



PRINCÍPIO REPUBLICANO E POLÍTICA INDUTORA DO DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL VOLTADAS PARA A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Patrícia Tavares Ferreira Kaufmann¹

Ianaie Simonelli da Silva²

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo verificar a relação entre o princípio republicano e os incentivos fiscais com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas tributárias de indução ao desenvolvimento e inclusão sociais voltadas para a inovação tecnológica. Dessa forma o estudo se encontra dividido em quatro subseções: a primeira tratando do princípio republicano e suas implicações tributárias. A segunda trata das formas de atuação do Estado em relação ao processo econômico. A terceira versa sobre incentivos fiscais e pacto federativo. Trata, por fim, a última subseção, políticas públicas tributárias de indução ao desenvolvimento e inclusão social voltadas para a inovação tecnológica. E, quanto ao método, optou-se pelo dedutivo, pois se procura demonstrar a percepção de algo em que se acredita ser possível.

Palavras-chave: Princípio Republicano. Ordem econômica. Incentivos fiscais. Políticas Públicas tributárias. Indução ao desenvolvimento. Inclusão social.

ABSTRACT

¹ Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado UNISC. Advogada Tributarista e Consultora Tributária para América Latina na Dell Computadores do Brasil Ltda., graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Pós Graduada em *Grandes Transformações dos Processos*, pela UNISUL, participante do Grupo de Estudos em Direito Industrial e Propriedade Intelectual - Marco regulatório para a proteção jurídica da inovação biotecnológica: o necessário equilíbrio entre a garantia dos direitos imateriais dos inventores/descobridores e o direito ao acesso ao produto das 'novas tecnologias', do PPGD – UNISC. E-mail: <patyferr@gmail.com>

² Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado UNISC. Advogada, graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), integrante do Grupo de Estudos Estado, Administração Pública e Sociedade - Patologias Corruptivas do PPGD – UNISC. E-mail: <ianaie.simonelli@gmail.com>

This study aims to determine the relationship between republished principle and tax incentives with a view to the development of social development and inclusion induction tax public policy aimed at technological innovation. Thus the study is divided into four subsections: the first dealing with the republican principles and their tax implications. The second deals with the forms of state action in relation to the economic process. The third deals with tax incentives and federal pact. This, finally, the last subsection, tax policies induction to development and social inclusion focused on technological innovation. And as for the method chosen by the deductive, because it seeks to demonstrate the perception of something that is believed to be possible.

Keywords: Republished Principle. Economic order. Tax breaks. Public tax policies. Lead to the development. Social inclusion.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho versa sobre o princípio republicano como garantidor ao papel de protagonista do regime democrático de governo aos cidadãos, pois a competência tributária é conferida às pessoas políticas, representantes do povo.

Se estudará, também, as competências tributárias e sua distribuição na Constituição, a qual outorga aos entes federados atribuições para instituição dos tributos nela previstos, obedecendo aos seus ditames e às leis gerais em matéria tributária.

A ordem econômica na Constituição Federal, demonstra que o sistema jurídico funciona como indutor do desenvolvimento econômico e social, onde se inserem as formas de intervenção estatal.

Nesse sentido faz-se importante a compreensão da ordem econômica, da extrafiscalidade e das políticas públicas tributárias para o debate proposto.

No que concerne à extrafiscalidade, importante verificar a sua vertente favorecedora, pela qual o Estado busca facilitar determinadas condutas, reduzindo a tributação, em prol do desenvolvimento e a inclusão social, a partir do incentivo de políticas públicas tributárias na área das novas tecnologias, voltadas para o incentivo da

indústria de *softwares* e *cloud computing*³ destinadas para o desenvolvimento na área de saúde humana, gerenciamento ambiental e agricultura, ou seja, mercados de interesse da maioria das pessoas, de forma a gerar acesso a estes métodos e produtos a uma maior fatia da população.

1 PRINCÍPIO REPUBLICANO E TRIBUTAÇÃO

A Constituição da República Federativa de 1988 (CF/88) estrutura-se em um Estado Democrático de Direito republicano e federativo, de forma que “[...] o Republicanismo como teoria da forma de governo, e seus desdobramentos teóricos, apresenta-se como um processo de remodelagem do Estado Democrático de Direito em construção” (RODRIGUES; FILHO, 2010, p. 28).

O princípio republicano está contido no art. 1º da Constituição Federal, quando prevê que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (CF, 1988). As verdadeira dimensões deste acento devem ser buscadas, não na História dos Povos, mas em nossa própria Carta Magna. É ela que traça o perfil e as peculiaridades da República Brasileira.

Intimamente ligado ao princípio da federação está o princípio republicano, de forma que são os princípios de maior importância na organização jurídico-política brasileira. Por esses princípios, como se disse, são perpassados todos os demais princípios e regras, constitucionais ou infraconstitucionais. O regime republicano é caracterizado modernamente pela divisão do exercício dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, lembra Rodrigues e Filho (2010) que a periodicidade dos mandatos políticos e suas consequentes responsabilidades mandatárias, também, dele são derivadas.

Segundo Carraza, numa República, o Estado longe de ser o senhor dos cidadãos, é o protetor supremo de seus interesses materiais e morais. “Sua existência

³ Segundo Costa (2008) *cloud computing*, ou computação em nuvem (denominações que serão utilizadas como sinônimos ao longo deste artigo) é o modelo pelo qual o acesso aos recursos computacionais contratados pelo usuário ocorre remotamente, via internet, mediante o pagamento de taxa periódica com base no uso ou gratuitamente –, uma realidade que faz parte do cotidiano de todos os usuários da internet, embora a maioria das pessoas não se dê conta disso no seu cotidiano.

não representa um risco para as pessoas, mas um verdadeiro penhor de suas liberdades” (CARRAZA, 2000, p. 66).

Em que pese o princípio republicano não tipificar uma ‘cláusula pétrea’ expressa, continua a ser um dos mais importantes de nosso direito positivo e “[...] eventual proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma republicana de governo poderá ser objeto de deliberação e de aprovação [...]”, segundo Carraza (2000, p. 90).

Como quer que seja, o desrespeito ao princípio republicano pode acarretar a declaração de inconstitucionalidade de todo e qualquer ato emanado do Poder Público (lei, decreto, portaria, ato administrativo etc.) que, de modo efetivo ou potencial, venha a lesá-lo. Ademais, a vulneração deste princípio pode ensejar a decretação de intervenção federal nos Estados-membros (art. 34, VII, “a”, da CF), a propositura, pelo Procurador-Geral da República, de ação interventiva, perante o STF (art. 36, III, da CF) e a caracterização de crime de responsabilidade, caso seja tentada, pelo chefe do Executivo, a mudança, por meio violento, desta forma de governo (art. 85, IV, da CF) (CARRAZA, 2000, p. 93).

E é através do princípio republicano que se busca a garantia de adoção e execução de políticas públicas diminuidoras das desigualdades sociais, isto é, busca de igualdade substancial (RODRIGUES; FILHO, 2010, p. 30).

A respeito de vantagens tributárias fundadas em privilégios estatais concedidos, há que se referir que diante do princípio republicano, é proibida a concessão de vantagens tributárias fundadas em privilégios de pessoas ou categorias de pessoas, pois há que se respeitar o princípio da igualdade, onde todos são iguais perante a lei.

Dessa forma, “[...] os tributos, no Brasil, devem ser instituídos e arrecadados sem se ferir a harmonia entre os direitos do Estado e os direitos de cada um do povo” (CARRAZA, 2000, p.84). O princípio republicano leva a observar o princípio da destinação pública do dinheiro obtido mediante a tributação.

Assim, é fácil se concluir que o princípio republicano leva ao princípio da generalidade da tributação, pelo qual a carga tributária, longe de ser imposta sem qualquer critério, alcança a todos de forma isonômica e justa. Por outro lado, o sacrifício econômico que o contribuinte deve suportar precisa ser igual para todos os que se

acham na mesma situação jurídica, ou seja, precisa atender à igualdade material e não a meramente formal.

O mesmo entendimento acima vale para as isenções tributárias: é vedado às pessoas políticas concedê-las levando em conta, arbitrariamente, a profissão, sexo, o credo religioso, as convicções políticas etc. dos contribuintes. Segundo Carraza, “São os princípios republicanos e da igualdade que, conjugados, proscrevem tais práticas” (2000, p.88).

Não obstante isto, para ser alcançada a justiça tributária é necessário a observância aos direitos fundamentais do contribuinte, como o de ver respeitado o princípio da proporcionalidade, que bane qualquer tributação ditada pela irrazoabilidade ou pelo mero capricho dos operadores jurídicos (CARRAZA, 2000).

O princípio republicano alcança a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, ou seja, todas as pessoas políticas existentes no Estado Brasileiro. Logo, as pessoas políticas, obrigadas que são a adotar o princípio republicano, precisam, ao exercitarem suas competências tributárias devem ter como norte a consecução do ‘interesse público primário’ (CARRAZA, 2000, p. 90).

Dessa forma “[...] a República reconhece a todas as pessoas o direito de só serem tributadas em função do superior interesse do Estado. Os tributos só podem ser criados e exigidos por razões públicas. Em conseqüência, o dinheiro obtido com a tributação deve ter destinação pública” (CARRAZA, 2000, p. 95).

Nesse sentido, o princípio republicano garante que a competência tributária é conferida às pessoas políticas, em última análise, pelo povo, que é o detentor por excelência de todas as competências e de todas as formas de poder.

Como salientando por Carraza:

A finalidade, da República é garantir a liberdade, e ela pode ser melhor protegida pelo autogoverno dos cidadãos, *self-government*, possibilitando ao Estado realizar o bem-comum da população. Somente quando todos participarem das decisões políticas é que se pode assegurar o livre-arbítrio e a autodeterminação. Uma sociedade em que o povo não participa das escolhas efetuadas pelos órgãos estatais não pode garantir os direitos de seus membros e, portanto, é uma sociedade onde imperam a dominação, o arbítrio e o medo. (CARRAZA, 2000, p. 75)

Há teorias recentes que defendem que, quando é democratizado o acesso do povo aos cargos públicos e ele colabora na determinação das medidas

governamentais, no centro do processo democrático, forma-se um ciclo positivo de expansão do nível educacional, de forma que a coletividade passa a se sentir responsável pelos atos políticos tomados. O processo educativo ultrapassa os limites da cidadania, solidificando a própria cultura social. O autogoverno dos cidadãos, que enseja a participação da população na determinação das atividades estatais, desempenha ainda uma função educativa na visão de Carraza (2000, p. 78).

A participação ativa dos cidadãos na organização política se mostra, acima de tudo, como antídoto contra a despolitização da vida social, fazendo com que as escolhas efetivadas sejam tomadas no espaço público, retornando os cidadãos ao papel de protagonista do regime democrático de governo.

2 AS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO EM RELAÇÃO AO PROCESSO ECONÔMICO

Eros Grau (2010) aborda com propriedade as questões que versam sobre a ordem econômica na Constituição Federal, demonstrando que o sistema jurídico funciona como indutor do desenvolvimento econômico e social, onde se inserem as formas de intervenção estatal. Nesse sentido se verifica que:

A contemplação, nas nossas Constituições, de um conjunto de normas compreensivo de uma 'ordem econômica', ainda que como tal não formalmente referido, é expressiva de marcante transformação que afeta o direito, operada no momento em que deixa meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas (no que, de resto, opera-se o esforço da função de legitimação do poder). (GRAU, 2010, p. 13)

Importante mencionar que, enquanto o direito tributário se ocupa do estudo dos tributos, da disciplina jurídica tributária e das limitações constitucionais ao poder de tributar; o direito econômico preocupa-se com a análise das políticas públicas e não da tributação. E é pela extrafiscalidade que o Estado demonstra sua capacidade de exercer políticas tributárias com efeitos de política econômica geral, o que evidencia a interdisciplinaridade das duas disciplinas. Como se demonstrará ao longo deste estudo, é pela indução que o Estado intervém no domínio econômico, em um ou outro sentido, estimulando ou desestimulando certas atividades, através de uma política pública tributária econômica (AGUILLAR, 2006).

Segundo Grau, há três modalidades de intervenção estatal, denominando-as de intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução. Aduz que toda atuação estatal é expressiva de um ato de intervenção, traduzida no atuar além da esfera do público, ou seja, na esfera do privado (atuação na área de outrem). Faz distinção entre intervenção e atuação estatal, ao referir que a primeira indica atuação estatal em área de titularidade do setor privado, enquanto atuação tem por significado ação do Estado tanto na área de titularidade própria quanto em área de titularidade do setor privado. Intervenção conota atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito; atuação estatal, ação do Estado no campo da atividade econômica em sentido amplo (GRAU, 2010, p. 91).

Adentrando na questão do vocábulo do instituto da intervenção, frisa Grau (2010, p. 146-148) que, para referir atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito (domínio econômico), pode-se utilizar a classificação de três modalidades de intervenção: por absorção, por direção, e por indução. No primeiro, o Estado intervém no domínio econômico, no campo da atividade econômica em sentido estrito, desenvolvendo ação como agente econômico. Na modalidade de absorção, o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, agindo em regime de monopólio. Na modalidade de participação, o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, atuando no regime de competição com empresas privadas que exercitam suas atividades no mesmo setor.

No segundo e terceiro casos, o Estado intervirá sobre o domínio econômico, sobre o campo da atividade econômica em sentido estrito, desenvolvendo ação como regulador dessa atividade.

Por fim, adentra a discussão acerca do Direito Econômico, salientando que pensar o mesmo “[...] é pensar o Direito como um nível do todo social como mediação específica e necessária das relações econômicas. Pensar Direito Econômico é optar pela adoção de um modelo de interpretação essencialmente teleológica, funcional, que instrumentará toda a interpretação jurídica, no sentido de que conforma a interpretação de todo o Direito” (GRAU, 2010, p. 150).

Direito Econômico é o ramo do Direito, segundo Peluso Albino de Souza, composto por um conjunto de normas de conteúdo econômico e que tem por objeto regulamentar as medidas de política econômica referentes às relações e interesses individuais e coletivos, harmonizando-as, pelo princípio da economicidade (Souza, In GRAU, 2010, p. 152).

Resta dizer que a ação do Estado sobre o domínio econômico não poderá deixar de observar os fundamentos do art. 170 da CF, e deverá pautar-se nos princípios e objetivos fixados no texto constitucional. Embora referidos princípios e objetivos sejam dotados de elevado grau de abstração e generalidade, o que dificulta o controle finalístico da medida interventiva, constituem pilares basilares a subsidiar o intérprete.

Nesse sentido, a desoneração fiscal se desvenda um instrumento de intervenção indutora do Estado, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico, respeitadas as molduras traçadas pela Constituição.

3 INCENTIVOS FISCAIS E PACTO FEDERATIVO

Ademais, no que concerne à concessão de incentivos fiscais, a despeito de se tratar de prática fundamental na busca da ordem econômica normativa, não pode ocorrer à margem dos limites impostos pelo próprio federalismo adotado pelo Estado brasileiro.

Tem sido comum, na prática brasileira, a concessão de incentivos fiscais em nítida violação ao pacto federativo, configurando a chamada guerra fiscal brasileira. Muitas das unidades federativas, para atraírem investimentos para os seus territórios, acabam pondo em risco a unidade do Estado brasileiro. Estados e Municípios, não obstante tenham a denominada competência para legislarem sobre seus tributos, detendo também o atributo da autonomia, porém não podem se sobrepor aos interesses nacionais, instituindo políticas contrárias à harmonia do Estado brasileiro. Portanto, a outorga de incentivos fiscais deve observar rigorosamente os critérios estabelecidos na ordem jurídica como forma de proteger-se a Federação.

No caso dos Estados e do Distrito Federal, a concessão de incentivos fiscais não se pode dar unilateralmente. Devem, para não desrespeitarem o sistema constitucional, ser previamente aprovados em deliberações no Conselho Nacional de Política

Fazendária - CONFAZ, que é composto por representantes dos Estados, do Distrito Federal e um membro da União Federal (CONFAZ, 2014).

Em muitos processos judiciais, o posicionamento do Poder Judiciário brasileiro, tem sido no sentido de declarar inconstitucional qualquer lei estadual ou distrital que conceda incentivos fiscais sem a devida deliberação e aprovação no CONFAZ, afastando-se as práticas inseridas no conceito de guerra fiscal.

Ainda sobre o assunto, é de se destacar a grande relevância das Resoluções do Senado Federal e das Leis Complementares, conforme prescreve o texto constitucional em seus arts. 155, IV e V, e 146, com a finalidade de se manter a unidade nacional, evitando-se a adoção de múltiplas políticas fiscais contraditórias e que apenas prejudiquem a busca da ordem econômica normativa.

No plano dos Estados e Municípios, cada um desses entes federados podem deliberar a respeito de suas competências tributárias, inclusive prevendo benefícios fiscais, dentro dos limites constitucionais estabelecidos e devidamente observados para evitar a guerra fiscal.

Acrescente-se a isto, no âmbito das limitações das normas tributárias que instituem incentivos fiscais com finalidades reguladoras e nítido mecanismo de controle da unidade nacional, tem-se a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina limitações na concessão ou ampliação de incentivos fiscais.

Ademias, interessante verificar a existência de interesse público nas concessões de incentivos a empresas de fins lucrativos como estratégia de desenvolvimento econômico. Nesse viés, há questionamentos a respeito dos incentivos concedidos pelo poder público às empresas privadas conseguirem atingir, efetivamente, sua principal finalidade que é a desenvolvimento econômico no espaço local.

Nessa linha de raciocínio, vale registrar que a concessão de benefícios deve ser feita com fundamento numa norma jurídica, ou seja na Constituição ou na lei *lato sensu*, apresentando, assim, dirigismo estatal e intervenção do Estado na economia. Pois, o Estado utiliza sua força para determinar os rumos que a economia privada deve tomar (TRAMONTIN, 2002).

Para melhor esclarecimento acerca da definição de incentivos, “[...] os incentivos fiscais são, antes de tudo, técnicas utilizadas pelo Estado para a realização de determinados objetivos. O sistema de incentivos corresponde a um processo pelo qual o Estado propulsiona ou desestimula determinadas atividades econômicas” (TRAMONTIN, 2002, p.110).

Ainda, de acordo com Tramontin (2002, p. 110), ao comentar o art. 151 da CF “[...] incentivo fiscal é a medida imposta pelo Poder Executivo, com base constitucional, que exclui total ou parcial ou parcial o crédito tributário de que é detentor o poder central em prol do desenvolvimento de região ou de setor de atividade do contribuinte”.

Em conceder incentivos fiscais o Estado quebra a uniformidade do imposto e exonera o contribuinte de recolhê-lo, objetivando a expansão econômica de certa região ou de certa atividade econômica desenvolvida pelo particular.

É através dos incentivos que o poder público procura alcançar três grandes objetivos: a) estabelecer um modelo de desenvolvimento nacional visando ao fortalecimento da economia, o que significa em desenvolvimento, pois formam um sistema de princípios sem cogitar isoladamente de regiões ou atividades econômicas; b) estabelecer um modelo de desenvolvimento regional com os propósitos de integração nacional e recuperação econômica regional. Este segundo visa à integração econômica e a unificação de padrões socioeconômicos em diferentes espaços territoriais. Trata-se de normas com o propósito de disciplinar as desigualdades regionais, sendo que não devem visar apenas o desenvolvimento em si, mas buscar o equilíbrio das diferentes regiões; c) estabelecer uma política de desenvolvimento setorial, em face de algumas peculiaridades que justificam o tratamento especial para alguns setores básicos da economia. Este se refere a setores específicos de atividades econômicas. Cuida-se de normas que criam programas de desenvolvimento restrito a algumas áreas da economia, como a agricultura, pesca, turismo, indústria etc. (TRAMONTIN, 2002, p. 111)

Segundo o autor (p.112) é preciso ter cuidado sobre a forma de concessões para que tais incentivos não prejudiquem outros setores não incentivados. Afirmando que sempre deverá haver a indicação dos beneficiários, a finalidade da concessão, as condições para fruição, o prazo da vigência e o montante dos benefícios concedidos;

sendo indispensável a fiscalização do Poder Público para aferir a recuperação econômica regional ou setorial, bem como o fortalecimento da economia nacional.

O Estado deve ter cuidado na concessão de incentivos fiscais com relação à observância de previsão legal no texto constitucional/lei em suas concessões, bem como a forma de concessão não deve conter vício que macule o ato administrativo.

Segundo Tramontin (2002), os incentivos admitidos pela CF devem observância, em especial, aos princípios constitucionais do art.1º, I - dignidade da pessoa humana e IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além de outros como o inciso II, do art. 1º - Cidadania, o art. 3º, II - garantir o desenvolvimento nacional, III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Sendo assim, afirma Tramontin (2002) qualquer ação governamental que resulte em desenvolvimento nacional, regional ou setorial, desde que realizada em conformidade com o ordenamento jurídico contribuirá para a promoção da dignidade humana e valores sociais do trabalho, além de contribuir para a redução das desigualdades e exclusão social.

Vale ressaltar que a permissão contém limites nos próprios comandos constitucionais. Basta verificar as expressões “incentivos regionais” no art. 43 e “entre as diferentes regiões do país” no art.151 e a proibição de “tratamento desigual entre os contribuintes que se encontrem em situação equivalente” no art.150, III CF. Assim compreende-se que o administrador público somente pode conceder incentivos a empresas privadas, visando: a) desenvolvimento nacional como um todo, ou que b) se enquadrem num âmbito regional que necessite de desenvolvimento socioeconômico, ou ainda c) de um setor da atividade econômica que precise de benefícios para se desenvolver ou que esteja enfrentando certa depressão econômica (TRAMONTIN, 2002, p. 115).

As concessões devem objetivar a eliminação de desequilíbrios de desenvolvimento existente entre diferentes regiões do país ou incentivar determinados setores em que o país tem interesse particular. Sendo assim, segundo o autor (2002) a instalação de uma empresa em determinado Município ou Estado contribui para o desenvolvimento local, notadamente pela geração de tributos e empregos. Visto que, a geração de empregos e desenvolvimento representa promoção de dignidade da pessoa

humana, erradica a pobreza e a marginalização e diminui as diferenças sociais e justiça social.

Outro ponto que merece destaque é que a concessão de incentivos deve ter sempre como elemento norteador os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos previstos no art. 37 da CF, bem como a razoabilidade, economicidade, proporcionalidade, finalidade, isenção tributária e igualdade para que os atos administrativos não apresentem vícios. Além de outras previsões contidas no ordenamento infraconstitucional voltadas para políticas públicas tributárias de indução ao desenvolvimento e inclusão social.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL VOLTADAS PARA A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Passa-se ao estudo das políticas públicas tributárias de indução ao desenvolvimento e inclusão social.

Para tanto, será preciso conhecer as formas de tributação existentes, a fiscal e a extrafiscal, e desta, a repressora e a favorecedora, o que será primordial para o entendimento das políticas públicas tributárias de indução ao desenvolvimento e inclusão social (LANGARO, 2011, p. 56).

A respeito da classificação de tributo, há uma certa uniformidade na classificação, de forma que se utilizará aqui o conceito trazido por Machado, para o qual o tributo pode ser: “[...] a) Fiscal, quando seu principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado. b) Extrafiscal quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros [...]” (MACHADO, 2002, p. 68).

Em resumo se verifica que a função fiscal visa à arrecadação de recursos aos cofres públicos, enquanto a função extrafiscal se materializa em verdadeira política pública de ingerência no meio econômico e social, que pode levar ao agravamento dos tributos em decorrência do fim almejado, mas que deve sempre estar de acordo com a realização dos direitos fundamentais do ser humano, com a dignidade humana.

Porém, ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro se fundamenta sob a dignidade da pessoa humana, não se preocupa apenas com os interesses individuais e

coletivos, mas também com os sociais, não obstante, neste último aspecto, ter deixado um campo mais aberto, sem definir a qual das esferas públicas compete regulá-los (LANGARO, 2011, 59).

Necessário que o Estado, enquanto garantidor de alguns direitos e promotor de tantos outros, deve se valer de políticas públicas objetivas, o que pode ser dar por meio de ações ou até de outras formas de incentivos. “O ente público necessita de receita para realizar suas ações, a qual é obtida através da tributação, também chamada de política fiscal ou arrecadatória. Esta serve para o Estado se sustentar, mantendo todo o seu aparato, que envolve os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e também promover ações políticas, econômicas e sociais” (LANGARO, p. 60).

Não obstante isto, ao lado da política arrecadatória deve estar a política tributária, que não podem se confundir. A política tributária deve ter por finalidade a coordenação fiscal entre as finalidades política, jurídica e administrativa dos governos, norteando a distribuição de recursos, buscando o desenvolvimento econômico, promovendo o pleno emprego, atendendo às finalidades sociais, combatendo a inflação, garantindo o equilíbrio do balanço dos pagamentos internacionais, enfim, uma justiça fiscal (MARTINS, 2006).

Logo, é através da política de justiça fiscal que o Estado arrecada dinheiro para satisfazer os seus interesses, sem poder deixar de lado a satisfação dos interesses dos cidadãos, sejam esses interesses individuais, coletivos ou sociais.

Infelizmente, no Brasil, a política arrecadatória e a tributária, apesar de encontrarem limites a serem observados nos termos da CF, têm sido usadas com um caráter meramente impositivo de arrecadação de recursos para os cofres públicos, e a qualquer custo, sem se preocupar com os direitos do cidadão contribuinte.

Isso, de certa forma, apenas revela a falta de uma política tributária adequada, capaz de respeitar os ditames da CF e os direitos do contribuinte, que também se revelam em deveres do Estado para com eles, e assegurem um mínimo de retorno adequado e suficiente à satisfação das necessidades da população. Este aspecto, portanto, necessita de uma reforma que mire a legitimação da tributação, conforme Ichiara:

A verdadeira reforma tributária deve ser boa para o Fisco, para o contribuinte e para os consumidores, enfim, para o povo em geral e para o Brasil. É

necessário em última análise não só a legalidade ou a constitucionalidade na instituição e arrecadação de tributos, mas sobretudo é preciso a legitimação da arrecadação tributária. Esta legitimação só será possível se a tributação for eficiente no sentido da realização da justiça fiscal, respeitando a isonomia e a capacidade contributiva como vetores fundamentais. Não é só isso: necessária a transparência na aplicação dos recursos arrecadados no sentido de que tanto os contribuintes e o povo saibam que existe retorno dos recursos em forma de serviços públicos e obras. (ICHIHARA, In MARTINS, 2006, p. 171)

A fim de estimular o desenvolvimento e a inclusão social, o Estado pratica incentivos no campo tributário, como a diminuição da carga tributária (alíquota-zero e deduções) e até a isenção, que é exceção à regra jurídica de tributação através de lei (a imunidade é a exceção à regra jurídica de tributação através da CF) (RODRIGUES; FREITAS, 2009).

Políticas públicas de desenvolvimento e de inclusão social são urgentes no Brasil capitalista que possui sua função social prevista na Constituição.

Necessário frisar que políticas públicas podem ocorrer sem a guerra fiscal presente no cotidiano do país, onde há a migração de empregos e, e sua faceta oposta, o aumento do desemprego, financiado pelo Estado, uma vez que cada empresa, ao se deslocar territorialmente em busca de incentivo fiscal, melhora sua planta industrial e a automatiza, necessitando de menor mão de obra.

Nesse cenário há que se distinguir a extrafiscalidade repressora, forte na elevada carga tributária sobre alguns produtos e atividades para reprimir estas condutas, quando a intenção do Estado não é a de propriamente proibi-las. Já a extrafiscalidade favorecedora é usada como um meio de indução ao desenvolvimento econômico e social para estimular e favorecer o exercício de algumas atividades (LANGARO, 2011, p 65)

O foco do presente trabalho visa a fiscalidade na sua vertente de extrafiscalidade tributária favorecedora, cuja função é eminentemente de uma norma tributária indutora de benefícios, já que diminui a carga tributária em determinada situação.

Por fim há que se referir que com essas normas tributárias, também entendidas como meio de condicionamento dos comportamentos, ou seja indutoras de caráter extrafiscal o Estado acaba intervindo na ordem econômica, facilitando o exercício de alguma atividade e obtendo consequências sociais, o que se buscará, também no campo das inovações tecnológicas.

E é neste cenário que se insere os produtos das inovações tecnológicas, dando um destaque neste estudo, em especial, aos *softwares* e à *cloud computing*, que têm participação ativa na revolução da informação e dinamizando, em diversos aspectos, a vida dos seres humanos e da relação destes com a natureza.

Esse conjunto variado de habilidades tecnológicas é capaz de originar uma ampla gama de produtos e a maioria das aplicações comerciais dele reflete, principalmente, em três mercados: cuidados de saúde humana, gerenciamento ambiental e agricultura, ou seja, mercados de interesse da maioria das pessoas (KREUZER; MASSEY, 2002).

O incentivo estatal através de políticas públicas na área das novas tecnologias, voltadas para o incentivo da indústria de *softwares* e *cloud computing* destinadas para o desenvolvimento de fontes novas e limpas de energia reciclável, novos métodos de detectar e tratar contaminações ambientais, desenvolver novos produtos e processos menos danosos ao ambiente, à saúde humana, e também na área da educação, podem contribuir para a inclusão social à medida que possibilitam o desenvolvimento da indústria nacional nestes setores, de forma a gerar acesso a estes métodos e produtos a uma maior fatia da população.

Tendo em vista as várias vantagens decorrentes da utilização de *softwares* e da *nuvem* para o maior e mais rápido desenvolvimento dos setores tecnológicos é importante que o Brasil invista em ações voltadas para o incentivo econômica e social barateando o custo desses produtos e serviços, de forma a garantir que uma maior fatia da população brasileira também tenha acesso aos produtos das inovações tecnológicas.

Assim, políticas públicas tributárias de incentivo às novas tecnologias em conjunto com o governo, a indústria e a universidade é fundamental para a inovação tecnológica de um país. Para países em desenvolvimento, por exemplo, investir nessa estrutura de três esferas faz com que eles passem a ter condições de empregar tecnologias inovadoras ao invés de depender da absorção de inovação gerada em países industrializados (PORTO, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como principal escopo o estudo do princípio republicano como garantidor ao papel de protagonista do regime democrático de governo aos cidadãos, pois em decorrência dele a competência tributária é conferida às pessoas políticas, o que significa dizer, em última análise, ao povo, que é o detentor por excelência de todas as competências e de todas as formas de poder.

Verificou-se que as competências tributárias estão devidamente distribuídas na Constituição, a qual outorga aos entes federados atribuições para instituição dos tributos nela previstos, obedecendo aos seus ditames e às leis gerais em matéria tributária.

A ordem econômica na Constituição Federal, demonstra que o sistema jurídico funciona como indutor do desenvolvimento econômico e social, onde se inserem as formas de intervenção estatal. Porém, a solução do problema também ensejou a análise das políticas tributárias do Estado brasileiro, e conseqüentemente das formas de tributação, a fiscal e a extrafiscal.

A compreensão da ordem econômica, extrafiscalidade e políticas públicas se mostraram essenciais para o debate proposto.

No que concerne à extrafiscalidade, verificou-se que a sua vertente favorecedora, pela qual o Estado busca facilitar determinadas condutas, reduzindo a tributação, resulta, na maior parte das vezes, em promover o desenvolvimento e a inclusão social, a partir do incentivo ao exercício de algumas atividades em especial na área econômica.

Em relação às políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social, verificou-se que são um instrumento do Estado na busca do bem comum, por isso, o Estado precisa planejá-las, valendo-se, inclusive, para a sua implementação, da participação da sociedade civil, a qual é convidada a se engajar, através de incentivos, sobretudo na área econômica, pela tributação extrafiscal favorecedora.

O incentivo estatal através de políticas públicas tributárias na área das novas tecnologias, voltadas para o incentivo da indústria de *softwares* e *cloud computing* destinadas para o desenvolvimento na área de saúde humana, gerenciamento ambiental e agricultura, ou seja, mercados de interesse da maioria das pessoas, podem contribuir para a inclusão social à medida que possibilitam o desenvolvimento da indústria nacional nestes setores, de forma a gerar acesso a estes métodos e produtos a uma maior fatia da população.

Nesse sentido, políticas públicas de desenvolvimento e de inclusão social são urgentes no Brasil capitalista que possui sua função social prevista na Constituição, de forma a evitar, também, a guerra fiscal entre os entes federados.

REFERENCIAS

AGRA, Walber de Moura. Republicanismo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

AGUILLAR, Fernando Herren. Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional. São Paulo: Atlas, 2006.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CONFAZ. Composição. Disponível em <http://www.sefa.pa.gov.br/site/institucional/eventos/confaz/composicao.htm>. Acesso em 20 jun 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em 20 jun 2014.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica). 14ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

KREUZER, H.; MASSEY, A. Engenharia genética e biotecnologia. Porto Alegre: Artmed, 2002.

LANGARO, Maurício Nedeff. *A lei do Simples Nacional como política indutora do desenvolvimento e inclusão social no Estado Federal Brasileiro: uma leitura a partir do princípio da proporcionalidade*. 2011. 163 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS, Ives Granda da Silva. Princípio da eficiência em matéria tributária. In: MARTINS, Ives Granda da Silva (coord.). Princípio da eficiência em matéria tributária.

Conferencista inaugural José Carlos Moreira Alves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PORTO, G. S. A decisão empresarial de desenvolvimento por meio da cooperação empresa-universidade. 2000. Tese (Doutorado em Administração)–Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2000.

RODRIGUES, Hugo Thamir; FILHO, Eloi Cesar Daneli. *República e tributação na constituição federal de 1988*. In: Rodrigues, Hugo Thamir; Pilau Sobrinho, Liton Lanes. (Org.). *Constituição e política na atualidade*. 1ed.Porto Alegre: , 2010, v. 1, p. 27-48.

_____; FREITAS, Daniel Dottes de. Cooperativismo interinstitucional público: uma proposta de gestão pública tributária para superação da guerra fiscal em busca do desenvolvimento. In: LEAL, Rogério Gesta e REIS, Jorge Renato (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009, tomo 9.

TRAMONTIN, Odair. Incentivos públicos a empresas privadas & guerra fiscal. Curitiba: Juruá, 2002.