



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB  
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

AILTON MARINHO DOS SANTOS

INTERVENÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO POR NORMAS TRIBUTÁRIAS  
INDUTORAS: DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE

CAMPINA GRANDE-PB

2015



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB  
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

AILTON MARINHO DOS SANTOS

INTERVENÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DO POR NORMAS TRIBUTÁRIAS  
INDUTORAS: DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao  
Curso de Graduação em Direito da Universidade  
Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência  
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa

CAMPINA GRANDE-PB

2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S237i Santos, Ailton Marinho dos.  
Intervenção econômica do estado por normas tributárias indutoras [manuscrito] : desenvolvimento da Região Nordeste / Ailton Marinho dos Santos. - 2015.  
28 p. : il. color.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2015.  
"Orientação: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa, Departamento de Direito Público".

1. Direito Tributário. 2. Normas Tributárias Indutoras. 3. Desenvolvimento Econômico do Nordeste. I. Título.  
21. ed. CDD 343.04

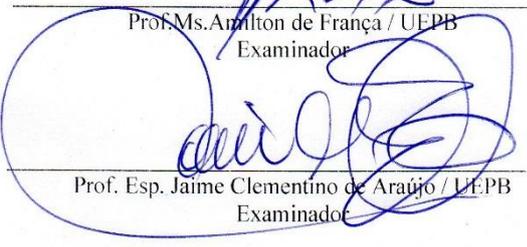
**INTERVENÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO POR NORMAS  
TRIBUTÁRIAS INDUTORAS: DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba, em  
cumprimento à exigência para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 18/06/2015

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa / UEPB  
Orientador

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Ms. Ailton de França / UEPB  
Examinador

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Esp. Jaime Clementino de Araújo / UEPB  
Examinador

## RESUMO

Nesta pesquisa foi analisado o processo de intervenção do Estado no setor econômico através de normas tributárias indutoras, tendo como principal objetivo demonstrar, através do estudo de caso da região Nordeste, que esse tipo de atuação estatal é uma realidade no Brasil. Como metodologia do trabalho, foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre a temática, empregando o método de abordagem dedutivo, bem como o procedimento comparativo. Os resultados apontam para a importância das normas tributárias indutoras, as quais se expressam por meio dos incentivos fiscais, no processo de desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste. Com essa política de intervenção econômica, o estudo deixou claro que por meio desses incentivos fiscais, os quais são administrados pela SUDENE, órgão do governo federal, ou seja, por meio de um desenvolvimento incentivado, o Estado conseguiu atrair mais de 30 bilhões de reais no ano de 2014 em investimentos do setor privado para região, o que demonstra eficácia desse modelo intervencionista na esfera econômica.

Palavras-chave: Intervenção do Estado; Normas tributária indutoras; Nordeste

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	5
HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA .....	6
FUNDAMENTOS DA INTERVENÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO BRASILEIRO.....	9
NORMAS TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTOS DE INTEVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO .....	12
AS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E SEUS RESULTADOS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE .....	15
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	25
ABSTRACT.....	26
REFERÊNCIAS .....	27

# 1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro na busca de alcançar objetivos constitucionais, como o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades regionais, tem utilizado com muita frequência de meios extrafiscais, estes manifestados por meio das normas tributárias indutoras<sup>1</sup>. É sobre a intervenção econômica do Estado, tendo como instrumento as normas tributárias indutoras, que iremos desenvolver nesta pesquisa. Tema pragmático e de grande relevância, pois é notório o crescimento da utilização desses meios pelo Estado, isso não só o Brasil como também por outras nações, para interferir no âmbito econômico, uma prova disso é que frequentemente observamos propagandas e planos de governo nos meios de comunicação, anúncios em outdoor, na frente de algumas empresas, sobre incentivos fiscais. Além disso, nos faz refletir e buscar compreender o papel do Estado na ordem econômica, como também, trata dos possíveis benefícios ou prejuízos, devido os incentivos fiscais estarem correlacionados com o orçamento público. É por esses motivos e também a necessidade de estimular o debate, através de novos estudos sobre o assunto, que propomos estudar esse tema.

Primeiramente, abordaremos a evolução da intervenção do estado no processo econômico ao longo da história, mais precisamente do período da Idade Moderna, no qual surgiu os Estados Modernos, fortemente influenciados pelo pensamento do mercantilismo, e posteriormente, o liberalismo econômico, até a atualidade, na qual predomina a noção de Estado Social. Nesse percurso da história iremos observar que a intervenção econômica pelo Estado deixou de ser um fenômeno a ser evitado para se tornar uma necessidade, como forma de corrigir falhas resultantes do liberalismo econômico.

No segundo momento, trataremos sobre as teorias tributárias, mais especificamente sobre a extrafiscalidade. É nesse fenômeno que encontramos o objeto de análise deste estudo, que é as normas tributárias indutoras. Nessa etapa do trabalho apresentaremos as manifestações dos tributos, conceitos, classificações e demonstraremos a compatibilidade das normas tributárias indutoras com o fenômeno da intervenção econômico do Estado.

Por fim, comprovaremos a notável intervenção do Estado brasileiro, hoje, sobre a economia por meio das normas tributária indutoras, com o intuito de corrigir as falhas de mercado ocorridas no processo de industrialização do país, que ocasionaram as desigualdades

---

<sup>1</sup> Normas tributárias indutora – Conceito dado por Luiz Eduardo SCHOUERI ao fenômeno da extrafiscalidade, no qual o Estado, para interferir no setor econômico, se utiliza de normas tributárias para estimular ou desestimular comportamento dos agentes econômico.

regionais, a exemplo da região Nordeste. Nesse instante da pesquisa, vamos expor como ocorre e quais os resultados dessa atuação estatal.

O intuito da pesquisa é demonstrar esse intervencionismo estatal por meio das normas tributárias indutoras no processo de desenvolvimento da região Nordeste, evidenciando alguns resultados concretos dessa atuação estatal na economia da região. Mas para isso precisamos, e é objetivo nosso também, compreender o fenômeno do intervencionismo do Estado na economia e fatores que o motivam; entender como o fenômeno da extrafiscalidade, manifestado por meio das normas tributárias indutoras, é utilizado na intervenção do Estado sobre o domínio econômico; identificar os princípios constitucionais que impulsionam e legitimam a intervenção do Estado brasileiro no desenvolvimento econômico do Nordeste.

Para a realização da pesquisa, denominada “Intervenção Econômica do Estado por Normas Indutoras: Desenvolvimento da Região Nordeste”, e alcançar os objetivos propostos, empregou-se o método de abordagem dedutivo, partindo de avaliações de diversas literaturas que abordam o tema com a finalidade de obter a conclusão, bem como o procedimento comparativo, considerando os aspectos teóricos analisados e suas adequações com a realidade pesquisada. Para obter as informações, foi feito um levantamento de dados, utilizando-se de livros, legislações, trabalhos de acadêmico, como dissertações, artigos científicos sobre o tema, internet e fontes provenientes do órgão responsável pela execução das políticas econômicas na região nordeste – SUDENE. Esse trabalho tem um perfil qualitativo e os objetivos têm caráter explicativo.

## **2 HISTÓRICO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA**

Para compreender o papel, nos dias atuais, do Estado frente à economia, precisamos nos remeter uma análise da evolução histórica no que diz respeito à atuação Estado na economia. Antes, porém, é importante ressaltar que a noção de Estado como instituição começa a partir do século XV, quando se deu o processo de formação dos Estados Modernos europeus, Inglaterra no reinado de Henrique VII(1485-1509); a França estabelece uma unidade nacional a partir do reinado de Luiz XI(1461-1483) e Espanha e Portugal a partir de 1469 e 1640 respectivamente<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. Direito Econômico/ João Bosco Leopoldino da Fonseca. – Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 186 – 187.

O Estado representa uma evolução da sociedade, constituindo-se em uma organização para ordenar as relações humanas, ficando incumbido de estabelecer política econômica e com isso solidificar seu poder diante as nações estrangeiras. Esses acontecimentos foram frutos de uma concepção ideológica do momento, que era o mercantilismo, o qual apregoava um poder centralizado, comércio internacional baseado em busca de riquezas, centrada em metais preciosos, como o ouro e a prata, como instrumento de troca e posteriormente, como consequência, contribuindo para um novo sistema econômico chamado capitalismo. Nessa época, os Estados absolutistas foram os maiores investidores das grandes navegações.<sup>3</sup>

No século XVIII as ideias mercantilistas perdem espaço para um novo pensamento, o liberalismo econômico, que se fundamentava pelas doutrinas jus naturalistas século XVII, nas quais proclamavam princípios como da liberdade, da valorização do indivíduo que iam de encontro com os privilégios e o poder absoluto dos reis.

Foi com fundamento nesses princípios do liberalismo que surge o Estado liberal ou Estado mínimo dos séculos XVIII e XIX, período clássico, se caracterizava pelo não intervencionismo econômico. Esse modelo de Estado era influenciado pelo liberalismo econômico dos fisiocratas e de Adam Smith. Essa corrente doutrinaria defendia que o interesse da coletividade representado pelo Estado não deveria interferir nas leis econômicas. O pensamento liberal defendia a total liberdade individual e que a intervenção econômica do Estado era desastrosa e improdutiva em relação à iniciativa privada, esta era considerada mais eficiente na busca de melhores resultados econômicos. Diante dessa concepção, se esperava do poder público abstenção em relação às iniciativas individuais, a livre concorrência e as leis do mercado.

Com isso, diante do ideal do não intervencionismo, cabia ao Estado apenas executar as atividades consideradas essenciais, como as relacionadas à justiça, política, diplomática, segurança externa e ordem interna, ou seja, as atividades que não competiam à iniciativa privada. Foram esse ideais do liberalismo que influenciaram o constitucionalismo dos séculos XVII e XIX.<sup>4</sup>

A partir final do século XIX a livre iniciativa do mercado começou a apresentar falhas, percebe-se a necessidade da participação do Estado na economia. Isso porque uma

---

<sup>3</sup>CAMATTA, R.B/SOUZA, R.P. Intervenção direta na atividade econômica pelo estado de forma anômala: o caso de uma empresa de celulose. Resumo de artigos científicos, Juiz de Fora – MG, Edição Especial - V5-2014. Disponível em: <http://www.viannajr.edu.br/site/vianna-sapiens-ed-especial-v5-2014>>. Acesso em: 14/05/2015.

<sup>4</sup>ROSA JR.Luiz Emygídio F. da. Manual de direito financeiro e direito tributário. 20 Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.p.5.

série de fatos impulsionou a intervenção estatal, como concentração econômica, grandes oscilações econômicas, crises provocadas pelo desemprego e depressões. Foi diante dessas circunstâncias que foi possível perceber que os desajustes econômicos não se resolveriam por si só, como defendia o liberalismo.

Uma das hipóteses para criação da falha de mercado se configurava na concentração do poder do mercado – quando um único (agindo individualmente ou em grupo) ganha tanto poder que era capaz de influenciar os preços praticados pelo mercado, levando à supressão da concorrência. Diante desse contexto, o Estado começou a ser chamado a intervir na economia de modo a garantir a própria existência da ordem capitalista e da economia de mercado.<sup>5</sup>

Essas dificuldades que passava o setor econômico e, no âmbito jurídico, o surgimento do constitucionalismo do Estado Social de Direito impregnado de aspirações sociais, que se refletiram nas constituições do México de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, levou o Estado impor limites ao liberalismo e intervir na economia. O melhor exemplo disso foi o que ocorreu nos Estados Unidos com a implantação da política econômica do New Deal.

A parti de então, o liberalismo cede lugar ao neocapitalismo baseado na forte intervenção estatal na economia e na política keynesiana, esse período é caracterizado também pelo Estado do bem estar social, no qual direitos como da propriedade, liberdade do comércio e a autonomia da vontade privada foram limitados diante do interesse social.

O Estado tem o papel de prestador de condições de vida mínimas para a sociedade, e para isso passa a intervir diretamente na economia. Entretanto, para garantir esses serviços o Estado precisava de muito recurso, o que gerou a crise fiscal, o que demonstrou a ineficiência estatal para suprir todas as necessidades sociais. Diante disso, nos anos 80 do século passado surgiu o Estado Regulador.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> ABDALLA, G.A. A intervenção do estado no domínio econômico.2012.72f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – PUC – Rio de Janeiro. p. 10

<sup>6</sup>Cf. ABDALLA, G.A. Ob. cit., 16

### 3 FUNDAMENTOS DA INTERVENÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO BRASILEIRO

É de fundamental importância nessa pesquisa entender, de forma significativa, o termo intervenção econômica e sua diferença em relação à atuação econômica.

O vocábulo “intervenção” deriva do verbo “intervir” o qual, segundo o dicionário de português Michaelis<sup>7</sup>, significa suceder inesperadamente. Assim, a intervenção econômica compreendemos como sendo a atuação do Estado no sentido de intervir em um âmbito que não se espera sua atuação e que não é titular, que é o setor privado.

Quanto à diferenciação entre atuação e intervenção é importante, pois toda intervenção corresponde uma atuação do Estado, entretanto nem toda atuação estatal é intervenção, pois não podemos falar em intervenção em área e sua competência, como nos casos que trata o artigo 75 da CF, que tratam da prestação de serviços públicos. Podemos falar em intervenção nas situações que prescreve os artigos 173 e 177 da CF, nos quais constatamos a intervenção direta no domínio econômico por participação e absorção, pelo chamado, segundo a doutrina, Estado Executor<sup>8</sup>. É importante frisar que esse tipo de atuação estatal direta no âmbito privado é por excepcionalidade e não cabe aqui maiores explicações, em virtude de não fazer aparte do objeto do nosso estudo. Trataremos sobre a intervenção indireta previsto na Carta política, estabelecido no artigo 174 da CF, que explicaremos no próximo tópico, e tem como agente o Estado Regulador<sup>9</sup>.

A ideia que a intervenção é um mal para a ordem econômica e que esta, quando admitida, seria uma exceção a livre atuação do mercado é uma concepção ultrapassada. Esta não é a compreensão adotada em muitos países hoje e também não é essa percepção que estar fundamentado o modelo de Estado definido pela Carta Magna de 1988. O texto constitucional atual segue uma tendência mundial dos países democráticos, na qual o Estado passa a ser um agente principal no controle na regulação das forças econômicas, passando a ter poder de decisões juntamente com o mercado.<sup>10</sup>

Em sua pesquisa Shoueri cita Fabio Nusdeo, o qual defende duas motivações para fundamentar o controle do Estado para regular a economia. A primeira seria suprir as

---

<sup>7</sup> INTERVENÇÃO. In: Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa. Editora Melhoramento Ltda. 2014. Software.

<sup>8</sup> Cf. ABDALLA, G.A. Ob. cit., p.39

<sup>9</sup> \_\_\_\_\_, Ob., p. 44

<sup>10</sup> SCHOUEIRI, Luiz Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica/ Luiz Eduardo Schoueri. – Rio de Janeiro: Forense, 2005. p 71-72.

deficiências do mercado sem dificultar sua liberdade de funcionamento. A outra motivação é o estabelecimento, por parte do Estado, de objetivos para serem alcançados pelo sistema econômico. Segundo o mesmo autor, aquela tem uma natureza negativa, pois visa reparar as falhas provocadas pelo mercado, já esta tem uma natureza positiva na qual há um inconformismo da situação econômica e por isso tenta modificá-la.<sup>11</sup>

No mesmo raciocínio Leopoldino da Fonseca, em sua obra, alude três motivos que fundamentam a intervenção do Estado. A primeira razão está no fato do fracasso do mercado em se autorregular: a segunda razão, distribuição econômica equânime; e por último, rapidez nos resultados nos objetivos de políticas econômicas<sup>12</sup>, estas duas últimas se enquadram na motivação de caráter positivo definida por Nusdeo.

Assim, segundo esses autores, a visão que se tem de um Estado intervencionista hoje é que sua atuação não é mais eventual e sim necessária para o funcionamento do sistema econômico, uma vez que a história comprova que a ideia de que o mercado possuía uma regulação espontânea mostrou – se equivocada. Na atualidade, Estado atua justamente para correção dessas falhas dos mecanismos de atuação do mercado e ao mesmo tempo objetivando sua manutenção.

Além dessa intervenção, de caráter negativo, na busca de solução de patologias na ordem econômica provocadas pelo mercado, o Estado também intervém de forma positiva. A qual se dá por programas normativos em busca de realizações de objetivos traçados no ordenamento jurídico. Com isso, o Estado além de fiscalizador do mercado, através do poder de polícia, passa também a exercer o papel de diretor da economia, é chamado Estado regulador, deixando sua relativa neutralidade infligindo distorções e influenciando no funcionamento do sistema econômico para alcançar valores constitucionais não só econômicos mais também sociais. Em outras palavras, trazendo a discussão para o nosso país, o Estado regulador brasileiro passa a ter a função de equilibrar o neoliberalismo - surgido na década de 80 e adotado pelo constituinte de 1988, visto que a ordem econômica implantado foi a economia de mercado - e os preceitos do bem estar social também presente na Carta Magna. Como explica Luiz Eduardo Schoueri:

[...] a cláusula do Estado Social de Direito é um compromisso entre dois extremos que se opõem: o Estado Social (com a repartição patrimonial) e o Estado de Direito (cujo extremo seria o liberalismo absoluto). Dentre as tarefas do Estado Social está a garantia de um mínimo existencial digno.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> NUSDEO, Fábio apud SCHOUERI, Luiz Eduardo. Ob. cit., p.72

<sup>12</sup> LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. Ob. cit., p. 45

<sup>13</sup> SCHOUERI, Luiz Eduardo. Ob. cit., p.83

Neste sentido, temos na ordem econômica, adotada pelo Estado brasileiro, princípios aparentemente conflitantes, como por exemplo, a livre concorrência e a defesa do consumidor, princípios estes, fundamentados por valores e princípios fundamentais também visivelmente contrários, como a valorização do trabalho e a livre iniciativa, todos previstos no artigo 170 da CF:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - **livre concorrência**;

V - **defesa do consumidor**;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.<sup>14</sup>(Grifos nossos)

Entretanto, embora que sejam aparentemente conflitantes, os fundamentos e princípios econômicos devem ser harmonizados no ordenamento jurídico para alcançar valores e princípios fundamentais, como a existência digna e a justiça social, os quais se tornam o vetor da atuação positiva do sobre o domínio econômico.

Portanto, a intervenção econômica do Estado brasileiro se fundamenta nessas duas formas de atuação – fiscalizador, corrigindo as distorções do mercado, de caráter negativo; e regulador, buscando a realização da função social da atividade econômica, de caráter positivo.

É com base nesses fundamentos de atuação e com a utilização das normas tributárias indutora, o Estado brasileiro intervém na economia para promover o desenvolvimento da região Nordeste, como estudaremos mais adiante nos próximos tópicos.

---

<sup>14</sup> BRASIL. Vade mecum compacto. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Cúria, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. – 11. ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014. p.61

## **4 NORMAS TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO**

A tributação é uma das principais formas do estado intervir no domínio econômico. É através da incidência tributária que ocorre a intervenção na esfera privada. Com isso, os tributos notoriamente acabam influenciando no processo econômico de produção, distribuição e consumo. Em outras palavras, não existe neutralidade por completo em um tributo, este acaba atingindo e modificando a ordem natural do mercado.<sup>15</sup>

Dessa constatação, resta ao Estado três alternativas: ignorar tal influência; conhecer esses efeitos, mas não dá a devida importância e por último lançar mão deles para estabelecer uma política tributária para alcançar objetivos econômicos.<sup>16</sup> É através desta última opção que trabalharemos nesta pesquisa.

Os tributos é a principal fonte de recurso do Estado na atualidade para que este possa atender as necessidades da sociedade, ou seja, tributação faz parte de uma das fases da atividade financeira do estado, que é a obtenção de receita. Essa é a visão mais clássica de observar a função dos tributos, função meramente fiscal na qual tributo tem um caráter financeiro.

Entretanto, uma análise mais profunda dos tributos, percebe-se a fiscalidade não é a única natureza dos tributos, existindo também a parafiscalidade e extrafiscalidade. A primeira, a qual não pretendemos explorar, pois não é objeto de estudo dessa pesquisa, ocorre quando a norma tributária atribui como sujeito ativo pessoa diversa da que tem a competência tributária para arrecadar, fiscalizar e administrar o tributo.

Quanto a extrafiscalidade é o mecanismo que o Estado utiliza para atuar na economia incentivando ou desestimulando determinada atividade econômica. Esse fenômeno merece mais esclarecimento, pois por meio dele o estado intervém sobre a economia o que é tema do nosso trabalho.

Luiz Emygídio destaca que a extrafiscalidade está ligada ao alargamento da função do Estado no chamado Período Moderno, no qual o poder estatal deixa de assistir e passa a influir na conjuntura econômica, dentro os mecanismos utilizados para esse fim está o tributo,

---

<sup>15</sup> PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In MARTINS, Ives Gandra da Silva, ELALI, André e PEIXOTO, Marcelo Guimarães. Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP editora, 2007, p.59.

<sup>16</sup> SCHOUERI, Luiz Eduardo. Ob. cit., p.204

não como forma exclusiva de arrecadar recurso para a realização dos objetivos do Estado (fim fiscal), mas também com intuito de influenciar os indivíduos ligados a esfera econômica.<sup>17</sup>

Segundo essa ideia, podemos destacar outros estudiosos do Direito Tributário, como Hugo de Brito Machado, que afirma que o a extrafiscalidade é um tipo de tributo que tem como principal função a interferência no domínio econômico, procurando buscar um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiro<sup>18</sup>.

Segundo o procurador da Fazenda Nacional Marcus de Freitas Gouvêa, existe uma concepção restrita e uma ampla do termo extrafiscalidade. Esta consiste em normas tributárias que provocam estímulos ou desestímulos de comportamentos, se enquadrando nos conceitos dos autores, apresentados acima. Já aquela corresponde a tributos que não se restringe apenas a induzir ou reprimir comportamentos para alcançar objetivos econômicos, mas também outras formas de se chegar aos objetivos culturais, artísticos, desportivos, dentre outros.<sup>19</sup>

Outra diferenciação que o estudioso faz entre o conceito restrito e amplo é que no primeiro a extrafiscalidade procura realizar indiretamente os valores constitucionais através, mais especificamente, de impostos e de suas incidências tributárias ou fatos geradores, deixando a segundo plano os outros institutos do Direito Tributário. Já no segundo, busca realizar os direitos constitucionais de modo direto, utilizando o aspecto finalístico da norma tributária e outros institutos tributários, como as contribuições sociais e interventivas, REFIS, entre outros, que não buscam estimular ou desestimular condutas.<sup>20</sup>

No mesmo raciocínio, de chamar atenção quanto ao termo extrafiscalidade, Luiz Eduardo SCHOUERI defende que pode este referir-se tanto a um gênero como também a uma espécie da função extrafiscal. Segundo o autor, a espécie da extrafiscalidade seria a atuação das normas tributárias como forma de interferir na economia, a qual corresponderia as normas extrafiscais em sentido estrito defendida por Marcus Freitas. Já a extrafiscalidade como gênero, seria aquela que atuaria sem objetivar atuar na esfera econômica, ou seja, está relacionada às normas de política social, por exemplo, o qual se enquadraria no conceito amplo aqui apresentado pelo autor acima citado.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup>ROSA JR. Luiz Emygídio. Ob. cit., p.5.

<sup>18</sup> Hugo de Brito Machado, Curso de Direito Tributário. 29ª Ed. p.67.

<sup>19</sup>GOUVÊA, Marcus de Freitas. A extrafiscalidade no direito tributário e suas classificações. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1226, 9 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9151>>. Acesso em: 05 maio. 2015.

<sup>20</sup>GOUVÊA, Marcus de Freitas. Ob. cit.

<sup>21</sup> SCHOUERI, Luiz Eduardo. Ob. cit., p.32

Como o nosso trabalho está ligado a intervenção ao setor econômico utilizamos a concepção sobre manifestação da extrafiscalidade como espécie e não como gênero, ou seja, em sentido restrito na classificações dos demais estudiosos citados nesse estudo, contudo, sem desconsiderar o conceito amplo, pois um instituto tributário pode abranger as duas noções de extrafiscalidade.

SCHOUERI, apresentando a interpretação de Luiz S. Cabral de MONCADA, versa a existência da modalidade de intervenção indireta, na qual o Estado não age como sujeito econômico, trata-se de uma intervenção de exterior. Essa modalidade subdivide em intervenção por direção ou por indução. A primeira seria aquela que se revela por meio de normas imperativas, isto é, normas mandatórias sem opção de escolha de comportamento para os agentes econômicos. Já a segunda consiste uma atuação através de normas dispositivas, nas quais os sujeitos que atuam na economia não ficam totalmente subordinados um só comportamento imposto, pelo contrário, tem a liberdade de escolher ou não o comportamento estimulado ou desestimulado pelo legislador, e caso o agente econômico não seguir a procedimento recomendado não estará cometendo algum fato ilícito.<sup>22</sup>

Por meio desse instrumento indutor, o Estado para alcançar objetivos lança mão do seu poder econômico em lugar do poder político de impor ordem, tendo como principal meio de convencimento as normas indutoras para influenciar o mercado.

Essas normas indutoras encontram no ramo do direito tributário, mais especificamente na extrafiscalidade, compatibilidade perfeita - visto que, como foi apresentada acima, a impossibilidade dos tributos serem neutros com relação ao mercado - para promover a interferência no meio econômico. Essa combinação gera instrumentos hábeis para o Estado regular e atuar sobre o setor econômico. Em outras palavras, podemos afirmar que a conjugação da intervenção estatal por indução com o sistema tributário tem como resultado as normas tributárias indutoras as quais são instrumentos capazes influenciar na economia, incentivando ou desestimulando comportamentos específicos dos agentes econômicos almejados pelo Estado.

As principais formas de manifestações das normas tributárias indutoras são por agravamento e vantagens. A primeira se apresenta por meio do aumento do ônus fiscal, quando caso o Estado queira desestimular determinada produção, circulação e consumo de algum produto o faz por meio de criação de novos tributos ou aumento da tributação que acabam influenciando nos custos e conseqüentemente nos preços das mercadorias, com isso

---

<sup>22</sup> MONCADA, Luiz S. Cabral de. Apud SCHOUERI, Luiz Eduardo. Ob. cit., 42

desencorajando agentes econômicos a evitarem a ocorrência do fato gerador de tais tributos. Já a segunda se exprime por incentivos fiscais, quando o Estado quer estimular determinado comportamento dos agentes econômicos, o faz através de isenções e desonerações tributárias.

Em relação a tais incentivos fiscais, Adilson Rodrigues Pires faz algumas classificações deles, destacando duas categorias de acordo com a natureza das suas principais espécies, os incentivos que atuam sobre a receita e os que agem sobre as despesas. Os que atuam sobre a receita são: a isenção, desoneração e o diferimento, os quais, devidos suas naturezas, são considerados incentivos fiscais por excelência, ou seja, mais eficazes na indução de comportamento dos agentes econômicos. Já os que agem por meio das despesas são as subvenções, o crédito presumido e os subsídios, estas espécies são mais eficazes quanto ao controle orçamentário.<sup>23</sup>

Não vamos aqui fazer a diferenciação entre esses incentivos, como alguns estudiosos assim fazem, utilizaremos sobre o aspecto teleológico, sem traços distintivos entre eles, considerando-os igual como forma de promover a indução de comportamento desejado pelo Estado.

Portanto, é notória a relação entre tributação e Ordem Econômica, aquela acaba influenciando nesta, tornando, assim, um potente instrumento na implantação das políticas econômicas do Estado Regulador

## **5 AS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E SEUS RESULTADOS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE**

Até meados do século XX, aqueles que se preocupavam em estudar as desigualdades regionais no Brasil acreditavam que o único fato que justificava o atraso na região Nordeste era o fator climático, visto que tinha como base da economia o setor primário e era uma região frequentemente atingida por períodos muito longos de estiagens. Diante desse conclusão desses estudiosos, deu início em conjunto de políticas hidráulicas com o intuito de desenvolvimento do Nordeste e conseqüentemente o equilíbrio em relação as regiões desenvolvidas do país. <sup>24</sup>Essa política de combate à seca prolongou-se até o final da década de 50 do século passado, durante esse período órgãos como IOCS ( Inspetoria de Obras Contra as Secas); IFOCS ( Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca), o qual depois se

---

<sup>23</sup> PIRES, Adilson Rodrigues. Ob. cit., p. 21

<sup>24</sup> ALVES, Leonardo da Silva. A industrialização incentivada do Nordeste e o caso de Campina Grande/ Leonardo da Silva Alves. – 2012. 95f. p.22

transformou em Dnocs (Departamento de Nacional de Obras Contra as Secas). Esse empenho do governo federal refletiu em várias construções de açudes, barragens e poços. Com isso a capacidade cúbica dos açudes aumentou de 665 milhões m<sup>3</sup> para 1952 m<sup>3</sup> em 1940.<sup>25</sup>

Com o passar do tempo, os empreendimentos públicos no setor hídrico faram apresentando incapacidade para solucionar a pobreza e o atraso do Nordeste. Percebeu-se que o clima não era o vetor do retardamento, mas apenas um fator que contribuía, mas não era determinante. Assim, evidenciou-se que o problema econômico nordestino era mais em decorrência da conjuntura de mercado do que climático.<sup>26</sup>

A partir da década de 1950 a concentração de capital nas regiões Sudeste e Sul ficava cada vez mais nítida, devido ao crescimento da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens de consumo duráveis, tornando essas regiões mais industrializadas, principalmente São Paulo.<sup>27</sup> O país seguia uma tendência mundial do pós guerra que era o fenômeno do subdesenvolvimento - além desse fenômeno ocorrer com o Brasil, como nação, pois era um dos países subdesenvolvidos, também ocorria dentro das suas próprias fronteiras, isto é, internamente, tendo como região subdesenvolvida o Nordeste - o qual tinha como característica, insuficiência alimentar; forte proporção de analfabetos; doenças de massas; recursos negligenciados; fraqueza das classes médias; industrialização incompleta; amplitude do desemprego; subordinação econômica; e desigualdades sociais violentas.<sup>28</sup>

Esses são os problemas enfrentados pelo Brasil e pelas demais economias pobres mundiais, isso em virtude da incapacidade do mercado se autorregular, através da racionalidade espontânea, natural, a chamada “mão invisível”. Em outras palavras, essa disparidade econômica e conseqüentemente social regional, que cada vez mais estava se acentuando, era na verdade conseqüência das falhas dos mecanismos de mercados, apresentadas porSCHOUERI<sup>29</sup>, como estudado anteriormente, e por isso surge daí uma necessidade de uma intervenção indutora por parte do Estado. Essa necessidade intervencionista se intensificou pelo conceito de Constituição Econômica<sup>30</sup> que se fortaleceu após a Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>25</sup> TAVARES, Hermes Magalhães. A questão regional no Brasil e a ação do estado. Artigo disponível em: <[www.audhe.org.uy/Jornadas.../Tavares\\_Hermes\\_Magalhaes\\_314.doc](http://www.audhe.org.uy/Jornadas.../Tavares_Hermes_Magalhaes_314.doc)>. Acesso em:30/04/2015.

<sup>26</sup> ALVES, Leonardo da Silva. Op.cit. p.25

<sup>27</sup> ALVES, Leonardo da Silva. Op.cit. p.25

<sup>28</sup> PIRES, Adilson Rodrigues. Ob. cit., p.45

<sup>29</sup> Cf. SCHOUERI, Luiz Eduardo. Ob. cit., p.72-78

<sup>30</sup> LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. Ob. cit., p.66

Nessa circunstância o Nordeste passou a ser motivo de preocupação por parte do Governo Federal, foi dessa apreensão que surgiu o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), Entidade ligada diretamente à Presidência da República e que ficou responsável por planos de trabalho e pesquisa em favor da região. Feito um estudo detalhado da região o GTDN apresentou um relatório, na qual ficou claro as desigualdades regionais, que já eram visíveis, e a principal causa, que era problema de estrutura econômica, caracterizado por fluxo de renda que prejudicava a desenvolvimento do Nordeste, pois constatou-se que os recursos do setor privado eram destinados para as regiões que se apresentavam como melhores para investimentos, como o Centro-Sul. O único recurso que entrava para a região era público na forma de política assistencialista, o que não gerava desenvolvimento, pois este tipo de recurso não tinha efeito multiplicador.<sup>31</sup>

Os resultados foram apresentados ao Governo de Juscelino Kubitschek e propunha como solução para o atraso, a industrialização do Nordeste. Foi com base nesse diagnóstico do GTDN que o Estado brasileiro percebeu a necessidade de intervir diretamente e desenvolver economicamente a região. Então era preciso estabelecer plano e ação para conduzir a economia e corrigir as desigualdades regionais que eram resultadas de falhas da constituição do mercado interno impulsionado pela industrialização do país.

Foi com base nesse imperativo de solucionar essa falha econômica e legitimado pelos princípios dirigentes de atividades econômica que permearam as constituições brasileira de 1934 em diante - Inclusive foi nestas constituições que apareceram termos como “Ordem Econômica e Social” (Constituição de 1934) e o termo “plano” na Constituição de 1946, na qual aparece para permitir a atuação do Estado brasileiro para atingir objetivos de reorganização econômicas de regiões - que o Governo Federal decidiu pela intervenção econômica no Nordeste com o intuito de promover e coordenar o desenvolvimento da região.<sup>32</sup>

E como resultado houve a criação em 15 de dezembro de 1959, pela lei 3.692 da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, autarquia diretamente subordinada à Presidência da República. Junto com a criação dessa autarquia vieram os quatro planos – diretores (1961, 1963, 1966 e 1968) para nortear a sua ação.

Estes planos além de trazerem diretrizes para infraestruturas trouxeram também, para atrair investimentos privados e influenciados por legislação italiana da Cassa Del

---

<sup>31</sup>CARVALHO, Fernanda Ferrário de. Da Esperança à crise: a experiência políticas regionais no Nordeste/ Fernanda Ferrário de Carvalho. – Campinas - SP p.39

<sup>32</sup>LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. Ob. cit., p.66

Mezzogiorno, os programas de incentivos fiscais por meio de normas indutoras, como a de nº 3.995, de 14.12.1961, em seu art. 34, distinguia, de um lado, o optante, que seria empresa de qualquer parte do Brasil a qual poderia destinar 50% do Imposto de Renda devido à aplicação em empreendimentos no nordeste; e, do outro, o investidor, que se restringia a empresas de capital 100% nacional estabelecidas no nordeste. Havia, por trás disso, a ideia de se criar na Região uma classe empresarial moderna para liderar o processo de desenvolvimento local. Depois, a Lei nº 4.239, de 27.06.1963, em seu art. 18, que ampliou os benefícios as empresas estrangeiras como acabou com a diferença entre optante e investidor.<sup>33</sup>

Temos aqui os primeiros exemplos bem claros de resultados de normas tributárias indutoras atuando no processo de desenvolvimento do Nordeste. É claro que não foram só medidas de incentivos fiscais, pois também teve incentivos estruturais, como melhorias no sistema de transporte e energético. Mas é inegável a grande contribuição destas normas indutoras, as quais proporcionaram uma diminuição de investimentos por parte de empresários em outras regiões, visto que viram na região Nordeste um situação favorável.

Das décadas de 1960 a 1980, o Nordeste foi a região que mais apresentou a maior taxa média de crescimento do PIB, no país, chegou a ser superior em 10 % e o crescimento anual ficou em torno de 6,3%, número maior que o do Japão na mesma época, que era de 5,5% ao ano.<sup>34</sup>

Nos dias atuais, a Constituição de 1988 estabeleceu como um dos objetivos a ser alcançado pelo Estado brasileiro e como princípios da ordem econômica constitucional a redução das desigualdades regionais e sociais.

Art.3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir **as desigualdades sociais e regionais**.<sup>35</sup>(Grifos nossos)  
Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre – iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social observados os seguintes princípios: [...] **VII- redução das desigualdades regionais e sociais**.<sup>36</sup> (Grifos nossos)

Com isso, a carta continuou e ampliou os mecanismos de intervenção econômica por normas tributárias indutora, amplamente usadas nas décadas de 60 a 80 para desenvolvimento da região Nordeste.

<sup>33</sup> LIMA, Cláudio Ferreira. A questão regional no Brasil: quosque tende? Disponível em: <[www.econometrix.com.br/.../77c1f866bab16735eb8107a4f693bc8cc62](http://www.econometrix.com.br/.../77c1f866bab16735eb8107a4f693bc8cc62)>. Acesso em: 03/05/2015.

<sup>34</sup> ALVES, Leonardo da Silva. Op.cit. p.31-32

<sup>35</sup> BRASIL. Vade mecum compacto.Ob. cit., p. 7

<sup>36</sup> \_\_\_\_\_ Ob.cit. p.61

Textos explícitos da atual carta Constitucional legitimam a prática de intervenção estatal sobre o domínio econômico através da extrafiscalidade, estão nos art. 43 e art. 151, I os quais versam:

Art. 43 – Para efeitos administrativos, a União, poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à **redução das desigualdades regionais**. [...]

§ 2º. **Os incentivos regionais compreenderão**, além de outros itens, na forma da lei: [...]

III – **isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;**

Art. 151 - É vetado à União:

I - [...] **admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;**<sup>37</sup> (Grifos nossos)

Vemos nesses dispositivos constitucionais uma exceção à regra do princípio da uniformidade da tributação, a qual tende a evitar a diversidade de tributos e como isso evitando uma série de complicações que inviabilizaria o desenvolvimento dos entes da confederação. Assim, temos como o requisito primordial para ressalva no texto, a constatação pelo constituinte a existência de regiões mais carentes que outras, a título de exemplo e objeto de nosso trabalho, o Nordeste.

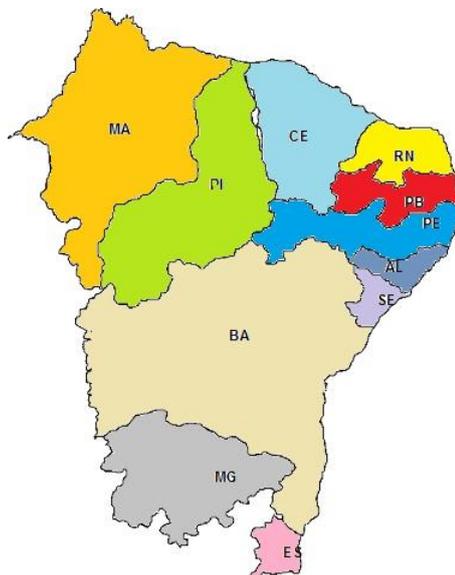
Somado a estes artigos, temos também o art. 174 também da CF, que autoriza o Estado interferir no sistema econômico como agente normativo e regulador, através da fiscalização, incentivos e do planejamento.

Foi com fundamentado nestes dispositivos constitucionais que o Governo Federal recriou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE através da lei complementa nº 125 de 03/01/2007. Essa autarquia especial é administrativamente e financeiramente autônoma, integra o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e está ligada ao Ministério da Integração Nacional. Tem como principal missão articular e fomentar a cooperação das forças sociais representativas para promover o desenvolvimento incluyente e sustentável do Nordeste, a preservação cultural e a integração competitiva da base econômica da Região nos mercados nacional e internacional.

---

<sup>37</sup> \_\_\_\_\_ Ob. cit., p. 28, 54.

## FIGURA 1 - Mapa da área de atuação da SUDENE



FONTE: SUDENE(2013)<sup>38</sup>

Como mostra o mapa, a atuação da SUDENE abrange dois Estados fora da Região são eles: Minas Gerais e Espírito Santo, o que corresponde a uma área de 1.789.626,40 km<sup>2</sup>, abrangendo 1.989 municípios e uma população de 55.039.539 hab.

É com base nesse anseio de desenvolvimento regional que a lei complementar 125/2007 estabelece uma série de instrumentos de ação para a instituição, entre as quais está, em seu 4º, incisos IX, a administração dos incentivos e benefícios fiscais regionais.

Art. 4º Compete à Sudene:

IX - estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal na forma da legislação vigente;<sup>39</sup>

Com base nessa competência, a SUDENE atualmente administra cinco tipos de incentivos fiscais, Isenção do IRPJ, Redução do IRPJ, Reinvestimento do IRPJ, Isenção do AFRMM e Depreciação acelerada, os quais estão sendo muito utilizados na região de atuação da autarquia.

<sup>38</sup> Mapa disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/sudene/apresentacoes-da-sudene-em-eventos>> acesso em: 04/05/2015

<sup>39</sup> BRASIL, Lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui a SUDENE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp125.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp125.htm). >. Acesso em: 04/05/2015.

Esses incentivos fiscais estão se tornando um importante instrumento utilizado pelo Estado brasileiro, através do órgão responsável, a SUDENE, para induzir os agentes econômicos, que representam a iniciativa privada, a investirem na região.

A isenção do IRPJ tende beneficiar pessoas jurídicas que atuam com atividades de fabricação de máquina, equipamentos, instrumentos e dispositivos baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital e que tenha projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimento aprovados e protocolados até 31 de dezembro de 2018. Esse incentivo fiscal está legitimado pela Medida Provisória 2.199-14 de 24 de agosto de 2001.

Art. 1º Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, a partir do ano-calendário de 2000, as pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2018 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE [...] (Redação dada pela Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012 )

§ 1º-A. As pessoas jurídicas fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos, baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital com projeto aprovado nos termos do **caput** terão direito à **isenção do imposto sobre a renda e do adicional**, calculados com base no lucro da exploração. (Incluído pela Lei nº 12.546, de 2011).<sup>40</sup> (Grifos nossos)

A Redução do IRPJ beneficia pessoas jurídicas, com abatimento de 75% do imposto, que tenha projetos aprovados e protocolados até 31 de dezembro de 2018 para instalação, modernização, ampliação, ou diversificação de empreendimentos. Esse incentivo também está fundamentado na Medida Provisória 2.199-14 de 24 de agosto de 2001.

Art. 1º Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, a partir do ano-calendário de 2000, as pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2018 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, **terão direito à redução de 75%** (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração. (Redação dada pela Lei nº 12.715, de 2012)<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> BRASIL, Medida provisória 2.199-14 de 24 de agosto de 2001. Altera a legislação do imposto sobre a renda. Define diretrizes para os incentivos fiscais. Disponível em: <http://www18.receita.fazenda.gov.br/legislacao/MPs/mp2199-14.htm> >. Acesso em: 04/05/2015

<sup>41</sup> BRASIL, Medida provisória 2.199-14 de 24 de agosto de 2001. Ob. cit.

O reinvestimento do IRPJ, no qual beneficia pessoas jurídicas com o reinvestimento de 30% do imposto devido em projetos de modernização ou complementação de equipamento, até o ano de 2018. Como está estabelecido na lei 8.167 de 1991:

Art.19. As empresas que tenham empreendimentos industriais e agroindustriais, em operação nas áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), poderão depositar no Banco do Nordeste do Brasil S.A. e no Banco da Amazônia S.A., respectivamente, **para reinvestimento**, quarenta por cento do valor do Imposto de Renda devido pelos referidos empreendimentos, calculados sobre o lucro da exploração, acrescido de cinquenta por cento de recursos próprios, ficando, porém, a liberação desses recursos condicionada à aprovação, pelas agências do desenvolvimento regional, dos respectivos projetos técnico-econômicos de modernização ou complementação de equipamento.  
**(Percentual reduzido de 40% para 30%** e pelo período de 98 a 2003 pela lei 9.532/97; a lei 12.715, de 2012 mantém o percentual de 30% mas prorroga o período para 2018).<sup>42</sup>

Isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM - destina – se a pessoas jurídicas que implantarem, modernizarem, ampliarem ou diversificarem empreendimentos no Nordeste até 31 de dezembro de 2015. Conforme estabelece a lei:

Art. 4º Serão concedidos aos empreendimentos que se implantarem, modernizarem, ampliarem ou diversificarem no Nordeste e na Amazônia e que sejam considerados de interesse para o desenvolvimento destas regiões, segundo avaliações técnicas específicas das respectivas Superintendências de Desenvolvimento, até 31 de dezembro de 2015, **o benefício de isenção do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante** (AFRMM). (Redação dada pela Lei nº 12.431, de 2011).<sup>43</sup> (Grifos nossos)

Depreciação acelerada tende beneficiar pessoas jurídicas que usufruem do incentivo fiscal de redução de redução de 75% do IRPJ, com a depreciação acelerada incentivada de bens adquiridos, para efeitos de cálculos do imposto sobre renda, e com desconto dos créditos da contribuição para Pis/Pasep e da Confins. Esse incentivo está previsto na lei 11.196/2005

Art. 31. Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, para bens adquiridos a partir do ano-calendário de 2006 e até 31 de dezembro de 2018, as pessoas jurídicas que tenham projeto aprovado para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional, em microrregiões menos

<sup>42</sup> BRASIL, lei 8.167 de 11 de junho de 1991. Altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8167.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8167.htm)>. Acesso:04/05/2015.

<sup>43</sup> BRASIL. Lei nº 9.808, de 20 de julho de 1999. Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9808.htm)> acesso em: 04/05/2015

desenvolvidas localizadas nas áreas de atuação das extintas Sudene e Sudam, terão direito: (Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012)

**I - à depreciação acelerada incentivada, para efeito de cálculo do imposto sobre a renda;**

II - ao desconto, no prazo de doze meses contado da aquisição, dos créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS de que tratam o inciso III do § 1º do art. 3º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, o inciso III do § 1º do art. 3º da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e o § 4º do art. 15 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, na hipótese de aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, destinados à incorporação ao ativo imobilizado.<sup>44</sup> (Grifos nossos)

Através dessas normas indutoras, a SUDENE conseguiu aprovar, no período referente à 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014, 324 pleitos de incentivos fiscais, como mostra a tabela abaixo.

**Tabela 1 - PROJETOS BENEFICIADOS COM INCENTIVOS FISCAIS – JANEIRO DE 2014 A DEZEMBRO DE 2014**

ESTADOS	REDUÇÃO DE 75% DO IRPJ	REINVESTIMENTO DE 30% DO IRPJ	ISENÇÃO DO AFRM	DEPRECIÇÃO ACELERADA	PLEITOS	INVESTIMENTOS (R\$)
ALAGOAS	6		1	1	7	458.619.524
BAHIA	64	11	24		100	8.583.782.768
CEARÁ	51	5	40		66	388.156.649
ESPIRITO SANTO	12				12	5.203.987.549
MARANHAO	11	1	6		18	8.015.246.530
MINAS GERAIS	6	1			7	4.591.672.179
PARAÍBA	9		3		12	116.760.363
PERNAMBUCO	30	4	28		62	4.727.443.096
PIAUÍ	7				7	36.818.973
RIO G. NORTE	13		1		17	300.327.975
SERGIPE	11	3	3		16	523.736.137
<b>TOTAL</b>	<b>227</b>	<b>27</b>	<b>76</b>	<b>1</b>	<b>324</b>	<b>32.946.551.668</b>

FONTE: SUDENE/DFIN/CGIF/CIE

<sup>44</sup> BRASIL. Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005. Dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/LEI/L11196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/LEI/L11196.htm)>. Acesso em: 04/05/2015

Pela análise da tabela acima, percebemos que a iniciativa privada, atraída pela política de incentivos fiscais, injetou mais de 32,9 bilhões de reais na região. No ano anterior, ou seja, 2013 o número de projetos aprovados chegou a 298, já os investimentos chegaram a 27,2 bilhões de reais, isto é, houve um aumento de 8,7% com relação aos projetos aprovados e 20,9% no que se refere aos investimentos do setor privado. No que diz respeito à renúncias tributárias, o valor chegou a 4,6 bilhões de reais no ano de 2014, conforme mostra a tabela abaixo.<sup>45</sup>

**Tabela 2 – RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS E INVESTIMENTOS REGISTRADOS**

**R\$**

Valor/ Ano	2010	2011	2012	2013	2014
Renúncia Estimada	3.171.309,385	3.127.943.995	3.654.533.706	5.014.191.434	4.606.354.167
Investimentos Realizados			8.314.992.276 (*)	27.184.637.256	32.946.551.668

Fonte da Renúncia: Receita Federal do Brasil

Fonte dos investimentos Realizados: SUDENE/DFIN/CGIF/CIE

(\*) Dados relativos ao segundo semestre de 2012

Os dados da renúncia representam menos de 0,6 % com relação ao PIB do Nordeste e 0,08 em relação ao PIB do Brasil. São valores economicamente viáveis pela economia nacional, além disso, compensativos pelo valores dos investimentos atraídos e pela geração de empregos criados, mais de 44 mil distribuídos pelos Estados integrante da área de atuação da Sudene.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/incentivos-fiscais>>. Acesso em: 04/05/2015

<sup>46</sup> \_\_\_\_\_ Ob. cit.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatamos no presente estudo que o intervencionismo estatal no âmbito econômico não é um fenômeno recente, vem deste a formação dos Estados modernos, variando sua intensidade e formas de acordo com cada pensamento dominante de cada época, foi assim no mercantismo, no liberalismo e agora na atualidade, com a influência do constitucionalismo do século XX, no qual houve a preocupação da função social da economia. Entretanto, averiguamos também que, por mais que esse fenômeno esteve presente ao longo da história, a intervenção estatal na economia é algo sempre excepcional, pois o meio econômico não é âmbito comum de atuação estatal, em virtude disso o termo intervenção não deve ser usado como sinônimo de atuação estatal, pois, como foi explicitado, ambos têm significados diferentes.

Partindo da afirmativas de alguns autores, verificamos os fatores que motivam a intervenção do mercado, os quais são a incapacidade de auto regulação do mercado, isto é, o estado intervém com o intuito corrigir falhas do mercado, e um outro é a busca concretização de princípios constitucionais, como o desenvolvimento econômico, a redução das desigualdades sociais e regionais, entre outros que levam a uma função social do setor econômico e atingir valores almejado pelo Estado como existência digna e justiça social.

Também, através de uma análise teórica, na qual vimos conceitos, classificações no ramo do direito tributário, mais especificamente, na extrafiscalidade, chegamos à conclusão da importância e sua compatibilidade no processo de intervenção econômica do Estado, por meio das normas tributárias indutoras, manifestadas através do incentivos fiscais.

Saindo do campo teórico e fazendo um estudo de caso do Nordeste, percebemos como a intervenção por parte do Estado brasileiro, utilizando as normas tributárias indutoras, com intuito de corrigir as falhas de mercado - o atraso econômico da região comparado ao centro sul - e o seu desenvolvimento econômico social, é uma realidade nessa região. Com isso, respondendo o nosso problema da pesquisa, expomos que esse real intervencionismo econômico na região já reflete alguns resultado, como a atração de investimentos privados em números bem significativos, que ultrapassam os trinta bilhões de reais.

Por fim, esta pesquisa não esgotar o assunto, haja vista ser um tema que requer mais estudos, pois que é crescente e cada vez mais notória a adoção desse mecanismo de atuação estatal, não só aqui no Brasil, como também em muitos outros países.

## ABSTRACT

This research analyzes the state intervention process in the economic sector by inducing tax rules, with the main objective to demonstrate, through the Northeast case study, this type of state action is a reality in Brazil. As work methodology, a literature search on the subject was made, using the deductive method of approach as well as the comparative procedure. The results point to the importance of inducing tax rules, which are expressed by means of tax incentives, the socio-economic development process in the Northeast. With this economic intervention policy, the study made it clear that through these tax incentives, which was mainly due to SUDENE, the federal government agency, or by an encouraging development, the state managed to attract more than 30 billion real in private sector investment to the region, which shows effectiveness of this intervention model in the economic sphere.

Keywords: State intervention; inducing tax rules; Northeast

## Referências

ABDALLA, G.A. A intervenção do estado no domínio econômico.2012.72f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – PUC – Rio de Janeiro.

ALVES, Leonardo da Silva. A industrialização incentivada do Nordeste e o caso de Campina Grande/ Leonardo da Silva Alves. – 2012.

BRASIL. Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005. Dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/LEI/L11196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/LEI/L11196.htm)>. Acesso em: 04/05/2015

\_\_\_\_\_. Lei 8.167 de 11 de junho de 1991. Altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8167.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8167.htm)>. Acesso: 04/05/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.808, de 20 de julho de 1999. Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9808.htm)> acesso em: 04/05/2015.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui a SUDENE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp125.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp125.htm).>. Acesso em: 04/05/2015.

\_\_\_\_\_. Medida provisória 2.199-14 de 24 de agosto de 2001. Altera a legislação do imposto sobre a renda. Define diretrizes para os incentivos fiscais. Disponível em: <http://www18.receita.fazenda.gov.br/legislacao/MPs/mp2199-14.htm> >. Acesso em: 04/05/2015

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. Da Esperança à crise: a experiência políticas regionais no Nordeste/ Fernanda Ferrário de Carvalho. – Campinas – SP.

CAMATTA, R.B/SOUZA, R.P. Intervenção direta na atividade econômica pelo estado de forma anômala: o caso de uma empresa de celulose. Resumo de artigos científicos, Juiz de Fora – MG, Edição Especial - V5-2014. Disponível em: <http://www.viannajr.edu.br/site/vianna-sapiens-ed-especial-v5-2014>>. Acesso em: 14/05/2015.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. A extrafiscalidade no direito tributário e suas classificações. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1226, 9 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9151>>. Acesso em: 05 maio. 2015.

HUGO, de Brito Machado. Curso de direito tributário. 29. Ed. 2007.

INTERVENÇÃO. In: Michaelis moderno dicionário da língua portuguesa. Editora Melhoramento Ltda. 2014. Software.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. Direito Econômico/ João Bosco Leopoldino da Fonseca. – Rio de Janeiro: Forense, 2010.

LIMA, Cláudio Ferreira. A questão regional no Brasil: quosque tende? Disponível em: <[www.econometrix.com.br/.../77c1f866bab16735eb8107a4f693bc8cc62](http://www.econometrix.com.br/.../77c1f866bab16735eb8107a4f693bc8cc62)>. Acesso em: 03/05/2015

Mapa disponível em:<<http://www.sudene.gov.br/sudene/apresentacoes-da-sudene-em-eventos>> acesso em: 04/05/2015

OLIVEIRA, Adriana Maria Evaristo Martinez de. Normas e padrões para trabalhos acadêmicos e científicos da Unoeste / Adriana Maria Evaristo Martinez de Oliveira, Jakeline Margaret de Queiroz Ortega, Michele Mologni; Coordenação: Regina Rita Liberati Silingovschi. -- Presidente Prudente: Unoeste – Universidade do Oeste Paulista, 2015. 78 f.: il.

PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In MARTINS, Ives Gandra da Silva, ELALI, André e PEIXOTO, Marcelo Guimarães. Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP editora, 2007.

ROSA JR.Luiz Emygídio F. da. Manual de direito financeiro e direito tributário. 20 Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SCHOUERI, Luiz Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica/ Luiz Eduardo Schoueri. – Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/incentivos-fiscais>>. Acesso em: 04/05/2015.

TAVARES, Hermes Magalhães. A questão regional no Brasil e a ação do estado. Artigo disponível em: <[www.audhe.org.uy/Jornadas.../Tavares\\_Hermes\\_Magalhaes\\_314.doc](http://www.audhe.org.uy/Jornadas.../Tavares_Hermes_Magalhaes_314.doc)>. Acesso em:30/04/2015.