

Desenvolvimento e tributação: inferências a partir do relatório Fisc Nordeste para as políticas de desenvolvimento da região

Development and taxation: inferences from the Fisc Northeast report for the region's development policies

Cíntia Muniz Rebouças de Alencar Araripe¹

RESUMO

Diante da crise que assola o país, não é um disparate afirmar que a política de desenvolvimento brasileira deva ser repensada. Tomando como base o Nordeste, este artigo aborda a temática baseando-se no pressuposto de que quanto mais escassos os recursos, mais planejada e eficiente deve ser sua aplicação e na ideia de utilização da tributação extrafiscal como alternativa para a superação do subdesenvolvimento no Brasil. Objetiva-se, em geral, apresentar noções desenvolvimentistas, salientando o papel que, sob essa perspectiva, podem vir a ter os incentivos, apresentando, ainda, os resultados do Relatório Sistemático de Fiscalização do Desenvolvimento no Nordeste (Fisc Nordeste), do Tribunal de Contas da União (TCU). Como objetivos específicos, destacam-se: a) expor brevemente a política de desenvolvimento brasileira, apresentando-a sob a ótica da Constituição Federal (CF) de 1988, culminando nos resultados do relatório; e b) conceituar a tributação extrafiscal, anali-

¹ Mestranda em Direito Constitucional (UFC). Especialista em Direito e Processo Tributários (UNIFOR e FGV). Procuradora na Assembleia Legislativa.

sando como os incentivos podem atuar como instrumento de redução das desigualdades regionais. A metodologia utilizada foi de cunho bibliográfico e documental, tendo sido utilizados como marcos teóricos Bercovici e Machado. Concluiu-se que, para superar o subdesenvolvimento, a política de desenvolvimento brasileira deve ser deliberada, de longo prazo e com atuação determinante do Estado. Entretanto, malgrado o constituinte ter dado merecido tento aos planos de desenvolvimento, a Constituição não tem sido devidamente aplicada. Atinente à tributação extrafiscal, não obstante ser instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), deve ela ser utilizada de forma planejada, congruente e articulada, sob pena de ineficiência da política. Acredita-se que, trabalhando esses pilares nas políticas públicas do Nordeste, poder-se-á finalmente alcançar os resultados tão benquistos.

Palavras-Chave: Desenvolvimento. Tributação. Incentivos Fiscais. Nordeste.

ABSTRACT

In the face of the crisis that plagues our country, it makes sense to say that the Brazilian national development policy must be rethought. Based on the Northeast's situation, this article approaches the theme assuming that the scarcer the resources, the more planned and efficient the application should be and based on the idea of using extrafiscal taxation as an alternative to overcome underdevelopment in Brazil. The objective, in general, is to present developmentalist notions, highlighting the role that, from this perspective, may have the incentives, also presenting the systemic report of capitalization on development in the Northeast (Fisc Northeast), by the Federal General Accounting Office (TCU). As specific objectives, the following should

be highlighted: a) to briefly expose the Brazilian development policy, presenting it from the perspective of the 1988 Federal Constitution (FC), culminating with the results of the report; b) to define extrafiscal taxation, analyzing how the incentives can act as a tool to reduce regional inequalities. A bibliographical and documental methodology was used, having Bercovici and Machado as theoretical framework. The conclusion was that, in order to overcome underdevelopment, Brazil's development policy must be deliberate, have a long-term basis and rely on the decisive participation of the State. And, although the Constituent Assembly gave its attention to development plans, the Constitution has not been properly applied. Regarding the extrafiscal taxation, despite being compatible with the Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB), it should be used in a planned, congruent and articulated way, under penalty of inefficiency of the policy. By working on these pillars of the public policies from the Northeast, it will be possible to finally achieve the desired results.

Keywords: Development. Taxation. Tax Incentives. Northeast.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 deu merecido tento aos planos de desenvolvimento nacional e regionais, a eles se referindo de modo expresso e distribuindo entre os entes federados suas competências legislativa e administrativa. Garantir o desenvolvimento nacional de forma, inclusive, a reduzir as desigualdades sociais e regionais constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – tema, portanto, de alta relevância.

À vista disso e diante da crise que assola o país, não é um disparate afirmar que a política nacional de desenvolvimento brasileiro deva ser repensada. Será isso, no entretanto, necessário? A que devemos atribuir a pouca eficácia das políticas regionais de desenvolvimento? Ao seu desenho constitucional? Ou ao modo como estão sendo aplicadas? Pode se revelar deveras profícuo um novo olhar sobre a temática.

O Nordeste do país é uma região historicamente sofrida. Partindo-se do pressuposto de que quanto mais escassos os recursos, mais planejada e eficaz deve ser a sua aplicação, sob pena de não se alcançar os objetivos propostos, parece-nos que as políticas de desenvolvimento da região devem visar a uma eficácia ainda maior, uma vez que, se comparadas às regiões Sul e Sudeste, há maior escassez de recursos.

Há longos anos, antes mesmo da Constituição de 1988, voltou-se a atenção para essa região, adotando-se, inclusive, políticas e financiamentos ímpares. Indaga-se, no entretanto, acerca da eficácia de tais políticas, tendo em vista a timidez de seus resultados.

O uso da tributação com fins extrafiscais para a superação do subdesenvolvimento no Brasil é decerto uma alternativa e tem sido objeto de grandes debates. Acredita-se que o sistema tributário tem, de fato, muito a contribuir; são imprescindíveis, contudo, mais estudos, tendo em vista as consequências que do seu mau uso podem advir.

Abordar-se-á, no primeiro momento, o desenvolvimento na CF de 1988, expondo, de forma sucinta, suas origens e normatização na Constituição para empós apresentar os resultados pertinentes ao tema do Relatório Sistemático de Fiscalização do Desenvolvimento do Nordeste (Fisc Nordeste), do Tribunal de

Contas da União (TCU). Isso posto, indaga-se: qual é a relação entre as raízes das teorias de desenvolvimento utilizadas no Brasil e as desigualdades regionais? Como o TCU avalia as políticas de desenvolvimento utilizadas na região Nordeste, especialmente no que concerne à sua eficácia? São, de fato, questões deveras pertinentes.

Ulteriormente, discutir-se-á tributação extrafiscal como instrumento de promoção do desenvolvimento regional, em especial da região Nordeste. O que se entende por tributação extrafiscal? Quais são os impostos que podem ter vocação para a tributação com tais fins? Qual é o critério que deve nortear a tributação dita extrafiscal? Sobre o assunto, inúmeros são os questionamentos.

A metodologia utilizada foi de cunho bibliográfico e documental. Como referencial teórico a nortear o segmento desenvolvimentista deste artigo, foi utilizado o autor Gilberto Bercovici. Já no que atine aos incentivos e ao seu papel na diminuição das desigualdades socioeconômicas regionais, fez-se uso das doutrinas de Hugo de Brito Machado e Hugo de Brito Machado Segundo.

2 O DESENVOLVIMENTO E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A política nacional de desenvolvimento brasileira fincou raízes na teoria do subdesenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), cujo suporte teórico consiste na dinâmica centro-periferia. Segundo ela, no centro estariam aqueles países nos quais as técnicas capitalistas de produção primeiro adentraram. A produção industrializada e diversificada,

tecnologicamente homogênea, porém, contrastaria com a periferia, composta por países que, devido ao atraso na dominação dessas técnicas, viram-se forçados a se especializar no fornecimento de produtos primários para os centros e cujos métodos de produção se encontrariam em diferentes estágios de evolução.

Como bem sintetiza Bercovici (2004, p. 155):

Cabe à periferia produzir e exportar matérias-primas e alimentos, devendo os centros produzir e exportar bens industriais. O conceito de centro-periferia demonstra a desigualdade inerente ao sistema econômico mundial, com a distância entre centro e periferia tendendo sempre a aumentar.

Da relação de interdependência centro-periferia e da ulterior deterioração dos termos de troca entre eles, assim, dimanaria o apequenamento da última, perpetuando-se as desigualdades. Teríamos, então, o desenvolvimento gerando desigualdade e dependência – sendo esta especialmente prejudicial para os países periféricos.

Como, então, poderiam os países periféricos lograr o desenvolvimento?

Analisando a teoria do subdesenvolvimento da Cepal, Bercovici (2004, p. 157) assentou que, “para a Cepal, a superação do subdesenvolvimento requer uma política deliberada e de longo prazo, com decidida intervenção planejadora por parte do Estado”. Um plano de desenvolvimento, com políticas articuladas entre os entes da federação brasileira e de longo prazo, parece ser a solução.

De fato, o constituinte deu merecido tento aos planos de desenvolvimento, distribuindo as competências legislativa

(art. 24, IX,²art. 174, §1^{o3} e art. 182, caput e §1^o)⁴ e administrativa (art. 21, IX⁵ e art. 23, parágrafo único)⁶ na elaboração e execução dos planos nacionais, regionais e locais entre os entes da Federação brasileira – impedindo, assim, que a ausência de normas obstaculize o desenvolvimento no país, além de assegurar, expressamente, o financiamento de programas de desenvolvimento (art. 159, I, caput⁷ e art. 239, §1^o).⁸ E não poderia ter sido diferente. Garantir o desenvolvimento nacional de forma a, inclusive, reduzir as desigualdades regionais são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.⁹ Tão inegável quanto a complexidade e a importância desses obje-

2 “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (BRASIL, 1988; 2015).

3 “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” (BRASIL, 1988).

4 “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1^o O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988).

5 “Compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988).

6 “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

7 “A União entregará: do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer” (BRASIL, 1988).

8 “A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3^o deste artigo.

§ 1^o Dos recursos mencionados no “caput” deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor” (BRASIL, 1988).

9 Cf. art. 3^o, incisos II e III, respectivamente.

tivos é a imprescindibilidade de uma articulação entre União, Distrito Federal, estados e municípios – sem a qual as políticas públicas de cada um restariam fadadas ao insucesso.

Lastimavelmente é o que tem sucedido com as políticas fiscais voltadas ao desenvolvimento da região Nordeste, conforme aponta o relatório Fisc Nordeste, do TCU.

O Nordeste ocupa área de 1.554.291,74 km², que corresponde a 18,25% do território brasileiro, e tem população estimada, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015, de 56.560.081 habitantes, que equivale a 27,66% de toda a população do Brasil (BRASIL, 2017, p. 4).

No Fisc Nordeste, os resultados aferidos foram alarmantes.

A partir de alguns indicadores (índice de desenvolvimento humano – IDH –, produto interno bruto – PIB –, entre outros), o TCU buscou fornecer uma visão geral da região Nordeste.

No que atine ao índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), apesar de os dados colhidos apontarem para um discreto progresso, os estados do Nordeste apresentaram resultados inferiores à média nacional (BRASIL, 2017, p. 6).

O PIB do Nordeste ocupou o terceiro lugar entre as regiões do país – um quarto do PIB da região Sudeste, a primeira colocada (BRASIL, 2017, p. 7).

No PIB *per capita*, por sua vez, o Nordeste obteve a pior colocação entre as regiões, ocupando todos os seus estados as últimas posições nesse indicador (BRASIL, 2017, p. 7).

Não obstante o TCU não ter atribuído as desigualdades regionais e os flagelos dela decorrentes exclusivamente à governança pública, concluiu em seu relatório que a inoperância das políticas levadas a efeito para a redução das desigualdades se deve em parte ao fato de que a “baixa governança estatal não

permite atuação estratégica e ágil capaz de conduzir a articulação e a ação governamentais de forma coordenada, coerente e efetiva em prol do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste” (BRASIL, 2017, p. 51).

Sob essa perspectiva e com base no plano plurianual (PPA) 2016-2019 da União, o TCU inferiu que:

I) “O PPA 2016-2019 não disponibiliza a regionalização de indicadores, objetivos e metas de programas estratégicos para fins de desenvolvimento” (BRASIL, 2017, p. 14).

O TCU não vislumbrou, ao analisar programas temáticos específicos contidos no PPA (como ciência, tecnologia e inovação ou comunicação para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia, dentre outros), a regionalização das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital – e outras delas decorrentes – e as relativas aos programas de duração continuada, como preceitua o art. 165, §1º da Constituição (BRASIL, 1988). Assim, apesar de as diretrizes gerais do PPA apontarem preocupação com a redução das desigualdades regionais, isso não se traduziu necessariamente em entregas à sociedade, não refletindo os indicadores, os objetivos e as metas dos programas. Daí resulta que

Em síntese, a ausência de regionalização do PPA federal, entre outros: i) não dá transparência para o processo de destinação dos recursos públicos federais; ii) sinaliza risco de os recursos não estarem sendo direcionados com base em diagnósticos prévios que demonstrem as reais necessidades de intervenção da política pública ou, ainda, mesmo existindo, esses diagnósticos não estão sendo utilizados como critério para definição de metas aplicáveis à realidade que sintetizam; iii) impacta a total integração das políticas, quer seja das iniciativas nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal),

quer seja entre políticas mesmo em nível federal; iv) reforça a perpetuação dos déficits institucionais e desigualdades existentes. (BRASIL, 2017, p. 15)

II) “Baixa articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais de nível federal e de nível subnacional” (BRASIL, 2017, p. 15).

O desenvolvimento é tema deveras complexo e, como tal, de difícil alcance. Logo, reduzir as desigualdades regionais requer políticas públicas pluridisciplinares e articuladas entre todos os entes da federação. Não foi à toa que o constituinte distribuiu as competências legislativa¹⁰ e administrativa¹¹ na elaboração e execução dos planos nacionais, regionais e locais entre os entes da Federação brasileira.

III) “Não há um plano de ‘desenvolvimento nacional equilibrado’ com visão de longo prazo” (BRASIL, 2017, p. 21).

IV) “Os sistemas de informação do governo não permitem que se identifique de forma regionalizada a destinação de recursos para os entes federados para fins de transparência, monitoramento e avaliação” (BRASIL, 2017, p. 23).

Não obstante o Governo Federal possuir o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o Portal da Transparência, que objetivam tornar possível o controle contábil da execução orçamentária e financeira federal, o nível de detalhamento das informações por eles fornecidas é limitado, o que dificulta a avaliação do custo-benefício e o ajuste das políticas públicas.

Tudo isso nos leva a concluir que, em se tratando de desenvolvimento, a CF não tem sido aplicada de modo eficiente e, apesar de a região Nordeste ter sido favorecida com recursos

10 Cf. art. 24, IX, art. 174, §1º e art. 182, caput e §1º (notas 2, 3 e 4, respectivamente, deste texto).

11 Cf. art. 21, IX e art. 23, parágrafo único (notas 5 e 6, respectivamente, deste texto).

da União, estes não têm logrado êxito (e nem irão lograr) na redução das desigualdades regionais.

3 A TRIBUTAÇÃO COMO MEIO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

O que tem passado despercebido por muitos – ou ao menos não se tem dado a devida importância – é a repercussão da tributação na (des)aceleração da marcha desenvolvimentista.

O sistema tributário pode (e deve) ser ordenado de forma a atuar sobre a economia. Por intermédio dele, o Estado pode intervir no mercado não somente para estimular ou não dado setor da economia (como os setores de importação, exportação, cambial, dentre outros) – o que tem sido feito de praxe no nosso país, mas para reduzir a desigualdade inerente à própria concepção de desenvolvimento.

É, saliente-se, a tributação sendo utilizada para finalidades outras que não somente a arrecadação ao erário. A técnica da tributação extrafiscal – como é conhecido o fenômeno – consiste, segundo Baleeiro e Machado Segundo (2012, p. 231), em utilizar os impostos como instrumentos de intervenção ou regulação pública visando ao cumprimento de dada política ou diretriz. Complementa Falcão (1981, p. 80):

Por extrafiscalidade entender-se-á a atividade financeira que o Estado exercita sem o fim precípua de obter recursos para o seu erário, para o fisco, mas sim com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais, intervindo, portanto, por exemplo, no mercado, na redistribuição de riquezas, nas tendências demográficas, no planejamento familiar.

É a tributação com objetivo de regulamentação da atividade econômica privada, como alcinha Avi-Yonah (2008, p. 10):¹²

Outra função da tributação que se quer sublinhar é o seu componente regulamentar. A tributação pode ser utilizada para orientar a atividade no setor privado em direções desejadas pelo Estado. Esta função também é controvertida, como demonstrado pelo debate a respeito das deduções fiscais. Mas é difícil negar que a tributação tem sido amplamente utilizada para este fim regulamentar, tendo em vista inclusive a disseminação do método de deduções fiscais em todo o mundo, após a sua introdução nos EUA na década de 70.

A história tem vasta casuística da utilização de impostos, em todo o mundo, com o fito de se obter o desenvolvimento. Sob essa perspectiva global, somam Zolt e Bird (2005, p. 1630):

Countries use taxes for many purposes. Taxes are used to raise revenue to fund government services, to encourage or discourage certain types of behavior, and to correct market imperfections. Countries also use taxes (and expenditures) to change the distribution of income or wealth.

Não se discute na doutrina o fato de os primeiros incentivos fiscais terem sido concedidos no final do século XIX pelo Reino Unido; cabe ressaltar, no entanto, que à política de incentivos com foco desenvolvimentista foi dada ênfase tão-somente após a Segunda Guerra Mundial (Elali, 2008, p. 75).

No Brasil, os primeiros incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional advieram com a Lei nº 4.239, de 27 de

12 Reuven S. Avi-Yonah vislumbra três objetivos da tributação na era moderna, quais sejam: 1) gerar receitas para que o Estado possa cumprir as suas funções e fornecer bens públicos; 2) reduzir a desigualdade na distribuição de renda e riqueza; e 3) reger a atividade privada.

junho de 1963, que isentava ou reduzia o imposto de renda para as empresas que se instalassem na região Nordeste, nos moldes por ela prescritos (BRASIL, 2011).

A Constituição de 1988 autoriza, *ex vi* do art. 151, I, a União a conceder incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio socioeconômico entre as diversas regiões do país (BRASIL, 1988). Reduzir as desigualdades sociais e regionais constitui tanto objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, III da CF de 1988)¹³ quanto princípio geral da atividade econômica (art. 170, VII da CF de 88).¹⁴ Ademais, o constituinte preocupou-se, ainda, em fixar um percentual do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) da União para ser aplicado em programas de financiamento ao setor produtivo do Nordeste, mais ainda ao semiárido da região (art. 159, I, caput).¹⁵

Logo, é indubitável que a tributação extrafiscal, por meio dos incentivos, é instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a CRFB.

Com apoio da melhor doutrina, Silveira e Scaff (2015, p. 39-40) corroboram:

De pronto, cabe observar que o desenho da estrutura federalista não prescinde de observar critérios de justiça redistributiva e de redução de desigualdades sociais e regionais. Afinal, trata-se de objetivo fun-

13 “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

14 “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: redução das desigualdades regionais e sociais” (BRASIL, 1988).

15 “A União entregará: do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49%, na seguinte forma: c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer” (BRASIL, 1988).

damental da República, assim expressamente descrito no art. 3º da CF/1988 e princípio da ordem econômica, na forma do art. 170, VII, também da Constituição vigente.

E os incentivos fiscais são instrumentos dos mais efetivos para promover o desenvolvimento de áreas nacionais de movimentação econômica atrasada. Concedem-se incentivos para atrair investimentos privados (estimular comportamentos) em áreas mais pobres, possibilitando o crescimento de mercados produtores e consumidores que alavanquem os níveis de vida e de desenvolvimento da população dessa área.

Não é demais observar que alguns tributos, se por acaso utilizados como instrumentos de intervenção visando ao cumprimento de dada política fiscal, a ela darão melhores efeitos. Basta atentar, a título de ilustração, para o IPI, que tudo tem a ver com uma política que tenha por objetivo criar um polo industrial em dada região, mas que não surtiria os tencionados efeitos, por exemplo, caso a intenção da política pública tivesse sido a de altear a renda de dado município praiano atraindo um resort para a área. A esse respeito, esclarecedora é a lição de Machado (2015a, p. 300-301):

Aliás, para a redução das desigualdades regionais o melhor instrumento, no âmbito da tributação, é a instituição, pela União, de tratamento tributário diferenciado, com alíquotas menores, especialmente do imposto sobre produtos industrializados e do imposto de importação, criando estímulo a que empresários instalem seus empreendimentos nas regiões menos desenvolvidas. A não ser assim, por razões óbvias relacionadas aos mercados, eles continuarão preferindo as regiões mais desenvolvidas.

No que tange ao IPI, é salutar ilustrar com o Programa de In-

centivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto). Por intermédio dele, concede-se crédito presumido de IPI, nos percentuais e moldes previstos na Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012 (BRASIL, 2012), às empresas que produzem (ou apresentam projetos de investimento para produção) ou comercializam veículos no país.

Já no que concerne ao Imposto de Importação (II), o Governo Federal concede inúmeros incentivos fiscais. Especificamente voltado ao desenvolvimento do Nordeste, vale salientar, apenas e tão-somente a título de ilustração, o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Repenec), que suspende o imposto que decorre da importação e da aquisição de novo maquinário, equipamentos e ferramentas ou dispositivos, bem como de materiais de construção para serem utilizados ou aplicados na infraestrutura das empresas sediadas nessas regiões.

Logo, IPI e II são impostos de inegável predisposição desenvolvimentista. Não são, ressalte-se, os únicos.

O IR é certamente mais um imposto que vem sendo utilizado com esses propósitos desenvolvimentistas. É o caso, exempli gratia, da redução em 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) para os contribuintes localizados e em operação na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) que atuem em setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional e titulares de projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação de seus negócios, tudo nos moldes do Decreto nº 6.539, de 18 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008), e correlatos.

Não é demais observar que também as contribuições são

genuínos instrumentos de redução das desigualdades regionais – ainda mais do que os impostos, se levarmos em consideração que sua isenção não repercutirá nem na receita dos estados nem na dos municípios, como se sucede com os impostos. Cabe ilustrar com o próprio Repenec, já citado, que suspende os subsídios do Programa Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes tanto sobre as vendas de produtos e serviços a empresas que dele se beneficiam como sobre as receitas provenientes do arrendamento de maquinário, equipamentos, ferramentas e dispositivos a serem utilizados em projetos do regime.

Viu-se, portanto, que os incentivos fiscais podem ser utilizados para promover o equilíbrio socioeconômico das diferentes regiões do país e que teriam veia para tanto o IR e o II. Perdura, então, a questão de aferir como deverá se ajustar a carga tributária para que se oportunize o desenvolvimento sem sobrepujar as possibilidades de cada um.

Uma sugestão dada pelo próprio Falcão (1981, p. 259) é o Estado lançar mão da capacidade econômica dos contribuintes para ajustar a carga tributária, de modo que a tributação só atinja os que podem com ela arcar e nas suas devidas possibilidades. Vale registrar, a propósito, sua lição: “um dos problemas mais complicados é o de ajustar a carga tributária àquelas pessoas que efetivamente devem com ela arcar. Na origem de toda essa dificuldade, está a questão da capacidade econômica”.

De tal alvitre discorda Machado (2015b, p. 187). É que, para ele, a capacidade contributiva deve constituir critério a orientar a tributação dita fiscal, não a extrafiscal:

Em outras palavras, podemos dizer que a doutrina segundo a qual o princípio da isonomia impõe que

se considere o princípio da capacidade contributiva como o melhor critério para a tributação justa, ou tributação isonômica, diz respeito ao tributo em sua função fiscal. Essa doutrina não impede que outro critério seja considerado melhor, ou juridicamente mais adequado, nos casos em que o tributo é utilizado como instrumento de interferência do Estado na atividade econômica, vale dizer, não diz respeito ao tributo em sua função extrafiscal.

Assim é que, com propriedade e rigor, acentua Machado Segundo (2015, p. 213) que, para a tributação extrafiscal, o critério deve ser a realização de objetivos e/ou finalidades elencados na Constituição:

Assim, no caso dos incentivos fiscais, um importante critério é a realização de condutas que de algum modo prestigiam finalidades constitucionalmente indicadas como merecedoras de promoção. É o caso da instalação de empreendimento econômico em região pouco desenvolvida do território nacional, algo que promove os fins indicados no art. 1º, III, da CF/1988, ou da utilização de tecnologia ecologicamente correta, o que estaria a otimizar as metas indicadas no art. 170, VI, apenas para citar dois exemplos.

Godoi e Giannetti (2015, p. 387-388) aquiescem que, na tributação extrafiscal e por perseguir finalidades outras que não somente a arrecadação ao erário, a capacidade contributiva dê lugar a outros parâmetros de distribuição da carga tributária. Nessa perspectiva, ilustram com o imposto territorial rural, se não vejamos:

Um bom exemplo desse fenômeno é a legislação do Imposto Territorial Rural (ITR), previsto no art. 153, VI, da Constituição: se o imposto fosse estruturado

segundo a capacidade econômica dos contribuintes, os proprietários dos imóveis produtivos e lucrativos seriam mais onerados do que os proprietários dos imóveis improdutivos; contudo, como o principal objetivo do imposto não é o de arrecadar recursos e sim o de “desestimular a manutenção de propriedades improdutivas” (art. 153, §4º, I, da Constituição), a legislação que regula o imposto (vide Lei 9.393, de 1996) determina que os contribuintes mais onerados são exatamente os proprietários dos imóveis menos produtivos e lucrativos.

É importante observar, no entretanto, que não se está a propor o uso impensado e irresponsável da tributação com efeitos extrafiscais. As consequências seriam lastimáveis. É imprescindível que a extrafiscalidade seja adequadamente manejada, sob pena, inclusive, de se inibir a marcha do desenvolvimento crescimento – diz com extrema propriedade Falcão (1981, p. 48).

Deve-se ter em conta, na busca pelo equilíbrio entre tributação e desenvolvimento, os objetivos que se pretende alcançar pela tributação taxação e os impostos cujos efeitos deverão conduzir, ao final, ao resultado que se almeja. O que parece óbvio é, por vezes, por imperícia ou negligência, relegado ao esquecimento, dando azo a políticas fiscais ineficientes. Nessa senda, alerta Baleeiro (2012, p. 233):

Evidentemente, qualquer técnica de tributação extrafiscal em bases racionais pressupõe o estudo dos efeitos de cada imposto em dadas circunstâncias e, notadamente, segundo as tendências da conjuntura econômica. As negligências e improvisações podem ter o desfecho do conhecido apólogo do aprendiz de feiticeiro.

Outro importante contributo para políticas fiscais inefi-

cientes – a que se já fez de certa forma alusão no tópico anterior – é a incoerência nas políticas públicas relacionadas aos incentivos fiscais dos entes da federação. Machado (2015b, p. 189) escreve, *exempli gratia*:

Podemos citar como objeto de incoerência a exportação de mercadorias para o exterior. A União Federal incentiva as exportações, não cobrando o imposto federal correspondente e se valendo de sua competência para, por lei complementar, legislar sobre o ICMS, estabelecendo que o imposto não incide sobre “operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados, ou serviços”. Nas repartições fazendárias estaduais, todavia, como visto no item 3.5, acima, é comum a oposição de restrições a esse incentivo fiscal.

Machado Segundo (2015, p. 215) transcende a questão da ineficiência das políticas públicas de incentivos fiscais incoerentes, advogando, ao revés, a sua inconstitucionalidade:

Em princípio, o fato de tributos federais serem usados com função extrafiscal visando a um objetivo, e tributos estaduais ou municipais serem empregados com essa função extrafiscal, mas objetivando metas diversas ou mesmo contraditórias com a federal, por si só, não seria motivo para a invalidade de um ou de outro desses incentivos. Entretanto, como tais incentivos devem buscar a realização de fins constitucionalmente determinados, e estes devem ser conciliados proporcionalmente, de sorte a que não haja incoerências no texto constitucional, esse conflito pode ser um indicativo de que um desses incentivos não representa meio adequado, necessário e proporcional, em sentido estrito, para a realização dos fins a que se destina, sendo, por isso, inconstitucional.

Assim sendo, a tributação extrafiscal, pelos incentivos, é indubitavelmente instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a CRFB, mas deve ser utilizado de forma planejada, congruente e articulada com os demais entes federados, sob pena de, no mínimo, ineficiência da política pública.

4 CONCLUSÃO

A política nacional de desenvolvimento brasileira fundamentou-se basicamente na teoria do subdesenvolvimento da Cepal e, conseqüentemente, na dinâmica centro-periferia e na ideia de deterioração dos termos de troca. Tais fenômenos, apesar de terem acarretado uma relação de interdependência entre os países do centro e da periferia, culminaram em uma desigualdade inerente ao sistema econômico mundial que só tende a aumentar.

Para superar o subdesenvolvimento, a Cepal constatou ser imprescindível uma política deliberada, de longo prazo e com atuação determinante do Estado, não devendo a promoção do desenvolvimento ser relegada unicamente ao mercado.

De fato, o constituinte de 1988 deu merecido tento aos planos de desenvolvimento, distribuindo as competências legislativa e administrativa na elaboração e execução dos planos nacionais, regionais e locais entre os entes da Federação brasileira – impedindo, assim, que a ausência de normas obstaculize o desenvolvimento no país, além de assegurar, expressamente, o financiamento de programas de desenvolvimento. E não poderia ter sido diferente. Garantir o desenvolvimento nacional de forma a, inclusive, reduzir as desigualdades regionais são

objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.¹⁶ Tão inegável quanto a complexidade e a importância desses objetivos é a imprescindibilidade de uma articulação entre União, Distrito Federal, estados e municípios – sem a qual as políticas públicas de cada um restariam fadadas ao insucesso.

Lastimavelmente é o que se tem sucedido com as políticas fiscais voltadas ao desenvolvimento da região Nordeste, conforme aponta o relatório Fisc Nordeste do TCU.

A partir de alguns indicadores (IDH e PIB, dentre outros), o TCU buscou fornecer uma visão geral do Nordeste e os resultados foram alarmantes.

Não obstante o TCU não ter atribuído as desigualdades regionais e os flagelos dela decorrentes exclusivamente à governança pública, concluiu-se em seu relatório que a inoperância das políticas públicas levadas a efeito para a redução das desigualdades se deve à baixa governança estatal.

O fato é que, em se tratando de desenvolvimento, a CF de 1988 não tem sido eficientemente aplicada e, apesar de a região Nordeste ter sido favorecida com recursos da União, estes não têm logrado êxito (e nem irão lograr) na redução das desigualdades regionais, salvo se mudanças drásticas forem adotadas.

Foi nessa perspectiva que se alvitrou a utilização do sistema tributário de forma a atuar sobre a economia, intervindo, por seu intermédio, o Estado, atuando tanto na estimulação de setores da economia como na redução das desigualdades ínsitas à própria noção de desenvolvimento.

Concluiu-se pela utilização da tributação para fins outros que unicamente a arrecadação ao erário, desde que tal extrafiscalidade fosse adequadamente manejada, de forma a não inibir a marcha desenvolvimentista.

Viu-se que a tributação extrafiscal, por meio dos incentivos, é instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a CRFB.

Constatou-se, ademais, que alguns tributos, se por acaso utilizados como instrumentos de intervenção visando ao cumprimento de dada política fiscal, a ela darão melhores efeitos. Verificou-se que a maior parte da doutrina, de forma acertada, identifica-os, como o II e o IPI, tendo o Governo Federal, além disso, utilizado em inúmeras ocasiões o IR, o PIS e a Cofins.

Conclui-se, por derradeiro, que a tributação extrafiscal, pelos incentivos, é indubitavelmente instrumento de redução das desigualdades regionais compatível com a CRFB, mas deve ser utilizado de forma planejada, congruente e articulada com os demais entes federados, sob pena de, no mínimo, ineficiência da política pública. Acredita-se que, trabalhando esses três pilares nas políticas públicas do Nordeste, poder-se-á finalmente alcançar os resultados tão benquistos.

REFERÊNCIAS

AVI-YONAH, R. S. Os três objetivos da tributação. **Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 22, p. 7-29, 2008.

BALEEIRO, A; MACHADO SEGUNDO, H. B. **Uma introdução à ciência das finanças**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BERCOVICI, G. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. XLVII, p. 149-180, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Casa Civil. Decreto nº 6.539, de 18 de agosto de 2008. Estabelece critérios para o enquadramento de projeto de instalação, de diversificação ou modernização total, e de ampliação ou modernização parcial de empreendimento, para efeito de redução do imposto sobre a renda e adicional, calculados com base no lucro da exploração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 ago. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hg0LiN>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Incentivos fiscais: histórico**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hfk5gk>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

_____. Casa Civil. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2HgYSX8>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional nº 85, de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2F11u5H>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **TC 020.126/2015-8**. Rela-

tor: José Múcio Monteiro, Plenário. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2HDd5Ny>> . Acesso em: 10 dez. 2017.

ELALI, A. S. D. **Concorrência fiscal internacional**: a concessão de incentivos fiscais em face da integração econômica internacional. 2008. 265 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

FALCÃO, R. B. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GODOI, M. S.; GIANNETTI, L. V. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, H. B. (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 362-403.

MACHADO, H. B. **Curso de direito constitucional tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015a.

_____. O regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, H. B. (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015b. p. 169-199.

MACHADO SEGUNDO, H. B. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, H. B. (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 200-224.

SILVEIRA, A. C.; SCAFF, F. F. Incentivos fiscais na federação brasileira. In: MACHADO, H. B. (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 19-53.

ZOLT, E. M.; BIRD, R. M. Redistribution via taxation: the limited role of personal income tax in developing countries. **UCLA Law Review**, Los Angeles, v. 52, n. 6, p. 1627-1695, Aug. 2005.

Recebido: 27/12/2017

Aprovado: 17/04/2018