

# RELAÇÃO ENTRE CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

HELENO TAVEIRA TORRES (PROFESSOR  
TITULAR DA USP E ADVOGADO)

A Constituição Financeira, que compõe os fundamentos do Estado Social e inclui a cidadania participativa, complementa-se mutuamente com a Constituição Econômica, em coordenação de valores, sem subordinação, ainda que os princípios dessa definam muitos dos parâmetros daquela, como a relação entre Estado e propriedade privada, os meios e limites do intervencionismo estatal e tantos outros.

No Estado Democrático de Direito a Constituição não é mero instrumento de organização do poder, como foram as constituições dos estados liberais, e não se restringe por uma separação entre público e privado, numa exaltação ao “mercado”, com eliminação do Estado. Por isso, pelo *princípio da concordância prática*, uma interpretação das suas normas deve considerar a permanente relação entre meios e fins, que podem ser *fiscais* (da própria Constituição Financeira) ou fins constitucionais do Estado, como no caso da Constituição Econômica (ou *extrafiscais*, no sentido atribuído por Adolph Wagner).

A norma financeira visa a constituir a relação jurídica financeira, que tem por objeto ato que se vincula a alguma das etapas da atividade financeira do Estado. Com isso, ela regula a conduta dos poderes, órgãos e das autoridades administrativas ao longo de toda a sua extensão. A Constituição Financeira, ao atender os fins constitucionais do Estado com os meios inerentes à sua atuação na economia, na posição privilegiada de máximo instrumento de intervenção das constituições Econômica, Político-Federativa e Social, opera com normas que geram eficácia igualmente para estas competências.

Esta não é só uma opinião doutrinária, mas regime de aplicação da Constituição, na qual Constituição Financeira e Constituição Econômica encontram-se em distintas regras, por complementariedade, orientadas pelo dirigismo estatal. Dentre todas, vale referir o art. 48, I, ao atribuir competência ao Congresso Nacional sobre todas as matérias de competência da União, *especialmente sobre sistema tributário, arrecadação e “distribuição de rendas”*. Esta competência pode ser restringida à distribuição de impostos, do art. 157 a 159, mas seu âmbito material deve ser interpretado no sentido amplo do intervencionismo estatal, pelas distintas modalidades distributivas de rendas.

A função constitucional da distribuição, redistribuição e intervenção do Estado ampliou-se com a recente crise econômica e a imanente necessidade de atuação do Estado para sua superação no mundo dos mercados nacionais,<sup>1</sup> ao que a Constituição Financeira foi de fundamental importância.

A economia de mercado demanda contínua *segurança jurídica*, para conferir previsibilidade, calculabilidade e confiança ao futuro das relações jurídicas, porquanto suas decisões econômicas dependem das informações do Estado e suas ações.

---

<sup>1</sup> Sobre o encontro entre Direito e Economia, numa perspectiva histórica e metodológica, veja-se: NUSDEO, Fabio. O direito econômico centenário. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, ano 1, n. 1, mar-ago. pp. 221-247.

Não é nosso propósito percutir o mundo do “ser”, da economia, com análise sobre a realidade da economia. É certo que a Constituição Econômica tem como objeto a regulação da economia pelo Direito, mas não desborda do método jurídico (plano do “dever ser”<sup>2</sup>). Interessa-nos estritamente a compreensão jurídica da Constituição Econômica, nas suas relações com a Constituição Financeira.

A Constituição Econômica consiste no sistema de normas constitucionais que tem por objeto os valores que orientam a estrutura econômica, pela integração jurídica entre a atuação dos particulares e do Estado na economia.<sup>3</sup> Dito de outro modo, esse subsistema da constituição total, diferenciado como Constituição Econômica, define os valores e princípios que norteiam a direção das condutas que interferem com a atividade econômica dos particulares ou dos entes estatais, mediante intervenção, regulação e outros.<sup>4</sup>

Por Constituição Econômica, pode-se entender, na lição de Vital Moreira:

*“O conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica; ou, de outro modo, aquelas normas ou instituições jurídicas que, dentro de um determinado sistema e forma econômicos, que garantem e (ou) instauram, realizam uma determinada ordem econômica concreta.”*<sup>5</sup>

Como visto, Vital Moreira admite a expansão do seu conteúdo para a “economia na sua amplitude sistemática” ou “a ordem fundamental do conjunto da economia”, diferentemente daqueles que a reduzem ao *intervencionismo estatal* na economia, ao gosto dos mais liberais (i); e dos que somente a concebem como *ordenação dos mecanismos de mercado* (ii). O seu objeto, portanto, é a própria estrutura econômica.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Quanto à distinção entre ser e dever ser no Direito Econômico, ver: GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 97.

<sup>3</sup> Cf. SANTOS, Antonio Carlos dos; GONCALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito econômico*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998. 616p. Ver ainda: CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. V. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.. 1152p.

<sup>4</sup> “In quanto è il risultato di una decisione politica, la Costituzione economica implica essenzialmente l’assunzione da parte dello Stato di una funzione non semplicemente integrativa e correttiva, ma propulsiva e direttiva del processo economico, la quale assoggetta i comportamenti individuali e di gruppo a un vincolo immanente di destinazione a finalità sopraindividuali inerenti alla Costituzione economica che si vuole realizzare.” BIANCO, Giovanni. *Costituzione economica e ordine pubblico economico*. Torino: UTET, 2008, p. 11.

<sup>5</sup> MOREIRA, Vital. *Economia e constituição*. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979, p. 41; Cf. MORAES, Filomeno. A Constituição econômica no Brasil: da subcomissão do Itamarati à Constituição Federal de 1988. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, v.10, n.12, 2011, pp.567-594.

<sup>6</sup> MOREIRA, Vital. *Economia e constituição*. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979, pp. 42-56 e p. 73; ver: ROMAGNOLI, Umberto. Il sistema economico nella Costituzione. In: GALGANO, Francesco. *Tratato di Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico dell’economia - La costituzione economica*. Padova: CEDAM, 1977, pp. 139-184; SOLA, Juan Vicente. *Constitución y economía*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2004, 901 p.; POGGIOLI, Marcello. *Indicatori di forza economica e prelievo confiscatorio*. Padova: CEDAM, 2012, 226p.; CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 369p.; COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 716p.

Ordem econômica é um sistema de valores e fins. Por isso, as regras e valores contemplados pela Constituição Econômica não a esgota, até porque novos princípios podem ser introduzidos (art. 5.º, § 2º e 3º), persistem os princípios implícitos e o legislador sempre pode inovar, a partir das transformações da realidade, inclusive com medidas intervencionistas ou dirigentes.

A unidade da Constituição Econômica confere autonomia para a plena regulação dos “mercados”, tantos quantos sejam objetos das suas normas. A cada mercado que o Direito possa regular, como observa Natalino Irti, o conteúdo dessas normas decorrerá sempre de uma decisão política. Convergência, portanto, direito, política e mercado, e será a decisão política a responsável pela intervenção do Estado,<sup>7</sup> segundo a competência jurídico-estatal, a compor a “*ordine del mercato*”, na acepção de Irti.<sup>8</sup>

A Constituição Econômica de 1988 ordena a estrutura da economia, nesta incluída a intervenção do Estado, e seu universo de regras e princípios não se limita ao capítulo da “Ordem Econômica”, ao manter relações de interconstitucionalidade com as Constituição Financeira e as Constituições Tributária, Político-Federativa e Social. Rompe-se, assim, a aporia da “neutralidade” da ordem econômica, tão decantada pelo liberalismo clássico. Nesta recíproca influência, ergue-se a força do Estado real.

A constituição Econômica tem a missão de construir uma obra de futuro, pelo domínio da sociedade sobre as relações da economia na sucessão temporal. Liberdade de mercado e intervencionismo estatal são os principais fundamentos justamente porque a economia opera especialmente para criar uma rede de estabilidade e de calculabilidade das expectativas ao longo do tempo.

A Teoria da Constituição Financeira é o iluminismo do Direito Financeiro, que vê sua capacidade nomológica e teleológica ampliada não apenas pela unidade que adquire, como também pela interconstitucionalidade, mormente com a Constituição Econômica, para a qual contribui com as ações do Estado e com as medidas interventivas ou da Constituição dirigente.

Sob a mesma Constituição Econômica, as escolhas de quem defende um Estado-providência, um Estado Social ou um Estado Liberal serão evidentemente diversas, ainda que mantidas as bases de fundamentação dos fins e valores constitucionais, segundo a preferência sobre os estímulos ou fomentos, assim como da ação das escolhas públicas. Justamente por isso não cabe à Constituição Econômica a opção fechada por um modelo econômico predeterminado.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Como qualifica Natalino Irti: “Intendiamo per *teoria giuridica del mercato* una *teoria giuridica dell'economia di mercato*, definido como “unidade jurídica das relações de troca de um dado bem”, e ter-se-ão tantos mercados quantas forem as conformações jurídicas das relações de troca. IRTI, Natalino. *L'ordine giuridico del mercato*. Bari: Laterza, 2003. p. 39, 81 e 91.

<sup>8</sup> “Ordine, nel senso di *regolarità e prevedibilità dell'agire: chi* entra nel mercato - nel mercato di un dato bene - sa che *l'agire*, proprio e altrui, è governato da regole, e dunque che, entro la misura definita da codeste regole, i comportamenti sono prevedibili.” IRTI, Natalino. *L'ordine giuridico del mercato*. Bari: Laterza, 2003. p. 4 e 12.

<sup>9</sup> “La valoración jurídica constitucional de la actuación económica de los poderes públicos no puede hacerse, pues, en función de su conformidad a un modelo económico predeterminado, sino por referencia a las diversas y concretas normas que en la materia contiene la Constitución. Así, una medida económica pública no será inconstitucional por resultar contraria a la economía de mercado, sino por no contar con una adecuada habilitación constitucional, por perseguir una finalidad no amparable en la Constitución, por vulnerar derechos o libertades de los ciudadanos, por contravenir el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o por infringir otras normas constitucionales. Lo decisivo, a efectos de valoración jurídico-constitucional, no es el *sistema económico*, sino las normas jurídicas que

As escolhas públicas são definidas pela política (*public policy*), que deve operar segundo o arquétipo da Constituição Política,<sup>10</sup> mas sempre com atenção às repercussões sobre as liberdades de mercado, de modo a assegurar a justiça social e econômica. Contudo, ao Direito Financeiro interessa organizar o procedimento e a constituição dos atos jurídicos das despesas, como contratos ou atos administrativos de caráter financeiro (assim definidos pela finalidade e objeto do ato administrativo), a culminar no orçamento público e seus controles internos e externos.<sup>11</sup> Portanto, a atividade financeira e a intervenção econômica são funções que se complementam na integração entre Constituição Financeira e Constituição Econômica, ao mesmo tempo que ambas dependem da decisão política.

O Direito Financeiro carrega consigo uma carga de moralismo acentuada. Desde as obras clássicas mais remotas, lê-se que a atividade financeira do Estado tem uma carga ética a satisfazer, que é a *justiça distributiva*. Coloca-se acima dos interesses individuais para garantir máxima vinculação na ordenação entre recursos escassos e demandas crescentes ou entre pretensões permanentemente conflitantes. E esta parece ser a tarefa atual da Constituição Financeira, que não pode ser interpretada com o absolutismo jusnaturalista de valores de outrora.

Numa Teoria da Constituição, somente é possível falar de *justiça distributiva* em matéria financeira no que concerne à realização dos fins constitucionais do Estado ou para a efetividade de direitos e liberdades fundamentais.

O que se passou com o “neoliberalismo”, no Brasil,<sup>12</sup> como proposta de relativização e redução da ação do Estado, é exemplo do quanto essa pauta ética da justiça distributiva pode abarcar qualquer conteúdo. Por conseguinte, para salvar as noções de “justiça distributiva” ou de “extrafiscalidade” deve-se prestigiar a função de realização concreta

---

desde la Constitución se proyectan sobre el campo de la economía” (ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía. *La Constitución económica*. XVII Jornadas de la asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012. p. 83).

<sup>10</sup>. Advertência fundamental. “Por otra parte, esta característica de la actividad financiera, aun cuando sea correctamente entendida, no puede considerarse como exclusiva de la actividad financiera de los entes públicos, ya que estos entes realizan otras actividades de contenido económico que no son propiamente actividad financiera. El Derecho Financiero no puede confundirse con el Derecho Económico del Estado o el Derecho Administrativo Económico” (SIMÓN ACOSTA, Eugenio. *El derecho financiero y la ciencia jurídica*. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1985. p. 105). “As finanças públicas desenvolvem--se não apenas para suprir necessidades estatais, mas também para a consecução de objetivos de dirigismo e ordenação econômica” (BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 53. Igualmente: ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. *Novo manual de direito financeiro e direito tributário*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 6).

<sup>11</sup>. “Ao decidir sobre o mérito de qualquer política pública em caráter pessoal, a autoridade judiciária está efetivamente alterando política pública de natureza coletiva. Está na prática, usurpando poderes dos representantes políticos, eleitos para tal mister. O Ativismo Judicial, por mais paradoxal que possa parecer, é antidemocrático porque contrário à ideia de democracia contemporânea, que contempla além do direito de votar e ser votado, da representação política, a participação popular, revestindo a democracia de um viés representativo e participativo. Carece o Poder Judiciário de competência e de legitimidade para decidir sobre o mérito das políticas públicas, salvo os casos de discriminação” (SIQUEIRA NETO, José Francisco. Neoconstitucionalismo e ativismo judicial: desafios à democracia brasileira. In: DE LUCCA, Newton; MEYER--PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza Baeta. *Direito constitucional contemporâneo: homenagem ao Professor Michel Temer*. São Paulo: LTr, 2012. p. 208).

<sup>12</sup>. Para uma crítica do modelo neoliberal, e outros temas da chamada economia retórica, veja--se: PAULANI, Leda. *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo, 2005.

dos objetivos e fins constitucionais do Estado. Pela lógica do Estado mínimo ou liberal, a *intervenção estatal* seria indevida ou algo que somente poderia ser empregado em hipóteses muito restritas, para resolver as “falhas de mercado”, por exemplo. Contudo, a intervenção estatal na economia, ao amparo da *justiça distributiva*, deve ser uma tarefa permanente para atingir aqueles fins constitucionais ou a efetivação de direitos, logo, aplicáveis sempre que necessário sem restrições exógenas, como estas, hauridas da realidade econômica. Seria o mesmo que admitir a validade e eficácia da Constituição nos limites e segundo as preferências das multifacetadas teorias econômicas.

Entre os mais importantes estudiosos da matéria financeira, Adolph Wagner foi um dos primeiros a distinguir os fins fiscais do Estado dos fins extrafiscais.<sup>13</sup> Wagner adota esse termo para representar um “estado de coisas”, que é a modificação da ação humana ou dos negócios em virtude de alterações das normas tributárias. Essa evidência fática da extrafiscalidade, em oposição à fiscalidade, definitivamente, é algo que merece reflexões. A “extrafiscalidade”, vê-se, não é um conceito “normativo”, mas meramente fático.

A terminologia (extrafiscal), ao nosso ver, não é suficientemente adequada para representar o efeito intervencionista como fruto da interconstitucionalidade, entre Constituição Financeira e Constituição Econômica.

A ambiguidade do termo *extrafiscalidade* é latente. Pode significar a decisão política ou a vontade do legislador, a realização concreta do fim prático pretendido, a conduta do particular afetado pela medida, o efeito da norma jurídica ou a pretensão de efetivar a justiça distributiva, pela redistribuição de rendas. Por isso, é sempre necessário determinar objetivamente o que se quer significar com esse termo, cujo uso somente se justifica por louvor à tradição e à simplificação.

Um teste é suficiente para desconstruir o “mito” dos chamados “tributos extrafiscais”, os quais só podem ser identificados *a posteriori*, na etapa de aplicação. Empregado este termo com ênfase sobre a eficácia das normas tributárias, não apenas os impostos, mas até mesmo as taxas podem ser utilizadas como medidas de extrafiscalidade, como Morselli já defendia: “*non solo le imposte, ma anche le tasse possono essercitare una funzione extra-fiscale*”,<sup>14</sup> assim como obrigações acessórias e as próprias multas, como se vê nas cassações de inscrições estaduais de ICMS em matéria de trabalho escravo ou de práticas de adulteração de combustíveis. Portanto, jamais poderia ser uma “qualidade” exclusiva de alguns “impostos”.

Em termos jurídicos, a “extrafiscalidade” pode ser concebida, quando muito, como uma tributação com fim “fiscal” (competência tributária) a qual são atrelados “motivos constitucionais” materiais de outras competências (da Constituição Econômica ou da Constituição Social, por exemplo), como concretização dos fins constitucionais do Estado, na forma e condições autorizadas pela própria Constituição.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>. WAGNER, Adolfo. *La scienza delle finanze*. Trad. Maggiorino Ferraris e Giovanni Bistolfi. Torino: Utet, 1891. p. 58. Cf. SCHMOLDERS, Günter. *Teoría general del impuesto*. Trad. Luis A. Martín Merino. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1962. p. 60; SCHIAVOLIN, Roberto. L’extrafiscalità. Profili Generali. In: PIRES, Manuel (Coord.). *Da extrafiscalidade*. Lisboa: Universidade Lusíada, 2011. p. 13; PACHECO, Ana Sofia Assis. Dos impostos fiscais aos impostos extrafiscais. Do Estado liberal ao Estado social. In: PIRES, Manuel (Coord.). *Da extrafiscalidade*. Lisboa: Universidade Lusíada, 2011. p. 41.

<sup>14</sup>. MORSELLI, Emanuele. *Corso di scienza della finanza pubblica*. 2. ed. Padova: Cedam, 1937. p. 153.

<sup>15</sup>. *Passim*, TORRES, Heleno Taveira. Desenvolvimento, meio ambiente e extrafiscalidade no Brasil. In: PIRES, Manuel (Coord.). *Da extrafiscalidade*. Lisboa: Universidade Lusíada, 2011. p. 85. Idem. Pressupostos constitucionais das contribuições de intervenção no domínio econômico. A Cide–tecnologia. In: ROCHA,

A finalidade dos impostos é propiciar receita para custear o Estado, garantir seu pleno funcionamento para o exercício dos deveres e a prestação dos serviços públicos definidos na Constituição.<sup>16</sup> Com a *extrafiscalidade*, o tributo não perde essa função fiscal, mas apresenta uma função adicional, para efetivar fins e valores constitucionais diversos, da competência à qual se agrega, na interconstitucionalidade. Por conseguinte, a extrafiscalidade deve ser controlada pela finalidade, segundo os fins definidos pela materialidade da competência, como é o caso da Constituição Econômica. Nesse particular, somente será válida quando aplicada com a finalidade interventiva previamente declarada, expressa como resultado prático da atuação interventiva do Estado (extrafiscalidade causal). Salvo esta hipótese, não será mais nem menos do que o efeito dos tributos na economia (extrafiscalidade acidental).

A constitucionalização de valores e princípios da ordem social e econômica elevou ao patamar da Constituição formal o poder-dever do Estado de realizar a tarefa de justiça econômica e social,<sup>17</sup> mormente pela impessoalidade das sociedades complexas.

A Constituição, ao atribuir a função intervencionista ao Estado, exige dos seus agentes o múnus de cumprir a tarefa de concretização da *justiça distributiva*, segundo os critérios e meios disponíveis, mas sempre em conformidade com aqueles fins designados no texto constitucional.

As políticas de intervenção atendem ao modelo de Estado Social<sup>18</sup> e, ao lado do saneamento dos gastos públicos ordinários, incorporam-se ao próprio conteúdo da atividade financeira do Estado. Assim, para que a intervenção do Estado Social e o orçamento público cumpram seus objetivos, a Administração deve utilizar instrumentos técnicos adequados para desempenho eficiente da atividade financeira do Estado.

A neutralidade tributária é uma quimera. A atividade financeira do Estado nunca foi neutra, nem aqui nem alhures. Todo e qualquer gasto público relevante ou ato de criação ou aumento de tributo é intervenção direta e indireta sobre a macro e a microeconomia de

---

Valdir de Oliveira (Coord.). *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2003. pp. 107-172. “A extrafiscalidade contemporânea gravita em torno de dois valores nucleares: a redistribuição de riqueza e o desenvolvimento econômico. São estes os valores que, um pouco por toda a parte, disputam os sistemas fiscais modernos, nas suas grandes linhas e no pormenor das suas soluções: cada figura tributária, cada norma de incidência, cada fixação de taxa, cada dedução, cada benefício. Se quiséssemos, pois, descrever o espírito da extrafiscalidade de hoje, di-lo-íamos dividido entre desenvolvimento econômico e justiça social, surgindo os demais objectivos extrafiscais em posição francamente marginal” (VASQUES, Sérgio. *Os impostos do pecado: o álcool, o tabaco, o jogo e o fisco*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 65; FICHERA, Franco. *Imposizione ed extrafiscalità nel sistema costituzionale*. Roma: ESI, 1973. 155 p.).

<sup>16.</sup> SOLER ROCH, María Teresa. *Incentivos a la inversión y justicia tributaria*. Madrid: Civitas, 1983. 150 p.

<sup>17.</sup> Também nesse sentido: “La realización de los principios de justicia establecidos por la Constitución corresponde, obviamente, al Estado y sus políticas. Los particulares son los destinatarios de tales políticas”. E, tanto mais neste século, ao tempo que a política busca resgatar seu lugar na condução da economia, como observa o Autor: “El siglo xx es, por el contrario, el siglo del intento (a subrayar: sólo del intento) de apropiación (o de reapropiación) de lo económico por parte de lo político. Por usar la misma imagen, la estructura que se quiere que sostenga la sociedad ya no es lo económico, sino lo político” (ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Trad. Marina Gascón. Madrid: Trotta, 1995. p. 99 e 101).

<sup>18.</sup> “O instituto da intervenção do Estado no domínio econômico tem sido tratado pelo constituinte brasileiro de modo vacilante. A expressão usada, porém, traz em seu íntimo entendimento a ação do Estado condicionada a restrições, numa sobrevivência muito forte do princípio liberal da própria ‘não intervenção’” (SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da constituição econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 120).

uma nação, a modificar o volume da renda total disponível ou a distribuição de rendas. Veja-se, como exemplo, o anúncio recente de compras de caças para a Força Aérea, com impactos evidentes nos dois países envolvidos. A simples instituição ou cobrança de qualquer tributo, por si só, já projeta consequências na ordem econômica. Os fenômenos de percussão, repercussão econômica, incidência econômica e difusão, tão bem examinados por Paul Hugon, na sua obra *O imposto*,<sup>19</sup> dão mostras desses efeitos.

Destoa desses fundamentos Ricardo Lobo Torres, ao conceber que a solidariedade e os princípios da ordem econômica, pautados pelos valores sociais, seriam evidências de “retrocesso”. Nas suas palavras:

Com o retrocesso (*sic*) da Constituição Econômica, a partir da queda do muro de Berlim, a *policy* retorna ao campo da Constituição Política e se aproxima da temática dos direitos fundamentais e da separação de poderes, abrindo-se para a judicialização da política, inclusive financeira.<sup>20</sup>

Como vimos acima, nos últimos decênios, as constituições ganharam maior efetividade justamente pelo fortalecimento da Constituição Econômica, o que não é um “retrocesso”, mas frutuoso avanço na proteção das minorias, dos mercados emergentes e daqueles prejudicados no processo de livre mercado.

Na atualidade, está consolidado na Teoria da Constituição Econômica que a estrutura econômica da sociedade capitalista, sob o pressuposto da propriedade privada, não pode funcionar sem o intervencionismo do Estado. Assim, qualquer modelo de justiça distributiva reclama a presença do Estado, com seus múltiplos meios, inclusive da atividade financeira do Estado, a qual traz consigo a função de “planejamento” mediante as leis de orçamentos. É por esse motivo que, em múltiplas ocasiões, a Constituição Econômica é considerada, por alguns, pela ação de intervenção do Estado,<sup>21</sup> exclusivamente, segundo certas funções nela estabelecidas.

Uma aplicação da Constituição Financeira conforme os princípios e fins constitucionais do Estado, portanto, tem como função promover todos os meios necessários à plena e inarredável missão de desenvolvimento econômico<sup>22</sup> e de bem-estar coletivo no âmbito nacional, segundo aqueles objetivos designados pela Constituição, numa perspectiva transformadora da realidade social e econômica em favor das gerações futuras, pelo compromisso intergeracional que se impõe a realizar.

Nesse contexto, as normas reguladoras do mercado, mediante a intervenção estatal normativa ou de atuação direta, são informadas pelos modelos do novo Estado Democrático de Direito, aptas a coibir os abusos do poder econômico e mitigar as desigualdades sociais ou regionais. Estas regras são limitações constitucionais às liberdades do poder econômico, orientadas a concretizar os ditames da Constituição de Estado Social.

---

<sup>19</sup>. HUGON, Paul. *O imposto*. Teoria moderna e principais sistemas. São Paulo: Renascença, 1945. p. 74.

<sup>20</sup>. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. V. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 277.

<sup>21</sup>. VICIANO PASTOR, Javier. *Libre competencia e intervención pública en la economía: acuerdos restrictivos de la competencia de origen legal*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1995. p. 104.

<sup>22</sup> Sobre uma evolução política: Cf. FONSECA, Pedro Cesar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cesar Dutra (Org.). *A Era Vargas - Desenvolvimentismo, Economia e Sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, pp. 21-50.

