

A REIMAGINAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS COMO INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO ESTATAL

*Bruna Vieira Esteves dos Santos**

Resumo: Os benefícios fiscais são instrumentos estatais de intervenção no domínio econômico, o que os tornam estrategicamente determinantes para o Estado mitigar os riscos e estimular o desenvolvimento regional, por meio da concessão de incentivos que contribuam para o desenvolvimento e estabelecimento de determinadas atividades, contribuindo para a redução de desigualdade regional. O principal problema dos benefícios fiscais está na busca de uma aplicação eficiente das políticas fiscais de regulação e interpretação normativa, já que assumem a função de estimular o desenvolvimento estatal. Basicamente o estímulo da economia vem da aplicação de capital em atividades que permitam modificar a estrutura financeira de maneira a criar um ambiente capaz de garantir o equilíbrio socioeconômico. Dessa forma, o presente estudo visa entender, através do emprego do método científico crítico-dialético, em que medida a concessão de benefícios fiscais contribuem para o desenvolvimento socioeconômico nacional.

Palavras-chave: Benefícios fiscais; Política fiscal; Desenvolvimento; Transformação; Redução da desigualdade estrutural.

REIMAGINING TAX BENEFITS AS INSTRUMENTS OF STATE DEVELOPMENT

Abstract: Tax benefits are state instruments of intervention in the economic domain, making them strategically determinant for the State to mitigate risks and stimulate regional development by granting incentives that contributed to the development and establishment of certain activities, contributing to the reduction of regional inequality. The main problem with tax benefits is the search for an efficient application of fiscal policies of regulation and normative interpretation since they assume the function of stimulating state development. As the stimulus to the economy is generated by state investment in certain activities, the financial structure of the region that receives the tax incentive ends up being modified, creating an environment capable of guaranteeing socio-economic equilibrium. Thus, this study aims to understand how granting tax benefits contribute to national socio-economic development using the critical- dialectical scientific method.

Keywords: Tax benefits; Fiscal policy; Development; Transformation; Reduction of structural inequality.

REIMAGINAR LOS BENEFICIOS FISCALES COMO INSTRUMENTOS DE DESARROLLO DEL ESTADO

* Mestranda em Direito Econômico e Economia Política na Faculdade de Direito da USP (FDUSP), Brasil. MBA em Gestão Tributária pela USP/Esalq. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da USP (FDUSP). Pesquisadora do Projeto Repertório Analítico de Jurisprudência do TIT no NEF-FGV/SP. Pesquisadora do NUPEM-IBDT. Membro do CJA-CBMA. Advogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1616-8890>. Contato: bru.esteve10@gmail.com.

Resumen: Los beneficios fiscales son instrumentos estatales de intervención en el ámbito económico, lo que los hace estratégicamente determinantes para que el Estado mitigue los riesgos y estimule el desarrollo regional, a través del otorgamiento de incentivos que contribuyan al desarrollo y establecimiento de determinadas actividades, contribuyendo a la reducción de la desigualdad regional. El principal problema de los beneficios fiscales está en la búsqueda de una aplicación eficiente de las políticas fiscales de regulación e interpretación normativa, ya que asumen la función de estimular el desarrollo del Estado. Básicamente, el estímulo de la economía proviene de la aplicación del capital en actividades que permiten modificar la estructura financiera para crear un entorno capaz de garantizar el equilibrio socioeconómico. Así, este estudio pretende comprender, mediante el uso del método científico crítico-dialéctico, en qué medida la concesión de beneficios fiscales contribuye al desarrollo socioeconómico nacional.

Palabras clave: Beneficios fiscales; Política fiscal; Desarrollo; Transformación; Reducción de la desigualdad estructural.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina que o Estado Democrático de Direito tem como objetivos basilares assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça¹. Tais premissas, essenciais para o desenvolvimento de uma nação, são resquícios do pensamento voltado para os direitos fundamentais sociais, o qual foi instaurado pelos textos das Constituições Mexicana (1917) e de Weimar (1919), já que estes foram os percussores da construção de um Estado Social que deve garantir direitos individuais e sociais e propiciar o bem-estar social (*Welfare State*)².

Dessa forma, o texto constitucional, por si só, traz as premissas que regem a justiça social. Contudo, essa justiça social almejada pelo legislador constituinte não pode ser alcançada por uma igualdade formal, visto que é mais do que necessário a aplicação de um tratamento condizente com a realidade brasileira e que seja voltado para a busca do equilíbrio socioeconômico e a redistribuição de riquezas, pois a busca por esta justiça já traz, intrinsecamente, um custo para os direitos fundamentais e essenciais ao desenvolvimento nacional³.

¹ O art. 3º da CF/88, mais precisamente seus incisos I e II, traz que os objetivos fundamentais do Estado brasileiro são guiados para construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

² BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 292.

³ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. London: W.W.Norton & Company, 2000, p. 200.

Para atingir o equilíbrio socioeconômico o Estado lança mão da tributação, a qual exerce papel de instrumento voltado para a justiça distributiva, já que através desta ferramenta estatal é possível reduzir desigualdades sociais e o exercício dos direitos fundamentais⁴. E é justamente nesse cenário que estão inseridos os benefícios fiscais que têm como meta a preservação do equilíbrio socioeconômico e a redução das disparidades entre as regiões brasileiras⁵. Para isto, a política fiscal acaba se guiando pelos princípios constitucionais da isonomia e capacidade contributiva, sendo diretrizes determinantes para a política econômica e fiscal⁶.

Consequentemente, o intervencionismo estatal na economia se dá por meio da criação de políticas fiscais e de cunho monetário que possuem como principal objetivo mitigar qualquer tipo de distorção econômica causada pela influência capitalista dentro do Estado, o qual está sujeito às características e consequências do livre mercado revelando a principal distorção entre a oferta e a demanda que resultam em inflação, amenizada por política tributária e orçamentária, e desemprego, abrandado pelo controle monetário.

O desenvolvimento de uma nação, está intrinsicamente interligado com as suas políticas fiscais, o que justifica a capacidade intervencionista das políticas estatais. De acordo com Ricardo Lobo Torres, tem-se que o papel do Estado é intervir na economia, mesmo que minimamente, através de investimentos em obras de infraestrutura e da concessão de benefícios fiscais, pois *“não mais prevalece a visão utilitarista, tão ao gosto dos economistas, segundo a qual a política desenvolvimentista deveria conduzir ao intervencionismo do Estado e ao sacrifício da justiça financeira.”*⁷

Nesse sentido, a economia capitalista ocorre através de ciclos econômicos que necessitam da intervenção estatal para tornar possível a estabilização das variáveis

⁴ GRUPENMACHER, Betina Treiger. Justiça fiscal e mínimo existencial. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (orgs.). *Princípios de direito financeiro e tributário*: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 99-114.

⁵ BUCHANAN, James M.; MUSGRAVE, Richard. *Public finance and Public Choice*. London/Cambridge: MIT Press, 2001, p. 75-76.

⁶ “No que respeita ainda ao princípio da igualdade, concluímos que as discriminações legislativas são com ele compatíveis apenas nos casos em que seja possível estabelecer um vínculo de correlação lógica entre a particularidade diferenciadora consagrada e a desigualdade de tratamento em que resultado é conferida. Deve ser possível correlacionar pacificamente o valor que fundamenta a norma que exige o tributo e o valor em que radica o estabelecimento de uma diferenciação em termos tais que se reconheça que esta deve prevalecer”. CATARINO, João Ricardo. *Redistribuição tributária: estado social e escolha individual*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 638.

⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 100.

macroeconômicas relevantes, sobretudo em fases de recessão⁸. Esta instabilidade do capitalismo e seus contornos foram sabiamente estruturados pelos pensamentos de John Maynard Keynes que tem seu reconhecimento até mesmo por teóricos economistas antagônicos as suas ideias, como demonstrado no trecho abaixo retirado da obra de Milton Friedman:

Convenceu o público de que o capitalismo era um sistema instável, destinado a sofrer crises ainda mais sérias.

(...) o governo precisa desempenhar um papel mais ativo; tem que intervir para contrabalançar a instabilidade gerada pela empresa privada não regulamentada; deve servir como uma espécie de balanceiro a fim de promover a estabilidade e garantir a segurança.

(...)

A revolução keynesiana não só dominou a Economia, mas também forneceu justificativa atraente e uma receita para extensa intervenção do governo.⁹

Assim, os sistemas jurídico e econômico interagem almejando alcançar o estado de bem-estar social (*Welfare State*). E é justamente dessa interação que se extrai a finalidade das leis estatais voltadas para a concessão de benefícios fiscais, já que o propósito do Estado com tais concessões é justamente estimular determinadas atividades, recuperar critérios de justiça distributiva e reduzir as desigualdades regionais.

Fazendo uso da política fiscal votada para a aplicação de benefícios fiscais, o Governo se torna apto a criar gastos planejados com a intenção de injetar recursos na economia do país, proporcionando a geração de renda e emprego aos seus cidadãos. Porque através do *déficit* orçamentário um Estado se torna capaz de adequar o bom funcionamento do seu sistema, mesmo que vivenciando um cenário de recessão.

Trazendo a discussão para o Brasil, temos nas figuras de Celso Furtado e Roberto Mangabeira Unger dois expoentes do pensamento nacional para o desenvolvimento do país, os quais trazem ideias para alcançar a real eficiência e soluções para resolver a desigualdade

⁸ A Teoria Keynesiana ganha força com o início da década de 1930, período no qual os dogmas do neoclassicismo, em especial as do liberalismo de Adam Smith responsável pelo equilíbrio automático dos mercados e as ideias de Jean-Baptiste Say, com sua Lei de mercados que mantém a oferta e a demanda em identidade, perdem credibilidade por não serem capazes de causarem incrementos nas políticas fiscais que fossem suficientes para recuperar toda a dinâmica socioeconômica abalada pela grande depressão, cenário este solucionado pela política intervencionista de John Maynard Keynes que demonstrou ser possível, por meio da concreta intervenção do Estado na economia, recuperar a produção e o pleno emprego, através das políticas fiscais e monetárias. Já que “na década de 30, a recessão e o desemprego foram os principais itens na agenda de problemas econômicos. Havia a clara percepção de que o *laissez-faire* parecia agravar o problema [...] o diagnóstico tradicional imputando a responsabilidade da crise nos salários elevados acima do equilíbrio não mais convencia. A teoria ortodoxa supunha uma economia tendendo para o pleno emprego, no entanto a economia real insistia em manter a recessão”. FEIJÓ, Ricardo. *História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p. 465.

⁹ FRIEDMAN, Milton. *A liberdade de escolher*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980, p. 80-81

regional tão acentuada, tendo como ponto em comum sugestões de políticas fiscais baseadas em incentivos fiscais.

Inclusive, foi Celso Furtado o responsável pela criação e coordenação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 14 de dezembro de 1956. Como consequência, em 1963, foi promulgada a Lei nº 4.239 responsável por instaurar uma política fiscal para o desenvolvimento do Nordeste, por meio da concessão dos incentivos fiscais¹⁰.

Enquanto Roberto Mangabeira Unger, por meio de sua economia do conhecimento, traça os caminhos para o Brasil alcançar seu desenvolvimento e superar suas desigualdades, já que constrói uma percepção voltada para rejeitar a industrialização tradicional e incentivar as transformações institucionais essenciais para o avanço da economia, por meio dos incentivos aos bancos de desenvolvimento e órgãos estatais de desenvolvimento e transferência de novas tecnologias¹¹.

Sendo assim, empregou-se no presente estudo o método crítico-dialético, já que buscou-se entender os incentivos fiscais como instrumentos de desenvolvimento e imaginação do Brasil. Isto porque, a pergunta que existe é a de que até que ponto a concessão de benefícios fiscais contribuem para o desenvolvimento socioeconômico nacional. Portanto, o presente estudo visa abordar as nuances que cercam a política fiscal de incentivos aplicada ao desenvolvimento do país, por meio da análise: (I) dos aspectos gerais dos benefícios fiscais; das (II) finalidade das leis de incentivos fiscais; (III) das diretrizes furtadianas para a busca pela superação da desigualdade regional brasileira; e (IV) como a política fiscal de Roberto Mangabeira Unger pode auxiliar nas diretrizes para a implementação de incentivos fiscais capazes de repensar a política fiscal brasileira.

2 Aspectos gerais dos benefícios fiscais

O conceito sobre o que seriam os benefícios fiscais é algo amplo, pois acaba por abranger diversas modalidades de incentivos especiais tributários, tais como: imunidade, isenção, diferimento, hipóteses de desoneração, redução das alíquotas, concessão de créditos, amortização, depreciação, entre outros.

¹⁰ Ministério do Desenvolvimento Regional. *Incentivos Fiscais - Histórico*. [S. l.], 18 mar. 2019. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/incentivos-fiscais/historico>. Acesso em: 17 dez. 2021.

¹¹ UNGER, Roberto Mangabeira. *A economia do conhecimento*. Trad. Leonardo Castro. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 168.

Analizando o texto constitucional no seu aspecto voltado aos incentivos, mais precisamente o art. 150 da CF/88¹², os benefícios fiscais acabam sendo agrupados em duas grandes modalidades, são elas: (i) “incentivos tributários”, já que há benefícios vinculados a regra-matriz de incidência de um tributo; e (ii) “incentivos financeiros”, para os não atrelados a nenhuma regra-matriz de incidência de um tributo¹³.

Consequentemente, independentemente de os benefícios fiscais serem “tributários” ou “financeiros”, o ponto em comum é que correspondem a concessão, pelo Ente Público, de uma vantagem econômica, justamente por seu caráter extrafiscal. Por serem renúncias de receita acabam por produzir os mesmos efeitos econômicos de despesas públicas, gerando as mesmas características que são essenciais para a intervenção do Estado na economia¹⁴, permitindo a realização das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional.

Essa intervenção estatal realizada pela política fiscal manifestada pela concessão de incentivos fiscais pode acabar gerando algumas consequências às contas públicas, justamente pelo fato de alguns destes benefícios afastarem a arrecadação (renúncia de receita), ou até mesmo manterem a incidência tributária com o objetivo de injetar capital estatal na economia (incentivo financeiro), sob a forma de gasto público, como bem aponta Gilberto Bercovici¹⁵:

O mecanismo dos incentivos fiscais, segundo Albert Hirschman, canaliza fundos quase públicos, pois seriam utilizados no pagamento de tributos, para promover a industrialização de áreas menos desenvolvidas, mantendo a decisão sobre a utilização ou não destes recursos na esfera da iniciativa privada, com a supervisão dos organismos de desenvolvimento regional. Deste modo, os incentivos fiscais são instrumentos característicos da utilização extra-fiscal dos tributos. O interesse tributário é submetido a outros interesses, identificados com os objetivos da política econômica e social (como a redução das desigualdades regionais), sempre de acordo com os fins constitucionais.

Por conseguinte, os benefícios fiscais podem ser entendidos como instrumentos diretivos da economia, visto que recompensam, como normas diretivas, certos comportamentos na vida econômica sendo que o princípio da remuneração justifica a quebra da isonomia, como levantam Klaus Tipke e Joachin Lang¹⁶:

¹² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

¹³ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 522-524.

¹⁴ TORRES, *Curso de direito financeiro e tributário*, cit., p. 194.

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 131.

¹⁶ TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. *Direito tributário*. vol. 3. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2014, p. 179.

Benefícios fiscais diretivos da economia devem ser distintos, como subvenções indiretas (subvenções tributárias), das subvenções diretas, também caracterizadas como ajustas financeiras ou doações (finalistas). Subvenções diretas são garantidas numa relação de subvenção de Direito Público: isso faz parte do Direito Administrativo Econômico. Isenções diretas são determinadas por ato administrativo especial. Isso significa segurança jurídica para o beneficiário da subvenção em relação ao conteúdo e extensão do fomento e proteção face a subtração (§§ 48; 49 vWvFG). No direito administrativo prestacional é suficiente, para as exigências do Princípio da Legalidade como causa jurídica da subvenção, a aplicação no plano orçamentário em conexão com diretrizes de concessão. Em oposição, o benefício fiscal, como uma das muitas características do tipo tributário, está submetido à severa reserva legal *jus intervencionista* (vide § 4nm 160). Quanto à técnica administrativa é muito mais simples fazer valer uma subvenção tributária, por exemplo, uma dedução especial, no balanço tributário do que requerer uma subvenção direta. Também pelo fato de a vantagem de uma subvenção tributária ser sobre-estimada, preferem-se subvenções tributárias a subvenções diretas. Quanto aos fins, subvenções diretas e indiretas são, porém, equacionadas (*gleichgerichtet*); elas devem ser entendidas como instrumentos de um direcionamento estatal que devem concordar entre si.

Dessa forma, quando houver qualquer tipo de insuficiência na demanda, o Estado tem a competência de investir a verba pública em projetos que se configuram como verdadeiras injeções de recursos na sociedade como uma forma de completar os gastos privados. Também como iniciativa de política fiscal é possível que o Governo acabe por reduzir os impostos como um incentivo ao investimento¹⁷.

Posto que a concessão de incentivos fiscais, que é uma forma de extrafiscalidade, demonstra que a tributação deve ser empregada em sintonia com os interesses coletivos, o que concretiza a intervenção do Estado na economia, permitindo a compreensão da norma jurídica de direção econômica a serviço do desenvolvimento de interesses estatais ou de uma determinada região ou setor da economia.

3 Finalidade das leis de incentivos fiscais

A tributação é um instrumento do Estado para a justiça distributiva, pois permite que, através de políticas fiscais, as desigualdades regionais sejam reduzidas¹⁸. E é justamente nesse sentido que estão inseridos os benefícios fiscais, já que estes têm por escopo estabelecer o equilíbrio socioeconômico, o que é assegurado pelo parágrafo 1º do art. 145 da CF/88, que prevê que a isonomia deve se adequar a capacidade contributiva e ser coerente

¹⁷ “(...) medidas de desagravamento fiscal que sendo estruturais, são insitas ou inerentes ao próprio modelo, e que, enquanto tais, são desagravamentos –regra, isto é, são desagravamentos de caráter estrutural, ao contrário do que vimos suceder com os benefícios fiscais que são desagravamentos-excepcionais”. GOMES, Nuno Sá. *Teoria geral dos benefícios fiscais*. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 1991, p. 99.

¹⁸ GRUPENMACHER, Betina Treiger. Justiça fiscal e mínimo existencial. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (orgs.). *Princípios de direito financeiro e tributário: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 99-114.

com os propósitos e interesses socioeconômicos ou culturais recepcionados pelo texto constitucional:

No que respeita ainda ao princípio da igualdade, concluímos que as discriminações legislativas são com ele compatíveis apenas nos casos em que seja possível estabelecer um vínculo de correlação lógica entre a particularidade diferenciadora consagrada e a desigualdade de tratamento em que resultado é conferida. Deve ser possível correlacionar pacificamente o valor que fundamenta a norma que exige o tributo e o valor em que radica o estabelecimento de uma diferenciação em termos tais que se reconheça que esta deve prevalecer.¹⁹

O interesse em utilizar os benefícios fiscais como ferramentas equalizadoras da política econômica e fiscal é a personificação da análise econômica como elemento essencial para a compreensão e flexibilização da política fiscal de um país²⁰, refletindo que o emprego de determinados incentivos fiscais pode contribuir para o bem-estar e a redistribuição de riquezas. E é justamente nesse sentido que se pode identificar a real finalidade dos instrumentos normativos estatais que concedem os benefícios econômicos, pois a intervenção do Estado na economia, por meio de política fiscal voltada para o emprego de benefícios fiscais, reflete a busca por estimular determinadas atividades e pela redução da desigualdade regional, já que contribui para a recuperação dos critérios de justiça distributiva preconizados pela Constituição²¹.

Melhor dizendo, todo instrumento normativo responsável por conceder os incentivos fiscais é legítimo quando concedido sob amparo constitucional. Isto porque, nutre-se do desígnio de reduzir desigualdades e promover o bem comum, como o desenvolvimento nacional ou regional, já que, segundo Heleno Taveira Torres²²:

(...) antes que falar propriamente em extrafiscalidade, melhor seria falar de “fiscalidade” (competência) vinculada a “motivos constitucionais” materiais distintos. E assim, para atingir tais fins, o legislador usaria de diferentes meios aplicados à dinâmica do tributo, o que poderia vir mediante isenção, créditos

¹⁹ CATARINO, João Ricardo. *Redistribuição tributária: estado social e escolha individual*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 638.

²⁰ POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. 7ª ed. New York: Aspen Law & Business, 2007, p. 78.

²¹ “Los beneficios fiscales, que consisten en gastos fiscales, como las subvenciones entendidas como situaciones específicas y excepcionales de estímulo, son extrañas a la capacidad contributiva, porque son lo contrario del tributo, y persiguen los mismos fines extrafiscales de los tributos. La delimitación del hecho imponible sobreviene a través de la exclusión de impuestos que se sitúan inmediatamente fuera del hecho imponible marcando los límites. Al contrario las exenciones se refieren a aspectos del hecho imponible, pero se sustraen del legislador o se colocan fuera de él. Si no las sustrajese, tales aspectos reentrarían en el hecho imponible. Por ello las exclusiones no son beneficios fiscales porque son lagunas no jurídicas, que no se pueden suplir por ello con la analogía y que el legislador por motivo de certeza de derecho las indica. Las exclusiones de impuestos y las exenciones persiguen fines coordinados entre sí”. AMATUCCI, Andrea. Medidas fiscales para el desarrollo económico. *XXI Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. Genova: ILADT, v. 1, 2002, p. 416.

²² TORRES, Heleno Taveira. Incentivos fiscais na Constituição e o “crédito prêmio de IPI”. *Revista Fórum de Direito Tributário*, ano 3, n. 14, p. 26, mar./abr. 2005.

presumidos ou incentivos, pela sua não arrecadação, como equivalente a *despesa pública* (não recebimento do tributo), na maioria dos casos como medida para alcançar melhores arrecadações futuras, a partir dos investimentos estimulados; como uma simples redução de despesas que seriam ainda maiores, não fossem os incentivos (por redução total ou parcial da carga tributária, também como despesa); com arrecadação e ulterior restituição, sob a forma de crédito ou outro; ou mesmo, no agravamento de situações, para os fins de desestimular atividades, com aumento dos tributos empregados. Por conseguinte, se por “extrafiscalidade” entendermos a competência tributária exercida em companhia de outras competências materiais, a partir de motivos constitucionais previamente definidos, então o conceito pode ser salvo.

Como se nota, é essencial que os instrumentos normativos que concedem os benefícios fiscais sejam guiados pelos princípios constitucionais basilares, já que devem ser voltados para garantir a justiça distributiva, a fim de garantirem o equilíbrio do pacto federativo, justamente pelo seu papel consistir em “*servir como medida para impulsionar ações ou corretivos de desigualdades no sistema econômico, visando a atingir certos benefícios, cujo alcance poderia ser tanto ou mais dispendioso, em vista de planejamentos públicos previamente motivados*”²³.

Os instrumentos normativos que concedem os benefícios fiscais acabam por assumir a função de organizar e estimular o desenvolvimento estatal, através da aplicação de capital em atividades sociais e econômicas que permitam modificar a estrutura financeira de maneira a criar um ambiente capaz de garantir o equilíbrio e o pleno emprego.²⁴ Inclusive, o art. 43 da CF/88 deixa claro a concessão de incentivos fiscais regionais voltados para a redução das desigualdades socioeconômicas.²⁵

Por essa perspectiva, a política fiscal deve ser acompanhada pelo objetivo de se corrigir as mazelas do não desenvolvimento e a busca por gerar novas oportunidades de desenvolvimento e valorização socioeconômica do país, o que demonstra que a neutralidade fiscal acaba por ser substituída pela intervenção estatal voltada para a reparação das situações que desequilibram a macroeconomia nacional. Dado que, nas palavras de Gilberto Bercovici: “*o desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento*”²⁶. Por isso a necessidade de se eliminar desequilíbrios regionais, como fim, mediante a igualação financeira em favor dos entes menos desenvolvidos, como meio.

²³ *Ibidem*, p. 29.

²⁴ SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas* – Do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1146.

²⁵ BORGES, José Souto Maior. Incentivos fiscais e financeiros. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 8, p. 101, 1994.

²⁶ BERCOVICI, *Desigualdades regionais, estado e Constituição*, cit., p. 158.

Dessa forma, a regra geral é a de que os tributos tenham incidência, em todo o território nacional, de forma uniforme. Por isso, a concessão de benefícios fiscais é permitida, já que estes têm por meta “*promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país*”²⁷, não fazendo qualquer tipo de discriminação entre os Entes tributante, por conta da função em contribuir para a política estatal de planejamento equilibrada do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades estruturais regionais.

3.1 Benefícios fiscais como instrumentos de intervenção no domínio econômico

Um Estado é custeado pelos tributos que arrecada, sem distinguir quem os paga. Por conseguinte, a tributação é justificada e amparada na “teoria do sacrifício”, explicada pelo pensamento utilitarista, segundo o qual deve o tributo implicar sacrifício equivalente de contribuintes com igual capacidade²⁸. Desta forma, quanto maior a capacidade contributiva do agente, maior o *quantum* da contribuição às despesas comuns da sociedade, para que se obtenha um sacrifício equivalente para todos.

A tributação proporcional passa a ser uma exigência do princípio da capacidade contributiva, já que exigir idêntico percentual de contribuintes com capacidade contributiva diversa seria impor menor sacrifício àqueles com maior capacidade de contribuir.

Ocorre que a “teoria do sacrifício” caiu em desuso, devido às inúmeras dificuldades de se definir o que seria um sacrifício equivalente, sendo substituída pela justificação do tributo enquanto participação do cidadão nos custos da existência social. Neste seguimento, a tributação proporcional, uma forma de política fiscal, passa a ser explicada pelos critérios de justiça distributiva, buscando uma distribuição justa da carga tributária, como já levantado.

Dessa forma, a tributação proporcional, de forma isolada, não é capaz de assegurar a redistribuição de riquezas e recursos²⁹. Para sanar tal questão, a ferramenta político-

²⁷ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, cit., Art. 151, inciso I.

²⁸ KAPLOW, Louis. SHAVELL, Steven. *Fairness versus welfare*. Cambridge: Harvard University Press, 2002, p. 401.

²⁹ “If we imagine in the foregoing example, that restrictions on generality were extended to the spending side of the account, it is clear that the potential for redistribution in the majority’s favor would be entirely removed: the requirement of an identical share in revenue for all would obliterate the possibility of any individual obtaining more than paying taxes. This would not, to be sure, hold in a slightly more general setting in which pretax incomes differ, provided that uniformity on the tax and expenditure sides is defined asymmetrically. For example, if proportional taxation is taken to satisfy the uniformity rubric on the tax side, but equal per capita shares are required on the expenditure side (a structure the so-called ‘linear negative income tax’ simulates), some redistribution would still occur. There would clearly be less redistribution than where no uniformity

econômica mais eficaz é justamente os incentivos fiscais, simplesmente pelo fato destes terem como seu escopo principal a garantia de um intervencionismo estatal na economia voltado para o combate das desigualdades e desenvolvimento nacional³⁰.

Nesse sentido, os benefícios fiscais acabam por assumir as características de despesas fiscais, pois nada mais são do que renúncias de receitas responsáveis por gerarem os mesmos resultados econômicos de despesas públicas, necessários para a intervenção do Estado na economia³¹.

Assim, os contribuintes que optaram por utilizar os benefícios acabam se instalando em regiões com maiores incentivos fiscais, além de investirem em infraestrutura para lidarem com as complexidades logísticas de seus negócios acabam tendo que lidar com questões que seus concorrentes que não incluem em sua logística. Como exemplo disto, tem-se a Lei nº 14.076, de 28 de outubro de 2020³², responsável por prorrogar os incentivos fiscais concedidos para a indústria automobilística localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil.

Essas indústrias localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil acabam suportando um maior “sacrifício”, quando comparados com outras indústrias do setor automotivo que permaneceram com suas atividades localizadas na região Sudeste, ou mesmo no sul do país. E como esse sacrifício foi praticado em favor de políticas públicas de relevo constitucional, com indiscutível interesse público, nada mais justo do que compensar esses custos maiores, reequilibrando a equação econômico-financeira das empresas automotivas que se dispuseram a instalar seus estabelecimentos industriais nas regiões Norte, Nordeste e Centro- Oeste.

Logo, os benefícios fiscais acabam funcionando como instrumentos de intervenção no domínio econômico, visto que recompensam os “sacrifícios” feitos pelos contribuintes que se sujeitam a utilizar os incentivos mediante a elaboração de estratégias de infraestrutura e logística para operar suas atividades, o que, de certa forma, acaba por equilibrar a balança

restrictions were imposed on the transfer pattern, since richer majorities could never transfer income in their own direction; but where uniformity is defined symmetrically on both sides of the fiscal account, exploitation of a minority by a decisive majority is removed. (...) To the extent that uniformity on the tax side is interpreted to require anything other than equal absolute amounts of tax per taxpayer, possibilities of redistribution remain but are substantially restricted by the equal-share requirement on the expenditure side.” BUCHANAN, James M.; BRENNAN, Geoffrey. *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge, 1980, p. 162-163.

³⁰ MIRRELESS, James A. *Welfare, incentives, and taxation*. New York: Oxford University Press, 2006, p. 560.

³¹ TORRES, *Curso de direito financeiro e tributário*, cit., p. 194.

³² BRASIL. *Lei nº 14.076*, de 28 de outubro de 2020. Brasília, DF: Atos do Poder Legislativo: Diário Oficial da União, publ. 29 nov. 2020, edição: 208, seção 1, p. 5.

socioeconômica quando comparada as regiões que recebem incentivos e as que não recebem³³.

Portanto, a finalidade dos instrumentos normativos que concedem os benefícios fiscais é adequar as condições para obtenção dos incentivos com o “sacrifício” e o “esforço” feitos pelo contribuinte que irá ser beneficiado, tudo em prol de garantir o desenvolvimento de determinada região ou incentivar a produção de determinado produto capaz de alavancar a economia, assegurando a livre concorrência entre os particulares, já que resguardar o beneficiário dos custos e riscos adicionados com a política fiscal de incentivo.

4 Diretrizes furtadianas para a busca criativa pela superação da desigualdade regional brasileira

Em padrões brasileiros, a questão do desenvolvimento foi amplamente estudada e pesquisada por Celso Furtado, o qual desenvolveu a Teoria do Subdesenvolvimento. Referida teoria nada mais é do que uma aprofundada reflexão das raízes históricas e culturais do subdesenvolvimento, que tem por intuito demonstrar as possíveis vertentes para a superação da dependência sociocultural e econômica que afligem países em patamares de desenvolvimento, como no caso do Brasil. Restando tal perspectiva demonstrada no seguinte excerto:

Na medida em que se está compreendendo que o subdesenvolvimento é a manifestação de complexas relações de dominação-dependência entre os povos, e que tende a autoperpetuar-se sob formas cambiantes, as atenções tenderam a concentrar-se no estudo dos sistemas de poder e suas raízes culturais e históricas.³⁴

Segundo, Gilberto Bercovici e Alessandro Octaviani, o envolvimento estatal no aprimoramento e estruturação econômica é o reflexo da inserção do Brasil no processo de acumulação de capital, a fim de assegurar a regulação do mercado produtivo, conforme consta no trecho abaixo:

A centralidade do Estado no processo de acumulação de capital no Brasil é incontestável, buscando expandir as forças produtivas e assegurar que as forças do mercado se estruturam da melhor forma possível. No caso brasileiro, as suas funções, antes vertidas prioritariamente à preservação do sistema econômico, atuando como regulador da produção e protegendo classes, setores e empreendimentos ameaçados por desajustes ou crises, são constantemente ampliadas para dinamizar e orientar a expansão e diversificação das forças

³³ BERNANKE, Ben S.; FRANK, Robert H. *Principios de economía*. 3ª ed. Trad. Esther Rabasco. Madrid: McGraw-Hill, 2007, p. 37.

³⁴ FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967, p. 187.

produtivas, incentivando e realizando diretamente a criação de riqueza, transformando as estruturas econômicas e sociais do país ³⁵.

Assim, o desenvolvimento econômico e cultural de uma país está ligado com a formação de sua estrutura histórica, a qual, no entanto, pode sofrer alterações para superar quadros de dominação de países mais desenvolvidos sobre os em desenvolvimento. Consequentemente, respectivo quadro econômico se baseia na ideologia desenvolvimentista de transformação da sociedade e de superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização coordenada e planejada pelo Estado, o qual fica responsável pela: (i) expansão dos setores econômicos; (ii) expansão e orientação dos recursos financeiros e; (iii) reorientação e planejamento dos recursos, com a finalidade de transformar os fins sociais³⁶. Basicamente, o Estado assume o papel de criar riquezas e gerar novas capacidades contributivas, a fim de criar um sistema dinâmico e orientado para a expansão das forças produtivas, concedendo uma propulsão nas diretrizes organizacionais da nação. Isto, por sua vez, ganha mais força conforme o Estado aumenta seu poder e capacidade de intervenção nacional, assumindo uma perspectiva contraditória, vez que a estratégia de acumulação é condicionada por sua inserção na economia internacional, dependendo da cooperação de corporações multinacionais.

No caso brasileiro, as funções antes vertidas à manutenção do sistema econômico sofrem uma maximização e ampliação, tudo com o intuito dinamizar e orientar a expansão das forças produtivas. Revelando, segundo Celso Furtado, a ruptura da macroeconomia com a racionalidade microeconômica, pois proporciona a incorporação dos centros decisórios nacionais responsáveis por definir e pré-estabelecer objetivos comuns, além de coordenar os comportamentos individuais sempre em função das diretrizes estatais³⁷. No entanto, a racionalidade microeconômica, por si só, não é capaz de tornar os agentes econômicos aptos a modificar a estrutura do sistema e da economia.

³⁵ BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. São Paulo: Singular, 2014, p. 66-67.

³⁶ FURTADO, *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, cit., p. 87.

³⁷ “A ruptura no plano da racionalidade ocorre quando o agente está capacitado para modificar o meio em que atua, apresentando no seu comportamento um fator volitivo criador de novo contexto. O campo do possível amplia-se e a racionalidade passa a requerer uma visão mais abrangente da realidade. Assumindo a criatividade, o agente impõe a própria vontade, consciente ou inconscientemente, àqueles que são atingidos em seus interesses pelas decisões que ele toma. Implícito na criatividade existe, portanto, um elemento de poder. O comportamento do agente que não exerce poder é simplesmente adaptativo”. FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 37.

Dessa forma, os benefícios fiscais aplicados pelo Estado brasileiro, de forma interventiva, acabam se tornando ferramentas de política fiscal. Isto porque, tornam o Estado capaz de adotar providências macroespaciais que o permitem sanar os vícios político-econômicos³⁸ que o impedem de desenvolver seu crescimento, ao aplicar políticas voltadas para incentivar e estimular setores produtivos com capacidade de gerar renda e empregos, fomentando a geração do bem-estar social; dado que a finalidade dos benefícios fiscais nada mais é do que incentivar o desenvolvimento social, fazendo-se uso de mecanismos de divisão e alocação de recursos:

Na divisão da alocação dos recursos, devem-se promover os ajustes voltados para as satisfações públicas, supondo-se que os recursos estão sendo corretamente empregados e que foi garantida a apropriada distribuição da renda. A divisão de distribuição, por sua vez, partindo do pressuposto de que há renda disponível a ser distribuída e que já se cuidou das satisfações públicas, é responsável pela distribuição adequada da renda. Por fim, a divisão de estabilização é responsável por definir quais as políticas fiscais a serem tomadas para que se mantenha o nível ideal de demanda efetiva, partindo do pressuposto de que a distribuição da renda e as necessidades públicas estão satisfeitas.³⁹

Portanto, é sem estranheza que a intervenção do Estado na economia ocorre para acelerar o crescimento e valorizar o desenvolvimento de setores produtivos que antes estavam desestimulados, mas que possuíam a capacidade de aumentar a circulação de renda e de equilibrar a oferta e a demanda agregada, ao se estimular a produção nacional.

À medida que um benefício fiscal se desenvolve no domínio econômico, as ações provenientes dele geram situações concatenadas e voltadas para a ordenação do bem econômico-social⁴⁰. Mas isto só é alcançado com uma interpretação jurídica do sistema tributário nacional e de todo o ordenamento que lhe dá forma, pois as políticas fiscais

³⁸ “identificar a natureza do sistema de dominação: seu relacionamento com a estratificação social, seus meios de legitimação, sua organização no espaço, seus meios de reprodução” FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980, p. 33.

³⁹ GELCER, Daniel Monteiro. *Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional*. 2017. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 128.

⁴⁰ “Ao tratar deste tema, Gerson Augusto da Silva observa que a política fiscal é definida em função dos objetivos da política econômica pretendida. Assim, se os objetivos são de alteração das estruturas econômicas e não de mera correção das falhas de mercado, é possível assumir que a política tributária seja utilizada como instrumento para tanto. Neste sentido, o modelo de políticas tributárias, voltado exclusivamente para a estabilização econômica, quando existem objetivos de desenvolvimento econômico a serem perseguidos, afigura-se completamente limitado e inconveniente. Aproveitando-se dos estudos elaborados sobre teoria das finanças públicas, Gerson Augusto da Silva observa que a política fiscal, ao modificar os fluxos de receita e os preços relativos dos bens, serviços e fatores, acaba por afetar a alocação dos recursos, podendo produzir mudanças estruturais em direção ao desenvolvimento econômico, o que pode ser aproveitado pelos países que precisam romper com as barreiras do subdesenvolvimento”. *Ibidem*, p. 131.

voltadas para a concessão de incentivos fiscais são “*as aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrativa, ou parte expressiva de seus membros*”⁴¹.

Além do mais, na busca pelo desenvolvimento, o Governo deve tomar o cuidado de que seus investimentos não acabem direcionando excesso de capital para uma determinada atividade e desamparem outras áreas:

ver os processos econômicos como cadeia de decisões e estas como estruturas de poder (...) Não existe organização sem coordenação e controle, e para que se efetivem a coordenação e o controle é indispensável que existam centros diretores capazes de definir objetivos (...) todo centro de decisão tende a aprofundar o seu horizonte temporal, isto é a planejar sua ação (...) neste contexto da economia vista como uma organização, a ideia de planejamento como técnica destinada a elevar a eficiência dos centros de decisão surge naturalmente.(...)o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, mas ao mesmo tempo são por elas determinados.⁴²

A proporção em que as ciências jurídicas são tidas como uma espécie de ferramenta essencial na modificação da realidade social, mesmo nas circunstâncias em que o ordenamento pretende preservar certas estruturas, ele desempenha um papel condicional que intervém na noção lógica de possibilidade, vez que busca sancionar tentativas de sua alteração, já que é extremamente importante que os benefícios fiscais sejam implantados de forma a superar as desigualdades regionais, por meio de políticas físicas de ação, já que segundo Celso Frutado:

O ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação” Impõe-se formular uma política de desenvolvimento com base numa explicitação dos fins substantivos que almejamos alcançar, e não com base na lógica dos meios⁴³.

Essa regulação da realidade socioeconômica, com viés de concessão e benefícios fiscais como ferramentas auxiliares para superar as desigualdades regionais, se dá sob o enfoque macroeconômico⁴⁴, pois considera o emprego das políticas públicas e do interesse econômico geral, quando na resolução dos conflitos políticos da democracia de massas.

⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 1997, p. 80.

⁴² FURTADO, *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, cit., p. 92.

⁴³ FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 36.

⁴⁴ “com a análise macroeconômica keynesiana emergiu uma teoria da coordenação das decisões econômicas que valorizaria consideravelmente os centros de decisão a nível nacional”. FURTADO, *Pequena introdução ao desenvolvimento*, cit., p. 30.

Visto que o desenvolvimento, na perspectiva furtadiana⁴⁵, é um processo global de transformação da sociedade que não se limita a compreensão do processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também se preocupa com os impactos que o processo de apropriação de excedentes pode causar na divisão social do trabalho.

A partir do momento que os excedentes podem ser tidos como os propulsores à exploração da periferia, já que proporciona o incremento do consumo privilegiado das elites econômicas. Consequentemente, o consumo privilegiado e moldado aos padrões das economias centrais se torna nocivo para a acumulação de capital em um país que está se desenvolvendo, o que se reflete no capitalismo periférico fundado na desigualdade. Ou seja, *“a superação do impasse com que nos confrontamos requer que a política de desenvolvimento conduza a uma crescente homogeneização de nossa sociedade e abra espaço à realização das potencialidades de nossa cultura”*.⁴⁶

Dessa forma, qualquer sistema produtivo pode ser responsável por gerar e produzir uma maior escala de materiais do que seu uso realmente demanda, a fim de buscar uma menor manutenção e funcionamento adequado do processo produtivo, o que geraria uma melhor distribuição de renda, caso a procura fosse proporcional a produção. No entanto, respectiva teoria das vantagens comparativas é eficiente apenas em países centrais, já que nos periféricos só acentuariam as relações de dominação e de estratificação social derivadas da apropriação de excedentes.

Para se superar essa dominação, por apropriação de excedentes, deve-se reformar as estruturas político-econômicas dos países periféricos⁴⁷. No caso específico do Brasil, a retomada de um desenvolvimento está conectada com a superação da crise e da fragilidade do sistema de planejamento, o que pode ser alcançado com a adequada concessão de benefícios fiscais, pois se torna necessário a reestruturação e fortalecimento do Estado sob a perspectiva democrática e emancipatória, a fim de reestruturar a capacidade de autonomia e autogestão do país, por meio do emprego do racionalismo do direito econômico, pois *“somente a vontade política será capaz de canalizar as forças criativas para a reconstrução de estruturas sociais avariadas e a conquista de novos avanços na direção de formas superiores de vida”*.⁴⁸

⁴⁵ BERCOVICI; OCTAVIANI, Direito e Subdesenvolvimento, *cit.*, p. 65-84.

⁴⁶ FURTADO, *Em busca de novo modelo*, *cit.*, p. 36.

⁴⁷ FURTADO, *Prefácio a nova economia política*, *cit.*, p. 136.

⁴⁸ FURTADO, *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, *cit.*, p. 28.

5 Política fiscal de Mangabeira Unger como ferramenta de imaginação institucional para o desenvolvimento brasileiro

O estímulo fiscal concedido por meio dos benefícios fiscais específicos para determinadas regiões em que o Governo almeja estimular atividades econômicas específicas, permite a realocação de recursos e, a longo prazo, favorece a redistribuição de riquezas, pois estimula a criação de empregos, o que, por tabela, aumenta o poder aquisitivo da população local. Além disso, o incentivo fiscal recompõe o equilíbrio econômico-financeiro dos contribuintes que tiveram consideráveis gastos para instalar seus estabelecimentos industriais na região de destino.

Nesse sentido, Roberto Mangabeira Unger, enquanto Ministro de Assuntos Estratégicos, defendeu que a política fiscal adotada pelo Brasil serve como ferramenta propulsora do desenvolvimentismo nacional. Contudo, para isto, deve haver um ajuste fiscal, o qual é necessário para que os investidores voltem a ter confiança no crescimento econômico, já que *“construir uma estratégia de desenvolvimento nacional não é apenas formular um plano de governo, mas trabalhar por um projeto de Estado capaz de sobreviver a um governo que esteja momentaneamente no poder”*⁴⁹.

Para o Estado construir um plano de desenvolvimento que atraia novamente a confiança do investidor estrangeiro no Brasil, faz-se necessário a concessão de benefícios fiscais como medida de intervenção estatal na política fiscal, a qual está intimamente ligada a política monetária, pois recai sobre a demanda agregada da sociedade, sobretudo naquilo condizente a administração pública e da tributação sobre a atividade econômica desenvolvida e geradora de renda para o Estado.

Nesse sentido, cabe ao Estado, na determinação da renda, dispor de um mecanismo capaz de regular, a demanda e a oferta de pecúnia, quando da variação de volume de moeda provocada pela alteração dos juros. Ou seja, a política fiscal se torna responsável por empregar benefícios fiscais que tornaram a demanda pública por moeda dependente de renda e juros, como uma consequência da liquidez deste produto.

Basicamente, os benefícios fiscais são ferramentas de política fiscal a disposição do Estado brasileiro capazes de gerarem capital para investimento em determinadas regiões e que contribuem a diminuição das desigualdades, pois *“quanto menor a distância entre essas*

⁴⁹ UNGER, Roberto Mangabeira. Ajuste fiscal "é ponte" para nova estratégia de desenvolvimento, diz ministro. *Empresa Brasil de Comunicação - EBC*, [S. l.], p. 1, 2 jul. 2015. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/economia/2015/07/ajuste-fiscal-e-ponte-para-nova-estrategia-de-desenvolvimento-diz-ministro>. Acesso em: 24 dez. 2021.

*duas classes de atos, quanto mais fácil a passagem da reprodução à transformação das estruturas, menor fica o risco de confundi-las com fenômenos da natureza. Maior fica nossa liberdade para participar de um mundo social sem nos render a ele*⁵⁰.

O investimento provocado pela concessão de benefícios fiscais acaba se tornando um “sacrifício social” necessário para o desenvolvimento do país, justamente pela necessidade da política fiscal se ajustar as oportunidades de desenvolvimento regional e nacional, uma vez que as grandes mudanças estruturais para se alcançar novos patamares socioeconômicos permitem um maior acesso à educação, conhecimento e tecnologia⁵¹.

Mangabeira Unger ainda defende que as políticas fiscais precisam se guiar pela taxa de juros, a fim de que o Estado consiga forçar a alta ou a baixa dos juros, de acordo com o momento econômico vivenciado pelo país⁵².

Dessa forma, se o Estado fizer uso de uma política fiscal de cunho compensatório, para que num cenário de inflação, marcado por constantes *déficits*, seja possível a superação da crise econômica, por meio da geração de *superávits*, ele deverá se atentar a taxa de juros. Isto porque, esta atitude está ligada ao fato de que o desenvolvimento de uma nação deve passar pelo princípio do realismo fiscal⁵³, à medida que não se pode focar a situação fiscal em políticas limitadas que não atendem a realidade vivenciada:

O projeto desenvolvimentista começa na reafirmação do compromisso com o realismo fiscal e com a estabilidade monetária. O dinheiro para o investimento público só pode vir, a curto prazo, de duas fontes: da redução decisiva do juro e da fixação de idade mínima para a aposentadoria, legitimidade por imposição de sacrifícios maiores aos que ganhem mais. A queda do juro tem por alvo assegurar que o custo do capital fique abaixo da rentabilidade média das atividades produtivas. E facilita a correção do câmbio. É preciso atacar de frente a dualidade de trabalho formal e informal, abolindo todos os encargos sobre a folha de salários. Abri em favor de milhares de empreendimentos emergentes, o acesso ao crédito, à tecnologia, às economias de escala e aos mercados mundiais. E começar a construir base de energia e de transporte que nos permita trabalhar. Eficiência do Estado tem de virar obsessão⁵⁴.

Numa conjuntura de expansão do ciclo econômico se aplica uma política monetária restritiva, onde a superação dos *déficits* é realizada com a prática do emprego de juros mais

⁵⁰ UNGER, Roberto Mangabeira. *Depois do Colonialismo Mental: repensar e reorganizar o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 29.

⁵¹ TEIXEIRA, Carlos Sávio. Da Cópia Institucional à Vitalidade Organizada: o Brasil de Unger. *Revista USP*, n. 99, p. 197, 2013.

⁵² UNGER, Ajuste fiscal "é ponte" para nova estratégia de desenvolvimento, diz ministro, *cit*.

⁵³ UNGER, Roberto Mangabeira. Ajuste vai viabilizar a reindustrialização, diz Mangabeira. *Valor Econômico*, [S. l.], p. 1, 11 mai. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/ajuste-vai-viabilizar-a-reindustrializacao-diz-mangabeira.ghml>. Acesso em: 24 dez. 2021.

⁵⁴ UNGER, Roberto Mangabeira. Hora de projeto. *Folha de São Paulo*, [S. l.], p. 1, 7 nov. 2006. Disponível em: <http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/FOLHA313.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2021.

altos e com a redução no número de moeda circulante no mercado, que ocorre através da mercantilização de títulos da dívida pública pelo Banco Central⁵⁵.

A adoção dessa política fiscal mais retraída, que acaba culminando na redução dos gastos estatais e na elevação da carga tributária empregada pelo governo sobre os fatores de produção, nada mais é do que a superação da fase expansionista do ciclo econômico⁵⁶, a qual pode ser traduzida numa linguagem financeira, como os requisitos de combate da inflação. Isto é, funciona como um mecanismo capaz de debelar o aumento generalizado de preços, além de proporcionar a contenção da demanda agregada.

Seguindo essa perspectiva, quando a economia se encontra numa fase de recessão, o Governo deve adotar uma política monetária expansionista e que contenha juros baixos, pois só assim será capaz de incentivar e completar o investimento privado. Tal fato é proporcionado pela redução da carga tributária e pela compra de títulos da dívida pública pelo Banco Central, com o intuito de aumentar a circulação de moeda corrente e expandir a política fiscal, com o intuito de suprimir a ameaça contracionista representada pelo desemprego⁵⁷.

Posto que, ao contrário do que preceitua a Lei de mercados de Say⁵⁸, a concessão de benefícios fiscais, que nada mais são do que espécies de investimentos público, num cenário de depressão econômica, permite que haja uma administração mais efetiva das finanças, com o intuito de suprir as necessidades mais básicas da sociedade e conseguir atingir um estado de equilíbrio do desemprego, por meio do correto emprego das receitas para atender e preservar o nível da demanda⁵⁹ aplicado a política fiscal.

⁵⁵ PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006, p. 49.

⁵⁶ UNGER, *Depois do Colonialismo Mental*, cit., p. 81.

⁵⁷ PEREIRA, *Finanças Públicas*, cit., p. 49.

⁵⁸ “A noção de que “a oferta cria sua própria demanda”, a Lei de Say, baseia-se na hipótese de que todos os rendimentos gerados no processo de produção são canalizados para a compra de bens e serviços produzidos pela indústria. Nesta economia idealizada, o excedente da renda sobre o consumo é convertido, necessariamente, em investimentos, sendo a taxa de juros a responsável pela igualação entre poupança e investimento. Sendo o comportamento dos fenômenos econômicos visto como predeterminado (axioma da ergodicidade), os mercados são assumidos como hábeis em transmitir aos empresários toda a informação necessária para que o pleno emprego, sem impedimentos, seja alcançado. Ademais, a moeda torna-se um mero facilitador das trocas mercantis”. MOREIRA, Ricardo Ramalhe. A “derrota da lei de Say”: elementos teóricos fundamentais e algumas implicações metodológicas e dinâmicas. *Revista econômica contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 411-431, ago. 2005, p. 412. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-9848200500020008. Acesso em: 22 dez. 2021.

⁵⁹ GALBRAITH, John Kenneth. *O pensamento econômico em perspectiva: uma história crítica*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1989, p. 200.

A prática dessa política fiscal expansionista, quando no ciclo econômico recessivo, e da restritiva, na fase de expansão, revela a prática de uma política compensatória focada em favorecer os interesses do capital, pois o Estado se molda para atender a realidade econômica a que está sujeita sua conjuntura pública⁶⁰.

Já que a instabilidade da oferta manifestada na economia capitalista se revela como o principal motivo para a existência dos ciclos econômicos que não são autorregulados, uma vez que estão intrinsicamente conectadas as estratégias de mercado adotadas pelos empresários que tem na intervenção estatal sua mola propulsora para o desenvolvimento de suas atividades.

Essas flutuações a longo prazo da economia fazem com que haja alternância de períodos de crescimento e estagnação, pois a economia está diretamente ligada as determinantes da oferta e da demanda agregada, além de que as escolhas institucionais⁶¹ voltadas para a concessão de benefícios fiscais são o reflexo da política estatal voltada para os interesses desenvolvimentistas.

A instabilidade de um ciclo, causado sobretudo por uma política fiscal desregulada e influenciada pela inflação, acaba por afetar todo um desenvolvimento da sociedade que tem que lidar com toda uma regulação do consumo e da circulação de moeda, porque não há garantias explícitas de que o pleno emprego e a elasticidade da produção estão aptos a se adequarem ao cenário de incerteza causado por constantes desvalorizações e flutuações de mercado.

Portanto, o Estado brasileiro, quando da concessão de benefícios fiscais, deve mensurar os impactos que sua política fiscal pode gerar na economia, de forma a tornar o incentivo da redução da desigualdade regional algo economicamente viável e sustentável. Junto a isto, o contribuinte que for fazer uso do benefício fiscal concedido acaba tendo a garantia de que seu investimento será recompensado com expectativa de retorno financeiro, visto que o próprio incentivo já reduz os seus riscos e permite a destinação de recursos para a criação de um ambiente logisticamente adequado para as atividades desenvolvidas, contribuindo para a promoção do desenvolvimento regional.

⁶⁰ UNGER, *Depois do Colonialismo Mental*, cit., p. 243.

⁶¹ UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracy Realized: the progressive alternative*. New York, NY: Verso, 2001, p. 17.

6 Conclusão

A superação do subdesenvolvimento implica na tentativa de se encontrar alternativas para o estado atual que se encontra o Brasil. Para tanto, se faz necessário o país investir em desenvolvimento tecnológico e em indústria de ponta, a fim de preservar sua autonomia no mercado mundial e garantir um posicionamento e status de país em transformação. Porém, para obter sucesso e obter um lugar de destaque entre os países centrais, torna-se necessário que haja: uma coletivização dos meios de produção; uma maior prioridade à satisfação das necessidades básicas, tais como investimento em educação e infraestrutura e; um ganho de autonomia externa, a partir da obtenção de uma posição de concorrência no mercado, a qual pode ser adquirida com o direcionamento dos recursos para setores da economia com capacidade competitiva potencial e que tenham, ao mesmo tempo, um efeito indutor no mercado interno brasileiro.

Com a aplicação da manipulação da ocorrência do *déficit* como política fiscal de regulação de mercado num cenário de recessão, deixa-se claro que somente o aumento de despesas aliado a uma diminuição da tributação é que torna o Governo capaz de aumentar a demanda efetiva de ativos. Pois, a máquina pública é a única capaz de interferir no domínio econômico mediante a construção de obras úteis que não afetariam a dinamicidade futura da capacidade produtiva, naquilo referente ao investimento privado na produção e geração de pleno emprego em um período porvindouro⁶².

Dessa forma, a política fiscal empregada no mundo contemporâneo, componente da política econômica, tem por escopo organizar a receita pública e a política orçamentária do Governo atendendo as alterações do domínio econômico que porventura venham a acontecer no controle da variação da tributação e dos gastos governamentais.

Para haver uma preservação da própria identidade brasileira no processo de desenvolvimento é essencial que se cumpra os quesitos furtadianos referentes a:

- a) um grau de autonomia nas relações exteriores que limite o mais possível a drenagem para o exterior do excedente; b) estruturas de poder que dificultem a absorção do excedente pelo simples processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de poupança, abrindo caminho para a homogeneização social; c) certo grau de descentralização das estruturas econômicas requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo; d) estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração do poder.⁶³

⁶² FEIJÓ, Ricardo. *História do Pensamento Econômico*. Editora Atlas, São Paulo, 2007, p. 463.

⁶³ FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*. Campinas, SP, v. 3, n. 1, p. 42, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643216>. Acesso em: 26 dez. 2021.

Consequentemente, como preceitua Mangabeira Unger, para os benefícios fiscais servirem como instrumentos de desenvolvimento estatal, devem ser capazes de incentivarem a modernização nacional, através do oferecimento de condições de instalação de indústrias e fornecimento de educação e tecnologia, proporcionando um aumento da confiança dos investidores na economia do Brasil. Posto que o discurso de livre-comércio amplamente empregado pelos principais países importadores de produtos brasileiros tende a desejar uma estagnação da estrutura econômica do Brasil, a fim de garantir a condição periférica do país. No entanto, a superação deste quadro é plenamente possível e acessível basta haver um pequeno redirecionamento das políticas econômicas para incentivar as áreas com capacidade de concorrência com o mercado externo e assim, proporcionar ao Brasil o seu verdadeiro potencial econômico a nível desenvolvido.

Referências Bibliográficas

- AMATUCCI, Andrea. Medidas fiscales para el desarrollo económico. *XXI Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. Genova: ILADT, v. 1, 2002.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico*. São Paulo: Singular, 2014.
- BERNANKE, Ben S.; FRANK, Robert H. *Principios de economía*. 3. ed. RABASCO, Esther (Trad.). Madrid: McGraw-Hill, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BORGES, José Souto Maior. Incentivos fiscais e financeiros. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 8, 1994.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 14.076*, de 28 de outubro de 2020. Brasília, DF: Atos do Poder Legislativo: Diário Oficial da União, publ. 29 nov. 2020, edição: 208, seção 1, p.5.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. *Incentivos Fiscais - Histórico*. [S. l.], 18 mar. 2019. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/incentivos-fiscais/historico>. Acesso em: 17 dez. 2021.
- BUCHANAN, James M.; BRENNAN, Geoffrey. *The power to tax: analytical foundation of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge, 1980.
- BUCHANAN, James M.; MUSGRAVE, Richard. *Public finance and Public Choice*. London/Cambridge: MIT Press, 2001.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CATARINO, João Ricardo. *Redistribuição tributária: estado social e escolha individual*. Coimbra: Almedina, 2008.
- FEIJÓ, Ricardo. *História do Pensamento Econômico*, Editora Atlas, São Paulo, 2007.
- FRIEDMAN, Milton. *A liberdade de escolher*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.
- FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 3, n. 1, p. 37-42, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643216>. Acesso em: 27 dez. 2021.
- FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1984.
- FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.
- FURTADO, Celso. *Prefácio a nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- GALBRAITH, John Kenneth. *O pensamento econômico em perspectiva: uma história crítica*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1989.
- GELCER, Daniel Monteiro. *Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional*. 2017. Tese (Doutorado em Direito Econômico e

- Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 128.
- GOMES, Nuno Sá. *Teoria geral dos benefícios fiscais*. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 1991.
- GRUPENMACHER, Betina Treiger. Justiça fiscal e mínimo existencial. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (orgs.). *Princípios de direito financeiro e tributário: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 99-114.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. London: W.W. Norton & Company, 2000.
- KAPLOW, Louis. SHAVELL, Steven. *Fairness versus welfare*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 1997.
- MIRRELESS, James A. *Welfare, incentives, and taxation*. New York: Oxford University Press, 2006.
- MOREIRA, Ricardo Ramallete. A "derrota da lei de Say": elementos teóricos fundamentais e algumas implicações metodológicas e dinâmicas. *Revista econômica contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 411-431, ago. 2005, p. 412. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-9848200500020008. Acesso em: 22 dez. 2021.
- PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*. 3ª ed., Editora Atlas, São Paulo, 2006.
- POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. 7. ed. New York: Aspen Law & Business, 2007.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas – Do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- TEIXEIRA, Carlos Sávio. Da Cópia Institucional à Vitalidade Organizada: o Brasil de Unger. *Revista USP*, n. 99, p. 197, 2013.
- TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. *Direito tributário*. vol. 3. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2014.
- TORRES, Heleno Taveira. Incentivos fiscais na Constituição e o “crédito prêmio de IPI”. *Revista Fórum de Direito Tributário*, ano 3, n. 14, p. 23-50, mar./abr. 2005.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *A economia do conhecimento*. Trad. Leonardo Castro. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- UNGER, Roberto Mangabeira. Ajuste fiscal "é ponte" para nova estratégia de desenvolvimento, diz ministro. *Empresa Brasil de Comunicação - EBC*, [S. l.], p. 1, 2 jul. 2015. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/economia/2015/07/ajuste-fiscal-e-ponte-para-nova-estrategia-de-desenvolvimento-diz-ministro>. Acesso em: 24 dez. 2021.
- UNGER, Roberto Mangabeira. Ajuste vai viabilizar a reindustrialização, diz Mangabeira. *Valor Econômico*, [S. l.], p. 1, 11 maio 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/ajuste-vai-viabilizar-a-reindustrializacao-diz-mangabeira.ghtml>. Acesso em: 24 dez. 2021.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracy Realized: the progressive alternative*. New York, NY: Verso, 2001.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Depois do Colonialismo Mental*: repensar e reorganizar o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

UNGER, Roberto Mangabeira. Hora de projeto. *Folha de São Paulo*, [S. l.], p. 1, 7 nov. 2006. Disponível em: <http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/FOLHA313.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2021.

Como citar este artigo: SANTOS, Bruna Vieira Esteves dos. A reimaginação dos benefícios fiscais como instrumentos de desenvolvimento estatal. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 1–26, 2022.

Recebido em 06.03.2022

Publicado em 20.09.2022



Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional