XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

FABIANO PIRES CASTAGNA

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabiano Pires Castagna; Maria De Fatima Ribeiro; Raymundo Juliano Feitosa.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-635-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Prefaciamos os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I, pelos quais ficamos responsáveis pela coordenação por ocasião do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC.

A exemplo dos Encontros anteriores, virtuais ou presenciais, o Direito Financeiro e o Tributário permanecem com grande relevância e destaque no cenário jurídico e da produção científica nacionais, fato este comprovado pela qualidade dos dezessete artigos enviados e dos 13 apresentados na tarde do dia 8 de dezembro de 2022. Organizados em quatro grandes eixos temáticos pelos coordenadores do Grupo de Trabalho, a saber, Eixo 1 (Processos Judicial e Administrativo Tributários), Eixo 2 (Sustentabilidade Ambiental e Tributação), Eixo 3 (Tributação, Direito Digital e Tecnologias) e Eixo 4, apresentaram temáticas de alta densidade e pertinência, sobretudo dado o contexto jurídico e econômico em que se encontra o País, que procura ainda se reerguer da recessão causada pela pandemia e para a qual a tributação, bem como a aplicação dos recursos públicos, detêm fundamental importância, podendo auxiliar na recuperação ou aprofundar ainda mais a crise pela qual passa o Brasil.

O primeiro dos eixos, direcionado para o Processo Tributário e para o Processo Administrativo Tributário, tratou de questões como a modulação de efeitos das decisões do STF e a convivência de norma declarada inconstitucional no ordenamento; o significado de "cancelamento" nas decisões administrativo-tributárias e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.422/DF acerca da não-incidência do Imposto sobre a Renda Pessoa Física sobre os valores percebidos por alimentandos, em que o autor expôs sua visão contrária ao referido posicionamento.

No segundo Eixo percorreu-se temáticas em que se correlacionaram tributação e questões envolvendo sustentabilidade ambiental. Tratou-se do novo marco de saneamento básico nacional, mais especificamente os limites da competência do manejo de resíduos sólidos urbanos pelos Municípios; as isenções tributárias tendo por método a análise econômica do Direito; a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais trazida pela Lei nº 14.119 /2021 e a tributação ambiental a ela relativa; ainda, a aplicação da subsidiariedade estatal – em outras palavras, a defesa de um grau menor de intervenção do Estado na economia – por

meio da concessão de incentivos fiscais a empresas que decidam investir na região do Polígono das Secas nordestino.

No Terceiro Eixo, de extrema atualidade, os autores dos artigos apresentados trouxeram temas muito interessantes, tais como o uso da Inteligência Artificial nos processos de Execução Fiscal visando o melhor e mais eficiente acesso à justiça e resolução dos inúmeros processos dessa ordem espalhados por todo o País e excelente artigo sobre a importância decisiva dos sistemas mundial e nacional de classificação das mercadorias para efeitos de tributação, tendo em vista o desenvolvimento tecnológico e a digitalização da economia como um todo.

O último e não menos importante dos Eixos, que entendemos por bem denominar Princípios Tributários e outros assuntos, versou sobre conteúdos atuais e específicos na tributação nacional e internacional. Apresentou-se artigo em que as teorias de justiça social de John Rawls foram aplicadas à progressividade tributária; outro artigo abordou as desigualdades regionais e econômicas que geram estratificação social no Brasil, problema que a tributação acaba por acirrar; a não-incidência de tributos, em especial o IPTU, sobre Áreas de Preservação Permanente e a natureza jurídica dos emolumentos notariais e registrais como forma de promoção de justiça fiscal.

De tudo que foi escrito e apresentado durante o Grupo de Trabalho em Direito Tributário e Financeiro do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC, é notável perceber que os temas destacaram-se pela originalidade e pela preocupação quanto ao enfrentamento dos problemas atuais e cotidianos vividos pela sociedade brasileira não somente quanto à constituição, cobrança e fiscalização dos tributos, mas quanto à prestação administrativa e jurisdicional de soluções eficazes quando há litígio, bem como a importância crescente de fenômenos contemporâneos que afetam as finanças públicas, a tributação e outras áreas do conhecimento humano, como as novas tecnologias e o meio ambiente.

Os organizadores desta obra registram o cumprimento cordial aos autores que se debruçaram em temáticas cruciais para a sociedade brasileira, tendo sido aprovados em um rigoroso processo de seleção, apresentando-nos tão profícuos debates que se desenvolveram neste Grupo de Trabalho.

Deixamos, ainda, nosso agradecimento especial à Diretoria do CONPEDI, em nome do Professor Orides Mezzaroba, pela confiança depositada nos nomes deste trio de coorganizadores para a condução presencial dos trabalhos do GT.

Aos leitores nosso desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dra. Maria de Fatima Ribeiro (Universidade de Marília)

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa (Universidade Católica de Pernambuco)

Prof. Dr. Fabiano Pires Castagna (Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI)

A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NO ÂMBITO DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO POLÍGONO DAS SECAS

THE POSSIBILITY OF APPLYING THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE SCOPE OF TAX INCENTIVES FOR THE DEVELOPMENT OF THE DROUGHT POLYGON

Wanderley Silva Sampaio Junior

Resumo

Há anos existem discussões sobre o incentivo ao desenvolvimento da região brasileira conhecida como polígono das secas, localizada no árido do Nordeste. Esta região já foi objeto de diversos projetos de leis fiscais que buscam a integração e desenvolvimento urbano local e de seus moradores, que em sua grande maioria possuem pouca ou nenhuma estrutura financeira, moradores de uma região que muito embora possua condições difíceis para a agricultura, pode oferecer espaço e oportunidade de crescimento para industrias e empresas que busquem expansão e redução de custos. Outrossim, verifica-se que a Constituição Federal autoriza a concessão de benefícios fiscais em determinadas situações, o que conjuntamente com o princípio da subsidiariedade, poderá oferecer uma alternativa ao Estado e sua intervenção, na busca pelo incentivo desta região, sem necessariamente ter que direcionar recursos ou amparar diretamente os habitantes do polígono das secas, bastando que exista a possibilidade de transferência de responsabilidade legal para que seja alcançado o objetivo de modo assertivo. O artigo foi construído por intermédio do método hipotético-dedutivo através do falseamento de hipóteses, bem como tratou-se de pesquisa bibliográfica por meio de revisão documental de livros, artigos, legislação e periódicos.

Palavras-chave: Princípio da subsidiariedade, Políticas públicas, Tributação, Incentivos fiscais, Polígono das secas

Abstract/Resumen/Résumé

There have been years of discussions about encouraging the development of the Brazilian region known as the dry season, located in the arid region of Brazil. This region has already been made with several urban law projects that seek local agriculture and its residents, who mostly have little or no financial structure, residents of a region that despite the environmental conditions for, can offer space and growth opportunity for industries and companies seeking expansion and cost reduction. Furthermore, it appears that a federal authorization authorizes the granting of tax benefits in certain areas, which together with the principle of subsidiarity, may offer an alternative to the State and its intervention, in the search for incentives in this region, without having to offer an alternative to the State and its intervention, in the search for incentives in this region or directly support the inhabitants of the polygon, as long as there is the possibility of transferring legal responsibility for the

objective to be assertive. The article was built using the hypothetical-deductive method through the falsification of hypotheses, as well as a bibliographic research through document review of books, articles, legislation and periodicals

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Subsidiarity principle, Public policy, Taxation, Tax breaks, Drought polygon

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo estudar a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade no contexto tributário brasileiro, mais precisamente por meio de políticas públicas, visando o estimulo a determinadas áreas do Brasil que necessitam de intervenção urgente para redução do abismo social, como é o caso do polígono das secas.

Conforme será demonstrado, esta região que se encontra predominantemente no Nordeste brasileiro, há anos é alvo de pautas politicas e projetos de lei que nunca foram implementados. O que se busca é o desenvolvimento local e equalização da população que habita, em sua grande maioria em estado de fome e miséria.

O princípio da subsidiariedade, aliado à isonomia tributária com foco em incentivos fiscais na modalidade de políticas públicas, se revela ferramenta que pode oferecer resultados interessantes para o desenvolvimento local da região em estudo, conferindo ao poder público a faculdade de descentralização de suas atribuições e ainda oferecendo oportunidades à entidades privadas de expansão de seus negócios com redução de custos operacionais em troca de fomento social. Ademais, a adoção de medidas políticas e administrativas na modalidade de incentivos fiscais tem sua previsão estabelecida na constituição e permite a aplicação do princípio da subsidiariedade no direito brasileiro.

Será demonstrado que a região do polígono das secas se revela o local ideal para o início da utilização do princípio da subsidiariedade aliado aos incentivos fiscais. Deste modo, trata-se da hipótese que a gestão de recursos tributários que poderiam ser mal utilizados ou destinados à setores diversos, seriam melhor distribuídos quando direcionados à locais que se encontram em estado de necessidade e que não podem ficar à mercê da administração pública direta.

A metodologia utilizada no presente trabalho foi do método hipotético-dedutivo através do falseamento de hipóteses, bem como a pesquisa de natureza bibliográfica por meio de revisão documental, através de livros, artigos, legislação e periódicos.

O segundo item apresentará o polígono das secas como uma região carente do Nordeste brasileiro, sua delimitação, seus habitantes e suas condições socioeconômicas. Ademais, deverão ser abordados os projetos de leis e planos de governo anteriormente idealizados para o polígono das secas, mas que nunca fruíram devido aos entraves políticos nos quais esbarraram.

Seguindo para o terceiro item, este terá a missão de introduzir os principais pilares que norteiam o princípio da subsidiariedade, estabelecendo o seu contexto histórico e aplicação nas legislações internacionais de modo a demonstrar sua aplicabilidade no contexto brasileiro por meio de seus fundamentos aplicados ao redor do mundo.

O quarto item trará os mecanismos jurídicos previstos em lei para a utilização da tributação pelo governo como forma de intervenção no domínio privado, visando o alcance do interesse público. Neste contexto, será ainda apresentada a possibilidade de utilização do sistema tributário nacional com incentivos fiscais na forma de políticas públicas, possibilitando a descentralização da administração pública com a transferência de responsabilidade social a entidades privadas e em troca, oferecendo benefícios fiscais atrativos.

2 O POLÍGONO DAS SECAS E SUAS NECESSIDADES NO CONTEXTO NACIONAL

Inicialmente, necessário se faz uma compreensão acerca da definição e extensão da região conhecida como polígono das secas. Localizada entre os estados da Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Piauí, a região possui este nome devido aos diversos estados que a compõem e seus baixos índices pluviométricos, além da aridez característica que torna o solo impróprio para o plantio e cultivo agropecuário.

Concentrado mormente no Nordeste e em uma parte do Sudeste, o polígono das secas abrange um total de 1.348 municípios e possui a extensão de 1.108.434,82 km², o que revela possuir enorme potencial de desenvolvimento socioeconômico, além de servir oportunamente como território próprio para o estabelecimento de indústrias e empresas que visem redução de custos e expansão de mercado (SUDENE, 2022).

Ao longo dos anos, a região do polígono das secas vem sendo alvo de discussões políticas e geográficas, uma vez que sequer possui sua delimitação de forma clara e precisa, sobretudo acerca da responsabilidade dos órgãos de combate à seca no Nordeste, não havendo consenso sobre os limites dos responsáveis pela resolução das mazelas, razão pela qual a localidade permanece em constante abandono e sua população à margem da sociedade, vivendo em verdadeiro estado de miséria.

Hugo Mota estabelece a necessidade de desenvolvimento do polígono das secas, defendendo a possibilidade já vista em países ao redor do mundo.

> A questão da seca no Nordeste é bastante conhecida. Diversos segmentos da sociedade demonstram ciência da necessidade de enfrentar esse desafio e até

> indicam soluções para resolvê-lo ou minimizá-los. Países como Estados Unidos ou Israel mostram que é possível enfrentar esse desafio urbanizando e desenvolvendo as regiões, ainda que haja uma baixa disponibilidade hídrica. (MOTA, Hugo. "O que é o Polígono das Secas?"; Brasil Escola, 2022. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-poligono-das-secas.htm. Acesso em 07 de junho de 2022.)

A delimitação do Polígono das Secas fora estabelecida pelo Decreto 63.778 de 1968, e estabelece requisitos para que determinado município seja considerado integrante desta região com as atribuições da SUDENE para tanto. Dentre os requisitos elencados, destacam-se: níveis de chuva, aridez etc. Ademais, é constituída predominantemente de vegetação do tipo caatinga e é marcado pelo solo seco e árido.

Nesse diapasão, existem requisitos que estabelecem a regionalidade do polígono das secas, nas palavras de Adriano Lima Troleis e Bruno Lopes da Silva.

> Apesar de possuir uma forte conotação climática, a delimitação territorial do "Polígono das Secas", deve se levar em consideração outros critérios. Segundo o Ministério da Integração Nacional (2005) é necessário que sejam considerados o Índice de aridez; o Risco de ocorrência de secas; as Unidades geossistêmicas existentes no Semiárido; o Domínio de pluviosidade de até 800 mm; e o Déficit hídrico. Apesar de utilizar critérios naturais, essa delimitação possui uma natureza política, justamente pelo fato de estar baseada em uma Lei e em um conjunto de decretos. (TROLEIS; SILVA, 2018, p. 29)

Historicamente, o Polígono das Secas possui a característica de repulsão dos seus habitantes para os grandes centros econômicos e metrópoles, que se deslocam em busca de dignidade e melhoria socioeconômica, como é o caso do movimento dos retirantes, durante o século XX. O que se verifica é um verdadeiro abandono da região devido a falta de políticas públicas e investimento em saneamento básico, saúde e educação, bem como de incentivos efetivos ao desenvolvimento da região e de sua população.

O que se pretende estudar é a possibilidade de implementação de mecanismos jurídicos que viabilizem a redução da desigualdade social incidentes na região objeto de estudo, como é o caso de alocação de recursos especificamente para a finalidade de desenvolvimento social, mesmo que durante um período, mas que possa oferecer à população alternativa à fome e ao estado de miserabilidade. (CAVALCANTE, 2018, p 60)

O Polígono das Secas, conforme já anteriormente comentado, é alvo de diversos projetos de leis que objetivam o seu desenvolvimento. Dentre estes projetos, destacam-se as propostas de destinação de recursos especiais e instituição de isenção tributária para as produções regionais, instituindo "Zonas Francas", conforme se extrai do texto da PEC 18/2011, que visa a alteração do art. 40 da ADCT, criando o que viria a ser conhecida como Zona Franca do Semiárido Nordestino.

Por outro lado, mesmo existindo diversas propostas e intenções de criação de legislações que visem incentivar o desenvolvimento da região, nenhum destes projetos

jamais avançou, haja vista a problemática estrutural que permeia o Brasil. O principal fator que contribui para a permanência desta situação é a falta de interesse político e supremacia do interesse público, que impedem a viabilização de medidas efetivas, visando prover à região uma nova perspectiva, além de ajudar no desenvolvimento do país como um todo.

Para Luiz Ricardo Cavalcante, a realidade é muito distante do texto legal.

> A ausência de uma maior coordenação pode ser atribuída a uma espécie de "desbalanceamento" já apontado na análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) publicada em 2011 (Brasil, 2011). Com efeito, instrumentos específicos – como o FNO, o FNE, o FCO e a ZFM – têm previsão constitucional, ao passo que superintendências de desenvolvimento regional – que, em tese, teriam um caráter mais estruturante – têm apenas previsão legal. A eventual coordenação dos instrumentos, por sua vez, seria feita pela PNDR, editada por decreto. Dessa forma, na ausência de uma coordenação hierarquicamente superior aos instrumentos de política de desenvolvimento regional, é provável que sua abrangência geográfica assuma contornos cada vez mais distantes dos indicadores econômicos e sociais que originalmente os justificam. (CAVALCANTE, 2018, p. 22)

Na atual conjuntura da legislação brasileira, a aplicabilidade destes projetos de lei são cada vez mais distantes, haja vista a impossibilidade de descentralização do poder público para o alcance dos incentivos que poderiam desenvolver o Polígono das Secas, sendo reservado somente à administração pública a definição do interesse público. É neste contexto que cabe observar a possibilidade aplicação de princípios constitucionais como é o caso da isonomia tributária, que objetiva a equalização de localidades brasileira a tentar prover o mínimo de igualdade (MACHADO, 2001, p.56).

Se faz necessário ainda, para além da aplicação de princípios constitucionais, a aplicação do princípio da subsidiariedade, que possibilitará a aplicação de mecanismos jurídicos e econômicos em prol da população. Neste sentido, o objetivo é de permitir que particulares utilizem de subsídios públicos para alcançar determinados resultados, a exemplo do caso de desenvolvimento do polígono das secas e de sua população.

Por este caminho é que se passa ao estudo do princípio da subsidiariedade além dos princípios constitucionais, sendo definido o seu conceito, histórico, bases e aplicabilidade ao redor do mundo. Cuidando de tratar da possibilidade de compreensão e aprofundamento deste assunto com o objetivo de aplicação no contexto tributário brasileiro, conforme será visto mais adiante.

3 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E SEUS FUNDAMENTOS

A idealização do que veio a ser conhecido como princípio da subsidiariedade surgiu no início do século XX, tendo suas primeiras ideias difundidas pelo Papa Pio XI,

dispostas na encíclica *Quadragesimo Anno*, publicada em homenagem aos 40 anos da encíclica escrita pelo Papa Leão XIII, em 1891, sob o título *Rerum Novarum*. O objetivo principal seria justamente trazer novos conceitos e diretrizes a serem difundidos pela igreja católica.

O papel das encíclicas publicadas pelo Vaticano era justamente demonstrar sua posição com relação às mazelas sociais, políticas, econômicas e religiosas, como uma fonte de reflexão e direção para os seus leitores diante do contexto das ações provocadas pelo Estado na condução da sociedade (CAVALCANTI, 2015, p. 30). O que se buscou apresentar nesta última, foi a necessidade de uma descentralização do estado intervencionista, latente no contexto histórico, atuando não como superior às entidades privadas, mas sim como seus iguais, reconhecendo a primazia da sociedade particular, defendendo a iniciativa privada e o direito à propriedade.

Um ponto de destaque para a compreensão do princípio sob análise, é que ao apresentar as ideias norteadoras da subsidiariedade, a Igreja Católica acabou introduzindo também o que viria a ser conhecido como o princípio da solidariedade. Por seu turno, o princípio da solidariedade tem como objetivo a busca pela justiça social nos moldes dos ideais aristotélicos, principalmente na atuação dos indivíduos em busca de ajuda mútua como resultado.

Neste ponto, cabe destacar que o fundamento da solidariedade, em nada tem a ver com a figura de um Estado que se revela assistencialista, tampouco omisso diante das atividades sociais do setor privado, mas sim pautado no balizamento entre a solidariedade e a descentralização pela vinculação da atividade estatal, participando solidaria e subsidiariamente nas necessidades que a sociedade apresente, quando sua participação for intrinsecamente necessária (CAVALCANTI, 2015, p. 32).

Para José Alfredo de Oliveira Baracho, existem dois aspectos que devem ser delineados para a compreensão do princípio da subsidiariedade na etimologia de sua constituição, quais sejam, a suplementariedade e a complementariedade, que consistem na aplicação deste princípio na sociedade.

> A suplementariedade é o que se acrescenta, entende-se que ela representa a questão subsidiária, destinada suplementariamente a desempatar os concorrentes. A complementariedade explica, de maneira ampla, a utilização feita em direito, da noção de subsidiariedade. As organizações são o fruto dos compromissos de exigências diferentes, desde que a pluralidade de direitos aplicáveis são resultados de reivindicações opostas. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira, 1995, p. 42)

E conclui sua explicação.

> De um lado está o poder público, cuja própria existência e um fato incontornável, qualquer que seja a teoria que pretenda explicá-lo. De outro lado, estão as pessoas privadas, que em uma democracia, que admite que elas

> possam, debaixo de certas reservas, agir livremente em todos os domínios. O direito público explica a intensidade de suas regras, ao passo que o direito privado aparece como complementar um do outro. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira, 1995, p. 43)

É de se notar que a subsidiariedade, inicialmente reconhecida como um direito canônico pela igreja católica, passou a confirmar a necessidade de atribuição do exercício de funções à coletividade. Observa-se que o objetivo seria o de Possibilitar o desenvolvimento de tais atribuições sem que houvesse interferência da administração pública, conferindo empoderamento à coletividade no sentido de uma atuação perante o poder público de forma equilibrada e regida pela subsidiariedade do Estado (BARACHO,1995, p. 44).

Conforme se extrai das lições de Thais Novaes Cavalcanti (2015, p. 43-44), é necessário que exista a descentralização do poder entre o Estado e o particular, de modo que possa ser estabelecida a autonomia deste. O indivíduo deve ser capaz de desenvolver suas habilidades de modo independente até o limite da necessidade, momento no qual o Estado poderá intervir para subsidiar, dar suporte. Portanto, é de se notar que a ideia principal que delineia a subsidiariedade é bastante complexa, advindo de experiências desenvolvidas ao longo da história, objetivando de modo latente e irrenunciável, a liberdade.

Para que a subsidiariedade chegasse ao ponto de ser compreendida como um princípio, necessário se faz a compreensão da importância dos princípios na sociedade e sobretudo sua função para o direito como é conhecido. Neste diapasão, José Oliveira Baracho (1995, p.34), leciona acerca da complexidade da definição dos princípios.

> A definição de princípios não é fácil, apesar das alusões que são feitas à deia ou noção do que é princípio. Muitas são as indicações sem que haja definição do que é princípio. Alguns princípios são, incontestavelmente, reconhecidos, enquanto tais, por todos. Outros não são enunciados formalmente como princípios por certos doutrinadores, pelo que o universo dos princípios não cessa de evoluir e crescer. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. 1995, p. 34)

A conclusão do que pode ser entendido como princípio para o direito contemporâneo deve ser limitada à necessidade de aplicação de regras jurídicas ao contexto social, que podem oferecer um direcionador de comportamento para estabelecer as fronteiras e limites do Direito, podendo ser explicito (positivado) ou não. Assim sendo, um princípio nunca poderá ser restringido à simplesmente verdadeiro ou falso, mas sim, à sua verificação acerca da sua vigência ou não, aplicabilidade ou não, diante do caso que está sendo analisado. (GRAU, 2006, p. 20)

Diante deste contexto, cabe a necessidade de estabelecimento do princípio da subsidiariedade não como um princípio meramente do direito administrativo, mas sim de pertencimento à Carta Magna, de âmbito constitucional que deve reger e limitar os

principais atos do Estado, cabendo esta regência de forma latente e permeada nos diversos âmbitos das políticas socioeconômicas. Conforme se depreende das lições de De Plácido e Silva (2006, p. 995), necessário se faz compreender que o princípio da subsidiariedade é intrínseco ao respeito da liberdade individual e iniciativa privada em prol da balança isonômica entre o público e o particular, de modo que a atuação da administração pública se revele legítima no sentido de subsidiar à população na medida em que suas necessidades sociais e o interesse público não possa ser alcançado de maneira autônoma.

Para além desta compreensão, a utilização do princípio da subsidiariedade é extremamente necessário para que exista harmonia entre o social e a política na justa medida em que delimita a função da sociedade e do poder público na forma de autoridade. Sendo assim, necessário se faz estabelecer os devidos limites de ação na esfera privada, como um regulador governamental, que pode inclusive reduzir gastos públicos considerados desnecessários. (CAVALCANTI *apud* SILVA, 2015, p. 44)

O que se depreende da análise deste compilado de ideias acerca do princípio da subsidiariedade é que possui como um de seus pilares principais a delimitação da atuação estatal sobre o indivíduo, principalmente no que concerne à sociedades civis que tenham a capacidade de se desenvolver de forma autônoma, ou ainda quando o Estado não tem interesse de intervir para garantir uma melhora social neste contexto.

> O princípio da subsidiariedade é expresso para determinar as funções do Estado e os limites da sua ação em confronto com os indivíduos e com as sociedades menores, que podem ser entendidas como as organizações da sociedade civil e até mesmo esferas menores da administração pública e do governo. (CAVALCANTI, Thais Novaes, 2015, p. 46)

O indivíduo como ser social, naturalmente busca a formação de relações interpessoais para criar conglomerados políticos e ideais que sejam comuns na busca pelo interesse público. Outrossim, ao criar estruturas políticas, a sociedade se vê em verdadeiro dilema sobre o que deve ser priorizado e o que precisa ser atendido. É exatamente nesta zona cinzenta que se faz necessário o balizamento do princípio da subsidiariedade.

A aplicação do princípio da subsidiariedade no Brasil, conforme anteriormente abordado, servirá não para estabelecer a figura de uma administração assistencialista ou de um Estado paternalista, mas a conservação e proteção da dignidade da pessoa humana. Objetiva-se a busca pela garantia de ferramentas que possibilitem o indivíduo, a competir de modo paritário em suas habilidades e capacidades, permitindo que esse indivíduo possa exercer um papel produtivo na sociedade de modo que não fique à mingua desta, em estado de miséria e sem nenhuma possibilidade de ascensão socioeconômica.

Se revela importante para o desenvolvimento do presente trabalho, o destaque dos conceitos de *welfare state* e *welfare society*, que não devem ser confundidos diante das

ideias apresentadas, mas que servirão como base para a aplicação do princípio da subsidiariedade no âmbito do direito tributário brasileiro, que se verá mais à frente.

O estado do bem-estar social, ou *welfare state*, trata-se da promoção de direitos sociais atuando em prol dos indivíduos (cidadãos) que compõem aquela sociedade, mas sem a descentralização do poder governamental conferido ao Estado nas decisões sobre o interesse público (CAVALCANTI, 2015, p. 48). Em contrapartida, um novo conceito surge pautando-se no princípio da subsidiariedade, o *welfare society*, ou estado subsidiário, que utiliza das bases do princípio da subsidiariedade para aplicação na valorização dos cidadãos, reconhecendo que estes possuem capacidades individuais que podem ser utilizadas em favor da comunidade (VITTADINI, 2002, p 89).

O que se propõe com a aplicação do princípio da subsidiariedade no âmbito do direito tributário brasileiro é a possibilidade de uma diminuição da intervenção estatal na sociedade, de modo que já se verifica historicamente ineficaz, possibilitando a transferência de responsabilidade para particulares conforme é lecionado por Fausto de Quadros (1995, p. 18).

> [...] um princípio fundamental na ordem jurídica do moderno Estado Social de Direito, na medida em que conduz à aceitação da persecução do interesse público pelo individuo e por corpos sociais intermediários, situados entre ele e o Estado: família, as autarquias locais, as comunidades religiosas, os sindicatos e as associações empresariais, os partidos políticos, as Universidades etc. A subsidiariedade recusa, portanto, o monopólio da Administração na persecução do interesse público e leva à concretização do princípio da participação, que consiste numa manifestação da ideia de Democracia (Quadros, Fausto de, 1995, p.18).

Para além desta compreensão, o princípio da subsidiariedade pode ainda ser bipartido em duas vertentes, sendo elas a subsidiariedade vertical e a horizontal, as quais deverão influenciar tanto nos aspectos administrativos e organizacionais do Estado, quanto na forma de comportamento dos cidadãos entre si e para com o governo. O princípio da subsidiariedade na sua modalidade vertical estabelece a autonomia e independência primeiro dos indivíduos e depois das esferas administrativas enquanto puderem suprir suas necessidades, devendo recorrer às entidades de maior abrangência somente quando se revelarem ineficazes (MONTORO, 2002, p. 59).

Antes de buscar o poder público, os indivíduos deverão tentar suprir suas necessidades, e quando impossível, haverá a interferência pública, primeiro na forma dos Municípios, que deverão cumprir com as atribuições na medida do possível e de forma integral, recorrendo ao Estado somente quando não puder cumprir, e o Estado por sua vez da mesma forma para a União. Com efeito, deverá ainda existir uma distinção entre os poderes da União, Estados e Municípios, de forma hierarquizada, cabendo a União, por exemplo, a atribuição de poderes que são impossíveis de ser supridos nem pelos cidadãos,

tampouco Municípios ou Estado, de modo que somente este poderá executar tais atribuições assertivamente, sobretudo em se tratando de diretrizes gerais governamentais (MONTORO, 2002, p. 10).

Ainda se tratando de subsidiariedade vertical, esta poderá se apresentar tanto na modalidade ascendente quanto descendente, isto é, admite-se também a disponibilização do efetivo da sociedade de menor abrangência em favor da sociedade com maior abrangência, como por exemplo a utilização de dispositivos municipais quando necessitado pela União para assuntos de interesse nacional ou ainda internacional (CAVALCANTI, 2015, p. 54).

Por seu turno, a subsidiariedade horizontal apresenta aspectos que possibilitam o auxílio por parte da própria sociedade, devendo atuar conjuntamente com o Estado na busca pela justiça social e isonomia, estimulando os particulares a solucionarem suas demandas de modo independente e autônomo (CAVANCANTI *apud* VIOLINI, 2015, p, 55). É justamente neste ponto que o presente trabalho será aprofundado, na utilização do princípio da subsidiariedade na sua modalidade horizontal aplicada no contexto do polígono das secas, devendo partir das possibilidades jurídico-tributárias para fomentar e permitir que a região ora estudada se desenvolva a partir do interesse privado em coadunação com o público.

Neste contexto, vale os ensinamentos de Thais Cavalcanti (2015).

> Nesse sentido, o Estado subsidiário atua em favor da pessoa, considerando-a capaz de fazer, de escolher, de empreender, de forma solidária e em favor de toda a sociedade. Quanto mais o Estado pretender substituir a pessoa, mais afastará a formação de uma base social capaz de resolver seus próprios problemas (CAVALCANTI, Thais Novaes, 2015, p. 55).

Após compreendidos os principais pilares do princípio da subsidiariedade e seus impactos nas relações interpessoais e sociais nos mais diversos níveis, passa-se ao próximo item para o estudo tributário que futuramente se correlacionará com o cerne abordado neste item. Desta forma, cabe a expansão do conteúdo para o tratamento dos incentivos fiscais e sua aplicação no contexto social objetivando a equalização paritária dos contribuintes.

4 INCENTIVOS FISCAIS COMO FORMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS

Após compreendida a relevância do Polígono das secas no contexto nacional, bem como o conceito e desenvolvimento do princípio da subsidiariedade, momento é de desenvolver estudo acerca da possibilidade de coadunação entre estes e o sistema

tributário nacional. Importante destacar os objetos a serem analisados, sendo mais precisamente sobre os incentivos fiscais, a característica extrafiscal tributária e qual a importância das políticas públicas aplicadas à região do polígono das secas, de modo que a partir desta compreensão, possa se propor uma medida que seja eficiente na busca pela justiça social.

Conforme fora demonstrado anteriormente, o Estado brasileiro refletido na Constituição Federal de 1988 tem por dever garantir o mínimo existencial e igualitário entre as mais diversas regiões do país, que na realidade é latente a sua ineficiência, beirando até a inexistência. De modo a tentar buscar possibilidade de amenização no caminho para a solução deste problema, propõe-se a utilização de incentivos fiscais aliados ao princípio da subsidiariedade como forma de políticas públicas na busca pelo desenvolvimento de regiões como é o caso do Polígono das Secas, que há anos é alvo de discussões sobre desenvolvimento, mas que nunca fora aplicado devido ao engessamento da administração pública e do interesse público.

É de notório saber que o tributo, tal qual definido pelo CTN[1], é de natureza obrigatória por possuir uma subjetividade coletiva, é ele que garante orçamento para que o estado possa custear e desenvolver as questões básicas. Pois bem, a característica principal do tributo portanto é fiscal, ou seja, possui o intuito meramente arrecadatório para o custeio da administração pública.

De modo que seja possível o aprofundamento nos estudos de incentivos/benefícios fiscais e políticas públicas, necessário se faz primeiramente compreender em que contexto estas possibilidades jurídicas podem ou devem ser utilizadas. Ademais, é de importância salutar a compreensão de a qual público ela deve ser direcionada, bem como sua intensidade, portanto, necessário se faz relembrar o conceito básico de isonomia, com ênfase no âmbito fiscal.

Para o direito tributário, o princípio da isonomia consiste não em tratar todos de modo igual e indistinto, importante ressaltar que não está se tratando de igualdade, mas a compreensão da existência de indivíduos em situações diversas e desiguais, merecendo, portanto, de atenção especial na aplicação de certos benefícios para que a partir daí, possam estar em pé de igualdade com as demais.

Ruy Barbosa (1920) conceitua a isonomia da seguinte forma.

> A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da

[1] Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (BRASIL, 1966).

> igualdade... Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. (BARBOSA, Ruy. 1920, p. 10)

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua a isonomia/igualdade como tendo quatro pilares, da seguinte forma:

> a) que a desequiparação não atinja, de modo atual e absoluto, um só indivíduo; b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nelas residentes, diferençados; c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica; d) que, in concreto, o vínculo de correlação suprarreferido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público.
>
> [...].
>
> Não basta, pois, poder-se estabelecer racionalmente um nexo entre a diferença e um consequente tratamento diferençado. Requer-se, demais disso, que o vínculo demonstrável seja constitucionalmente pertinente. É dizer: as vantagens calçadas em alguma peculiaridade distintiva hão de ser conferidas prestigiando situações conotadas positivamente ou, quando menos, compatíveis com os interesses acolhidos no sistema constitucional.
>
> Reversamente, não podem ser colocadas em desvantagem pela lei situações a que o sistema constitucional empresta conotação positiva. Deveras, a lei não pode atribuir efeitos valorativos, ou depreciativos, a critério especificador, em desconformidade ou contradição com os valores transfundidos no sistema constitucional ou nos padrões ético-sociais acolhidos neste ordenamento. (MELLO, 1999, p. 41-42)

Interessante denotar que a necessidade de aplicação da isonomia da forma acima estabelecida visando o tratamento especial a determinado grupo ou pessoas é característica inerente ao nosso ordenamento jurídico e se encaixa perfeitamente com o objeto deste trabalho. Ademais, a necessidade da aplicação da isonomia da forma acima estabelecida, visando o tratamento especial às comunidades mais afetadas pela seca e falta de oportunidades, que criam verdadeiros abismos sociais, como forma de desenvolvimento regional e disposição de oportunidade para que os indivíduos desta comunidade possam buscar algum tipo de ascensão social (SICCA, 2004, p 256).

Analisando o contexto histórico, é notório observar que com a evolução das sociedades e o crescimento mercadológico atrelado ao volume financeiro, necessário se fez criar mecanismos de intervenção estatal para regular disparidades na medida em que permite o aquecimento ou resfriamento de determinadas atividades econômicas. Desta feita, se faz importante estabelecer a natureza compulsória do tributo, que é vital para a arrecadação e administração pública. Portanto, o comportamento obrigatório de pagar o tributo afasta qualquer possibilidade de voluntariedade, podendo o Estado utilizar do tributo para funções além da arrecadação simples (CARVALHO, 2017, p. 89).

A administração pública possui como intuito principal a utilização dos valores auferidos pela tributação no suporte aos cidadãos, de modo assistencialista e provendo uma consciência coletiva de contribuição para o bem comum. No entanto, esta possibilidade está atualmente restrita ao poder público e ao que é compreendido como interesse público, havendo entralização do Estado nas atribuições, conferindo exclusivamente a este a disponibilidade de intervenção no domínio privado, independente dos interesses e organizações privadas (MACHADO, 2001, p. 89).

O Estado no intuito de cumprir o papel da figura regulamentadora, instituiu tributos que possuíssem a função de intervir no domínio econômico, sendo capaz de controlar atividades especificas que fossem compreendidas naquele momento como necessárias (incentivar) ou supérfluas (desestimular), devido ao momento histórico-econômico que se apresentasse. Pensando nisso e que foi estabelecida a extrafiscalidade e o pacto federativo, no intuito de permitir tal regulação, mas sem causar disparidades tributárias ou guerras fiscais entre os Estados da federação ou ainda, entre os Municípios (CARVALHO, 2017, p. 70).

Contudo, deve se levar em consideração que ao utilizar-se da prerrogativa de renunciar determinada arrecadação gera, portanto, impactos nos cofres públicos de forma negativa, não havendo alternativa, senão refazer o planejamento orçamentário. Assim, cabe a equacionar e redistribuir as despesas públicas, de modo que sejam compensadas por outros setores, evitando assim, déficit orçamentário em razão da renúncia de arrecadação (LEITE, 2017, p. 38).

Um exemplo real é o do projeto de lei que propõe a criação de zonas francas temporárias para o Polígono das Secas, o que serviria de modo perfeito para a atração de grandes empresas e de interessados no investimento local, alavancando o desenvolvimento regional e social, mas que impactaria em renúncia fiscal significativa e desparametrizada.

Esse é o entendimento extraído das ideias de Luiz Ricardo Cavalcante.

> Renúncias fiscais: a criação de novas zonas francas ou áreas de livre comércio pode implicar renúncias fiscais significativas, especialmente em um momento em que o país tem buscado reestabelecer seu equilíbrio orçamentário. No caso da ZFM e das ALC já existentes, estimam-se gastos tributários da ordem de R$ 24,25 bilhões em 2018 (Cavalcante, Luiz Ricardo, 2018, p. 20).

E expende à continuação para sua conclusão sobre os impactos da falta de previsão das renúncias fiscais advindas da criação de zonas francas.

> Ausência de estimativa de renúncias fiscais: de acordo com o disposto no art. 113 do ADCT da Constituição Federal, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Dispositivo análogo pode ser encontrado no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, grande

> parte das proposições que visam à criação de ZFs ou ALCs carece dessas estimativas. (Cavalcante, Luiz Ricardo, 2018, p. 20)

Caso não seja prevista e sobretudo compensada a diferença orçamentaria por conta da despesa que fora renunciada, o administrador público incorrerá em crime de responsabilidade fiscal justamente pela renúncia indiscriminada de receita propriamente dita, o que claramente não é o objetivo do presente estudo. Neste sentido, o que motiva o fisco a renunciar arrecadação em determinado setor, é o simples fato de haver interesse público no aquecimento deste, fomentando-o de modo que possa compensar a renúncia ora proposta e promover benefícios sociais que supram com os objetivos do interesse público (LEITE, 2017, p. 40).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) insculpe em seu artigo 151, I, os incentivos fiscais como institutos fomentadores da economia em momentos de necessidade, inclusive trazendo o caráter extrafiscal já outrora apresentado. Como forma de política pública, os incentivos fiscais, tem como intuito primeiramente a equalização dos setores econômicos nas diversas regiões do país (MACHADO, 2001, p. 304).

Segundo o entendimento de Hugo de Brito Machado (2001 p. 305.), o orçamento fiscal e de investimento devem ter como objetivo a diminuição da desigualdade inter-regionais destes setores com o objetivo de melhoria social. Assim sendo, é que devemos reconhecer a extrema importância dos incentivos fiscais para o bom funcionamento da economia brasileira, quase que simbionte ao sistema financeiro estatal, principalmente no que diz respeito à arrecadação tributária.

Neste sentido, vale o entendimento de Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 524):

> as isenções fiscais são um forte instrumento da extrafiscalidade. Dosando equilibradamente a carga tributária, a autoridade legislativa enfrenta as situações mais agudas, onde vicissitudes da natureza ou problemas econômicos e sociais fizeram quase desaparecer a capacidade contributiva de certo segmento econômico geográfico ou social. (CARVALHO, Paulo de Barros. 2011, pag. 524).

E segue o seu ensinamento,

> fomenta as grandes iniciativas de interesse público e incrementa a produção, o comércio e o consumo, manejando de modo adequado o recurso jurídico das isenções. (CARVALHO, Paulo de Barros. 2011, pag. 524).

Da leitura acima extrai-se que a renúncia fiscal aqui trabalhada, é de necessidade salutar para a redução da carga tributária por parte dos contribuintes, que exercem as mais diversas atividades comerciais e que estão sujeitas às intempéries da economia, como ocorreu com a COVID-19, por exemplo. Assim sendo, necessita-se de fomento e subsídios para que seja reestabelecida ou aquecida para que haja um equilíbrio financeiro e possibilite a manutenção de seus negócios.

De modo convergente é o entendimento estabelecido por Hugo de Brito Machado (2001, p. 169).

> Quando veda à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento do outro, faz expressa ressalva, asseverando ser admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País [...]. (MACHADO, Hugo de Brito, 2001, p. 169)

Necessário se faz compreender que para a viabilidade do incentivo fiscal, deve ser imposta determinada contraprestação em favor do Estado, caso contrário não haveria sentido fomentar determinado setor ou região, sem que houvesse benefício do interesse público, tornando viável uma espécie de política pública de incentivos fiscais. Neste contexto, o intuito da utilização de benefícios fiscais é, sobretudo a busca por justiça social por meio de incentivo à determinadas atividades econômicas, além da geração de emprego e renda nestes setores, que contra prestarão ao estado na forma de arrecadação tributária devido ao aumento de fatos geradores de tributos devido à circulação financeira (MACHADO, 2001, p. 170).

Ao incentivar determinado local ou setor, o governo acaba por criar atrativos para que empresas invistam neste local, devendo ser respeitada obviamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a não criar tal instituto de forma desmedida, criando outros problemas como por exemplo, manipulação do poder público, servindo tão somente como forma de política pública responsável (LEITE, 2017, p. 100). Por este caminho é que se identifica o encaixe do princípio da subsidiariedade no âmbito dos incentivos fiscais.

É notório que a promoção de benefícios de natureza fiscal possibilita a transferência de responsabilidade do setor público para o privado, haja vista que ao fomentar determinada região renunciando receitas, a sociedade civil será brindada com maior oferta de emprego, desenvolvimento urbano e poderá buscar, por meio de sua força de trabalho, melhores condições de vida, tais como moradia, alimentação e estudo. É de clareza solar a versatilidade do princípio da subsidiariedade, se revelando uma ferramenta extremamente poderosa na restauração social, sobretudo quando tratamos de políticas públicas que podem ser alcançadas sem a intervenção direta do Estado, servindo como via alternativa ao estado máximo intervencionista e totalitário, preservando direitos fundamentais e sobretudo a dignidade humana (CAVALCANTI, 2015, p. 56).

Há que se compreender que os incentivos fiscais podem servir como uma viabilização ao princípio da subsidiariedade na medida em que permite o desenvolvimento dos interesses particulares, na busca pela justiça social e fiscal. Portanto,

ao oferecer isenções tributárias a empresas que queiram investir na região do Polígono das Secas, por exemplo, confere aos indivíduos que ali residem a oportunidade de se organizar socialmente e melhorar a comunidade, bem como atrair o desenvolvimento urbano.

5 CONCLUSÃO

Conforme restou explorado ao longo do presente trabalho, o princípio da subsidiariedade busca a redução da intervenção estatal nas diretrizes privadas, agindo de modo equivalente aos interesses de uma determinada sociedade civil, ocasionando, portanto, maior liberdade do setor privado na busca de certas resoluções que não se revelaram efetivas em situações lidadas pelo Estado.

O Estado brasileiro já se revelou inefetivo por diversas vezes ao longo da história, principalmente em se tratando de restauração social e redução da pobreza que persiste na sociedade desde a constituição do país, não havendo razões para que não se possa tentar uma nova perspectiva no combate à fome e a miséria nos locais mais carentes, como é o que se verifica no Polígono das Secas.

Nota-se que o sistema jurídico brasileiro, mesmo com o passar dos anos, ainda é engessado e altamente intervencionista, restando dificultoso obter resultados que sejam, no mínimo resolutivos para as demandas sociais que se apresentam, havendo portanto, a necessidade da introdução do Estado subsidiário na realidade brasileira, de forma que permita à iniciativa privada, desenvolver suas atribuições por meio de transferência de responsabilidades com contrapartida estatal.

De modo simples, a aplicabilidade do princípio da subsidiariedade, mesmo não existindo de modo próprio e original na Constituição Federal, podem ser extraídas nuances nos textos dos artigos, dispositivos e princípios da Carta Magna, de modo a permitir a aplicação no contexto jurídico brasileiro, principalmente quando se trata de orçamento público, políticas públicas e direito tributário.

Com efeito, conforme anteriormente demonstrado, existem institutos tributários no ordenamento jurídico pátrio que autorizam à administração pública conferir à particulares atribuições que lhe são inerentes, como o caso dos incentivos fiscais. Há que ser observado ainda que ao instituir benefícios fiscais, o governo acaba por fomentar o local elegido, tornando-o atrativo e permitindo um auto desenvolvimento nas micro sociedades que ali se formarão, o que resulta em maior arrecadação a longo prazo além de uma estabilização social.

De modo a incentivar determinados locais e atividades econômicas, a Constituição Federal autoriza a instituição de incentivos fiscais, como por exemplo, a isenção tributária direcionada a determinados entes ou pessoas para que se sintam atraídas a investir no setor fomentado, trazendo lucro, gerando emprego e circulando bens, serviços e sobretudo dinheiro naquele local conforme abordado anteriormente.

Revela-se uma alternativa bastante plausível a aplicação de incentivos fiscais como forma de políticas públicas, utilizando-se do princípio da subsidiariedade para o sopesamento dos problemas que se verificam em locais de extrema pobreza e falta de oportunidade para os cidadãos que não possuem quaisquer meios de melhoria para suas condições, haja vista a ausência sequer de oportunidade de emprego e renda devido à falta de circulação financeira e disponibilidade de meios para tanto.

Conforme abordado ao longo do texto, o Polígono das Secas se revela um local perfeito para a aplicação da solução jurídico-tributária acima apresentada, haja vista a sua carência inequívoca e déficit latente em diversos ramos políticos, tais como saúde, educação, saneamento básico, inexistindo centros urbanos significativos e que poderiam gerar renda e promover dignidade a seus habitantes. As políticas públicas tem como objetivo prover melhorias à população e garantir o mínimo existencial à sociedade, podendo ser apresentada de diversas formas.

No presente trabalho, fora demonstrado que as políticas públicas na forma de incentivos fiscais, se revela efetiva na medida em que garante um atrativo às pessoas que busquem expansão ou alternativas e queiram migrar para estas regiões. Por outro lado, a aplicabilidade deste mecanismo tributário tem que ser promovida de forma parcimoniosa e planejada, haja vista o impacto financeiro que poderá gerar aos cofres públicos, advindo da receita renunciada pela administração pública, o que deve ser balizada com os benefícios no curto, médio e longo prazo destas medidas tomadas.

A aplicação do princípio da subsidiariedade deve ser observada sobre a ótica da garantia do incentivo fiscal ao setor fomentado, que proverá benefícios nos mais diversos níveis sociais. Portanto, a criação de uma zona franca temporária na região do Polígono das Secas atende aos requisitos do princípio da subsidiariedade na medida em que permite que as empresas e pessoas que ali residem sejam beneficiadas com a entrada de novos empreendimentos que gerarão melhores condições de vida, além de aumentar a circulação de negócios, permitindo que a própria comunidade se ajude, atraindo cada vez mais investimentos nessa região, o que consequentemente aumentará a arrecadação pública e estabilizará a sociedade habitante do semi-árido.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: Conceito e evolução**. Ed. 35. Minas Gerais: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, 1995.

BARBOSA. Rui. **O art. 6. da Constituição e a intervenção de 1920 na Bahia**. Imprenta: Rio de Janeiro, Castilho, 1920.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 30 out. 2021.

BRASIL. **Código Tributário Nacional - Lei 5.172/1966**. Disponível em: http:// http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado. Acesso em 01/06/2022.

BRASIL. **Decreto 63.778/1968**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63778-11-dezembro-1968-405144-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 07 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei 6.938/1981**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis /L69 38.htm. Acesso em 30 out. 2021.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

CARRERA, Francisco. SÉGUIM, Elida. **Planeta Terra: uma abordagem de direito ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

CARVALHO, Paulo de Barros**, Curso de Direito Tributário**, 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2017**.**

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário Linguagem e método**. Ed. Noeses 2ª Edição, 2011.

CARVALHO, Otamar de. **A seca e seus impactos. In.: A questão da água no Nordeste. Agência Nacional de Águas**. Brasília, DF: Agência Nacional de Águas. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. BRASIL, 2012.

CAVALCANTE, Luíz Ricardo. **A Abrangência geográfica das politicas de desenvolvimento regional no Brasil**, Brasília: Núcleo de estudos e pesquisas/CONLEG/Senado, 2018 (Texto para discussão nº 246). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 07 de junho de 2022.

CAVALCANTI, Thais Novaes. **Direitos fundamentais e o princípio da subsidiariedade: por uma teoria sobre o desenvolvimento humano**. Osasco: EDIFIEO, 2015.

CAVALCANTI, Thais Novaes. **O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo**. Disponível em: <www.fsba.edu.br/dialogospossiveis>. Acesso em: 5 jun. 2022.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. **O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica**. In: BACELLAR FILHO, Romeu F; HACHEM, Daniel W. (Coords.). Direito Administrativo e Interesse Público. BH: Fórum, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem Econômica na Constituição de 1988**, 11 Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAU, Eros e GOMM, Maurício. **Brasil: rápidas considerações sobre a arbitragem em contratos de parcerias público-privadas. Revista de Mediação e Arbitragem Empresarial**. Brasília, n. 11, fev. 2005.

QUADROS, Fausto de. **O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Livraria Almedina. 1995.

KRAMER LUSTOZA, Helton; CASTRO, Eduardo de; FREITAS GOUVÊA, Marcus de. **Tributos Em Espécie**. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2015.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 6 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora JUSPODIVUM, 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**, 19 Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MAFFESOLI, M. **Saturação**. São Paulo: Iluminuras, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, **Curso de Direito Tributário**, 13ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito vol.2**. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MOTA, Hugo. **O que é o Polígono das Secas**?. Brasil Escola, 2022. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-poligono-das-secas.htm. Acesso em 07 de junho de 2022.

NACLE, Isabella Cristina Costa e DUARTE, Francisco Carlos. **Subsidiariedade: a evolução do princípio constitucional limitador da interferência estatal**. Paraná: Revista Sequência, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE). **Delimitação do semiárido**: Rio Grande do Norte, 2022. Disponível em:

<http://sudene.gov.br/planejamento-regional/delimitacao-do-semiarido> Acesso em: 07 Jun. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário. Vol. III: Os Direitos Humanos e a Tributação. Imunidades e Isonomia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TROLEIS, Adriano Lima e SILVA, Bruno Lopes da. **Do polígono das secas à vulnerabilidade ao colapso hídrico: uma análise do território do rio grande do norte.** Disponível em: <https://cfp.revistas.ufcg.edu.br/cfp/index.php/geosertoes/article/view/524>. Acesso em: 06 de junho de 2022.

VITTADINI, Giorgio. **Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society**. Itália: Rizzoli, 2002.

YAMASHITA, Douglas. **Direito tributário uma visão sistemática**. São Paulo: Atlas, 2014.