aos de competência Estadual, as empresas recebem restituição entre 55% e 100% de tudo o que desembolsam com o ICMS, desde que, em contrapartida, cumpram metas de geração de emprego, investimento e aquisição de matéria-prima regional e nacional.

O modelo, entretanto, sofre constantes ataques de outros Estados em virtude da competitividade do sistema. A primeira questão litigiosa a desaguar no E.Supremo Tribunal Federal foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 310, ajuizada pelo Governador do Estado do Amazonas contra o Convênio ICMS n. 01, 02 e 06, todos firmados em 30.05.1990, vez que os mesmos excluía ou reduziam os incentivos fiscais da ZFM, constantes no art. 40, do ADCT da Constituição Federal de 1988, tendo o pleno do Tribunal concedido a medida liminar e suspenso a norma que esvaziavam de eficácia o real preceito constitucional.

Em outra oportunidade, o Amazonas ingressou com a ADI 1799, com pedido

36 Art. 7. Os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, salvo os bens de informática e os veículos automóveis, tratores e outros veículos terrestres, suas partes e peças, excluídos os das posições 8711 a 8714 da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), e respectivas partes e peças, quando dela saírem para qualquer ponto do Território Nacional, estarão sujeitos à exigibilidade do Imposto sobre Importação relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira neles empregados, calculado o tributo mediante coeficiente de redução de sua alíquota ad valorem, na conformidade do § 1º deste artigo, desde que atendam nível de industrialização local compatível com processo produtivo básico para produtos compreendidos na mesma posição e subposição da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB). § 7º A redução do Imposto sobre Importação, de que trata este artigo, somente será deferida a produtos industrializados previstos em projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa que: I - se atenha aos limites anuais de importação de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, constantes da respectiva resolução aprobatória do projeto e suas alterações;II - objective:a) o incremento de oferta de emprego na região;b) a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores;c) a incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica;d) níveis crescentes de produtividade e de competitividade;e) reinvestimento de lucros na região; ef) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico. (grifo nosso).

de suspensão cautelar do art. 77, da Lei n. 9.532/97, a qual definia diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, tendo o plenário do E.STF, deferido novamente a medida cautelar, reafirmando a constitucionalidade do modelo ZFM, mesmo entendimento seguido na ADI 2348, na ADI 2399, não havendo mais questionamentos sobre a constitucionalidade do modelo³⁷ e, por via oblíqua, a possibilidade de normas tributárias com função extrafiscal preponderante.

Em que pese os atuais desafios encontrados pelo modelo, com a necessidade de seu constante fortalecimento e reafirmação, denota-se que o modelo ZFM foi fundado e construído por intermédio de ações de indução de comportamento, ações estas que ocasionaram o progresso da região, constituindo-se, conforme visto, em normas tributárias extrafiscais, vez que o objetivo primordial da norma era a promoção do desenvolvimento regional, diminuindo as desigualdades regionais e não a arrecadação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a crise do feudalismo e o fortalecimento do capitalismo, a classe burguesa sentiu a necessidade de reorganizar a sociedade para superar obstáculos inerentes ao feudalismo relativos ao livre desenvolvimento, acreditando e fazendo acreditar que a liberdade e valorização dos indivíduos era a melhor forma de desenvolvimento da sociedade.

Para esta teoria, competiam ao Estado as ações inerentes ao

37 Não há cogitar de inconstitucionalidade indireta, por violação de normas interpostas, na espécie vertente: a questão está na definição do alcance do art. 40 do ADCT, a saber, se esta norma de vigência temporária teria permitido a recepção do elenco pré-constitucional de incentivos à Zona Franca de Manaus, ainda que incompatíveis com o sistema constitucional do ICMS instituído desde 1988, no qual se insere a competência das unidades federativas para, mediante convênio, dispor sobre isenção e incentivos fiscais do novo tributo (art. 155, § 2º, XII, g, da CR). O quadro normativo pré-constitucional de incentivo fiscal à Zona Franca de Manaus constitucionalizou-se pelo art. 40 do ADCT, adquirindo, por força dessa regra transitória, natureza de imunidade tributária, persistindo vigente a equiparação procedida pelo art. 4º do DL 288/1967, cujo propósito foi atrair a não incidência do ICMS estipulada no art. 23, II, § 7º, da Carta pretérita, desonerando, assim, a saída de mercadorias do território nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus. A determinação expressa de manutenção do conjunto de incentivos fiscais referentes à Zona Franca de Manaus, extraídos, obviamente, da legislação pré-constitucional, exige a não incidência do ICMS sobre as operações de saída de mercadorias para aquela área de livre comércio, sob pena de se proceder a uma redução do quadro fiscal expressamente mantido por dispositivo constitucional específico e transitório.

[ADI 310, rel. min. Cármen Lúcia, j. 19-2-2014, P, DJE de 9-9-2014.]

estabelecimento de condições propícias ao desenvolvimento econômico, mediante a criação de normas negativas à sua atuação (não fazer) e em nada legislando relativamente ao direito privado, o qual se regulava pelos seus próprios mecanismos, se observada a não interferência estatal.

Com a crise de 1929, porém, o Estado viu-se diante da necessidade de reorganizar a sociedade, o que perpassava, necessariamente, pela manutenção de determinado equilíbrio social, de forma a garantir a existência de empregos, controlar a inflação e, portanto, promover uma sociedade que não fosse tão volátil ao poder econômico.

Assim, ante a necessidade do momento que se afigurava, sobretudo pela queda de produção mundial, a grande depressão e o retrocesso da humanidade, deu-se o surgimento do modelo do *welfare state*, onde Estado passaria de mão invisível para a função de agente de realizações no domínio da economia, exercendo papel ativo na conformação da vida social, política e econômica, com vistas ao bem comum.

Entretanto, tal modelo sob a justificativa de burocratizar e fundamentalizar direitos ou prestações positivas a que o Estado deveria assegurar, promoveu constante aumento do déficit público, com despesas elevadas que ocasionaram o colapso do modelo, ante os anseios da classe burguesa e nobreza. Ademais, o mesmo findou por promover estratificação social.

Em contraponto ao modelo de Estado do bem estar social, surgiu o neoliberalismo, modelo que se propunha a observar as premissas de não intervencionismo do Estado Liberal ao mesmo tempo em que buscava garantir direitos tão caros à sociedade, tal como a propriedade privada.

O modelo, porém, não resistiu à primeira crise econômica mundial após o seu avento. Em 2008 devido a quebra do Banco Lehman Brothers (crise dos subprimes), os Estados até então adeptos a nova faceta do liberalismo passaram a praticar atos de intervenção direta na economia, incentivando setores da indústria, assumindo bancos, setores produtivos e, sobretudo, fomentando diretamente por intermédio de isenções, compras e aquisição de ativos.

No Brasil, a teoria liberal foi introduzida na Constituição de 1934, tendo sido rechaçada durante o Estado Novo e na Ditadura de 1964, anos em que houve maior

incremento de ações destinadas ao desenvolvimento econômico nacional, por intermédio de ações de fomento do Estado. Atualmente, embora seja possível a intervenção do Estado na economia, esta deve ser dada excepcionalmente, de forma a fazer frente a segurança nacional ou com o relevante interesse coletivo.

Ao intervir na economia, o estado poderá intervir para: a) exercendo poder de polícia, regulamentar e fiscalizar as atividades; b) exercer, ele próprio, a atividade econômica, desde que em virtude do imperativo da segurança nacional ou por relevante interesse público e, 3) concedendo incentivos fiscais à iniciativa privada.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 12ª ed., atualizada por Misabel de Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. 4ª ed. Rio de Janeiro : Ediouro, 2000.

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

BRASIL. Constituição (1824) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1824.

BRASIL. Constituição (1891) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1891.

BRASIL. Constituição (1934) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1934.

BRASIL. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1/69.

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

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo , n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 Nov. 2017.

CALMON, Pedro. *História da civilização brasileira*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. Extrafiscalidade. (Re) construção conceitual no contexto do Estado Democrático de Direito e Aplicações no Direito Tributário, Belo Horizonte: Arraes, Editores, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Sept. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 Nov. 2017.

FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. A extrafiscalidade tributária como forma de intervenção do Estado no domínio econômico. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3432, 23 nov. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23080>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

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

GRAU, Eros Roberto “A ordem econômica na Constituição de 1988”, Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2016.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; Sarmento, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005.