



Recebido 13 jul. 2014

Aceito 14 set. 2014

A TRIBUTAÇÃO INDUTORA E A IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Arthur Magnus Dantas de Araújo**

RESUMO

Estudar a tributação indutora, especificamente, a imunidade tributária dos partidos políticos, partindo da premissa de que a imunidade em geral é legitimada pelos direitos e princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Daí buscar-se-á na Constituição Federal de 1988 quais dispositivos são concretizados com a imunidade de tais entes. Ao fim, concluir-se-á que a imunidade tributária dos partidos políticos é bastante pertinente, pois induz positivamente o princípio democrático, o pluralismo político e outros direitos e princípios fundamentais.

Palavras-chave: Tributação indutora. Imunidade. Partidos políticos.

1 INTRODUÇÃO

Constantemente, o estudo dos tributos mais se voltava para o seu aspecto primordial (se é que assim ainda se pode referir), o qual consiste no fato de arrecadar recursos para o Estado para que este possa desempenhar, de forma plena, as suas funções.

A dinamicidade da vida contemporânea, no entanto, aliada a previsíveis momentos de crise econômica vividos pelos países de sistema de mercado, fez com que, a partir especialmente da segunda metade do século XX, os estudiosos reforçassem sua atenção para

* Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Advogado em Natal/RN.

outro paradigma, que é o poder próprio do tributo de influenciar condutas dos agentes econômicos.

Por sua vez, a imunidade tributária – um dos instrumentos da tributação indutora - possui relação direta com os direitos fundamentais, como será ao longo deste trabalho especificado.

Sendo assim, a partir desses dois aspectos, pode-se concluir que o constituinte pátrio tinha em mente garantir determinados direitos fundamentais ao conferir a imunidade tributária relativa aos partidos políticos, o que torna necessária uma perquirição acerca daqueles e um estudo da imunidade tributária à luz da Constituição Federal de 1988.

Diante disso, considerando a grande relevância dos direitos fundamentais, mister vislumbrar como a tributação indutora, no aspecto específico da imunidade tributária dos partidos políticos, propicia a concretização de direitos fundamentais.

2 TRIBUTAÇÃO INDUTORA

Inicialmente, faz-se necessário, para o pleno esclarecimento do tema, tratar da tributação indutora, demonstrando alguns apontamentos e os instrumentos que são postos à disposição do Estado, caso decida dela se utilizar, como são exemplos as isenções e as imunidades tributárias, sendo que estas últimas estão diretamente relacionadas com o tema.

2.1 BREVES APONTAMENTOS ACERCA DA TRIBUTAÇÃO INDUTORA

Primordialmente, inegável que a principal função dos tributos é a fiscal, isto é, arrecadar recursos para que o Estado possa deles se utilizar no sentido de angariar seus objetivos, a depender da política pública que seja escolhida pelo seu dirigente.

Entretanto, a partir do momento em que se sai do liberalismo puro e se passa para o Estado Democrático de Direito, em que ocorre intervenção por parte do Estado na economia (e isso é um processo vivido atualmente pela imensa maioria dos países capitalistas), a tributação com o escopo de induzir condutas, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões e desestimulando outras condutas (MACHADO, 2012, p.69), ganha extrema importância, podendo-se, até mesmo, dizer que, atualmente, a função extrafiscal é tão importante quanto a fiscal.

É notório que o comportamento humano reage a estímulos pecuniários, de modo que “sendo os recursos econômicos escassos, a decisão será aquela que maximize o seu bem estar em face dos recursos de que dispõe” (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 17). A partir disso, fácil se torna concluir que o Estado utiliza-se da tributação para intervir no campo econômico, explorando a função extrafiscal dos tributos.

Dessa maneira, essa ação estatal vai ocasionar uma reação por parte dos agentes econômicos, os quais tenderão a adotar uma posição que lhes seja mais vantajosa no âmbito do mercado.

Isto é, o tratamento dado aos tributos, em determinadas circunstâncias, vai induzir o comportamento dos agentes econômicos, o que pode, até mesmo, ser uma indução negativa, de que é exemplo o programa de recuperação fiscal, REFIS.

Assim, explanado como ocorre a tributação indutora, um processo ação-reação entre, respectivamente, Estado e agente econômico, pode-se perquirir, agora, sobre a razão de ser da tributação indutora, ou seja, o que leva o ente estatal a dela se utilizar, como tão frequentemente tem feito nos últimos tempos.

O mecanismo da tributação, mormente a extrafiscal, possui relação muito significativa com a efetividade dos princípios constitucionais. É nítida sua relação, por exemplo, com os princípios elencados na ordem econômica da Constituição Federal de 1988, tal como dispõe o art. 170 a seguir:

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.

Parágrafo Único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Com efeito, o Estado garante o direito à propriedade, quando estabelece a vedação ao confisco; garante a função social da propriedade, por seu turno, com o IPTU progressivo; enfatiza a defesa da concorrência com a não-cumulatividade (Cf. BORGES, 2011, p. 335-

375); focaliza a busca do pleno emprego, quando tributa menos atividades empregadoras que especulativas; defende a soberania nacional, através da tributação, ao apoiar e estimular as empresas que investem em pesquisa e criação de tecnologia adequada ao país; tutela o direito do consumidor, quando tributa menos os produtos e serviços essenciais etc (SCHOUERI, 2005, p. 535-558).

Poder-se-ia, argumentar, igualmente, que a tributação indutora, mecanismo de intervenção estatal na economia, é utilizada quando a economia privada impede que se efetive o desenvolvimento econômico.

A tributação indutora pode ser utilizada, também, como mecanismo para redistribuir riquezas, proteger a indústria ou o mercado interno, facilitar o desenvolvimento regional, combater a inflação, disseminar a cultura, entre outros. (ABRAHAM, 2010, p. 63)

De igual modo, podem ainda ser elencados, conforme Dória (1986, p. 175): o comando da conjuntura econômica, as barreiras alfandegárias, a correção de males sociais, a redistribuição da renda nacional. Da doutrina italiana, extrai-se pensamento semelhante, quanto aos propósitos da tributação indutora, como se pode aferir por meio de Ezio Vanoni, citado por Abraham (2010, p.64):

O Estado não oferece apenas segurança interna e externa, proteção à indústria, ao comércio, à agricultura, mas tende ainda, pela sua atividade, a promover obras culturais, a socorrer indigentes e os doentes, a favorecer a elevação moral e intelectual das classes inferiores etc.; em todas estas atividades é fácil envergar uma função distributiva do estado.

Em consonância com os argumentos expostos, o que se tem é que a intervenção estatal se justifica para equilibrar o mercado, com o fim de se chegar à igualdade material, objetivo central em um Estado Democrático de Direito. Nada obstante, urge salientar que da forma como vem sendo aplicada no Brasil, a tributação indutora não está sendo efetiva, já que acaba se desvirtuando, pois muitas vezes carece de parâmetros objetivos.

2.2 INSTRUMENTOS DA TRIBUTAÇÃO INDUTORA

Careceria de sentido abordar a tributação indutora, sem que, ainda que brevemente, não se mencionassem os instrumentos postos à mercê do Estado para a sua utilização. Desse modo, três instrumentos principais podem ser elencados no presente momento: a majoração de alíquotas, a progressividade e os incentivos. Impõe-se que façamos uma breve digressão sobre cada um deles.

A majoração de alíquotas deve atender a circunstâncias especiais, momentâneas, de modo que, quando estas cessarem, poder-se-á, até mesmo, falar em direito subjetivo à redução da alíquota previamente majorada. Isso porque a majoração deve ser proporcional ao grau de intervenção.

Por outro lado, de acordo com Carvalho (2011, p. 1-223), citando Rubens Gomes de Sousa, a progressividade é um instrumento que visa à melhor distribuição de renda. Aqui, a alíquota é fixada na lei em porcentagem variável conforme o valor da matéria tributável. Atende também ao princípio da capacidade contributiva.

Já os incentivos buscam uma vantagem econômica como contrapartida. Nesse aspecto, tais instrumentos podem ser subdivididos em reduções e alíquotas zero, isenções, imunidades, benefícios protelatórios e os perdões.

No que diz respeito à alíquota zero e às reduções, estas podem ocorrer nos casos específicos em que a Constituição Federal de 1988 autoriza o fluxo de alíquotas por parte tão somente de ato do Poder Executivo, haja vista o eminente caráter extrafiscal dos tributos que recebem o permissivo constitucional no art. 153, §1º, conforme observa-se a seguir:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
 I – importação de produtos estrangeiros;
 II – Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
 III – Renda e proventos de qualquer natureza;
 IV – Produtos industrializados;
 V – Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
 VI – Propriedade territorial rural;
 VII- Grandes fortunas, nos termos da lei complementar.
 §1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V. [...]

Na realidade, tanto a alíquota zero quanto as reduções representam verdadeiras renúncias de receita por parte do Estado. Observa-se, no entanto, que muitas vezes tal renúncia não cumpre a sua finalidade, sem falar que há, via de regra, meios menos gravosos para o Estado, os quais não são nem considerados, do que se pode concluir pela falta, em tais ocasiões, de visão técnica/econômica.

Por seu turno, as imunidades (que serão detalhadas no tópico a seguir) estão previstas constitucionalmente e acabam por se relacionar com os direitos fundamentais, enquanto que as isenções são previstas por meio de lei e constituem exclusão do crédito tributário.

Já no âmbito infralegal, têm-se os benefícios protelatórios e os perdões. Os primeiros, que representam um mal para o sistema tributário, findam induzindo o contribuinte

negativamente, como é o caso, já mencionado, do REFIS, em que se torna mais vantajoso para o agente econômico permanecer inadimplente. Os últimos devem ser usados somente em situações excepcionalíssimas, pois, em si, geram desigualdades. Há de existir uma justificativa plausível para o perdão, devendo-se, sempre, ter-se em mente o princípio da proporcionalidade.

3 IMUNIDADE TRIBUTÁRIA E SUA RELAÇÃO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Um das primeiras noções que a palavra imunidade passa é a de privilégio. Basta uma simples consulta a um dicionário de língua portuguesa e pode-se notar o vocábulo definido, entre outras coisas, como sinônimo de direitos, privilégios ou vantagens de que alguém desfruta por causa do cargo ou função que exerce (FERREIRA, 2001, p.378).

De igual modo, quando se fala em imunidade tributária, certamente a noção de privilégio vem à tona. Ocorre que, nada obstante as imunidades tributárias realmente proporcionarem vantagens para aqueles que são imunes, não buscar a verdadeira razão de ser de tal instituto em nosso sistema constitucional-tributário seria de uma ignorância aberrante. É justamente esse o intuito deste tópico.

Destarte, em um apanhado doutrinário, não se tem tanta discrepância em relação ao conceito de imunidade. Há quem destaque a condição de vedação constitucional à competência tributária (MARTINS, 2008, p.283), ou aqueles que a veem como hipótese de não incidência qualificada na Constituição Federal de 1988 (MORAES citado por CARVALHO, 2009, p. 195-202).

Nesse diapasão, o professor Paulo de Barros Carvalho (2009, p. 202), por sua vez, argumenta que a imunidade não é uma limitação constitucional às competências tributárias, tampouco exclusão ou supressão do poder de tributar, nos seguintes termos:

Os dispositivos que identificam a chamada imunidade tributária devem ser concebidos como singelas regras que colaboram no desenho do quadro das competências, expostas, todavia, por meio de esquemas sintáticos proibitivos ou vedatórios. Ademais, inexistente cronologia que justifique a outorga de prerrogativas de inovar a ordem jurídica, pelo exercício de competências tributárias definidas pelo legislador constitucional, para, em momento posterior, ser mutilada pelo recurso da imunidade, sendo que a regra que imuniza é uma das múltiplas formas de demarcação de competência.

Já no que diz respeito à imunidade como exclusão ou supressão do poder tributário, Paulo Barros de Carvalho (2009, p. 202) ainda refere-se à etimologia dos verbos excluir e suprimir da seguinte forma:

A imunidade não tem o condão nem de excluir, nem de suprimir competências tributárias, uma vez que estas representam o resultado de uma conjunção de normas constitucionais, entre elas, as de imunidade tributária. A competência para legislar, quando surge, já vem com as demarcações que os preceitos da Constituição fixaram.

Para o doutrinador (2009, p. 204), a imunidade seria uma classe finita e imediatamente determinável de normas jurídicas, contidas no texto da Constituição Federal de 1988, estabelecendo, de modo expreso, a incompetência das pessoas políticas de direito constitucional interno para expedir regras instituidoras de tributos que alcancem situações específicas e suficientemente caracterizadas.

Luciano Amaro, por fim, sustenta que a imunidade tributária é a qualidade da situação que não pode ser atingida pelo tributo, em razão de norma constitucional que, em virtude de algum aspecto pessoal ou material, não autoriza a instituição do tributo (AMARO, 2010, p. 174).

Destarte, uma coisa que facilmente pode se depreender de todos esses pontos de vista apresentados é a ínsita relação entre o instituto da imunidade tributária e a Constituição Federal, no caso, a de 1988. E é justamente a partir disso que deve ser buscada a razão de ser dessa forma de limitação ao poder de tributar do Estado. Em outras palavras, a finalidade da imunidade tributária, mecanismo da tributação indutora, é consubstanciar valores agregados no próprio texto constitucional.

Nessa esteira, não se pode olvidar dos ensinamentos de Paulo Caliendo (2005, p. 379) para quem o “entendimento do sistema tributário como um sistema constitucional significa compreender o direito tributário composto por normas (princípios e regras) no interior de um discurso que fundamentalmente é constitucional”.

Na perspectiva, portanto, do sistema tributário à luz do sistema constitucional, a imunidade tributária encontra sua legitimação à medida que fomenta valores presentes (explícitos ou implícitos) na Constituição Federal de 1988.

Tal ideia restou muito bem apresentada por Ricardo Lobo Torres, em que o renomado jurista põe a fonte de legitimação da imunidade tributária no princípio das

liberdades do contribuinte frente ao Estado, explanando a tese da autolimitação dos direitos humanos (TORRES, 2005, p. 305-331).

Na onda do Estado Democrático de Direito, portanto, parece que o mais acertado é entender o instituto das imunidades tributárias como ferramenta dos entes contribuintes em face do Estado, enfatizando as liberdades daqueles em face deste. Isto é, abandona-se a ideia positivista de analisar a imunidade tributária como exercício da soberania estatal, para fundar a sua legitimação no fato de garantir as finalidades estatais, que nada mais são (ou, ao menos, deveriam ser) o conjunto dos objetivos, valores e princípios encartados na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido leciona Humberto Ávilla (2010, p. 218):

Os fatos e situações excluídos do poder de tributar do estado correspondem a fatos e situações cuja soma forma atividades a serem estimuladas pelo Estado. O dever de o Estado garantir a estrutura federativa implica excluir de cada ente federado o poder de tributar o patrimônio, renda ou serviço dos outros (art. 150, VI, a). O dever de o Estado estimular e garantir a liberdade religiosa e de culto implica excluir da tributação os templos de qualquer culto (art. 150, VI, b). O dever do Estado em garantir o processo democrático, em erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento social implica excluir da tributação o patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de assistência social sem fins lucrativos (art. 150, VI, c). O dever de o Estado estimular a difusão das ideias implica a proibição de tributar livros, jornais periódicos e o papel destinado à sua impressão (art. 150, VI, d). Isso equivale a dizer que a causa justificativa da imunidade é facilitar, por meio da exclusão dos encargos tributários, a consecução de finalidades que devem ser atingidas pelo próprio Estado.

Em resumo, a relação entre a imunidade tributária e a Constituição Federal de 1988 implica que aquela encontra sua legitimação, sua razão de ser, no fato de incentivar, dentro do escopo das normas indutoras, o arcabouço constitucional, influenciando condutas por parte dos agentes econômicos.

Finalmente, não poderia ser diferente com a imunidade concedida pelo art. 150, VI, c, da Constituição Federal de 1988. Resta saber, no entanto, o propósito de tal imunidade, isto é, quais dispositivos ou princípios constitucionais são garantidos em tal mandamento constitucional. Em outras palavras, o que quer a Constituição Federal de 1988 com norma de cunho eminentemente indutora? É o que se passa a analisar a seguir.

4 IMUNIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS (RAZÃO DE SER)

Antes de adentrarmos especificamente na razão de ser da imunidade dos partidos políticos, é pertinente que se faça uma breve elucidação acerca do que são os partidos políticos e qual propósito de sua existência no ordenamento jurídico brasileiro.

4.1 IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM UM REGIME DEMOCRÁTICO

Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado,¹ podem ser conceituados como uma entidade formada por um grupo de pessoas as quais almejam, como representantes do povo, disseminar suas políticas caracterizantes, isto é, seus ideais nas mais diversas frentes, como política de governo.

Em semelhante sentido, Djalma Pinto (PINTO, 2010, p. 99) ensina que tais pessoas jurídicas de direito privado visam a atingir o poder para conduzir os interesses da sociedade de acordo com seus ideais e princípios. Já Norberto Bobbio, juntamente com Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1992, p. 899) enfatizam, ao tratarem dos partidos políticos, a demanda de participação no processo de formação das decisões políticas, da seguinte maneira:

O nascimento e o desenvolvimento dos partidos está ligado ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de formação das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade. Tal demanda de participação se apresenta de modo mais intenso nos momentos das grandes transformações econômicas e sociais que abalam a ordem tradicional da sociedade e ameaçam modificar as relações de poder. É em tal situação que emergem grupos mais ou menos amplos e mais ou menos organizados que se propõem a agir em prol de uma ampliação da gestão do poder político a setores da sociedade que dela ficavam excluídos ou que propõem uma estruturação política e social diferente da própria sociedade.

Nessa linha de ideias, em um regime democrático, a principal função dos partidos políticos para a sociedade civil é justamente realizar a ligação entre esta e o governo (PINTO, 2010, 103). Tamanha a sua importância como propulsor do debate de ideias e valores, as quais refletem a liberdade de manifestação de pensamento, que tal ente é um dos legitimados ativos (legitimado universal, diga-se) para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, visando resguardar a Constituição Federal de 1988.

¹Previsão expressa no código civil de 2002, art. 44, V.

Isto porque, em uma sociedade plural, vigora a noção que as pessoas podem divergir não somente uma das outras, como também detêm esse direito frente ao Estado e aqueles encarregados momentaneamente de seu governo.

Sendo assim, um dos mecanismos pelos quais tal antagonismo se exprime é através da existência de partidos políticos, os quais, como já exposto alhures, congregam diferentes maneiras de pensar, de agir e de tentar solucionar os diversos problemas locais, regionais e nacionais.

Impende salientar, outrossim, a eminente função dos partidos políticos para a formação da vontade política do povo, destacada, inclusive no voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, quando relator da ADI de n.º 1.407-2/DF², nos seguintes termos:

Sabemos todos que é extremamente significativa a participação dos partidos políticos no processo de poder. As agremiações partidárias, cuja institucionalização jurídica é historicamente recente, atuam como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a sociedade civil e a sociedade política. Os partidos políticos não são órgãos do Estado e nem se acham incorporados ao aparelho estatal. Constituem, no entanto, entidades revestidas de caráter institucional, absolutamente indispensáveis à dinâmica do processo governamental, na medida em que, consoante registra a experiência constitucional comparada ‘concorrem para a formação da vontade política do povo’.

Ademais, cabe destacar que no sistema jurídico pátrio é vedada a candidatura avulsa, ou seja, o candidato a algum cargo eletivo deve, necessariamente, encontrar-se filiado a algum partido político, com registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, pois a CFRB/88 estabelece a filiação partidária como condição indispensável para a elegibilidade (art. 14, §3º, V).

4.2 RAZÃO DE SER DA IMUNIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como já demonstrado, a imunidade tributária serve para que princípios ou valores garantidos constitucionalmente possam ser concretizados. Portanto, é impossível afastar o instituto da imunidade tributária de um discurso sob a ótica constitucional.

Não seria diferente com os partidos políticos, restando saber, dessa forma, quais os dispositivos constitucionais que, pela imunidade concedida a tais entes, são preservados/concretizados, ou seja, qual a razão de ser da imunidade dos partidos políticos.

² STF. ADI 1407-2 – DF. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ. 24.11.2000.

O primeiro a ser destacado e, talvez, o mais importante de todos, é o pluralismo político, fundamento da República Federativa do Brasil, previsto na Constituição Federal de 1988, no art. 1º, V. Quando se fala em tal fundamento, tem-se em mente a ideia de um permissivo constitucional para a coexistência pacífica das mais diversas categorias de ideias que almejem objetivos não ilícitos.

Diferentemente do que ocorria antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, em que o Estado limitava o campo político em antagonismo de favoráveis e contrários à ditadura militar (ao menos no âmbito teórico), a nova ordem constitucional prima por liberdade política máxima, refletindo, aí, no pluralismo.

Visa, destarte, esse fundamento, garantir a ampla e livre participação popular nos destinos políticos do país e uma das formas para tanto é a organização e participação em partidos políticos. Ora, evidente que se está diante da tributação indutora, pois, através da imunidade daquelas entidades, maior será a estimulação para sua criação e, conseqüentemente, difusão do pluralismo político.

Conforme Aduz Inocêncio Coelho (MENDES, COELHO, BRANCO, 2010, p. 220), o pluralismo político tem âmbito bem maior, pois falar em pluralismo político significa dizer que, respeitadas as poucas restrições estabelecidas na própria Constituição Federal de 1988 – pois nesse terreno é imperativa a reserva do mencionado documento -, o indivíduo é livre para se autodeterminar e levar a sua vida como bem lhe aprouver, imune a intromissões de terceiros, sejam elas provenientes do Estado, por tendencialmente invasor, ou mesmo de particulares.

Em seguida, outro dispositivo constitucional concretizado é o art. 5º, IV, da CRFB/88, que estabelece a livre manifestação do pensamento. É ínsita aos partidos políticos a reunião de pessoas que comungam, em tese, das mesmas ideias e desejam colocá-las como políticas governamentais, de modo que inevitável dizer que a organização e atuação de um partido político configura-se em uma das plúrimas maneiras de manifestação do pensamento.

Logo, se tal imunidade não houvesse, com decorrentes embaraços exacerbados à criação e organização dos partidos políticos, ocorreria, por parte do Estado, uma clara restrição, imprópria e desproporcional, ao direito fundamental de manifestação de pensamento.

Nesse ponto, não haveria como se posicionar de outra forma, já que esses entes desempenham tamanho papel em uma democracia representativa que são, certamente, expositores do modo de pensar de vários segmentos da sociedade, de modo que se pode concluir que sua imunidade consubstancia maior eficácia à manifestação de pensamento.

De igual modo, outro direito fundamental que poderia restar tolhido, caso inexistente a imunidade, seria o da liberdade de associação (art. 5º, XVII, CRFB/88). Com efeito, em que pese o Código Civil de 2002 tratá-los como entes diferentes, os partidos políticos em sua essência, constituem uma associação de pessoas que compartilham de pensamentos e ideias semelhantes.

Nessa linha, o que restou dito quanto ao direito de manifestação de pensamento poderia, seguramente, ser utilizado quanto ao direito de associação, ambos previstos no rol exemplificativo do art. 5º da Constituição Federal de 1988: pensar de modo contrário à imunidade seria ocasionar um embaraço exacerbado à criação e organização dos partidos políticos, o que acabaria por se traduzir em uma restrição, imprópria e desproporcional, à liberdade de associação.

Veja-se, em um exemplo análogo, quão burocrática e complicada é a criação e extinção de uma sociedade econômica no Brasil e uma dessas facetas engloba a própria carga tributária. É fato notório que muitos agentes econômicos hesitam em abrir e fechar empresas no país em virtude de tais aspectos, o que já é algo alarmante.

Por outro lado, imagine-se tamanha burocracia e limitação, imposta pela carga tributária, fosse oponível aos partidos políticos. Certamente que cercearia não só o número deles, mas também a vontade e disposição das pessoas (indispensáveis que são suas participações) em agregarem-se. Logo, é de se concluir pela limitação tanto à manifestação de pensamento, quanto à livre associação.

Pode-se estipular ainda, como dispositivo constitucional concretizado pela imunidade dos partidos políticos, o art. 17, *caput*, o qual estabelece ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, devendo ser respeitados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Mais uma vez, podemos tomar emprestados os argumentos utilizados quando da análise da manifestação do pensamento e da liberdade de associação. Ora, caso o constituinte não houvesse previsto a imunidade dos partidos políticos, haveria sérios problemas para a criação e organização destes. Não se pode olvidar que a carga tributária brasileira é uma das mais pesadas do mundo.

Nada obstante isso, com a imunidade garantida a este grupo de pessoas jurídicas de direito privado, o constituinte acabou por conferir maior eficácia à cabeça do art. 17 da Constituição Federal de 1988. Isso porque, se de modo antagônico fosse, a criação de tais entes restaria possibilitada, provavelmente, a um seletivo grupo de agentes econômicos.

Por fim, não se poderia olvidar do princípio democrático. Como já exposto, os partidos políticos desempenham função singular em uma democracia representativa, ainda mais na brasileira, em que a filiação partidária é condição de elegibilidade, não havendo, em nenhuma hipótese, a possibilidade de candidatura avulsa.

Nessa pisada, Humberto Ávilla (2010, p. 230), dissertando acerca das imunidades dos partidos políticos, parece colocá-lo, na verdade, como a principal razão de ser da imunidade por ora discutida: “Essa imunidade – como já mencionado – serve de meio para a concretização do princípio democrático (art. 5º)”.

Diante disso, acaso o Estado dificultasse a criação e existência jurídica deles, por meio da tributação não vinculada, acabaria por haver uma distorção de uma das emanações da Constituição Federal de 1988, pois tais elementos, indispensáveis para a democracia nacional, sofreriam considerável limitação no seu campo de atuação, haja vista o desestímulo que seria ocasionado, no que diz respeito à sua implementação, malferindo, além dos outros direitos e princípios já mencionados, a própria democracia representativa por nós adotada.

Nesse sentido aponta a súmula 724 do STF, ao afirmar que ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, c, da Constituição, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades essenciais de tais entidades.³

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser visto, um dos mecanismos da tributação indutora é a imunidade tributária. Por sua vez, esta não constitui nenhum privilégio qualquer, mas uma vantagem auferida pelos entes imunes que apresenta, como legitimação, a finalidade de concretizar algum direito fundamental previsto explícito ou implicitamente na Constituição Federal de 1988 (CRFB/88).

Além disso, especificamente em relação aos partidos políticos, observou-se que estes estão imunes por força da CRFB/88. Diante disso, restou necessário perquirir-se à luz da Constituição Federal de 1988, quais dispositivos tal imunidade concretizava. Em outras palavras, o que legitimava a imunidade garantida a esses entes.

³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 724.

Em decorrência de um olhar minucioso ao supracitado documento, foram elencados cinco direitos ou princípios fundamentais: a) o pluralismo político; b) a liberdade de manifestação de pensamento; c) o direito à liberdade de associação; d) o direito à livre criação dos partidos políticos; e) o princípio democrático, sendo que este pode ser entendido como o núcleo central da razão de ser da imunidade aqui estudada.

Ressalte-se, mais uma vez, que tais elementos legitimam a imunidade dos partidos políticos. Nada obstante, essa legitimação só ocorre quando tal ente é utilizado de seu modo correto, isto é, sem finalidade lucrativa, propulsionando a democracia. Caso contrário, não restariam dúvidas quanto à necessidade de suspensão da imunidade tributária naquele exercício específico em que se tenha, por ventura, observado desvio de finalidade, deixando-se, por exemplo, de cumprir as determinações do Código Tributário Nacional.

De todo modo, pode-se concluir que a imunidade aos partidos políticos nos ditames da CRFB/88 é bastante pertinente, pois acaba por induzir condutas positivas para um ambiente democrático, presentes o pluralismo político e o debate de ideias, para que a sociedade em geral possa, através das eleições, decidir, periodicamente, os melhores caminhos a seguir.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ÁVILLA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 4ed. Brasília: UNB, 1992, p. 899, v.2.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. São Paulo: Malheiros, 2011.

CALIENDO, Paulo. Da justiça fiscal: conceito e aplicação. In: TORRES, Heleno Taveira (coord). **Tratado de direito constitucional tributário**: estudos em homenagem ao professor Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARVALHO, Antônio Roberto Winter de. **Normas tributárias indutoras no federalismo fiscal**. Tese (mestrado em Direito) – Programa de pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

COELHO, Inocêncio Mártires. Fundamentos do Estado de Direito. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

DÓRIA, Antonio Roberto Sampaio. **Direito constitucional tributário e o due process of law**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio século XXI escolar**: o minidicionário da língua portuguesa. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

PINHEIRO, Armando Castellar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. São Paulo: Elsevier, 2005.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário e Ordem Econômica. In.: TORRES, Heleno Taveira (coord). **Tratado de Direito Constitucional Tributário**: estudos em homenagem ao professor Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Saraiva, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. As imunidades tributárias e os direitos humanos: problemas de legitimação. In: TORRES, Heleno Taveira (coord). **Tratado de Direito Constitucional Tributário**: estudos em homenagem ao professor Paulo de Barros Carvalho. São Paulo: Saraiva, 2005.

THE INDUCER TAXATION AND TAX IMMUNITY OF POLITICAL PARTIES

ABSTRACT

Study the inducing taxation, specifically, the immunity of political parties, under the assumption that immunity is often legitimized by fundamentals rights and principles established in the constitution of 1988. From that, it will pick up in the Federal Constitution of 1988 which dispositives are achieved with the immunity of such entities. At the end, it will be concluded that the tax immunity of political parties is quite relevant as it induces positive democratic principle of political pluralism and other fundamentals rights and principles.

Keywords: Inducing taxation. Immunity. Political parties.