

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

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

Coordenadores: Abner da Silva Jaques; Jonathan Barros Vita; Maria Rafaela Junqueira. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-165-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Senhores(as) Leitores(as), Pesquisadores(as) e Acadêmicos(as),

Apresenta-se, com deferência, a compilação dos Anais do Grupo de Trabalho (GT) 'Direito Tributário e Financeiro II', fruto dos debates que ocorreram no âmbito do VIII Encontro Virtual do Egrégio Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Este evento, sob a égide do tema central 'Direito, Governança e Políticas de Inclusão', reafirmou a vocação do CONPEDI em erigir-se como um farol para o pensamento jurídico nacional, fomentando discussões que transcendem as fronteiras do convencional e abraçam os desafios iminentes à tessitura social contemporânea.

Verifica-se, atualmente, que as matérias de Direito Tributário e Financeiro assumem uma relevância sem precedentes. Em um cenário global permeado por transformações econômicas, sociais e ambientais, a tributação e as finanças públicas transcendem o mero escopo arrecadatório, erigindo-se como pilares para a consecução de uma sociedade mais justa, equitativa e inclusiva. A gestão e a redistribuição dos recursos pecuniários, a aferição da efetividade das políticas fiscais e a própria dialética entre o Fisco e o contribuinte configuram-se em elementos inafastáveis para a governança democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. É nesse diapasão que a temática central do VIII Encontro Virtual do CONPEDI encontra eco direto nas discussões atinentes ao âmbito tributário, provando, de forma inarredável, que o Direito Tributário não pode ser concebido de forma isolada, mas sim como uma ferramenta vital para o avanço da justiça social e a promoção da sustentabilidade ambiental.

relação entre o ente fiscal e o contribuinte. Em um primeiro momento, alguns trabalhos, a título exemplificativo, destacaram a premente busca por mecanismos de caráter preventivo e consensual, os quais visam a aprimorar a eficiência da administração tributária e mitigar a litigiosidade, alinhando-se, sobremaneira, à governança moderna. Por sua vez, outros estudos abordaram temas como o custo inerente à regularização e a resistência manifestada ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no bojo das iniciativas de Regularização Fundiária Urbana (REURB), bem como a análise da Lei nº 14.592, de 2023, sob a perspectiva do devido processo legislativo tributário, evidenciando os desafios contemporâneos que permeiam o sistema.

O segundo bloco, por sua vez, dedicou-se a temas como ‘Justiça Fiscal, Princípios Tributários e Reforma’, conduzindo-nos ao cerne das discussões atinentes à equidade e aos fundamentos epistêmicos do Sistema Tributário Nacional. É de suma importância notar como os autores ressaltaram a indispensabilidade da busca por um sistema para além da atividade arrecadatória; ou seja, que também assegure a dignidade humana, a tal ponto que, por exemplo, propuseram políticas de inclusão social por intermédio de mecanismos fiscais. Este bloco igualmente abordou reflexões sobre as renúncias fiscais e a subversão ao princípio da capacidade contributiva, bem como a tributação como instrumento de intervenção estatal em políticas de índole extrafiscal. Além disso, foram objeto de análise os princípios da capacidade contributiva e proporcionalidade à luz da reforma tributária brasileira, e as implicações da instituição do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços no federalismo fiscal.

Em sequência, o terceiro bloco, com enfoque temático em ‘Tributação Ambiental, Sustentabilidade e Justiça Social’, explorou a fronteira entre o Direito Tributário e os imperativos do desenvolvimento sustentável. Neste contexto, os autores pormenorizaram o papel do Direito Tributário na resposta às mudanças climáticas e, ainda, aprofundaram-se na vulnerabilidade alimentar e na aplicação do princípio da seletividade, na tributação ambiental como vetor para a promoção de justiça ambiental e nos incentivos fiscais à reciclagem, bem

como a criminalização do inadimplemento de ICMS declarado e a ausência de políticas públicas efetivas para o comércio de cigarros eletrônicos também foram objeto de aprofundado debate, refletindo a amplitude e a complexidade das temáticas que o Direito Tributário e Financeiro se impõe a enfrentar. Cumpre aduzir, por oportuno, que, malgrado constasse da programação oficial, o trabalho intitulado “Sistema Tributário Nacional: uma jornada através da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann” não foi apresentado no transcurso do GT.

Exalta-se, aqui, o elevado nível de conteúdo, o rigor metodológico e o comprometimento com a episteme jurídica, manifestados em cada uma das contribuições apresentadas. Essas características, diga-se de passagem, constituem o padrão de excelência inarredável nas atividades promovidas pelo CONPEDI.

Ademais, cumpre sobrelevar a relevância da modalidade virtual do congresso para a democratização da investigação jurídica. Em um território de proporções continentais como o brasileiro, o formato remoto transcende as limitações geográficas, viabilizando a participação de pesquisadores oriundos das mais diversas regiões, e expande o acesso a debates de elevada qualificação, propiciando o enriquecimento do cenário acadêmico e a edificação de uma comunidade científica mais inclusiva e interconectada.

Apresenta-se, na sequência, o rol exaustivo dos artigos apresentados, sistematicamente organizados de acordo com os eixos temáticos predefinidos, os quais constituem o cerne destes Anais:

1. Compliance como prevenção e gestão de riscos e conflitos na relação Fisco-Contribuinte;
2. Reflexões acerca do consensualismo como método de resolução de demandas e litígios tributários;

6. Cashback tributário à luz da análise econômica do direito: instrumento de justiça social ou estratégia de arrecadação?;
7. Reflexões acerca da concessão de renúncias fiscais e a subversão ao princípio da capacidade contributiva;
8. Políticas tributárias extrafiscais no Código Tributário do Município de Chapecó: a relevância da tributação como instrumento de intervenção estatal;
9. Tributação e justiça fiscal: os princípios da capacidade contributiva e proporcionalidade à luz da reforma tributária brasileira;
10. O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e as implicações no federalismo fiscal;
11. Análise crítica da Lei nº 15.042/2024: mercado de carbono, sustentabilidade e os desafios da regulação no contexto das mudanças climáticas;
12. O imposto seletivo como ferramenta para o desenvolvimento econômico sustentável;
13. Vulnerabilidade alimentar e o princípio da seletividade: as escolhas necessárias à realização efetiva do direito fundamental à alimentação adequada;
14. A tributação ambiental para a promoção de justiça ambiental à luz dos incentivos fiscais à reciclagem;
15. Tributação verde e incentivos fiscais ambientais no Brasil;

19. A ausência de políticas públicas efetivas para o comércio de cigarros eletrônicos: o perigo do uso do vape para o Estado e para sociedade brasileira.

Por fim, gostaríamos de expressar nossa mais profunda gratidão ao CONPEDI por mais uma vez proporcionar um espaço tão fundamental para o intercâmbio de ideias e o avanço da pesquisa jurídica no Brasil. Aos pesquisadores, nosso agradecimento especial por cada trabalho submetido, pela dedicação e pelo comprometimento com a ciência, que enriqueceram sobremaneira os debates. A todos os demais envolvidos, principalmente a equipe técnica, nosso reconhecimento pelos bons trabalhos realizados que garantiram o sucesso do GT.

Almeja-se a todos os leitores uma excelente experiência de leitura e que o presente material possa servir de fonte inspiradora para futuras investigações, contribuindo para o contínuo aprimoramento do Direito Tributário e Financeiro em nosso país.

Prof. Dr. Abner da Silva Jaques (UFMS),

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita (UNIMAR),

Profa. Dra. Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues (FDF),

Coordenadores do GT Direito Tributário e Financeiro II.

**POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS EXTRAFISCAIS NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO
MUNICÍPIO DE CHAPECÓ: A RELEVÂNCIA DA TRIBUTAÇÃO COMO
INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO ESTATAL**

**NON-FISCAL TAX POLICIES IN THE TAX CODE OF THE MUNICIPALITY OF
CHAPECÓ: THE RELEVANCE OF TAXATION AS A TOOL FOR STATE
INTERVENTION**

Wilson Junior Cidrão ¹
Andréa de Almeida Leite Marocco ²
Ionara Suane Faé ³

Resumo

O presente estudo tem por objetivo geral verificar como as políticas tributárias extrafiscais previstas no Código Tributário do Município de Chapecó podem transcender o objetivo arrecadatório e serem utilizadas como ferramenta estratégica para estimular o desenvolvimento econômico, promover justiça social e influenciar comportamentos. A pesquisa fundamenta-se em uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e documental. Foram examinadas leis municipais, em especial o Código Tributário do Município e como relevante a vinculada Lei Complementar 739/2021, que institui um Regime Tributário Diferenciado para empresas de tecnologia. Os resultados indicam que Chapecó adota instrumentos extrafiscais relevantes, com a intenção de equilibrar crescimento urbano e equidade tributária. A tributação, nesse contexto, se consolida como política pública autônoma e eficaz, capaz de financiar outras políticas e, ao mesmo tempo, direcionar ações voltadas ao bem-estar coletivo. A análise evidencia que a articulação entre inovação e tributação pode ser uma ferramenta essencial para a construção de uma cidade mais organizada e dinâmica. No entanto, ressalta-se a necessidade de avaliação contínua das políticas implementadas, garantindo sua adaptação às demandas da sociedade e sua efetividade diante das mudanças econômicas e sociais.

Palavras-chave: Políticas públicas, Tributação, Políticas tributárias extrafiscais, Tributação extrafiscal estratégica, Chapecó

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to analyze how the non-fiscal tax policies established in the Tax Code of the Municipality of Chapecó can go beyond the purpose of revenue collection and be employed as a strategic tool to foster economic development, promote social justice, and influence behavior. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary review. Municipal laws were examined, especially the Tax Code of the Municipality, along with the relevant Supplementary Law No. 739/2021, which establishes a Special Tax Regime for technology companies. The findings indicate that Chapecó adopts significant non-fiscal instruments intended to balance urban growth and tax equity. In this context, taxation emerges as an autonomous and effective public policy, capable of financing other policies while also guiding actions aimed at collective well-being. The analysis highlights that combining innovation and taxation can serve as a key tool for building a more organized and dynamic city. Nevertheless, the need for ongoing evaluation of the implemented policies is emphasized, ensuring their adaptability to societal demands and their effectiveness amid economic and social changes.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Taxation, Non-fiscal tax policies, Strategic non-fiscal taxation, Chapecó

INTRODUÇÃO

A inovação e as políticas públicas representam eixos centrais para a modernização e eficiência da administração estatal. No contexto tributário, a função extrafiscal dos tributos se apresenta como ferramenta estratégica para a indução de comportamentos e promoção do desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, este estudo se propõe a verificar como as políticas tributárias extrafiscais previstas no Código Tributário do Município de Chapecó podem transcender o objetivo arrecadatório e serem utilizadas como ferramenta estratégica para estimular o desenvolvimento econômico, promover justiça social e influenciar comportamentos.

A pesquisa configura-se pela análise do conceito de política pública, de seus princípios e fundamentos teóricos, do conceito de política tributária e política tributária extrafiscal, destacando sua função indutora e seus impactos econômicos e sociais. Além disso, identifica e analisa as políticas tributárias extrafiscais presentes no Código Tributário do Município de Chapecó-SC, sua aplicação e os principais efeitos práticos na realidade local.

As políticas públicas, enquanto conjunto de ações do governo destinadas à resolução de problemas coletivos, possuem um papel estruturante na sociedade. De acordo com Arantes (2018), a formulação dessas políticas decorre de um processo de tomada de decisão que deve considerar tanto a inteligência governamental quanto a participação social. Essa perspectiva dialoga com a concepção de cidadania defendida por Adela Cortina (2005), que enfatiza o envolvimento ativo dos cidadãos na construção das políticas que os afetam

A tributação, por sua vez, enquanto um dos principais instrumentos do Estado, vai além da função meramente arrecadatória. Menezes (2022) destaca que a política tributária pode ser compreendida como política pública autônoma quando exerce sua função extrafiscal, ou seja, quando influencia o comportamento social e econômico por meio de incentivos e “desincentivos” fiscais. Esse entendimento é reforçado pelo princípio da seletividade tributária, que busca adequar a carga tributária à essencialidade dos bens e serviços, promovendo justiça fiscal e equidade social. Assim, este estudo foi realizado com base em metodologia bibliográfica e documental, com base na legislação vigente e na literatura especializada, permitindo uma abordagem aprofundada e fundamentada sobre o tema.

Diante desse cenário, parte-se do pressuposto que a utilização estratégica dos instrumentos tributários extrafiscais, em consonância com os princípios das políticas públicas, pode contribuir significativamente para o desenvolvimento econômico local, a promoção da justiça social e a construção de uma sociedade mais equitativa.

1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são, ou ao menos deveriam ser, a principal forma de efetivação dos direitos dos cidadãos e, por consequência, a instrumentalização dos deveres do Estado, sejam eles impostos pela legislação ou como planos de Governo e de Estado. Assim, com os dados na Gestão Pública, as políticas públicas são formas estruturadas da prestação do dever da Administração Pública, de forma que complementam-se mutuamente em um ciclo de levantamento de dados de execução, planejamento e execução de fato.

O estudo acerca de políticas públicas ganhou popularidade a partir da década de 1980 vinculado à política e sociologia. A política em etimologia vincula-se aos conceitos de *polis*, ou seja, das cidades e da vida em comunidade e pode ser compreendida em uma análise conceitual relacionada à conciliação de poder em um contexto maior de convivência, que contemple fatores como bem-estar e convivência de um grupo. As políticas públicas, por sua vez, abarcam a ideia de atividade política e ações estratégicas (Arantes, 2018).

Arantes (2018), em seu compilado teórico-conceitual traz um relevante concatenado de definições que podem ser resumidas como um campo de estudo que examina as ações governamentais relacionadas às questões coletivas mais relevantes da sociedade (ciência). Ou ainda, como instrumento, refere-se a um conjunto de medidas planejadas pelo Estado com a finalidade de gerar efeitos específicos na vida social, seja atuando diretamente, seja por meio de agentes delegados. Em essência, envolve tanto as ações que o governo executa quanto aquelas que opta por não realizar, afetando diretamente a dinâmica social. A análise de políticas públicas também considera quem são os beneficiados pelas decisões, os motivos dessas escolhas e os impactos resultantes para a sociedade.

Desses conceitos, destaca-se o entendimento de que é o conjunto específico de ações do governo e da soma das atividades dos governos, em que pese, como será melhor compreendido no desenvolvimento deste estudo, que este autor prioriza, nos conceitos atuais, as definições de políticas públicas que contemplem a inteligência (em sentido literal) empregada no seu desenvolvimento. A justificativa é simples: nem todos os atos da Gestão imprimem-se como atos positivos ao bem comum, mais restritiva ainda é a afirmativa em relação a ações políticas efetivamente planejadas.

A análise proposta por Arantes (2018) evolui no sentido esperado de trabalho do governo, análise e atualizações, que corrobora com o dito no início do texto, relacionando às políticas públicas e sua execução aos dados para análise permanente. Ademais, relaciona à

tradução dos propósitos dos governos em programas e ações para alcance do objetivo, a exemplo a mitigação da fome.

Em um exercício prático, é possível concluir que, para mitigar a fome, o governo deve, em primeiro momento, identificar as pessoas em situação de fome, quantificar, desenvolver um plano para, a exemplo, distribuição de alimentos. Fazendo isso, analisará se tais ações têm causado efeito no dado inicial. Tal exemplo é simplificado e também pode ser explorado no sentido da inteligência da política pública, considerando ela mais completa se contasse com um programa que permitisse desenvolver a independência e o protagonismo individual daqueles envolvidos beneficiados, estruturando de fato como ação inteligente, distanciando do conceito de meras ações derivadas de vontades políticas (não partidárias) - da *polis*.

Arantes (2018), considera como elemento relevante o que descreve como “a memória da sociedade” por remeter a relações, agora sim, político sociais que cada grupo escolhe para si. Ainda, que a formulação de uma política pública consistiria na definição de estratégias direcionadas à resolução de problemas coletivos e à melhoria do bem-estar social. Esse processo decisório ocorre no âmbito governamental, contando com a participação da sociedade civil, e estabelece os recursos, os agentes envolvidos e os objetivos a serem alcançados para garantir a efetividade das ações. Assim, conclui que as políticas públicas podem se concretizar por meio de planos, programas, projetos, bancos de dados ou sistemas de informação e pesquisa.

Ao evoluir no conceito de política pública e na aplicação do elemento inteligência, considerando a defendida análise de dados (para estruturação e revisão constante), passa-se a aceitar o conceito de políticas públicas baseadas em evidências, abarcando pelo menos dois contextos, quais sejam os reflexos políticos e culturais envolvidos, tidos como os socioeconômicos, e os fundamento das decisões dos gestores políticos, tratados pelo autor como *policymakers* (Pinheiro, 2022).

Pinheiro (2022) aponta uma diferenciação na ideia de fundamento dessas políticas, separando o modelo racionalista do modelo construcionista, de forma que o primeiro em dados empíricos capazes de assim qualificar a decisão, enquanto que no segundo há integração entre os agentes com crenças, valores e juízos que passam a compor tal construção.

Certo é que ambos os modelos descritos por Pinheiro (2022) podem ser criticados. O racionalista por muito provavelmente ignorar o contexto social de uma região afetada, a exemplo, a política pública de mobilidade de não contemple o contexto social e histórico da cidade que cultiva o costume de utilizar-se majoritariamente do estacionamento rotativo

público, ou mesmo que ignore fatores externos, como o caso de não contar com a previsão do índice de vagas de estacionamento no interior dos edifícios.

No caso do construtivista, em que pese possa parecer confuso e surgir dúvidas acerca da extensão da razoabilidade da observância de concepções e valores pessoais dos *policymakers*, é elemento importante da democracia essa participação, em especial porque a representatividade política é fator relevante para que sejam levados em conta contextos específicos da população atingida e que quem o faça sejam representantes democraticamente escolhidos, afinal, se não houvesse tal importância, poderia haver um governo técnico unificado ao país e não seria necessário eleger representantes, o que certamente não observaria tais particularidades. Passa-se a análise do do conceito de cidadania abordado por Adela Cortina.

Uma aceitável concepção de cidadania, que busca unir a racionalidade individual e os princípios que considera essenciais para a humanização, é permitindo que esses valores se fortaleçam e sejam compartilhados por todos. Com essa perspectiva, desenvolve-se uma teoria da cidadania que transforma a humanidade em uma comunidade pautada na solidariedade, garantindo que ninguém seja excluído. Além disso, propõe uma construção da sociedade de forma que o cidadão participe efetivamente das escolhas, ou seja, uma ideia de cidadania por completo (Cortina, 2005).

Nessa ideia, o cidadão participaria das decisões não necessariamente como reflexo de sua importância política, mas principalmente como partícipe do desenvolvimento da política pública que o tem como destinatário. Mariucci (2023) caminha na mesma direção quando trata de políticas de inovação.

A inovação deve envolver múltiplos agentes, sendo o Governo um ator central, mas sem exclusividade na condução do processo. A responsabilidade deve ser compartilhada, permitindo que a sociedade civil contribua na formulação de políticas públicas para que as soluções sejam mais eficazes. Ao participar desde a concepção das políticas, o cidadão deixa de ser mero destinatário e assume um papel ativo na implementação, trazendo à tona conceitos como a inovação social, que está diretamente ligada à transformação social, devendo esse aspecto ser destacado como sua principal característica (Mariucci, 2023).

O tema inovação social não será aprofundado neste tópico, mas cabe sua definição em comparação com a definição de inovação tecnológica pura. Enquanto a inovação tecnológica tem como foco principal o lucro, a inovação social busca promover impacto positivo na sociedade. Há também um modelo que combina esses dois aspectos: a inovação bifocal, que simultaneamente gera retorno financeiro para o criador e contribui para a

coletividade. Esse modelo incentiva tanto o protagonismo e o mérito individual quanto a responsabilidade do Estado em garantir a proteção social (Mariucci, 2023).

Diante da complexidade e da relevância das políticas públicas na estruturação da sociedade, observa-se que sua formulação e implementação devem estar fundamentadas em dados e análises contínuas, garantindo sua efetividade e aprimoramento. A relação entre políticas públicas e inovação social destaca a importância da participação ativa da sociedade civil, permitindo que as decisões governamentais sejam mais alinhadas às reais necessidades da população no modelo construcionista. Esse aspecto reforça a ideia de que a cidadania plena não se resume ao direito de voto, mas inclui o envolvimento direto na construção e no monitoramento das ações do Estado e dos *policymakers*.

Ainda na temática “políticas públicas”, por mais que possa parecer excessivo o esforço deste autor em abordar conceitos, o faz em razão de que são imprescindíveis e comuns ao abordado no quando tratar de política tributária, isso porque a política tributária é por si e base para outras, como será demonstrado no tópico a seguir.

Para Parada (2006), políticas públicas são soluções para lidar com os assuntos públicos. Ou ainda, para Menezes (2017), um conjunto de ações concretas, incluindo decisões e métodos para a distribuição de recursos, devendo estar inserido dentro de um plano estratégico mais amplo. Além disso, é essencial que tenha um grupo específico como público-alvo e defina, de maneira clara, metas e objetivos a serem alcançados, sempre pautados em normas e valores previamente estabelecidos.

Ao se avançar para o estudo das políticas públicas tributárias, torna-se essencial compreender como a tributação pode ser utilizada não apenas como instrumento arrecadatório, mas também como mecanismo de desenvolvimento econômico e justiça social.

2. POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS: DO FINANCIAMENTO PÚBLICO À EXTRAFISCALIDADE

A forma como os tributos são estruturados e aplicados impacta diretamente a geração de riqueza e a capacidade do Estado de financiar serviços essenciais. Assim, a análise das políticas tributárias se insere no contexto mais amplo das políticas públicas, exigindo equilíbrio entre a necessidade de arrecadação e os efeitos sobre os contribuintes, especialmente no que tange à progressividade, equidade e estímulo à inovação e ao crescimento sustentável.

Para Menezes (2022), a formulação e execução, de qualquer política governamental, dependem diretamente de seu financiamento. Nos Estados modernos de economia capitalista,

isso exige um sistema tributário que transfira recursos financeiros da sociedade para o Estado. Dessa forma, a tributação, muitas vezes, é analisada de maneira indireta dentro das políticas públicas, não como um tema central, mas como um fator essencial para viabilizar e explicar outras políticas governamentais.

No entanto, é necessário que o estudo avance da compreensão de política tributária como política meramente financiadora, evoluindo a compreendê-la como uma política de objetivos próprios, a chamada função extrafiscal da tributação. A política tributária deve ser compreendida como detentora de objetivos próprios para transformações e resultados específicos (Menezes 2022).

O compilado conceitual de Menezes abordando diversos autores como Maria Paula Dallari Bucci, Leonardo Secchi, Saraiva e Reinaldo Dias depreende a política pública como ação do Estado, seja como programa de ação governamental, seja como diretriz elaborada a enfrentar problemas, como fluxo de decisões para tal, ou mesmo como conjunto de critérios. Ora, é bem possível afirmar que política pública é o que seu significado literal sugere: política como um conjunto estruturado de ideias e diretrizes para sanar problemas públicos. Enquanto que a concepção do que é uma política pública adequada, no entendimento deste autor, a construtivista, que respeita e aceita a proposta de Cortina quanto à participação social, é defesa filosófica.

A abordagem conceitual de Menezes é majoritária neste tópico porque seu trabalho foi no sentido de responder a quesitos que configurariam a política tributária como política pública. Como primeiro problema, ele aborda a análise da política tributária como sendo o seu resultado bem público com valor próprio e não apenas obtentor de recursos para outras, apresentando-a, como citada anteriormente, função social do tributo.

Tal função social tem relação com a pretensão do Estado em relação às ações da população em relação ao tributo, como quando se aumenta o tributo do cigarro, seja visando ao não consumo, seja prevendo a necessidade de uma maior prestação de saúde por aquele usuário. Menezes é mais ousado, trata ainda de uma terceira função da alta tributação do cigarro, a de equilibrar a moeda e mercado interno, como é o caso dos produtos vindos do Paraguai, país que faz parte do Mercosul.

Compreendida tal hipótese, é evidente que a política tributária pode ser utilizada para condicionar a ação do cidadão, seja para saúde pública, equilíbrio do mercado ou incentivo a desenvolvimento de um setor, no entanto, qual a ponte de razoabilidade para poder assim ser classificada? Isso porque é necessário compreender qual a extensão e “independência” são

necessárias para que ela se caracterize na sua individualidade e deixe de ser instrumento de outros programas ou políticas.

Para Menezes (2017), a política tributária é, evidentemente, política fiscal. A política tributária, é, por si, financiadora das demais. Se arrecadatória, se mostra como instrumento. Alguns autores apresentam que pela complexidade e envergadura, ainda que apenas arrecadatória, a política tributária poderia se compreender como política pública, mas a torna perfeitamente caracterizada a função extrafiscal.

Em termos simples, a política tributária é “grande o suficiente” para classificar-se como política pública, não é meramente financiadora e, portanto, não é mero instrumento, em especial pela qualidade de ter mecanismos próprios, como a progressividade. Vejamos o exemplo de Chapecó, município de Santa Catarina, onde a legislação previa (pois foi alterada), IPTU maior sobre imóveis não edificadas, visando à sua ocupação.

Outro elemento interessante é a seletividade, que determina que a tributação sobre produtos ou serviços varia conforme sua essencialidade. Esse princípio visa promover a redução das desigualdades sociais, conforme previsto na própria Constituição da República Federativa do Brasil, a pensar, uma tributação mais baixa a eletrodomésticos essenciais como refrigeradores. Nesse ponto há de se citar a segurança alimentar e o potencial de economia elétrica com a substituição de equipamentos anteriores aos anos 2000 pela linha branca.

Assim, é possível concluir que a política tributária é política pública, em especial, como definido por este autor, as demais políticas públicas são taças de sobremesa, que têm como finalidade que o consumidor a utilize para servir-se, enquanto que a política tributária é uma grande travessa de sobremesa onde servem-se as taças (financiadora), mas que é possível servir-se diretamente dela para consumo (extrafiscal).

Avançada a base conceitual deste trabalho, passa-se à análise das políticas tributárias extrafiscais no Código Tributário de Chapecó-SC. No caso específico de Chapecó-SC, a legislação municipal prevê mecanismos tributários que visam estimular o desenvolvimento econômico e tecnológico, como é o caso do Regime Tributário Diferenciado para empresas de tecnologia, instituído pela Lei Complementar 739/2021. Além disso, o Código Tributário Municipal contém dispositivos que utilizam a progressividade do IPTU como instrumento de incentivo à ocupação de imóveis urbanos, evidenciando a aplicação da função extrafiscal da tributação no âmbito local, como demonstrar-se-á na sequência.

3. POLÍTICAS EXTRAFISCAIS NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO DE CHAPECÓ, SANTA CATARINA

A centralização deste estudo em um ambiente específico se mostra necessária para assegurar a pertinência e a aplicabilidade prática dos resultados obtidos. A pesquisa precisa ser orientada para gerar efeitos concretos e positivos no contexto regional em que está inserida, contribuindo efetivamente para a solução de problemas locais e para o fortalecimento das estruturas sociais e econômicas. Nesse sentido, as universidades comunitárias merecem destaque, pois atuam como agentes essenciais de desenvolvimento regional ao direcionarem seus esforços acadêmicos para a melhoria da realidade que as cerca. Com base nessa perspectiva, optou-se por concentrar a análise na cidade de Chapecó, local onde está sediada a universidade que impulsiona esta pesquisa, reafirmando o compromisso entre produção científica e transformação social regional.

As universidades comunitárias são Instituições de Ensino Superior - IES - sem fins lucrativos, autorizadas por leis municipais e administradas por fundações mantenedoras, que desempenham um papel fundamental no desenvolvimento regional, especialmente ao produzirem materiais e pesquisas que contribuam diretamente para a melhoria de seu entorno e por democratizar o ensino, a pesquisa e a extensão sob o aspecto financeiro e regional. Por consequência de estarem fisicamente localizadas nas regiões, focam nas necessidades locais e regionais, de forma que essas instituições não apenas promovem a educação de qualidade, mas também geram soluções inovadoras para problemas específicos da comunidade, estimulando o crescimento econômico, social e cultural. No contexto da região oeste de Santa Catarina, por exemplo, as universidades comunitárias são agentes de transformação ao desenvolver projetos que atendam às demandas de seus municípios, em especial, fomentando a cooperação entre o conhecimento acadêmico e a prática local. Dessa forma, essas universidades se consolidam como pilares de desenvolvimento sustentável e como parceiras ativas no progresso do estado.

Nesse contexto foi escolhido o Município de Chapecó-SC, por ser a sede da Unochapecó e município destaque no Oeste catarinense. Para o presente artigo, optou-se por delimitar de forma restrita ao Código Tributário e ao Regime Tributário Diferenciado às empresas de tecnologia, previstos na Lei Complementar n. 170/83 e na Lei Complementar 739/2021. Assim, passa-se a analisar algumas políticas extrafiscais inferidas.

3.1 A APLICAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO CONTEXTO MUNICIPAL

Este tópico analisa a política tributária extrafiscal implementada pelo revogado artigo 129 do Código Tributário do Município de Chapecó, que utilizava a progressividade das

alíquotas do IPTU como instrumento de ordenação territorial e incentivo à função social da propriedade, alinhando a tributação à dinâmica urbana local. O texto antigo do artigo estabelecia uma política tributária extrafiscal de ordenação territorial e estímulo à edificação, por meio da aplicação de alíquotas diferenciadas e progressivas do IPTU com base no uso e ocupação do solo urbano.

A estrutura do artigo indicava uma estratégia clara de incentivo e desincentivo fiscal conforme o aproveitamento do imóvel. Enquanto os terrenos edificados e construções eram tributados com uma alíquota fixa de 0,5% sobre o valor venal, os terrenos não edificados estavam sujeitos a uma tributação significativamente maior, iniciando em 2% em 1990 e aumentando para 3% em 1991. Além disso, havia a previsão de progressividade anual, variando conforme a localização do terreno, podendo atingir até 6% ao longo dos anos.

O objetivo dessa política extrafiscal era desestimular a retenção especulativa de imóveis urbanos, forçando os proprietários a construir ou utilizarem os terrenos, sob pena de aumento gradativo da carga tributária. Tal medida buscava combater a formação de vazios urbanos, promovendo um crescimento mais equilibrado da cidade e incentivando o aproveitamento das áreas já servidas por infraestrutura pública.

O IPTU progressivo, além de atuar como um instrumento tributário, é defendido como uma medida extrafiscal de intervenção do Estado, visando combater a especulação imobiliária e promover a justiça social. Sua progressividade pode se manifestar tanto na forma fiscal, com foco na arrecadação, quanto extrafiscal, com o objetivo de garantir o cumprimento da função social da propriedade (Castim, 2017).

A progressividade das alíquotas era diferenciada conforme o adensamento da região, estabelecendo critérios específicos para terrenos situados em áreas de alto, médio e baixo adensamento, além dos chamados vazios urbanos. Essa distinção revelava uma preocupação com a distribuição populacional e a melhor utilização dos espaços urbanos. O texto legal previa que:

Art. 129 - No cálculo do imposto, a alíquota a ser utilizada sobre o Valor Venal do imóvel será de:

I - 0,5 % para os terrenos edificados;

II - 0,5 % para os prédios (construções);

III - 2,0 % para os terrenos não edificados em 1990, e, 3 % em 1991.

Parágrafo Único. Para os terrenos não edificados fica estabelecida a alíquota progressiva do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, sobre o valor venal, a saber:

I - nas áreas de alto adensamento, o aumento será progressivo à razão de 1 % (um por cento) ao ano, até atingir o limite de 6 % (seis por cento);

II - nas áreas de médio adensamento, o aumento será progressivo à razão de 0,5 % (zero vírgula cinco por cento) ao ano, até atingir o limite de 6 % (seis por cento);

III - nas áreas de baixo adensamento, o aumento será progressivo, a razão de 0,25 % (zero vírgula vinte e cinco por cento) ao ano, até atingir o limite de 6 % (seis por cento);

IV - nos vazios urbanos o aumento será progressivo, a razão de 1 % (um por cento) ao ano, até atingir o limite de 6% (seis por cento). (Redação dada pela Lei nº 3047/1989) (Revogado)

Embora revogada, a norma refletia um uso avançado da tributação como instrumento de planejamento urbano e desenvolvimento municipal. Políticas semelhantes ainda são adotadas em diversos municípios brasileiros, sobretudo em conformidade com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que prevê a progressividade do IPTU como mecanismo para estimular a função social da propriedade.

A análise desse artigo demonstra como o município buscava intervir na dinâmica imobiliária local por meio de incentivos fiscais, sob o argumento de que o crescimento urbano ocorresse de maneira planejada e sustentável.

3.2 ESTÍMULO À URBANIZAÇÃO NO ART. 129

Neste tópico, será analisado o caput do atual artigo 129 do Código Tributário do Município de Chapecó, que instituiu uma política tributária extrafiscal destinada a estimular a edificação e a ocupação do solo urbano. A norma adota alíquotas diferenciadas do IPTU conforme a utilização do imóvel, com o objetivo de desincentivar a especulação imobiliária e promover um desenvolvimento urbano mais racional e eficiente, por meio da aplicação de alíquotas diferenciadas do IPTU conforme a destinação do imóvel.

A norma define uma tributação reduzida para imóveis edificados, com uma alíquota de 0,5% sobre o valor venal, enquanto os terrenos não edificados estão sujeitos a uma alíquota significativamente maior, de 6%. Essa distinção reflete uma estratégia clara de incentivo à construção, desestimulando a retenção especulativa de terrenos e promovendo o uso adequado do solo urbano.

O efeito extrafiscal dessa política se dá ao criar um desestímulo financeiro para proprietários que mantêm terrenos sem edificação, forçando-os a construir ou alienar o imóvel para quem tenha interesse em utilizá-lo. O objetivo final é reduzir vazios urbanos, otimizar a infraestrutura existente e garantir um crescimento urbano mais ordenado.

A medida também busca evitar a subutilização de áreas urbanas já dotadas de equipamentos públicos, como redes de água, esgoto, iluminação e pavimentação. O acúmulo de terrenos vazios nessas regiões pode gerar ineficiência no planejamento urbano, pois

encarece a manutenção de infraestrutura ociosa ao mesmo tempo em que obriga o município a expandir serviços para novas áreas.

Assim, ao penalizar terrenos sem edificação com uma carga tributária maior e beneficiar imóveis construídos com uma alíquota reduzida, a norma atua como um mecanismo de indução ao desenvolvimento urbano, orientando o crescimento da cidade de maneira planejada e sustentável.

3.3 DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO E URBANIZAÇÃO PLANEJADA PREVISTOS NO ANTIGO §1º DO ART. 129 E NO NOVO 133-A DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO DE CHAPECÓ

O §1º do artigo 129 do Código Tributário do Município de Chapecó será analisado neste tópico, com enfoque na política tributária extrafiscal voltada à promoção da urbanização planejada e à redução dos custos iniciais em novos loteamentos. A norma instituiu incentivos fiscais para dinamizar o mercado imobiliário local e fomentar a ocupação efetiva do solo urbano, buscando alinhar os interesses privados ao desenvolvimento sustentável da cidade. O texto estabelecia uma política tributária extrafiscal voltada para a redução do custo inicial de novos loteamentos e o incentivo à urbanização planejada. A norma previa uma redução de 50% na alíquota do IPTU incidente sobre terrenos incluídos em parcelamentos de solo recentemente aprovados, aplicando-se essa redução nos três primeiros exercícios fiscais, incluindo o ano da aprovação do loteamento. A norma foi revogada muito recentemente em uma atualização da lei, em 31 de março de 2025, criando-se o Art. 133-A do Código Tributário Municipal de Chapecó, reforçando e melhorando a política tributária extrafiscal de incentivo ao desenvolvimento urbano, isentando a incidência do tributo nos três primeiros exercícios, buscando adequar a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e de taxas municipais ao processo de regularização e estruturação dos novos loteamentos e condomínios horizontais.

A Lei Complementar 860/2025, de 31 de março de 2025 alterou o Código Tributário do Município incluindo o Art. 133-A:

Art. 133-A. O lançamento do imposto, quando da realização de parcelamento do solo na modalidade Loteamento e/ou Condomínio Horizontal, dar-se-á, a partir do 3º (terceiro) fato gerador subsequente ao do registro deste no Cartório de registro de Imóveis competente, o mesmo se aplica para as Taxas instituídas pelas Leis Complementares nº 515 de 27 de setembro de 2013 e nº 516, de 27 de setembro de 2013, ou outras que vierem a substituí-las.

§ 1º A inclusão de novos imóveis no cadastro imobiliário do Município de Chapecó, para fins de lançamento e arrecadação do imposto, dar-se-á mediante comunicação à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Obras Estruturantes - SEDES, por

parte do proprietário do imóvel objeto de parcelamento do solo, de que este parcelamento foi devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Essa medida, busca diminuir ainda mais o impacto financeiro inicial para os empreendedores imobiliários, facilitando a viabilidade econômica dos loteamentos e, conseqüentemente, tornando os terrenos mais acessíveis para os compradores. Sem esse incentivo, o custo tributário mais elevado poderia ser repassado ao consumidor final, encarecendo os lotes e dificultando o acesso à moradia formal.

Em termos práticos, atualmente, o Município adia o início da cobrança do IPTU e das taxas correlatas para o terceiro exercício fiscal subsequente ao registro imobiliário do loteamento ou condomínio. Essa medida configura-se como uma ação extrafiscal, pois busca estimular a promoção de novos empreendimentos urbanísticos, facilitando o processo de estruturação inicial dos empreendedores — que normalmente enfrentam altos custos até a efetiva comercialização dos lotes. Ao postergar o lançamento tributário, o Município concede um prazo de carência tributária indireta, reduzindo o impacto financeiro para os loteadores durante a fase inicial de implantação do empreendimento. Isso favorece a regularização formal dos empreendimentos e contribui para a expansão planejada da malha urbana.

No entanto, um aspecto importante da norma antiga era a transição automática para a alíquota reduzida de imóveis edificados assim que o terreno recebe uma construção. Isso estava expresso no próprio texto legal: “Salvo se o imóvel for edificado, hipótese em que passará a ser aplicada a alíquota prevista no inciso I do caput.” Essa previsão, que não mais existente no atual texto, reforçava o caráter extrafiscal da regra, pois incentivava não apenas a comercialização dos terrenos, mas também sua efetiva ocupação, evitando que os loteamentos aprovados permaneçam vazios por longos períodos, prevendo minoração ao tributo durante a vigência do alvará de construção. Ou seja, nos três primeiros anos, aplicava-se 50% dos 6% aos terrenos baldios, e logo na emissão do alvará de construção, passava a aplicar a 0,5% em vez dos 6% previsto para os terrenos não edificados. Atualmente, aplica-se a isenção indiscriminada nos três primeiros exercícios.

Ainda assim, além de favorecer o mercado imobiliário, as medidas têm impacto na infraestrutura urbana, pois loteamentos rapidamente ocupados garantem um aproveitamento mais eficiente dos investimentos públicos em pavimentação, saneamento, iluminação e transporte. Portanto, o texto equilibra incentivos ao setor privado e benefícios para o planejamento urbano, estimulando o desenvolvimento ordenado da cidade sem comprometer a arrecadação tributária no longo prazo, em especial o Art. 133-A que concede um prazo de carência tributária indireta, reduzindo o impacto financeiro para os loteadores durante a fase

inicial de implantação do empreendimento, que podem utilizar deste elemento como prática comercial mais agressiva de comercialização de imóveis legalizados.

3.4 JUSTIÇA FISCAL NO §5º DO ART 129

A justiça fiscal, um princípio fundamental na tributação, busca garantir que o sistema tributário seja equitativo e proporcional à capacidade contributiva de cada cidadão.

O §5º do artigo 129 do Código Tributário do Município de Chapecó estabelece uma política tributária extrafiscal com foco na justiça fiscal e na proteção da pequena propriedade urbana. A medida prevê a redução de 50% na alíquota do IPTU para proprietários de terrenos que atendam a critérios específicos, com o objetivo de aliviar a carga tributária sobre aqueles que possuem um único imóvel de pequeno porte, promovendo um tratamento mais equitativo para os cidadãos de baixa renda e favorecendo a permanência desses terrenos nas mãos de seus proprietários.

Essa política tem um objetivo social claro, buscando evitar que pequenos proprietários sejam sobrecarregados com uma tributação elevada sobre terrenos que podem representar seu único patrimônio imobiliário. O dispositivo legal estabelece critérios cumulativos para a concessão do benefício, garantindo que ele atinja exclusivamente pessoas físicas de baixa renda que residam no município e possuam um único terreno de pequeno porte. Conforme expressamente disposto na norma:

§ 5º A alíquota prevista no inciso II do caput será reduzida em 50%, desde que, cumulativamente, sejam atendidas as seguintes exigências:
I - O proprietário do terreno seja pessoa física;
II - O proprietário do terreno resida em Chapecó;
III - O terreno seja o único bem imóvel de propriedade do requerente ou, sendo este casado ou convivente, do casal; e
IV - O terreno tenha área de até 600 m² (seiscentos metros quadrados). (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 322/2007)

Ao restringir a concessão do benefício apenas a pessoas físicas residentes no município, a legislação impede que investidores imobiliários e empresas utilizem esse mecanismo para reduzir seus encargos tributários, garantindo que a redução do IPTU beneficie apenas cidadãos que possuam real necessidade do incentivo fiscal.

O conceito de justiça fiscal pode ser relacionado à certa equidade na arrecadação, mas também pode estar vinculado ao emprego desse recurso no momento seguinte (Sanches, 2016).

Além disso, ao condicionar o benefício à propriedade de um único imóvel, a norma visa evitar a acumulação especulativa de terrenos, pois grandes proprietários não poderão

fragmentar sua titularidade para se enquadrar no benefício. Da mesma forma, o limite de 600m² de área reforça a intenção da legislação de favorecer pequenos proprietários e desestimular grandes reservas de terrenos não edificados.

Essa política tributária extrafiscal tem impactos positivos tanto na justiça fiscal quanto no planejamento urbano. Ao reduzir o peso da tributação para proprietários de pequeno porte, a medida ajuda a evitar o abandono ou a venda compulsória de terrenos por incapacidade de arcar com os tributos, permitindo que esses imóveis permaneçam em posse de cidadãos que pretendem utilizá-los futuramente para moradia.

Assim, a medida pode incentivar a formalização fundiária, pois os proprietários que atendam aos critérios podem buscar a regularização de seus imóveis para obter o benefício tributário. Com isso, o município fortalece a segurança jurídica sobre a posse e propriedade de terrenos, além de aprimorar a arrecadação tributária de forma mais equitativa.

Portanto, o §5º do artigo 129 representa uma política tributária extrafiscal de caráter social e redistributivo, promovendo justiça fiscal ao garantir que pequenos proprietários urbanos tenham um tratamento tributário diferenciado em relação a grandes investidores e incorporadoras. Ao mesmo tempo, contribui para o ordenamento urbano e para a regularização da posse imobiliária, equilibrando os interesses fiscais do município com o direito fundamental à moradia e à propriedade.

3.5 POLÍTICA DE FOMENTO PROFISSIONAL E REGULARIZAÇÃO NO ART. 139-B

No âmbito das políticas de desenvolvimento econômico e social do município de Chapecó, o Artigo 139-B do Código Tributário Municipal introduz uma importante iniciativa voltada ao fomento profissional e à regularização de atividades.

O artigo 139-B do Código Tributário do Município de Chapecó institui uma política tributária extrafiscal de fomento profissional, oferecendo redução de 50% no ISSQN para profissionais liberais nos dois primeiros anos após o registro no órgão de classe. Essa medida busca apoiar a inserção desses profissionais no mercado de trabalho, facilitando sua adaptação financeira no início da carreira e estimulando a formalização das atividades autônomas. Ao reduzir o custo tributário inicial, o município promove o empreendedorismo e fortalece a base de contribuintes locais.

Essa medida se configura como uma política extrafiscal, pois, além de sua finalidade arrecadatória, visa estimular a inserção e a consolidação de novos profissionais no mercado de trabalho, especialmente aqueles que possuem nível superior e atuam como autônomos. A

lógica dessa redução está na necessidade de viabilizar a atividade econômica dos recém-formados, que, ao ingressarem no mercado, geralmente possuem menor carteira de clientes e enfrentam dificuldades financeiras iniciais, ou seja, o Estado abre mão de parte da sua política fiscal, logo, financiadora, com a finalidade de movimentar a economia com novos profissionais e criar oportunidades a esses mesmos.

A política incentiva o empreendedorismo e o exercício profissional de maneira autônoma, reduzindo a carga tributária em um momento crucial para a estruturação da carreira. Além disso, pode contribuir para o aumento da formalização de atividades profissionais, evitando que profissionais atuem na informalidade para fugir da tributação integral. Nesse ponto, este autor faz uma reflexão relevante ao trabalho: considerando que, a longo prazo, essa inserção do autônomo na formalidade fará incidir tributo sobre as atividades dele, seria essa política tributária extrafiscal (pois concede desconto àquele que está começando) e, ao mesmo tempo fiscal (por estimular um número maior de contribuintes oferecendo mais chances de “dar certo” e aumentando o cadastro de usuários).

O artigo, ao prever a redução, deixa claro seu propósito extrafiscal:

Fica reduzido em 50% (cinquenta por cento) o valor do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN lançado de ofício, fixo, conforme a lista de serviços prevista no artigo 152, devido mensalmente por profissional liberal, assim entendidas as pessoas físicas, com nível superior, nos dois primeiros anos contados a partir da data de registro no respectivo órgão de classe.

Ao analisar essa política tributária, sob a dinâmica esclarecida por Parada (2006), percebe-se que sua implementação pode trazer impactos positivos para o desenvolvimento econômico do município, facilitando um ponto sensível de despesa do profissional no início da sua carreira e inserindo-o no rol de contribuintes.

3.6 DO REGIME DIFERENCIADO DE TRIBUTAÇÃO ÀS EMPRESAS DE TECNOLOGIA NA LEI COMPLEMENTAR 739/21

A análise do Regime Especial de Tributação instituído pela Lei Complementar 739/21 do Município de Chapecó é muito importante, visto ser um marco regulatório estratégico para impulsionar o desenvolvimento econômico local. A Lei Complementar 739/21 do Município de Chapecó institui um Regime Especial de Tributação com foco na promoção do crescimento econômico local, através da redução da alíquota do ISS para empresas prestadoras de serviços com crescimento anual de faturamento bruto. Este incentivo visa tanto fortalecer as empresas locais como reter seus negócios no município, diante da crescente migração de empresas para locais com benefícios fiscais. A medida busca estimular a expansão empresarial e, conseqüentemente, a arrecadação municipal.

Além disso, este autor, que participou da aprovação da lei analisada, lembra muito bem do contexto de manutenção das atividades dessas empresas como arrecadoras de Chapecó-SC. Ocorre que o dinamismo das relações de trabalho na tecnologia envolve uma massa trabalhadora em home office, que reduz significativamente a necessidade de fixação em local específico e enfrentava-se uma migração destas empresas a municípios que contassem com esse incentivo.

Trata-se de um mecanismo de incentivo fiscal baseado no desempenho econômico das empresas, buscando estimular a ampliação da atividade empresarial, o aumento da arrecadação municipal e a manutenção da sede dos negócios no município. O dispositivo legal prevê que:

Art. 1º Fica instituído o Regime Especial de Tributação às empresas prestadoras de serviços enquadráveis nos itens 1.01, 1.02, 1.03, 1.04, 1.05, 1.06, 1.07, 1.08 e 1.09 da lista de serviços, conforme art. 152 da Lei nº 170/83, consistente na redução da alíquota do ISS, em contrapartida ao crescimento anual de faturamento bruto das empresas beneficiadas.

Essa política segue o princípio da capacidade contributiva dinâmica, em que o incentivo fiscal é proporcional ao crescimento econômico do contribuinte. A alíquota do ISS pode ser reduzida em até 50%, desde que a empresa beneficiária comprove um crescimento anual de faturamento bruto igual ou superior a 15%. Caso o crescimento seja menor, a redução segue uma escala progressiva, garantindo que quanto maior a expansão da atividade empresarial, maior será o benefício fiscal concedido.

O §2º do artigo 1º da referida Lei traz um elemento essencial dessa política: a empresa que aderir ao Regime Especial deve manter sua sede em Chapecó e comprovar anualmente o incremento do faturamento bruto. Esse requisito busca fortalecer a economia local, garantindo que o benefício fiscal não seja utilizado por empresas que apenas operem no município sem contribuir significativamente para seu desenvolvimento.

Além disso, a legislação tributária em discussão prevê mecanismos de controle e penalização para evitar o uso indevido do benefício. O artigo 2º exclui do programa empresas que estejam irregulares no Cadastro Fiscal do Município ou com pendências fiscais estaduais. Já o §5º do artigo 1º estabelece que o descumprimento dos compromissos assumidos resulta na perda imediata do benefício, sendo necessário regularizar a pendência para nova adesão.

Essa política tributária extrafiscal não apenas alivia a carga tributária das empresas, mas também gera efeitos positivos na economia local, pois incentiva a formalização de negócios, a expansão de atividades empresariais e o crescimento da arrecadação municipal a longo prazo.

Por fim, a Lei Complementar ainda prevê transição entre regimes fiscais. O artigo 5º assegura que empresas que já possuíam incentivos fiscais concedidos por normas anteriores podem optar pelo novo Regime Especial, garantindo segurança jurídica e continuidade dos benefícios concedidos anteriormente.

A redução do ISS condicionada ao crescimento do faturamento bruto é uma estratégia de política tributária extrafiscal que visa aumentar a competitividade das empresas locais, estimular o desenvolvimento econômico e garantir a arrecadação sustentável do município de Chapecó.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das políticas tributárias extrafiscais no Código Tributário do Município de Chapecó evidencia a relevância da tributação como instrumento de intervenção estatal para além da sua função arrecadatória. A implementação de mecanismos como a progressividade do IPTU e o Regime Tributário Diferenciado para empresas de tecnologia demonstra que a legislação municipal pode ser utilizada para incentivar o desenvolvimento econômico e social, orientando comportamentos e promovendo a justiça fiscal. Tais medidas refletem a aplicação da função extrafiscal da tributação, alinhando-se a uma visão estratégica da política tributária como ferramenta de transformação socioeconômica.

Além disso, ao considerar a tributação como parte integrante das políticas públicas, reforça-se a importância da formulação baseada em evidências e da participação social no processo decisório. A articulação entre inovação e tributação, observada na legislação de Chapecó, ilustra como políticas bem estruturadas podem estimular setores estratégicos e contribuir para o crescimento sustentável. No entanto, para que tais medidas sejam eficazes, é essencial que sejam continuamente avaliadas e ajustadas, garantindo que atendam às necessidades da população e mantenham sua efetividade no contexto dinâmico da economia local.

Nesse aspecto, é possível compreender que a política tributária é política pública, como em uma mesa de jantar onde as demais políticas públicas são pequenas taças de sobremesa, que têm como finalidade que o consumidor a utilize para servir-se, enquanto que a política tributária é uma grande travessa de sobremesa onde servem-se as taças (financiadora), mas que é possível servir-se diretamente dela para consumo (extrafiscal).

Tal análise revela um esforço significativo para utilizar a tributação como instrumento de planejamento urbano, desenvolvimento econômico e justiça fiscal. O antigo

artigo 129 do Código Tributário Municipal, apesar de revogado, demonstrava uma estratégia avançada de incentivo à edificação e ocupação urbana, combatendo a especulação imobiliária e promovendo a função social da propriedade por meio da progressividade do IPTU.

Além disso, medidas como a redução da alíquota do IPTU para imóveis únicos da família demonstram um compromisso com a equidade tributária, garantindo que pequenos proprietários não sejam excessivamente onerados. Essa política visa evitar a fragmentação artificial de propriedades e incentivar a utilização efetiva dos terrenos urbanos, contribuindo para a organização da cidade.

No campo econômico, a política de incentivo às empresas de tecnologia e a redução do ISS para profissionais liberais recém-formados refletem uma abordagem voltada à retenção de talentos e ao fortalecimento da economia local. Ao oferecer benefícios fiscais condicionados ao crescimento e à formalização, o município busca estimular o empreendedorismo e a competitividade das empresas, garantindo ao mesmo tempo o aumento da arrecadação no longo prazo.

Desse modo, portanto, as políticas extrafiscais analisadas evidenciam que a tributação pode ser um instrumento eficiente não apenas para a arrecadação, mas também para a promoção do desenvolvimento urbano e econômico. Demonstra-se que elas podem perfeitamente transcender o objetivo arrecadatório e serem utilizadas como ferramenta estratégica para estimular o desenvolvimento econômico, promover justiça social e influenciar comportamentos. A experiência de Chapecó demonstra como o uso inteligente dos tributos pode contribuir para uma cidade mais sustentável, dinâmica e socialmente equilibrada.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Adriana Rocha Vilela. Políticas Públicas: concepções e propósitos. **Magistrado de Filosofia**, 2018. p. 184-197.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 11 fev. 2025.

CASTIM, Maria Beatriz Lopes d'Albuquerque. Progressividade Extrafiscal do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial e Urbana como Instrumento de Efetividade da Política Urbana. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 38, p. 117–149, 2017. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-38-6. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/314>. Acesso em: 23 fev. 2025.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania**. Trad. de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola, 2005

CHAPECÓ. Lei n. 170, de 20 de outubro de 1983. Institui o código tributário do município de Chapecó e dá outras providências. **Diário Oficial**, 1983. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-chapeco-sc>. Acesso em: 22 fev. 2025.

CHAPECÓ. Lei n. 739, de 16 de dezembro de 2021. Dispõe sobre Regime Especial de Tributação e dá outras providências. **Diário Oficial**, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/chapeco/lei-complementar/2021/74/739/lei-complementar-n-739-2021-dispoe-sobre-regime-especial-de-tributacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 22 fev. 2025.

MARIUCCI, Paloma. Dimensões da inovação social: uma análise nos centros de inovação selecionados de Santa Catarina. 2023. 194 f. **Dissertação (Programa de Pós-graduação em Administração) Universidade Federal de Santa Catarina**, Florianópolis, 2023.

MENEZES, Daniel Telles de. Política tributária como política pública: Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. **Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**. Brasília, 2017.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. *In*: SARAIVA, Enrique; FARREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. cap. 1. p. 67-198.

PINHEIRO, Maurício Saboya Pinheiro. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. *In*: KOGA, Natália Massaco *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. cap. 1, p. 59-84.

SANCHES, J.L. Saldanha. **Justiça Fiscal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.