

# TRIBUTAÇÃO E IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Silvia Paulo de Moraes;<sup>1</sup>  
Éverton Neves dos Santos<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo do texto é propor uma reflexão de como a Tributação pode implicar em um processo de Desenvolvimento regional, em face dos preceitos constitucionais. A pesquisa baseia-se em dados quantitativos e qualitativos, utilizando-se do método dedutivo. As considerações finais apontam que é necessária uma atuação mais efetiva do Estado que dê atenção à elaboração, implementação e efetividade de uma política fiscal transparente e eficiente que respeite aos preceitos constitucionais, especialmente na concessão dos benefícios/incentivos fiscais que possam reduzir as desigualdades regionais, promovendo as igualdades de oportunidades e de condições.

**Palavra-chave:** Tributação. Desenvolvimento Regional. Igualdade.

## Introdução

Uma das formas do Estado adentrar no campo econômico é por meio do tributo, no intuito de auferir receitas necessárias para o custeio e sustento de seus deveres estatais, isto é, garantir seu aparato e execução de seus serviços e investimentos no desenvolvimento da sociedade.

A atual Constituição da República Federal do Brasil- 1998- e o Código Tributário Nacional (Lei 5.176/66) são os documentos basilares que dão o compasso para o instituto jurídico do poder de tributar.

Neste contexto, vê-se que o texto constitucional, em seu artigo 146-A<sup>3</sup>, CF/88, dá fundamentação para o uso dos tributos nos contextos de desenvolvimento de políticas públicas. Para tais objetivos, o tributo pode ter em seu fato gerador a necessidade além daquela de arrecadar, de sorte que pode implicar nos contextos da economia, da realidade social ou na articulação de políticas públicas indutoras ou fomentadoras, isto é há a extrafiscalidade.

Sob este prisma, pode-se conceituar este enredo como política fiscal, atuando nas questões orçamentária do Estado, impactando diretamente a aplicação de receitas e o desenvolvimento da produção e do contexto regional, surgindo os benefícios e incentivos fiscais. O primeiro é quando o Estado deixa de recolher o tributo, renúncia ou isenção fiscal, ou a tributa em percentuais inferiores ao definido pela legislação anterior. Já o segundo, é quando o Estado oportuniza modos alternativos para o adimplemento, tais quais o financiamento diferido, cotas da empresa ao Estado, que se torna acionista. Em suma, o tributo é pago, todavia de formas flexíveis.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito do Trabalho-UCAM, Colaboradora em Projeto de Extensão na Universidade do Estado de Mato Grosso-UNEMAT.

<sup>2</sup> Doutorando em Sociologia UFSCAR; Mestre em Educação-UFMT; Coordenador dos cursos da área de Ciências Jurídicas-FAMMA/UNEMAT-Universidade do Estado de Mato Grosso; Advogado, everton.neves2unemat.br

<sup>3</sup> “Lei Complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, como objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência da União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo”.

Pode-se afirmar que a utilização de incentivos fiscais como política de desenvolvimento regional nasce de “estratégias de recuperação econômica adotadas por unidades importantes da federação para enfrentar seu atraso relativo”.<sup>4</sup>

O Estado tem o dever de atender o interesse público, os anseios da coletividade, administrando de modo responsável, tendo o compromisso com o patrimônio social, promovendo políticas públicas para o desenvolvimento social e regional. É neste sentido o entendimento doutrinário: “[...] ao Estado cabe organizar e manter o arranjo social de forma estável, seguindo-se da oferta dos bens e os serviços públicos demandados pela coletividade segundo um programa de prioridades, na consecução dos gastos públicos”<sup>5</sup>.

Assim, o presente texto, com o objetivo é propor uma reflexão de como a Tributação pode implicar em um processo de Desenvolvimento regional, em face dos preceitos constitucionais, em suas linhas inaugurais traça considerações sobre Direito Tributário, a concretização dos objetivos constitucionais e o desenvolvimento nacional em face do desenvolvimento regional e a concessão de incentivos/benefícios fiscais

## **1 Metodologia**

O presente texto tem como método o dedutivo de abordagem, já que parte de premissas gerais até conclusão específica. Agora, em face do procedimento, utilizou-se os métodos histórico e comparativo pelo itinerário de uma interpretação sistemática. O tipo de pesquisa é o bibliográfico, a partir de livros e artigos científicos, já que utiliza dados quanti-qualitativos.

## **Resultados e Discussões**

### **1.1 Direito Tributário, concretização dos objetivos constitucionais e desenvolvimento nacional**

O Direito Tributário brasileiro foi construído pelo processo histórico até a configuração do Estado atual, passando por transformações advindas dos contextos sociais, jurídicos, econômicos e políticos.

Ao longo da história, mesmo diante das variações e formas de governo e Estado, o governante implementava medidas para garantir a sustentabilidade econômica. De tal modo, os institutos jurídicos afetos ao contexto tributário pode ser considerado no espectro do Direito e da Economia, além das implicações sociais, políticas e até culturais. Tal afirmativa é verdadeiramente, pois no Estado Democrático de Direito a ação de incidir um tributo pressupõe a existência de um ato, um fato ou um evento juridicamente qualificado que possua relevância sob o ponto de vista econômico.

Neste sentido, vale registrar que etimologicamente tributo advém da palavra em latim chamada “tributum” que tem como significado “o que se paga para outrem como dependência”. Na Constituição Federal de 1988 não há explicitamente um conceito para o tributo, deixando o constituinte sob a responsabilidade da Lei Complementar 5172/1966-Código Tributário Nacional-CTN. O artigo 3º, do diploma mencionado, assim preceitua: “é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que

---

<sup>4</sup> DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 18, June 2002

<sup>5</sup> BECK, Dinizar F. Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul. EDUNISC, 2003.

não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O presente artigo faz um recorte para compreender como o Direito Tributário pode ajudar no desenvolvimento regional. Neste ponto é inconteste que as políticas tributárias arrecadatórias devem respeitar os primados da política econômica e social que alicerçam a sociedade brasileira, isto é os fundamentos<sup>6</sup> e objetivos<sup>7</sup> da República Federativa do Brasil.

Como é sabido o Direito tem a possibilidade de criar ou alterar as normas vigentes para tutelar as necessidades sociais que tem imbricações e efeitos sobre/nos contextos socioeconômicos e políticos. Neste diapasão, é importante entender o conceito de desenvolvimento, já que este é um constructo histórico e na seara jurídica, a partir, da década de 1990 reflete uma complexidade sem precedentes<sup>8</sup>.

Compulsando a lei maior da República Federativa do Brasil, em uma análise quantitativa, percebe-se que a palavra “desenvolvimento”, no sentido amplo, está presente por 28 vezes, na Constituição Federal de 1988, sendo certo que no preâmbulo é entendido como fim que o Estado deve alcançar.

## 1.2. Tributação e reflexos no processo do desenvolvimento regional: concepções constitucionais

A tributação só pode ser compreendida pelos objetivos da República Federativa do Brasil, de modo que a finalidade de tal instituto jurídico é ajudar na construção de uma sociedade desenvolvida, em que os cidadãos tenham oportunidades, recursos e condições para realizem suas ideias e ideais, sendo papel do Estado reduzir as desigualdades sociais, a efetivação dos direitos fundamentais e a redistribuição das riquezas do país.

Assim, as diferenças de um país de dimensões continentais devem ser levadas em consideração, pois os estudos<sup>9</sup> apontam que a mediação do Estado é imprescindível para a criação de políticas públicas que contenham mecanismos jurídicos, políticos e administrativos que possam redistribuir e equalizar a falta de infraestrutura, capital humano e os desequilíbrios socioeconômicos da federação em face dos entes subnacionais.

O artigo 3º e o 170, ambos da Constituição Federal de 1998, demonstram a preocupação do constituinte com o desenvolvimento regional. Seria este um pressuposto para o desenvolvimento nacional.

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:

---

<sup>6</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político

<sup>7</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>8</sup> GABARDO, Emerson. Interesse público e subsidiariedade. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>9</sup> MENDES, C. C. **A política regional nas renúncias fiscais federais**: 1995/1998. Brasília: IPEA, 2000.

[...]

## VII - **redução das desigualdades regionais e sociais**; (grifo próprio).

Além de tais dispositivos constitucionais, as normas de competência presentes nos artigos 21 e seguintes, a inserida no artigo 43, acerca das regiões, a previsão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico nos contextos regionais, presente no artigo 151, I, os fundos de desenvolvimento regional do artigo 159, as normas orçamentárias do artigo 163, entre outros, são exemplos que demonstram a preocupação do constituinte com o desenvolvimento regional. O art. 174, da Constituição Federal, ajuda na compreensão mais alargada dos pressupostos do desenvolvimento regional, veja:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do **desenvolvimento nacional equilibrado**, o qual incorporará e compatibilizará **os planos nacionais e regionais de desenvolvimento**.

Os tributaristas, em que pese entendimentos outros, reconhecem que a tributação no Brasil precisa ser ressignificada na medida em que há tributos com alíquotas elevadas que desestimulam a iniciativa privada, pois inviabilizam os anseios das empresas. Sob este ângulo, o professor Folloni explica que deve ocorrer um equilíbrio na tributação: não cobrar de menos, tampouco demais<sup>10</sup>.

**Carga Tributária Bruta – 2014 e 2015**

Componentes	R\$ bilhões	
	2014	2015
Produto Interno Bruto	5.687,31	5.904,33
Arrecadação Tributária Bruta	1.843,86	1.928,18
<b>Carga Tributária Bruta</b>	<b>32,42%</b>	<b>32,66%</b>

Fonte: RFB e IBGE

Outro ponto em que são tecidas críticas é o retorno dado ao cidadão, implicando na relação “custo x benefício” com o pagamento do tributo. Na tributação, outro ponto nodal é o desrespeito à progressividade do tributo. Scaff é brilhante ao explicar que há um impacto desproporcional pra as classes mais pobres, pois os tributos tem impacto majorado para com aquelas que tem um renda menor, em face das classes mais ricas do país.

A carga tributária e o princípio da capacidade contributiva deste modo são ignorados, pois para o desenvolvimento nacional, regional e por questão de justiça fiscal as políticas públicas estatais devem corrigir tais distorções, bem como desestimular a evasão tributária. Clarividente são as críticas da população pelos fatos alinhavados anteriormente, mas também devem ser citados o problema da corrupção e o desperdício dos recursos públicos no país.

Assim, a política pública e toda a sociedade deve repensar o país que se quer, implementando e efetivando os direitos inscritos no texto constitucional, não podendo aceitar apenas a simbologia e sim a concretude, o uso por todos os cidadãos

<sup>10</sup> FOLLONI, André. **Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo**: e o Direito Tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (Org.). Fundamentos do direito tributário. 1. ed. Madri: Marcial Pons, 2012

## Conclusão

O Estado tem o dever de respeitar os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, fortalecendo os sistemas instrumentais em prol do desenvolvimento. Muito mais que a liberdade, o desenvolvimento aqui é entendido para além da igualdade material, isto é na criação de “igualdade de oportunidades” e de “igualdade de condições”, pois só a que se falar em um país com desenvolvimento se a sociedade for livre, justa e igualitária, erradicando a pobreza, reduzindo as desigualdades e promovendo o bem-estar, sem discriminação e demais objetivos arrolados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Assim, conclui-se que a atuação mais efetiva do Estado oportuniza ações de elaboração, implementação e efetivação de uma política fiscal transparente e eficiente que respeite aos preceitos constitucionais, especialmente na concessão dos benefícios/incentivos fiscais que possam reduzir as desigualdades regionais, promovendo as igualdades de oportunidades e de condições.

## Referências

- ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Econômico: a função das normas tributárias indutoras em tempos de crise** in **Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010**
- BECK, Dinizar F. **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC, 2003.
- DULCI, Otávio Soares. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 18, June 2002
- ELALI, André de Souza Dantas. **Sobre a Imunidade Tributária como Garantia Constitucional e como Mecanismo de Políticas Fiscais** - Questões Pontuais. in: Imunidade Tributária. Coord. Marcelo Magalhães e Cristiano Carvalho. São Paulo: MP Editora, 2005.
- ELALI, André de Souza Dantas. **Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: MP, 2007
- FOLLONI, André. **Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso?** In: ÁVILA, Humberto (Org.). Fundamentos do direito tributário. 1. ed. Madri: Marcial Pons, 2012
- GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009
- GOMES, Rodrigo Carneiro. **O crime organizado na convenção de Palermo**. Belo Horizonte : Del Rey, 2008, p. 3.
- GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MENDES, C. C. **A política regional nas renúncias fiscais federais: 1995/1998**. Brasília: IPEA, 2000
- NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 1998
- NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento econômico** - Um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito ao desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988**. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2005.

RIBEIRO, Maria de Fátima. **Reflexos da Tributação no Desequilíbrio da Livre Concorrência**. in: CAVALCANTE, Denise Lucena; GRUPENMACHER, Betina Treiger; QUEIROZ, Mary Elbe; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Novos Horizontes da Tributação: um Diálogo Luso-Brasileiro*. Coimbra: Almedina, 2012.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

.