

TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Denis Sarak*

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Noções sobre desenvolvimento. 2.1. Amplitude do conceito de desenvolvimento. 2.2. O desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. 3. O fator tributação e desenvolvimento. 3.1. O sistema tributário. 3.2. Alta carga tributária. 3.3. Tributação regressiva. 3.4. Alta quantidade de normas tributárias, burocracia tributária e insegurança jurídica. 3.5. Ineficiência administrativa. 3.6. Política de tributação indireta. 3.7. Perda da autonomia dos Estados. 4. Incentivos à pesquisa científica e ao desenvolvimento sustentável. 4.1. O icms ecológico. 4.2. A lei 11.196/05 que promove incentivos à pesquisa e ao desenvolvimento. 5. Conclusão. 6. Bibliografia.

- **RESUMO:** O artigo busca estabelecer uma relação técnica e jurídica entre o desenvolvimento consagrado pela Constituição Federal de 1988 e a política tributária praticada nos últimos anos. O estudo da tributação e sua influência no processo de desenvolvimento são expostos de maneira analítica, abrangendo temas como: tributação e economia, eficiência da administração pública, federalismo fiscal e segurança jurídica em matéria tributária. A compreensão desses fatores e os efeitos que estes são capazes de gerar dentro do processo político e econômico, contribuem para o início de uma reflexão crítica sobre a eficiência da atuação do governo em busca do desenvolvimento nacional. O texto chama atenção também, sobre alguns problemas estruturais criados no decorrer do processo de evolução histórica do Brasil como: a descentralização administrativa imposta pela Constituição Federal de 1988, a perda de autonomia dos Estados, o conflito entre o sistema de repartição das competências tributárias e distribuição do produto de arrecadação fiscal, políticas de tributação indireta e tributação regressiva. Do mesmo modo, o artigo destaca críticas à ineficiência administrativa e elevação do gasto público, como fatores prejudiciais ao desenvolvimento nacional. Por fim, são expostas experiências bem sucedidas de como tributação e políticas públicas são capazes de estimular e induzir o desenvolvimento nacional, a partir de princípios já consagrados na Constituição Federal de 1988.
- **Palavras-chave:** Tributação, economia e desenvolvimento nacional.
- **ABSTRACT:** This article seeks to establish a technical and law relation between the development promoted by the Federal Constitution and the Tax Policies adopted among the past years and nowadays. The analysis of Tax Policies and its influence on the development process are exposed on a systematic approach, concerning subjects as: Tax and Economy, Efficiency of the Public Administration, Fiscal Federalism and Safety Law. The comprehension of these issues and the possible effects that they might cause on the political and economical processes, contributes to an expansion of a critical reflection about the efficiency of the government actuation in favor of the national development. This article also outlines some structural problems created along with the process of the historical evolution of Brazil, such as: Administrative Decentralization specified by the Federal Constitution, the loss of self government of the States, the conflict of the division of tax competence and the distribution of the product of tax revenue and the adoption of inefficient tax policies. In the same way, this issue highlights the critics of the inefficient administrative system and growth of the public spends, as harmful causes to the national development. Finally, successful experiences are exposed on how tax and public politics are capable to stimulate and promote the national development by the principles affirmed by the Federal Constitution.
- **Key words:** Tax policies, economy and national development.

* Advogado em São Paulo, especialista em Direito Tributário e mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Email: denissrak@hotmail.com

1. Introdução

Hoje em dia, a relação entre tributação e desenvolvimento nunca esteve tão próxima. Estagnação do crescimento, crise econômica, desemprego, aumento da carga tributária, falta de recursos para promoção de políticas públicas, aumento de juros e baixo índice de investimento estrangeiro, são temas cotidianos que se alternam dentro do processo econômico.

Diante da diversidade dos fatores que compõem o sistema econômico, como por exemplo: índices de arrecadação orçamentária, *superávit* comercial, *déficit* público, política de juros, carga tributária, etc., e da relação de causa e efeito que uns exercem sobre os outros, o conceito de desenvolvimento se perde no tempo e no espaço, sendo associado, muitas vezes, ao sucesso ou a fracasso de políticas econômicas.

Em tempos passados, o desenvolvimento era associado à riqueza produzida e acumulada entre os Estados, atualmente, o conceito de desenvolvimento abrange não apenas o fator econômico, mas o social principalmente, sendo este, conjugado em sua forma mais ampla, compreendendo assim, as condições de trabalho, a distribuição de renda, a proteção ao meio ambiente, cultura, lazer e outros.

Inegável que o sistema tributário é um fator que exerce importância fundamental para o desenvolvimento de um Estado, pois, o tributo tanto pode fornecer subsídios para a atividade do Estado, como estimular ou desestimular determinadas condutas praticadas pelos agentes econômicos.

É fato, que o tributo não é condição exclusiva para o desenvolvimento, sendo apenas uma variante neste processo, pois, ao mesmo tempo em que o tributo pode estimular o desenvolvimento, pode também inibi-lo.

Dentro deste panorama, será desenvolvido um estudo enfocando as principais influências que a tributação exerce sobre o processo de desenvolvimento.

Inicialmente, será apresentada a definição do conceito de desenvolvimento e as diretrizes constitucionais para a promoção do desenvolvimento pelo Estado Federativo do Brasil.

Após, será exposto a relação do desenvolvimento com o fator tributação, com críticas ao sistema tributário, à forma federativa do Estado Brasileiro e por fim, a alguns aspectos da administração pública.

Ao final serão demonstradas experiências bem sucedidas, na esfera tributária, capazes de nortear o desenvolvimento nacional tal qual, proposto pela Constituição Federal de 1988.

2. Noções sobre desenvolvimento

2.1 Amplitude do conceito de desenvolvimento

Em tempos contemporâneos, onde o fator econômico é parte integrante das relações sociais, é comum associar o conceito de desenvolvimento à produção de riquezas, ao *superávit* comercial, ao aumento do Produto Interno Bruto, ou ainda, a outros fatores que determinam o sucesso econômico de uma Nação.

Porém essa associação está equivocada, ou ao menos, incompleta.

Por desenvolvimento, ainda que de uma maneira sutil, devemos entender, como um processo de mudanças das estruturas sociais, em busca de melhorias para satisfação do bem comum.

Dessa forma, quando pensamos em desenvolvimento, devemos levar em conta todas as condicionantes que contribuem direta ou indiretamente, em conjunto, ou isoladamente, para o aperfeiçoamento e busca por melhores condições de vida em sociedade. Neste ponto, o Estado deve ser capaz de promover o desenvolvimento com a conjugação de pelo menos, dois fatores, quais sejam, as necessidades sociais e os valores do capital.

Sobre as dimensões do conceito de desenvolvimento, Celso Furtado¹ destaca:

O conceito de desenvolvimento tem sido utilizado, com referência à história contemporânea, em dois sentidos distintos. O primeiro diz respeito à evolução de um sistema social de produção na medida em que este, mediante a acumulação e progresso das técnicas, torna-se eficaz, ou seja, eleva, a produtividade do conjunto de sua força de trabalho. [...] O segundo sentido em que faz referência ao conceito de desenvolvimento relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas.

No contexto amplificado da temática, atualmente o desenvolvimento deve ir além, deve ser compreendido não só no âmbito da produção de riquezas, mas também, preocupar-se com a proteção ao meio ambiente, coibindo a poluição dos recursos naturais como o ar, a água e a terra, devem ainda, ajustar seus componentes às crises, evitando prejuízos à coletividade, preocupar-se com a gestão da dívida pública, interna e externa, que tem efeitos imediatos sobre a distribuição de renda e a geração de empregos, bem como, a correta administração das receitas fiscais, dos gastos administrativos e a escolha de políticas públicas eficientes, e por fim, incentivar os cidadãos a desenvolver o país, através de estímulos na produção de tecnologias e administração mais eficientes².

O Professor Gilberto Bercovici, destaca que o desenvolvimento, é condição necessária para promoção do bem-estar social, sendo fruto da ação planejadora do Estado³. E neste ponto, há de se ressaltar o papel fundamental da atuação do Estado, que deve direcionar suas políticas para promoção do desenvolvimento, de modo a agir em conjunto com os cidadãos na busca por melhores condições sociais.

¹ FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Ed. Nacional, 1980. p.15,16.

² STREETEN, Paul Patrik. *Thinking about development*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1999. *apud* ELALI, André de Souza Dantas. *Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: MP Ed., 2007. p. 69.

³ Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 51

Dessa forma, pode-se concluir que o processo de desenvolvimento é algo intrínseco às relações sociais, pois, é condição necessária para a busca do bem-estar social.

2.2 O desenvolvimento na Constituição Federal de 1988

Na Constituição Federal de 1988, o desenvolvimento nacional aparece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencado no artigo 3º, inciso, II, do diploma Constitucional⁴.

Na seqüência, o texto Constitucional promove o incentivo a diversos fatores que contribuem para o desenvolvimento, por exemplo, o incentivo ao turismo como fonte de desenvolvimento econômico e social (art.180), à pesquisa científica e tecnológica como fonte de desenvolvimento científico e tecnológico, (art.218), o incentivo e proteção ao mercado interno como fonte de desenvolvimento sócio-econômico e cultural (art. 219), e uma série de outros incentivos capazes de promover o desenvolvimento em suas mais variadas formas, seja, econômico, social, cultural, ambiental e tecnológica.

Seguindo a tendência, a Constituição Federal de 1988 ao disciplinar a Ordem Econômica (art. 170), adota o sistema capitalista como modo de produção e geração de riquezas e incorpora no seu bojo diretivo um rol de princípios sociais⁵

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

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

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

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

X - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

O desenvolvimento nacional, também é perseguido pelo artigo 174, § 1º, que determina que 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”.

Observe que o desenvolvimento perseguido pela Constituição Federal de 1988 contempla a união dos sistemas econômico, jurídico, político e social, assim compreendido pela harmonia do sistema capitalista com a proteção constitucional dos direitos sociais e pela atuação política do Estado na elaboração de planos nacionais e regionais de desenvolvimento, com vistas a promover os objetivos fundamentais da República elencados no artigo 3º da Constituição.

Do mesmo pensamento, compartilha André Ramos Tavares⁶:

Na atual Constituição, é (dever ser) um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro ‘garantir o desenvolvimento nacional’. Obviamente que tal meta insere-se no contexto econômico da Constituição, embora nele não se esgote, já que no desenvolvimento há de ser buscado igualmente em outras órbitas, como a social, a moral, a política e outras. Interessa aqui sublinhar o desenvolvimento econômico do país como um dos objetivos fundamentais (não apenas um meio para obter outro princípio).

Na mesma linha, o artigo 174 e parágrafo 1º, desenvolvem um comando normativo⁷ com vistas para o desenvolvimento nacional, sendo este alcançado por meio do planejamento político, assim compreendido pela elaboração de planos nacionais e regionais de desenvolvimento⁸.

⁶ Tavares, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 2.ed. São Paulo: Editora Método, 2006. p.134.

⁷ Artigo 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

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

⁸ Eros Roberto Grau faz uma distinção importante entre o planejamento do desenvolvimento nacional, perseguido pela norma do artigo 174 e parágrafo 1º, e planejamento da economia ou planejamento da atividade econômica elaborada com base em planos de estabilização monetária como, os planos “Cruzado”, “Bresser” e “Verão”. Também faz distinção com o conceito da palavra plano, prevista no parágrafo 1º do referido artigo, como sendo, normas-objetivos, que definem fins a alcançar. In GRAU, Eros, Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 305.

Sobre a função do Estado em planejar o desenvolvimento nos ensina o professor Bercovici⁹:

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura.

Para Eros Grau¹⁰ o planejamento, nos moldes do dirigismo Constitucional, deve ser compreendido como um método sistemático racional caracterizado pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos.

Na mesma linha, continua o jurista¹¹ “é o planejamento que confere consistência racional à atuação do Estado (previsão de comportamentos, formulação de objetivos, disposição de meios), instrumentalizando o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte de longo prazo, voltadas à condução da sociedade a um determinado destino”.

Note-se que planejamento e desenvolvimento são conceitos de meio e fim, respectivamente, da mesma forma que, política pública é um dos modos pelos quais o Estado deve atingir sua finalidade.

Mas também, como já ressaltado, o processo de desenvolvimento, não depende apenas da vontade do Estado, ou do planejamento de políticas públicas, ou ainda de planos de desenvolvimento, sendo necessária também, a suficiência de recursos financeiros para atuação do Estado.

3. O fator tributação e desenvolvimento

3.1 O sistema tributário

A cobrança de tributos é meio vital para existência do Estado, é através do tributo que o Estado obtém recursos para a promoção de políticas públicas.

Pode-se dizer, ainda em linhas preliminares, que o sistema tributário é um conjunto de normas e princípios que disciplinam o exercício do poder de tributar por parte do Estado.

E nesse sentido, explica Sacha Calmon¹²:

O poder de tributar, modernamente, é campo predileto de labor constituinte. A uma, porque o exercício da tributação é fundamental aos interesses do Estado, tanto para auferir as

⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 51.

¹⁰ GRAU, Eros, Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 343.

¹¹ Ibidem. p. 343.

¹² COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p.39

receitas necessárias à realização de seus fins, sempre crescentes, quanto para utilizar o tributo como instrumento extrafiscal, técnica em que o Estado intervencionista é pródigo. A duas, porque tamanho poder há de ser disciplinado e contido em prol da segurança dos cidadãos. Assim, se por um lado o poder de tributar apresenta-se vital para o Estado, beneficiário da potestante, por outro a sua disciplina e contenção são essenciais à sociedade civil ou, noutras palavras, à comunidade dos contribuintes.

Assim, a atividade fiscal do Estado é condição necessária para sua própria existência, sendo também, fundamental para a promoção do desenvolvimento como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

É certo que o sistema tributário deve estar em harmonia com outros fatores inerentes à atividade econômica, como por exemplo, a produção industrial, o custo do emprego formal, a competitividade internacional e outros, de modo a fomentar o desenvolvimento nacional.

Atualmente, muito se discute sobre os efeitos que a política tributária exerce sobre as condicionantes do desenvolvimento, a seguir serão elencados alguns fatores inerentes ao sistema tributário que podem interferir no processo de desenvolvimento.

3.2 Alta carga tributária

Sem dúvida, uma das maiores críticas da atualidade consiste no aumento exagerado das alíquotas ou base de cálculo dos tributos, refletindo em uma elevada carga tributária.

Tal política gera efeitos imediatos em diversos setores da economia, na indústria eleva-se o custo de produção, o custo de matéria prima e diminui o lucro, contribuindo para o aumento do desemprego, estimulando o trabalho informal, prejudicando a competitividade interna e externa, e ainda, prejudicando os investimentos de um modo geral.

Sobre os efeitos que a carga fiscal exerce sobre a indústria, explica Antônio Carlos Diniz Murta¹³:

Percebe-se, claramente, que no último decênio, não importando qual seja o governo de plantão, renovando-se a sanha fiscal a cada novo Presidente da República, a carga tributária brasileira tem crescido a taxas consideradas exageradas tanto pelo setor produtivo como pelo cidadão comum; existindo, a partir da constatação do fato, um consenso no sentido de que a referida carga tributária, girando em torno de 35 a 37% do produto interno bruto, dependendo da metodologia de sua aferição ou mesmo da fonte de informação (Governo Federal ou Institutos Privados), se tornou um empecilho ou mesmo um 'freio' para deslanchar, de vez, toda a capacidade e potencialidade do parque industrial brasileiro.

¹³ MURTA, Antônio Carlos Diniz. "Tributação e desenvolvimento econômico: possível parceria?". CONPEDI, 2005.

Do mesmo modo, quando se pensa em consumo, o efeito também é imediato, quanto mais tributo maior é o preço final lançado ao consumidor, o que por consequência, faz diminuir o consumo, acarretando em prejuízos diretos para o produtor, e por via oblíqua, contribui para o aumento do desemprego.

A alta carga tributária, ainda estimula a sonegação fiscal, o que faz diminuir a arrecadação dos governos, o que por si, pressiona o governo a cobrar mais tributos em um ciclo vicioso.

De um modo geral, inúmeras são as consequências que o aumento exagerado de tributos pode causar na economia, tanto no setor produtivo, quanto no de consumo e ainda na esfera social, de modo a retardar o processo de desenvolvimento.

3.3 Tributação regressiva

A regressividade do sistema tributário também é um fator criticável, quando se fala em promoção do desenvolvimento.

Um sistema tributário regressivo é caracterizado pela desproporcionalidade de suas fontes contribuintes, ou seja, os tributos tendem a recair sobre os contribuintes que auferem menos renda.

Um exemplo de tributação regressiva pode ser notado quando são criados em excesso impostos indiretos que recaem sobre o consumo, onde os contribuintes que auferem menor renda são os principais compradores, suportando assim, a maior parte do ônus tributário.

Neste mesmo sentido, destacam-se as críticas de José Sidnei Gonçalves¹⁴:

No Brasil, a estrutura tributária tem tido sua modernização travada por posturas conservadoras que impedem a taxa-ção das riquezas de uma elite de cunho patrimonialista. Dessa forma os efeitos distributivos são perversos dada a prevalência dos impostos indiretos e quando são adotados os modernos impostos diretos, o são com a taxa-ção da renda da pessoa física com menores alíquotas gravando o capital em geral. Os impostos indiretos são repassados para a ponta do consumo onde os trabalhadores são a maioria dos compradores e o imposto de renda tem nos salários sua principal base de incidência. Dessa maneira, em linhas gerais, no Brasil os recursos fiscais que sustentam as políticas públicas tem um perfil extremamente regressivo no tocante a renda ao deixar imunes seguimentos detentores de montantes expressivos da riqueza nacional.

Dessa forma, a regressividade de um sistema tributário é capaz de influir diretamente no processo de desenvolvimento, pois, onera a base de contribuintes em posição econômica menos favorecida, contribuindo para o crescimento do *déficit* social, trazendo prejuízos diretos para as necessidades básicas do cidadão como por exemplo, o consumo básico, educação e saúde.

¹⁴ GONÇALVES, José Sidnei. "Tributação e desenvolvimento econômico: aspectos gerais da metamorfose dos sistemas tributários". *Informações Econômicas*, SP, v.25, n.4, abr.1995.

3.4 Alta quantidade de normas tributárias, burocracia tributária e insegurança jurídica

Outro fator muito questionado é a alta quantidade de normas tributárias editadas nos últimos anos.

Em estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), no ano de 2005, revela que foram editadas 3,4 milhões de normas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2005, ou seja, 554 normas todos os dias, sendo 812 normas por dia útil, dentre as quais 225 mil normas, correspondem a questões tributárias.

As conseqüências são visíveis, pois, o mesmo estudo revela que no mesmo período a carga tributária cresceu 87,5% a mais que o Produto Interno Bruto.

Mas as conseqüências não se traduzem apenas ao aumento da carga tributária, as quantidades exageradas de normas tributárias contribuem para o agravamento da burocracia tributária no Brasil, ou seja, é responsável também pela dificuldade, e pelo tempo gasto, que o contribuinte enfrenta para poder pagar seus tributos.

Nesse sentido já se pronunciaram o economista José Roberto Afonso e o senador Francisco Dornelles¹⁵:

O Brasil é campeão mundial nesse quesito, com larga folga de vantagem para os outros países que se excedem na burocracia. Um estudo publicado pelo Banco Mundial (denominado "Paying Taxes") apurou que uma empresa padrão gastava por ano 2.600 horas para pagar os impostos básicos no Brasil em 2008. Entre os 177 países analisados em apenas 23 são exigidas mais de 500 horas/ano, sendo profunda a diferença do Brasil em relação aos países desenvolvidos e até mesmo aos emergentes.

A burocracia tributária também é condicionante variável no processo de desenvolvimento nacional, pois é resultado da conjugação de diversos fatores estruturais da política econômica e tributária do país.

Por fim, quando se analisa em conjunto a quantidade de normas tributárias editadas nos últimos anos juntamente com a elevação da carga tributária pode-se pensar também em um cenário de insegurança jurídica.

A maior crítica que se faz neste aspecto é a diversidade de matérias tratadas em termos fiscais, melhor explicando, as leis tributárias tentem a tratar de tudo, constituindo uma verdadeira "bagunça jurídica", muitas vezes sobrepondo uma às outras, dando ensejo a verdadeiras novelas jurisprudenciais.

Um exemplo claro é a crítica que se faz a proximidade dos fatos geradores dos impostos ICMS e ISS e a (des)atualização da lista de serviços do ISS.

Da mesma forma, não há como não lembrar alguns julgamentos históricos realizados pela Corte Suprema em matéria fiscal, como o crédito prêmio do IPI e o

¹⁵ AFONSO, José Roberto & DORNELLES, Francisco Oswaldo Neves. "Desenvolvimento exige um novo sistema tributário". RBCE, 2010. P.102

caso Fundap X Estado de São Paulo, que encontra-se sobrestado por tempo indeterminado, sem vistas a julgamento.

Dentro dessa temática, a insegurança jurídica é fator determinante para o afastamento de investimentos estrangeiros no país, o que acaba, por vez em prejuízos imediatos para o setor econômico e para o desenvolvimento.

3.5 Ineficiência administrativa

Ainda sobre as variáveis que condicionam o processo de desenvolvimento, não há como não fazer menção a ineficiência administrativa.

A ineficiência administrativa do Estado pode ser relacionada a diversos fatores como, por exemplo, a elevada quantidade de normas tributárias e a complexidade de pagar tributos, resultado da burocracia tributária, ou ainda, a falta de competência ou inexperiência pessoal dos agentes da administração pública, resultado da política de descentralização governamental estabelecida especialmente após a Constituição de 1988.

Tal fator contribui para o aumento da despesa corrente em todos os níveis de governo, pois, a descentralização administrativa, clama pela contratação de mais pessoas para a realização do mesmo serviço em todos os níveis de governo, sendo que, em muitos casos, principalmente nos casos de municípios pequenos, falta qualificação técnica para as funções designadas.

Ainda sim, o aumento da despesa corrente faz crescer o custo de administração da máquina pública, que por sua vez, estimula o aumento da carga tributária em efeito cascata.

3.6 Política de tributação indireta

Quando se trata de organização federativa e desenvolvimento, também não há como deixar de lado, a política de criação tributos indiretos pela União Federal.

Os tributos indiretos, especialmente as contribuições sociais e também as de intervenção no domínio econômico, não entram na repartição constitucional de receitas entre os entes federativos, sendo fonte exclusiva de arrecadação da União Federal.

Nos últimos anos, a União Federal tem utilizado deste método para aumentar a arrecadação, onerando de forma descontrolada diversos setores da economia.

Os efeitos desta política são inúmeros, como já destacado, a tributação indireta relaciona-se com a regressividade do sistema tributário, contribui para o aumento da carga tributária, estimula a sonegação fiscal, o desemprego e prejudica a competitividade nacional e internacional.

3.7 Perda da autonomia dos Estados

Outra importante crítica é a elevação dos Municípios à condição de ente federado.

Como já dito, essa mudança foi introduzida pela Constituição Federal de 1988

e provocou uma verdadeira reforma no conceito de governança federativa. A idéia inicial era desencadear um novo processo de descentralização do poder, conferindo maior autonomia aos Estados e Municípios, de modo a atingir maior efetividade na prestação dos serviços públicos.

Ocorre que, houve um intenso processo de criação de municípios que passaram a concorrer diretamente com os Estados na articulação do desenvolvimento de políticas públicas junto a União.

A grande discussão desse tema se volta para a desestruturação de todo sistema federativo, pois, além de contribuir diretamente com a perda de autonomia dos Estados na participação efetiva de programas de desenvolvimento regional, muitos Municípios não possuem sequer estrutura técnica e administrativa para a realização de tais políticas em conjunto com a União.

Nestes termos, merece destaque as palavras de Alessandra A. Souza da Silva¹⁶:

Em doze anos (1988-2000) foram criados 1200 Municípios entre os 5507 existentes. Um expressivo número de Municípios brasileiros (84,2%) têm até 30.000 habitantes (correspondentes a 29% da população) e a maioria deles não é auto-sustentável: alguns dependem quase que exclusivamente das transferências centrais. Em consequência disto, os Municípios procuram estreitar laços com o governo federal e priorizam as relações directas/bilaterais que facultem apoio financeiro via transferências específicas. A tendência também aproveita ao Estado central, que prefere interlocutores desarticulados e financeiramente mais débeis que os Estados federados. Conclusão: sem mecanismos cooperativos e alguma interdependência decisória, o autogoverno municipal resulta falacioso.

Sobre a concorrência direta com os Estados, Sérgio Prado¹⁷ comenta:

O significado maior da reforma de 1988 reside, com certeza, na forte ampliação do poder político municipal na federação brasileira. O que ocorreu a partir dali foi o aprofundamento da articulação direta entre governo federal e municípios, que tinha já antecedentes remotos na dualidade dos fundos de participação, criada em 1967. A partir das disposições constitucionais de 1988 deslança-se o processo de descentralização/municipalização, que ampliou os laços financeiros entre a União e os municípios, aprofundamento a marginalização dos estados no que concerne aos negócios municipais.

De fato, a questão da municipalização veio a interferir diretamente na relação

¹⁶ SILVEIRA, Alessandra Aparecida de Souza, "A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico- constitucional", VII Congresso da CLAD, Portugal, outubro 2002. Pág.10

¹⁷ PRADO, S. A questão fiscal na Federação Brasileira; diagnósticos e alternativas. Brasília,DF: CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Escritório no Brasil, mar. 2007. p. 123.

de cooperação entre os Estados e a União, desencadeando um retrocesso no desenvolvimento nacional.

O esvaziamento da competência dos Estados acabou por acarretar em uma política de governo baseada na política de gasto público, desencadeando um processo de endividamento profundo.

Da mesma forma, os Estados foram obrigados a conceder incentivos fiscais para atrair investimentos em seu território, desencadeando também, o processo de guerra fiscal entre os demais Estados da Federação.

A guerra fiscal causa prejuízos imediatos ao processo de desenvolvimento, na medida em que os Estados renunciam parte da arrecadação de tributos, para atrair investimentos, aumenta a dependência dos repasses constitucionais, e por via oblíqua, pressiona o aumento da carga tributária para manutenção da atividade pública.

Assim, a política de descentralização administrativa, juntamente com o esvaziamento da competência dos Estados, impulsionado pela concessão exagerada de incentivos fiscais, acaba por influenciar diretamente no desenvolvimento nacional.

4. Incentivos à pesquisa científica e ao desenvolvimento sustentável

4.1 O icms ecológico

Criado pelo estado do Paraná através da Lei Complementar 59/91 que regulamenta o artigo 132 da Constituição do Estado, o ICMS ecológico surge como um verdadeiro avanço na efetivação de políticas públicas destinada a preservação do meio ambiente.

A legislação garante o repasse de 5% do produto da arrecadação do imposto para municípios que possuem Unidades de Conservação Ambiental ou sejam diretamente influenciados por elas, ou ainda possuem mananciais de abastecimento público.

Luciano Mattos¹⁸ destaca que:

O ICMS Ecológico tem representado um avanço na busca por um modelo gestão ambiental compartilhada entre estados e municípios, com reflexos objetivos em vários temas, em especial, a conservação da biodiversidade, através da busca da conservação *in situ*, materializada pelas Unidades de Conservação e outros aspectos protegidos. O lado interessante e criativo dessa institucionalidade é que ela não representa tributação ambiental extra, mas redistribuição dos recursos financeiros já arrecadados pelo imposto ICMS pré-existente, a partir de critérios ambientais.

Sem dúvida alguma o ICMS ecológico é um exemplo bem sucedido de incentivo à ambiental através da atuação do Poder Público, na preservação do meio ambiente como fator de desenvolvimento nacional.

¹⁸ HERCOWITZ, Marcelo. MATTOS, Luciano. *Políticas Públicas*. In: NOVION, Henry de; VALLE, Raul do (Org). *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. Pág. 83

4.2 A Lei 11.196/05 que promove incentivos à pesquisa e ao desenvolvimento

Outro exemplo, que merece destaque é a edição da Lei 11.196/05 que promove incentivos fiscais para empresas que investem na contratação de pesquisadores para desenvolvimento científico e tecnológico.

A lei representa um importante avanço na condução do processo de desenvolvimento científico e tecnológico estabelecido no artigo 218 da Constituição Federal de 1988, pois, além de incentivar a formação de pesquisadores e cientistas, também fomenta o emprego desses profissionais no setor privado.

Não é de hoje, que o conhecimento científico e tecnológico é um importante fator que impulsiona o processo de desenvolvimento de uma nação. Em tempos passados a hegemonia da nação inglesa foi comandada pelo alto nível de desenvolvimento científico e tecnológico, durante o processo de industrialização ocorrido em meados do século XIX.

Atualmente, não é por menos, que a nação norte americana destaca-se dentre as nações mais desenvolvidas, sendo responsável por um terço do conhecimento científico e tecnológico produzido em nível mundial, seguido pela China com aproximadamente dez por cento, o Brasil aparece na 13ª posição, com pouco mais de dois por cento, atrás de países como, Coreia do Sul, Austrália, Índia e Espanha¹⁹.

Por esses argumentos que o incentivo à produção científica e tecnológica estabelecido na Lei 11.196/05, é um exemplo de destaque que contribui para o processo de desenvolvimento perseguido pela Constituição de 1988.

5. Conclusão

Tratar de desenvolvimento não é tarefa fácil para os dias de hoje, pois, o a amplitude de seu conceito compreende diversas variáveis espalhadas por vários ramos do conhecimento, seja na esfera econômica, social, política, científica, ambiental e outras.

O fator tributação é apenas uma das condicionantes do processo de desenvolvimento, podendo tanto estimulá-lo quando inibi-lo.

Não há dúvida que o poder de tributar concebido ao Estado Moderno, é um instrumento essencial para estimular o processo de desenvolvimento, porém, o abuso no seu exercício pode levar uma nação ao retrocesso.

Os tributos geram efeitos imediatos na economia e na vida particular de cada cidadão, uma redução da carga tributária, tende a fomentar o setor produtivo, aumentando o emprego formal, a renda dos trabalhadores, o consumo e a obtenção do lucro, do mesmo modo que um aumento na carga tributária é capaz de produzir efeitos desastrosos na economia, como por exemplo, a elevação dos preços repassados ao consumidor, a diminuição da demanda, o aumento do desemprego e a sonegação fiscal.

Do mesmo modo, diversos fatores podem impulsionar o aumento da carga tributária, como por exemplo, a ineficiência administrativa do Estado, que pode

¹⁹ Avaliação feita pela NATIONAL SCIENCE INDICATORS (NSI) em 2008.

também ser associada, a diversos fatores, como a política de descentralização estabelecida na Constituição de 1988, devido à falta de capacitação técnica dos governos subnacionais, em especial de municípios pequenos, que não dispõem de qualquer estrutura para desenvolver a administração de seu território.

Por outro lado, a descentralização administrativa, também contribui para a elevação da despesa corrente dos entes da federação, o que clama também por mais recursos para fomento da atividade estatal, resultando no aumento da carga tributária.

Nestes termos, um sistema tributário capaz de atingir suas finalidades e promover o desenvolvimento deve ter um propósito claro, deve também, observar a capacidade contributiva dos cidadãos e garantir segurança jurídica para atrair investimentos.

Já a administração tributária deve ser flexível e transparente, deve também combater problemas de distribuição de renda, ser acessível a todo cidadão e zelar pela moralidade, coerência e eficiência do sistema tributário.

6. Bibliografia

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005

CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri, SP: Manole, 2004.

FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Interdisciplinar*. 2ªed., São Paulo, Cia Ed. Nacional, 1981.

GONÇALVES, José Sidnei. "Tributação e desenvolvimento econômico: aspectos gerais da metamorfose dos sistemas tributários". *Informações Econômicas*, SP, v.25, n.4,abr.1995.

GRAU, Eros, Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 13ª ed. São Paulo: Método, 2008.

HERCOWITZ, Marcelo. MATTOS, Luciano. *Políticas Públicas*. In. NOVION, Henry de; VALLE, Raul do (Org). *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. Pág. 83

MURTA, Antônio Carlos Diniz. "Tributação e desenvolvimento econômico: possível parceria?". CONPEDI, 2005.

PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRADO, Sérgio. *A questão fiscal na Federação Brasileira; diagnósticos e alternativas*. Brasília,DF: CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Escritório no Brasil, mar. 2007.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida de Souza, “A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico- constitucional”, VII Congresso da CLAD, Portugal, outubro 2002

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 2.ed. São Paulo: Editora Método. 2006.

