

Ministério da Integração Nacional
UFPE - Programa de Pós-graduação em Direito

ADRIANA REIS ALBUQUERQUE DE MENEZES



A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: análise acerca de sua (in)efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988

ADRIANA REIS ALBUQUERQUE DE MENEZES



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE PERNAMBUCO



Ministério da
Integração Nacional



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: análise acerca de sua (in)efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988.

ADRIANA REIS ALBUQUERQUE DE MENEZES

Dissertação de mestrado

RECIFE, 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Ministro de Estado

Fernando Bezerra de Souza Coelho

Secretário Executivo

Alexandre Navarro Garcia

Secretário de Desenvolvimento Regional

Sergio Duarte de Castro

Menezes, Adriana Reis Albuquerque de

A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: análise acerca de sua (in) efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na Constituição de 1988 / Adriana Reis Albuquerque de Menezes. – Recife : O Autor, 2009. 261 folhas; il.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Direito, 2010.

Inclui bibliografia.

1. Incentivos fiscais - Desigualdades regionais - Redução. 2. Incentivo fiscal - Brasil. 3. Intervenção do Estado na economia - Brasil. 4. Brasil. [Constituição Federal (1988) - Art. 151, I c/c artigo 174, §1º]. 5. Normas tributárias indutoras concessivas de incentivo fiscal - (In) efetividade da utilização - Desigualdades regionais - Redução - Brasil. 6. Estado de Bem-Estar Social - Constituição Econômica - Constituição Dirigente. 7. Desenvolvimento - Desigualdade regional. 8. Normas tributárias indutoras - Extrafiscalidade. 9. Cooperação - Dever constitucional - Importância da atuação planejadora do Estado. 10. PEC nº. 233/08 - Fundo de Desenvolvimento Regional no Brasil. I. Título.

346(81)
343.8104

CDU (2.ed.)
CDD (22.ed.)

UFPE
BSCCJ2010-021

Esta publicação é uma realização do Ministério da Integração Nacional, tendo sido produzida no âmbito do Projeto de cooperação Técnica firmado com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)

A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: análise acerca de sua (in)efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife – Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco – como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre.

Área de concentração: Estado, constitucionalização e direitos humanos.

Orientador: Raymundo Juliano Feitosa

RECIFE, 2009.

AGRADECIMENTOS.

Ao meu orientador, professor Raymundo Juliano, pela confiança na minha capacidade de desenvolver um bom trabalho e pela disponibilidade em me guiar neste percurso;

À Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, órgão do qual me orgulho de fazer parte;

A minha família e amigos, sempre presentes em todo o tempo de conclusão desta dissertação;

A Izac, meu marido, pelo apoio, pela paciência e pela família maravilhosa que estamos formando.

RESUMO

MENEZES, Adriana Reis de Albuquerque. **A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais:** análise acerca de sua (in)efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na Constituição de 1988. 2009. 261 fl. Dissertação de mestrado – Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco.

A presente dissertação teve por escopo debater a (in)efetividade da utilização, no Brasil, de normas tributárias indutoras concessivas de incentivo fiscal como instrumento de redução de desigualdade regional. Procurou-se discutir se a utilização destes incentivos – da forma como vem sendo realizada a partir da década de 90 – encontra respaldo no modelo de Estado e no projeto político de desenvolvimento insculpido no texto da Constituição Federal de 1988 e se apresenta, de fato, aptidão para minimizar as enormes disparidades regionais existentes no Brasil. Para tanto, demonstrou-se que a Constituição brasileira de 1988, a despeito de ter sido promulgada no cenário de fortalecimento do neoliberalismo, caracterizou o Estado brasileiro como economicamente interventor e socialmente redistributivo, tendo assentado, ainda, um Projeto de desenvolvimento para o país pautado na atuação planejadora do Estado – elemento capaz de conferir racionalidade à intervenção econômica estatal – e na busca pelo pleno emprego e justiça social. Assim, o conceito de desenvolvimento encontra-se atrelado à alteração efetiva das estruturas de desigualdade e melhoria das condições de vida da população, afastando-se da mera modernização da economia. A partir de estudos do IPEA e de trabalhos desenvolvidos em pós-graduações em Economia e Administração, comprovou-se que incentivos fiscais concedidos pelos Estados-membros, além de violarem o federalismo cooperativo, geram o acirramento da desigualdade intra-regional, não alteram significativamente o padrão de emprego e renda e não provocam interiorização dinâmica da economia, ao passo em que os incentivos concedidos pela União através dos fundos constitucionais não chegam aos municípios e Estados-membros das regiões menos desenvolvidas. Defendeu-se que a minimização da desigualdade regional perpassa pelo fortalecimento da atuação do Estado como agente responsável pelo desenvolvimento, o que deve ser feito, nos moldes da experiência européia, a partir de investimentos estatais em infra-estrutura física e humana, de modo que o deslocamento dos agentes econômicos para as regiões menos desenvolvidas do País não ocorra em função da concessão dos incentivos fiscais, mas em virtude da existência, nestas localidades, da infra-estrutura adequada e mão-de-obra qualificada.

PALAVRAS-CHAVE: DESIGUALDADE REGIONAL – INCENTIVOS FISCAIS

ABSTRACT

MENEZES, Adriana Reis de Albuquerque. **The using of concessive inductor norms of tax incentives as na instrument for reducing regional inequality**: a debate of its (in) effectivity in the light of the State model and the political project of development inscribed in Federal Constitution of 1988. 2009. 261 fl. Master in Law – Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco.

The present dissertation had as its scope to debate the (in) effectivity of using, in Brazil, concessive inductor tributary norms of tax incentive as an instrument for reducing regional inequality. It was aimed, through the text, to discuss if the utilization of these incentives– the way it has been accomplished since 1990 – finds support in the State model and in the political project of development inscribed in the text of the Federal Constitution of 1988, as well as if this utilization exhibits, indeed, aptitude to minimize the huge regional disparities that exist in Brazil. To do so, it was demonstrated that the brazilian Constitution of 1988, despite of being promulgated in a scenery of consolidation of neo-liberalism, characterized the brazilian State as an economically intervener and socially redistributive State, having secured yet a development project for the country, based, necessarily, on the planning acting of the State – element capable of bestowing rationality to the state economic intervention – and in the search for social justice. Therefore, the concept of development finds itself attached to, in the constitutional text, the effective modification of the structures of inequality and the improvement of living conditions of the population, turning away from the simple modernization of the economy. It was pointed, from studies of IPEA and from works conducted in postgraduations in Economy and Administration, that, the way it was designed throughout the decade of 1990, the tax incentives granted by State-members in a system of fiscal war, not only violate the cooperative federalism inserted in the text of the FC / 88, but also tend towards the incitement of intra-regional inequality, do not alter significantly the standards of employment and income and do not generate dynamic interiorization of the economy, as well as the incentives granted by the Union through investment and financing funds do not reach the less developed cities and State-members. It was defended the necessity to consolidate the role of the State as a promoter of the development, which must be done following the european experience, through governmental investments in human and physical infrastructure, so that the displacement of economic agents to the less developed regions of the country occur not because of the concession of tax incentives, but for the existence, in these places, of adequate infrastructure and qualified workmanship.

KEY WORDS: REGIONAL DISPARITIES – TAX INCENTIVES

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. A Construção do cenário para a utilização de normas tributárias indutoras: O Estado e a intervenção no e sobre o domínio econômico	31
1.1 Do Estado Absolutista ao Estado Social: a Construção do Estado de Direito (Liberal e Social) e sua influência sobre o estudo do Direito Tributário	31
1.2 O Estado de Bem-Estar Social e a retomada do debate acerca dos conceitos de Constituição Econômica e Constituição Dirigente	39
1.3 O Estado Social brasileiro, o caráter dirigente da Constituição Federal de 1988 a intervenção no e sobre o domínio econômico.	45
1.4 A Constituição Econômica Dirigente de 1988 e o objetivo da redução de desigualdades regionais	51
1.5 O conceito de desenvolvimento e a desigualdade regional: diferenciação entre desenvolvimento regional e modernização da economia.	63
1.6 Direito ao desenvolvimento e redução de desigualdades regionais: A utilização de normas tributárias indutoras e o Estado intervencionista do período de 1950 a 1980 x As influências neoliberais da década de 90	75
2. Os conceitos de norma tributária indutora e de incentivo fiscal: demarcação do objeto de análise	89
2.1 O Estado Social e a redefinição do princípio da neutralidade tributária concorrencial	89
2.2 As normas tributárias indutoras como espécie do gênero extrafiscalidade.	93
2.3 Os incentivos fiscais como espécies de normas tributárias indutoras: a dificuldade em se delimitar o conceito de incentivo fiscal	97
2.4 A política de concessão de incentivos para redução de desigualdades regionais: Quadro geral dos incentivos fiscais utilizados pela União, Estados e municípios no Brasil.	104
3. A utilização indutora de normas tributárias concessivas de incentivos fiscais e o problema da redução das desigualdades regionais: análise teórico-empírica acerca de sua (in)efetividade	112

3.1	A utilização de normas tributárias indutoras concessivas de incentivos fiscais como instrumento de redução de desigualdades regionais: interpretação sistêmica do artigo 151, I c/c artigo 174, §1º, da CF/88	112
3.2.	A formação do Estado Federal (Agregação x Segregação) e suas espécies (Federalismo Dualista x Federalismo Cooperativo). A opção da CF/88 por um Federalismo de cunho cooperativo	125
3.3	O Federalismo Fiscal brasileiro. A descentralização prevista na CF/88 e o centralismo da fase pós-constitucional: competição tributária vertical e horizontal (guerra fiscal), a crise do federalismo cooperativo e o surgimento de um federalismo competitivo	140
3.4	Os estudos empíricos acerca da concessão de incentivos de ICMS no contexto da guerra fiscal: a influência dos incentivos fiscais na decisão localcional dos agentes econômicos; o fenômeno da concentração industrial e o incremento das desigualdades intra-regionais	156
3.5	A concessão de incentivos financeiros-fiscais oriundos do manejo da despesa: os fundos de financiamento/investimento e sua não-destinação aos Estados e municípios menos desenvolvidos das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste	181
4.	A redução das desigualdades regionais: a necessidade de reconhecimento do dever constitucional de cooperação e a importância da atuação planejadora do Estado	196
4.1	Introdução	196
4.2	O dever constitucional de cooperação e a necessidade de extinção da guerra fiscal: a reforma tributária, a experiência européia e a adoção do princípio do destino no âmbito do ICMS.	201
4.3	A redução de desigualdades regionais como objetivo a ser perseguido a partir de uma atuação planejadora do Estado: A política de Desenvolvimento da União Européia a importância do FEDER – Fundo de Desenvolvimento Regional	211
4.4	O que aprender com a União Européia	224
4.5	A PEC nº 233/08 e a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional no Brasil: Propostas a PEC em discussão	229
	CONCLUSÕES	241
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	248

INTRODUÇÃO

Em livro denominado Teoria Geral do Direito Tributário, Alfredo Augusto Becker (2007, p. 620) afirma que

a verdadeira revolução que gerará o novo Ser Social deverá ser obra de humanismo cristão e seu principal instrumento, um Direito Positivo integralmente rejuvenescido. E nesta obra, uma fundamental tarefa será atribuída ao Direito Tributário. Não um Direito Tributário nos moldes atuais, ainda rudimentar, porque cheio de inibições que paralisam e esterilizam muitas de suas genuínas potencialidades: os tributos *in natura* e *in serviços* e a tributação extrafiscal.

A obra de Alfredo Augusto Becker não poderia se aplicar melhor ao desenvolvimento recente do Direito Tributário no Brasil. Atualmente, o tema da extrafiscalidade, aclamado pelo autor como uma das potencialidades do Direito Tributário, passou a ser alvo constante de pesquisas e estudos. Entende-se por extrafiscalidade, segundo Paulo de Barros Carvalho (1997, p. 146) “o emprego de fórmulas jurídico-tributárias para a obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatários de recursos monetários” pelo Estado.

Inserido no estudo da extrafiscalidade enquanto gênero encontra-se o estudo das normas tributárias indutoras. Ao fazer referência ao termo “norma tributária indutora” Luis Eduardo Schoueri (2005, p. 34) afirma que o uso da expressão

tem o firme propósito de não deixar escapar a evidência de que, conquanto se tratando de instrumentos a serviço do Estado na intervenção por indução, não perderem tais normas a característica de serem elas, ao mesmo tempo, relativas a tributos e portanto sujeitas a princípios e regras próprias do direito tributário.

A idéia de que as normas tributárias podem apresentar uma função diversa da mera arrecadação adquire relevância com o surgimento do Estado Social.

O Estado liberal característico do Século XVIII distinguia-se por sua natureza altamente abstencionista. No modelo liberal, não era função do Estado participar da condução da atividade econômica, seja para absorvê-la, seja para induzi-la em direção a objetivos pré-determinados. Na concepção liberal, o Estado deveria se

limitar a referendar a existência de uma ordem econômica natural, fora das esferas jurídica e política que, em tese, não precisaria ser garantida pela Constituição (BERCOVICI, 2005a). Os dispositivos econômicos existentes nas Constituições deste tipo de Estado se propunham, portanto, apenas a assegurar os fundamentos desta suposta ordem natural, protegendo a liberdade contratual, o direito de propriedade, a liberdade de comércio.

No modelo Social, este Estado liberal até então de índole abstencionista passa a ser substituído por um modelo de Estado que, no plano econômico, “não pretende mais receber a estrutura existente, mas quer alterá-la” (BERCOVICI, 2005a, p. 33). As Constituições dos denominados Estados de Bem-Estar Social afastam-se da mera proteção dos direitos de liberdade contratual e propriedade para positivar “tarefas e políticas a serem realizadas pelo Estado no domínio econômico e social com o escopo de atingir certos objetivos” (BERCOVICI, 2005a, p. 33). O Estado Social pode, assim, ser definido, à primeira análise, como o Estado que assegura um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco, 2004).

A possibilidade de intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico passa a restar expressa na Constituição Econômica destes Estados, conceituada com o “conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem a forma de organização e funcionamento da economia” (VITAL MOREIRA, 1979, p. 41). Adquire relevância, portanto, o estudo da parcela da Constituição Política aplicável às relações econômicas.

Dentro deste contexto, as Constituições construídas a partir da segunda metade do século XX – inclusive a brasileira de 1988 – serão, em sua grande maioria, marcadas por este constitucionalismo social em ascensão. Entende-se por constitucionalismo social a defesa explícita de que cabe ao próprio Texto constitucional municiar o Estado com elementos que o permitam intervir de forma adequada no jogo do mercado, alterando-o direta ou indiretamente, sempre que necessário à consecução dos objetivos sociais previstos na Constituição.

Estas Constituições apresentarão características cada vez mais programáticas, razão pela qual serão rotuladas pela doutrina constitucionalista de “Constituições dirigentes”. Nestas, será possível encontrar com relativa facilidade normas consagradoras de direitos sociais e econômicos, mas, ao mesmo tempo, expressa previsão de uma intensa atuação estatal sobre a economia. Neste novo panorama constitucional, o dever do Estado é ampliado, para, transbordando das searas da segurança e da liberdade – delimitação típica do Estado Liberal – abarcar também a consecução de políticas públicas, através da intervenção direta e indireta na atividade econômica. O Estado passa, assim, a estabelecer, através de normas jurídicas, um “conjunto de princípios sócio-econômicos que nortearão as políticas públicas de cunho social e protetivo, alcançando a todos os indivíduos” (RAVA, 2008).

Segundo Eros Roberto Grau (2005), fundamentado nestas Constituições, o Estado passa a poder participar da condução da atividade econômica a partir de três mecanismos de intervenção: a) intervenção por absorção ou participação, quando o Estado assume parcela da atividade que a princípio seria exercida pela iniciativa privada; b) intervenção por direção, quando exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito; c) intervenção por indução, quando o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados.

Quando o Estado utiliza normas tributárias para intervir por absorção, por direção ou por indução, estará utilizando o Direito Tributário em sua feição extrafiscal, desvinculado do mero objetivo arrecadatório. Quando o fizer especificamente por indução, surge, então, o conceito de norma tributária indutora.

O conceito de norma tributária indutora perpassa, assim, pela utilização da norma tributária com o escopo de conduzir o comportamento dos agentes econômicos aos fins pretendidos pelo Estado sem, no entanto, vinculá-lo. Através das normas tributárias indutoras, o Estado não determina comportamentos. Ao revés, preocupa-se em facilitar os comportamentos que julgar adequados e onerar os tidos por indesejáveis. Afirma-se, portanto, que as normas tributárias indutoras se apresentam como espécie do gênero extrafiscalidade, o que faz com que estejam submetidas à dicção do direito tributário, mas também da política e da economia.

Visualizando na Constituição Federal de 1988 uma Constituição tipicamente dirigente – característica do modelo do Estado de Bem-Estar – surgiram no país diversos estudos tendentes a analisar a possibilidade de utilização, pelo Estado, de normas tributárias em sua função indutora.

Dentro destes trabalhos, alguns – a seguir apresentados – se preocuparam mais detidamente em defender a possibilidade de utilização especificamente das normas tributárias indutoras de concessão de incentivos fiscais como instrumentos eficientes de indução do comportamento dos agentes econômicos em direção à concretização dos objetivos do Estado, dentre os quais se situa a redução das desigualdades regionais, insculpido no art. 3º, inciso III, da CF/88. Têm-se, neste campo, os seguintes estudos, dentre outros: André Elali, no mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Mackenzie (Tributação e Desenvolvimento Econômico Regional – um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais); Adilson Rodrigues Pires (Incentivos fiscais e desenvolvimento econômico); Paulo Melo da Silva (Incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento); Marcos André Vinhas Catão (Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais).

Encontra-se, nestes trabalhos, a evocação à necessidade de se compatibilizar o fenômeno da tributação com o desenvolvimento econômico e a justiça fiscal. Sustenta-se, por conseguinte, a viabilidade da utilização de mecanismos desonerativos – isenções, imunidades, reduções de alíquota e base de cálculo, concessão de créditos presumidos – como instrumentos de redução de desigualdades regionais e promoção do desenvolvimento do país.

Esta concepção – a de que as normas tributárias indutoras concessivas de incentivos fiscais são instrumentos adequados para a concretização do objetivo da redução das desigualdades regionais – encontra, todavia, forte resistência tanto na doutrina nacional quando na doutrina estrangeira.

Em recente seminário acerca da Reforma Tributária realizado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, a ANFIP, o jurista português Vasco Branco Guimarães (2008), professor da Universidade de Lisboa, afirmou categoricamente que os incentivos fiscais não são o instrumento mais eficiente para desenvolver as regiões mais pobres do país. Segundo o professor lusitano,

os fundos regionais de desenvolvimento, nos moldes dos que existem na União Européia, são mais eficazes, desde que usados no financiamento de infra-estrutura nos Estados, evitando o repasse direto para as empresas, como os fundos constitucionais regionais.

A eficiência dos incentivos fiscais na consecução da redução de desigualdades regionais também é questionada por Fábio Konder Comparato (1989, p. 121) que, ao analisar a adoção dos incentivos fiscais como possível solução para o problema da desigualdade, acentua que, no Brasil, “confunde-se desenvolvimento com assistencialismo empresarial”.

No mesmo sentido, Gilberto Bercovici (2005a, p. 97) salienta que

De nada adiantam as políticas agressivas de obtenção de mais recursos ou indústrias para as áreas menos desenvolvidas (levadas a cabo recentemente por vários Estados por meio da guerra fiscal), sem que haja uma política de desenvolvimento e reorientação do gasto público em todos os níveis, voltada para a melhoria das condições de vida da população. O planejamento regional precisa ser retomado sem o caráter acessório que o condenou. Para tanto, as políticas públicas nacionais devem ser regionalizadas, adequando melhor os investimentos públicos e fazendo com que o planejamento regional adquira um papel essencial no planejamento nacional. A solução da “Questão Regional” é política, não meramente técnica.

Pelas passagens acima mencionadas, percebe-se que os autores pautam-se na concepção de que a utilização de normas tributárias indutoras concessivas de incentivos fiscais não tem se mostrado, no Estado brasileiro, uma ferramenta capaz de reduzir desigualdades regionais. Em sua visão, a utilização dos incentivos fiscais se propaga na mesma velocidade em que se verifica a flagrante ineficiência do Estado em promover políticas públicas integradas de combate ao problema da desigualdade regional. Sob esta ótica, os incentivos terminariam por acirrar o problema, uma vez que propiciariam a criação, dentro de cada região, de sub-regiões isoladas, decorrentes da incapacidade de certos entes políticos de utilizar o instrumento da tributação para competir na busca por recursos.

Ademais, segundo estes autores, a utilização de incentivos fiscais como instrumentos de redução de desigualdades regionais promove, em curto prazo, um problema já sentido pelo Estado brasileiro: com o passar do tempo, a concessão do benefício já não mais funciona como um estímulo para que a iniciativa privada se

desloque para as regiões menos desenvolvidas do país. Ao invés de incentivo, a concessão dos benefícios, em um ambiente de competição entre os entes políticos, se torna condição para que esse deslocamento aconteça. Dentro desse contexto, a iniciativa privada passa a barganhar junto ao Estado a preferência locacional de seus investimentos privados, gerando, por conseguinte, um cenário inaceitável de competição desintegrativa entre as unidades da Federação (ARAÚJO, 2000). Por outro lado, sempre haverá entes da Federação que, em virtude da sua limitada capacidade tributária, continuarão incapazes de competir neste cenário de desagregação e que passarão, por consequência, a constituir, nos dizeres de Tânia Bacelar, o “resto” excluído, em contraposição aos novos focos de dinamismo.

Coadunando-se com a tese acima desenvolvida, Gilberto Bercovici (2003, p. 186) sustenta que

a concessão de incentivos fiscais não é feita de modo coordenado e controlado pelo poder público, mas a iniciativa passa para os setores privados. As políticas de desenvolvimento dos Estados têm sua lógica invertida, deixando de ter o caráter de planejamento estadual para se configurarem como projetos orientados para determinadas empresas privadas. O resultado é o leilão de facilidades oferecidas pelos Estados, estimulados pelas empresas.

Eis, então, a problemática a ser discutida ao longo da presente dissertação: As normas tributárias indutoras, aqui analisadas a partir da ótica da concessão de incentivos fiscais, têm tido aptidão, especificamente a partir da década de 90, pra funcionar como instrumentos eficientes de concretização do objetivo social da redução das desigualdades regionais no Brasil?

Far-se-á, ao longo do texto, um corte metodológico na amplitude material do conceito de normas tributárias indutoras. Trabalhar-se-á tão-somente com as normas tributárias indutoras de concessão de incentivos fiscais, abstraindo-se qualquer referência às normas que induzem comportamentos dos agentes econômicos através do agravamento de condutas. Encontram-se, nesta última seara, por exemplo, aquelas normas que aumentam as alíquotas de bens de consumo considerados indesejáveis – nicotina e álcool – de forma a desestimular sua produção e comercialização.

Far-se-á, também, um corte temporal. A presente dissertação se propõe a analisar a (in)efetividade das normas concessivas de incentivos fiscais à luz do modelo

de Estado e do projeto de desenvolvimento que se defende encontrar-se insculpido na Constituição Federal de 1988. Assim, a (in)efetividade da política concessiva de incentivos fiscais será analisada, ao longo do texto, sempre a partir da interpretação sistêmica dos dispositivos constitucionais relacionados à questão, especialmente os artigos 3º, 151, III, e 174, da CF/88. Em consequência desta opção, analisar-se-á a utilização da política concessiva de incentivos fiscais como mecanismo de redução das desigualdades regionais no cenário que se desenhou no Brasil a partir do início da década de 90, momento no qual se contrapõem o modelo Social de Estado previsto na Constituição Federal de 1988 e a influência do neoliberalismo. Sob a influência do neoliberalismo, constata-se uma considerável retração no tamanho do Estado Social brasileiro, bem como uma consistente diminuição na densidade/extensão com que o Estado passou a estabelecer, de forma sistemática, mecanismos de combate ao problema da desigualdade regional.

De modo a responder à questão formulada, o presente trabalho se preocupará, em um primeiro momento, em contrapor, de forma crítica, alguns dos diversos estudos existentes no país acerca da (in)efetividade destas normas. O escopo é evidenciar tanto os argumentos favoráveis à utilização das normas tributárias indutoras de incentivos fiscais como as apreciações formuladas por aqueles que não as enxergam como uma solução eficiente para o problema da desigualdade regional.

Neste contexto, serão analisados os trabalhos de Luis Eduardo Schoueri (Normas tributárias indutoras e intervenção econômica), André Elali (Tributação e Desenvolvimento Econômico Regional – um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais); Adilson Rodrigues Pires (Incentivos fiscais e desenvolvimento econômico); Paulo Melo da Silva (Incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento); Antônio Roberto Sampaio Dória (Incentivos fiscais para o desenvolvimento); Marcos André Vinhas Catão (Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais); Tânia Bacelar (Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro – Heranças e Urgências) e Gilberto Bercovici (Desigualdades Regionais, Estado e Constituição).

Nesta primeira etapa, o trabalho desenvolver-se-á a partir da contraposição dos marcos teóricos adotados. Contrapor-se-ão, assim, as concepções de que a concessão de incentivos fiscais tem sido de indubitável relevância em termos de

buscar-se a redução de desigualdades regionais no Brasil e a de que incentivos fiscais, enquanto espécies de normas tributárias indutoras, não tem apresentado significativa aptidão para solucionar ou ao menos minimizar este problema. Encontra-se nestes marcos teóricos o ponto de partida que pautará a presente dissertação e, por conseguinte, os conceitos/ idéias que serão questionados ao longo do texto.

Ao tentar responder o problema formulado nesta pesquisa, o trabalho apresentará, também, outros objetivos indiretos, quais sejam: a) debater como o surgimento do Estado Social e sua crescente intervenção na economia reabre a discussão acerca da importância da extrafiscalidade como gênero e, por conseguinte, das normas de indução de comportamentos enquanto sua espécie; b) adotar, para fins de demarcação, um conceito amplo de incentivo fiscal, capaz de abarcar tanto instrumentos que decorrem do manejo, pelo Estado, da receita tributária, quanto aqueles que decorrem do manejo da despesa pública (mudanças na alíquota, na base de cálculo, concessão de créditos presumidos, concessão de subvenções), afastando a falsa concepção de que a noção de incentivo fiscal se limita à concessão de isenções tributárias; c) discorrer acerca do conceito de desenvolvimento regional, correlacionando-o com os conceitos de desenvolvimento econômico, subdesenvolvimento e desenvolvimento humano.

Procurar-se-á, ao longo desta dissertação, evidenciar que o problema da (in)efetividade da utilização das normas tributárias indutoras como instrumentos de redução de desigualdades regionais precisa ser analisado a partir de um enfoque que considere simultaneamente tanto a perspectiva teórica quanto a perspectiva prática da questão.

Com efeito, encontra-se não raras vezes defesas incisivas acerca da importância da concessão dos incentivos fiscais na concretização do objetivo da redução de desigualdades regionais dissociadas, no entanto, de apurada discussão e comprovação empírica de seus conceitos. A construção teórica, em regra, não encontra respaldo em demonstrações factuais do resultado. Afirma-se, muitas vezes, que a concessão de incentivos fiscais apresenta forte aptidão de trazer benefícios para o Nordeste brasileiro, sem que se evidencie, através de experiências concretas, quais estes benefícios e sua extensão. Costuma-se, com frequência, correlacionar dados que, nem sempre, funcionam como suficiente comprovação da conclusão formulada.

Por outro lado, aqueles que questionam a efetividade dos incentivos fiscais como instrumentos de redução de desigualdades adotam, em suas análises, uma perspectiva eminentemente empírica, muito mais de índole econômica e social que propriamente teórico-jurídica. Estes autores não se preocupam, em regra, em discutir os limites constitucionais à concessão dos incentivos, mas sim a debater se, na realidade prática, tal como concedidos, eles têm funcionado como um instrumento eficiente de combate à questão regional. É neste contexto que Tânia Bacelar (2000, p. 15) sustenta que a concessão de incentivos, tal como vem sendo feita no país, “só fará ampliar as já gritantes e inaceitáveis desigualdades regionais no Brasil”. Os autores que questionam os instrumentos dos incentivos fiscais afirmam, portanto, que, da forma como vêm sendo outorgados a partir da década de 90, de modo absolutamente dissociado de uma Política estatal de Planejamento, os incentivos não têm realizado essa potencialidade.

Este trabalho adotará como premissa que a questão posta em debate não pode ser discutida apenas a partir de um enfoque teórico-jurídico, na medida em que apresenta flagrante interconexão com a esfera da Economia e da Política. Afastar a influência econômica sobre o fenômeno do desenvolvimento regional seria produzir uma análise parcial do problema. Não se deve sucumbir ao receio de que a influência de teorias e análises econômicas possa viciar a natureza jurídica da pesquisa. Cada vez mais, deve-se reconhecer que o Direito atua em concomitância com os demais sistemas que com ele se relacionam e, para o âmbito deste trabalho, adquire especial relevância o subsistema econômico.

A interconexão entre o sistema econômico e o sistema jurídico encontra seu marco teórico na teoria da autopoiese biológica de Maturana e Varela e na autopoiese social de Niklas Luhmann.

Maturana e Varela defenderão, em sua teoria, que o que caracteriza um ser vivo, independentemente das contingências do meio que o circundam, é a sua capacidade de se relacionar com o sistema em que se encontra inserido a partir de uma regra a ele intrínseca, ou seja, a partir de um mecanismo auto-referenciado, que lhe permite fechar-se dentro do sistema e não sofrer as influências de elementos externos (DA MAIA, 2000).

Inserido dentro do sistema a partir deste fechamento operacional, “as observações do mundo exterior efetuadas pelos organismos vivos não passam, na

verdade, de uma observação de si próprios, pois o fechamento pressupõe a ausência de relação entre o observador-observado” (DA MAIA, 2000, p. 66).

A autopoiese biológica de Maturana e Varela foi incorporada ao âmbito das ciências sociais e, assim, ao Direito, por Niklas Luhmann. O autor defenderá que a sociedade, então analisada como o ser vivo, é formada por um sistema complexo caracterizado pela existência de relações auto-referentes entre os seus componentes. Dentro do sistema, a relação se pauta pela comunicação (DA MAIA, 2000).

Com o tempo, a comunicação provoca o surgimento de códigos específicos de informação que, então, permitem o surgimento de subsistemas dentro do sistema social, tais como a política, a economia, o Direito. Cada um destes subsistemas será, então, autopoietico, uma vez que caracterizado por um código binário que o separa dos demais subsistemas e o torna único, incapaz de ser ontologicamente influenciado pelos elementos externos. No Direito, encontra-se o código binário lícito/ilícito. Na economia, verifica-se a existência do código binário ter/não ter (DA MAIA, 2000).

Os subsistemas, no entanto, embora autopoieticos, regulados por suas próprias normas internas de retro-alimentação, não se mostram absolutamente dissociados de qualquer influência dos demais subsistemas que compõem o ambiente social.

Embora fechados a partir dos códigos binários, de forma operacional, todos os subsistemas, porquanto inseridos na sociedade, aqui compreendido como o elemento vivo, se relacionam parcialmente com os demais componentes da teia social através do que se convencionou denominar de abertura cognitiva. Entende-se por abertura cognitiva a permissão de que cada subsistema receba influências dos demais sem que haja um rompimento de seu código binário ou dos seus elementos essenciais que o mantêm autopoietico (DA MAIA, 2000).

A partir da concepção acima desenvolvida, pode-se afirmar que existe entre o Direito Tributário e a Economia um acoplamento estrutural. É através deste acoplamento que os dois subsistemas dinâmicos e complexos, fechados no que se refere à sua organização interna, passam a interagir cognitivamente, sem, no entanto, se destruir. O Direito processa as interferências da economia segundo a sua linguagem interna, ao passo que envia, também, informações a este outro subsistema.

Assim, já evidenciadas, a partir de uma análise teórico-jurídica, as concepções favoráveis e contrárias à (in)efetividade da concessão de incentivos fiscais como instrumentos de minimização do problema da desigualdade regional, esta dissertação passará a avaliar os aspectos econômicos da questão através de estudos desenvolvidos pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – e por diversos programas de mestrado e doutorado em Economia/Administração conduzidos no país. Adota-se, para tanto, conforme já mencionado, o postulado da abertura cognitiva existente entre o subsistema jurídico e o subsistema econômico.

Ao longo dos últimos anos, o IPEA desenvolveu uma série de estudos acerca do Tema Economia Regional e Desenvolvimento Econômico. Entre estes estudos, alguns têm por escopo imediato discutir a (in)efetividade, sob a ótica da Economia, da adoção dos incentivos fiscais como instrumentos de redução de desigualdades regionais. Estes trabalhos apresentam dados relevantes e merecem ser considerados quando de qualquer debate que se proponha a verificar a (in)efetividade da política de incentivos fiscais.

O objetivo neste segundo momento da dissertação será demonstrar a partir dos trabalhos formulados pelo IPEA que os dados existentes acerca das políticas de concessão de incentivos fiscais no Brasil não permitem formular conclusões no sentido de que eles têm funcionado como instrumentos de redução das desigualdades regionais.

Ao contrário, os trabalhos mencionados ao longo deste texto caminham na direção de concluir que, tal como concedidos – como mecanismo de substituição do dever do Estado de planejar o combate ao problema da desigualdade regional – estes incentivos representam um artifício simplificado para fugir das imposições tributárias distorcidas atualmente existentes no sistema fiscal brasileiro. Serão analisados, ainda, neste momento, estudos de campo desenvolvidos no âmbito da Economia e Administração em sede de pós-graduações *stricto sensu* acerca da (in)efetividade da utilização dos incentivos fiscais com o propósito de promover desenvolvimento regional no Brasil. Também estes trabalhos têm caminhado no sentido de evidenciar a inefetividade da utilização de incentivos desta natureza na solução do problema da redução de desigualdades regionais. Na medida em que esta dissertação se propõe a debater o problema da desigualdade regional, constatar-se-á que os trabalhos utilizados

ao longo do texto foram desenvolvidos nos mestrados e doutorados de Economia de pós-graduações situadas nas regiões menos desenvolvidas do país, especialmente em Pernambuco, Ceará e Bahia. A escolha de estudos desenvolvidos nestas pós-graduações se justifica pela maior quantidade de trabalhos, nestes mestrados e doutorados, com o objetivo específico de debater a (in)efetividade da concessão de incentivos fiscais, bem como pelo fato de que os Estados nos quais os estudos foram desenvolvidos podem ser considerados beneficiários ou prejudicados diretos da utilização (in)eficiente de instrumentos que se propõem a reduzir a desigualdade regional.

Nesta etapa da dissertação, adotar-se-á, sob o ponto de vista metodológico, o método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Popper. Ao desenvolver este método, Popper defenderá que o positivismo lógico falhou ao sustentar que a construção científica se realiza através de um método indutivo, no âmbito do qual cabe ao cientista observar a realidade empírica, formular regras hipotéticas e, por fim, submetê-las a um processo de generalização e verificação (POPPER, 1997).

Segundo o autor, a experiência não deve servir para formar teorias ou verificá-las, mas tão somente para refutá-las. O método hipotético-dedutivo assenta-se, portanto, em três etapas: a) a formulação de um problema, ou seja, uma ou mais hipóteses a partir das teorias existentes; b) a dedução das consequências da hipótese; c) o teste de falseamento, compreendido enquanto a submissão da hipótese construída às tentativas empíricas de refutação ou aceitação (POPPER, 1997).

O método desenvolve-se a partir da concepção de que o comumente denominado entendimento científico nunca pode ser considerado como verdade inquestionável, uma vez que representa uma mera hipótese plenamente passível de alteração pela realidade empírica via refutação (POPPER, 1997).

O debate trazido por Popper é fundamental para a presente dissertação porque funciona como embasamento ao entendimento de que teorias só têm sentido enquanto não forem refutadas pela realidade concreta. Assim, os estudos empíricos desenvolvidos pelo IPEA e no âmbito das pós-graduações de Economia e Administração serão analisados com o escopo de refutar a concepção teórica de que as normas indutoras de incentivos fiscais – especialmente as normas de incentivos fiscais estaduais - têm provocado diminuição de desigualdade regional no período pós 1990.

Os dados utilizados nesta dissertação são do tipo secundário, assim considerados, de acordo com Marconi e Lakatos (1996), aqueles dados já disponíveis ao pesquisador e contidos em livros, artigos, relatórios, regulamentos, atas, normas, documentos eletrônicos, entre outros, ou seja, dados já coletados e documentados.

A utilização de dados já coletados e de documentos já existentes se justifica na medida em que a pesquisa tem por objetivo discutir, de forma genérica, a (in)efetividade da utilização de incentivos fiscais como instrumentos de redução de desigualdades regionais. Não se objetiva verificar se um incentivo em particular tem sido eficiente na redução das desigualdades regionais, mas sim questionar se, enquanto espécie do gênero extrafiscalidade, estas normas concessivas de incentivo têm funcionado como instrumento de efetivação do objetivo social previsto no art. 3º da Constituição de 1988.

O escopo da dissertação fornece a justificativa da não-análise, ao longo do texto, de um caso específico de concessão de incentivo fiscal delimitado geográfica e temporalmente. A adoção de um caso específico de incentivo provocaria a obtenção de dados restritivos e particularizantes, impossibilitando a generalização dos resultados.

Precisa-se, para comprovar ou refutar a tese, de informações e de dados dispersos no espaço, bem como relativos a diversos incentivos concedidos por diversos entes políticos. Seria inviável, no entanto, analisar empiricamente todas as normas de concessão de incentivos fiscais instituídas, no âmbito dos tributos existentes, pela União, Estados, DF e municípios. A coleta de dados primários se mostra, assim, inexecutável.

Neste contexto, a opção por se adotar os dados secundários produzidos pelo IPEA e por diversas dissertações e teses produzidas no âmbito da Economia e Administração acerca de experiências realizadas no país funciona como uma tentativa de se obter, na medida do possível, uma amostra abrangente do fenômeno da utilização dos incentivos fiscais, capaz de referendar ou refutar sua (in)efetividade na solução do problema da desigualdade regional.

Deve-se reconhecer que a adoção de dados secundários provoca limitações na pesquisa a ser desenvolvida. De acordo com Adriana Migliorini Kieckhöfer (2005, p. 31) um fator limitante quando da utilização de dados secundários

resulta de que “essas fontes podem apresentar dados coletados ou processados de forma equivocada. Assim, um trabalho fundamentado nelas tenderá a reduzir ou mesmo a ampliar seus erros”.

Procurando contornar o problema, a autora (2005, p. 31) aduz que uma solução plausível para minimizar esta possibilidade seria “durante a escolha das fontes de pesquisa, determinar a origem, a oficialidade e o veículo de divulgação da informação, além de analisar em profundidade cada informação para descobrir incoerências”. Procurando dar cumprimento a este mandamento, a presente dissertação optará, conforme já assentado, por analisar, dentre outros dados, aqueles coletados e tratados por uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA, bem como trabalhos desenvolvidos em reconhecidos programas de pós-graduação do País.

A dissertação não se esquece, entretanto, de que os dados empíricos coletados, embora extraídos de documentos oficiais e científicos, encontram-se, porquanto produzidos por pesquisadores que interagem com o mundo ao seu redor, repletos de subjetividade. Com efeito, na adoção da técnica de análise de dados secundários, o aspecto da subjetividade intrínseca adquire relevância.

Não se pode olvidar que, na maioria das vezes, as convicções erigidas ao patamar de certezas são, na verdade, fruto da percepção cega e isolada do indivíduo em relação ao mundo no qual se encontra inserido (MATURANA, 2001).

Trata-se, assim, de ter a consciência de que não há como separar em patamares estanques aquele que conhece o objeto do objeto que se pretende conhecer. Essa inseparabilidade entre o “ser” do mundo fenomênico e o que esse mundo “parece ser” para aquele que se propõe a conhecê-lo permite concluir que todo ato de conhecer é um ato de construção de um novo mundo. O ato de conhecer é, assim, um ato de fazer (MATURANA, 2001).

A consciência de que não há como separar em patamares estanques aquele que conhece o objeto do objeto a ser conhecido conduz, segundo Maturana (2001), à conclusão de que: a) não há objetividade no mundo; b) a tradição é nossa maneira de agir, mas também de ocultar os pontos cegos; c) nosso fundamento de mundo comum advém de nossa herança biológica.

Essa consciência, por sua vez, obriga o agente cognoscente a estar em constante estado de vigilância contra a tentação da certeza. Obriga-o, ainda, a reconhecer que a sua certeza não é prova de verdade, o único mundo existente, mas é apenas um dos mundos possíveis, aquele que ele constrói na sua interação com os outros agentes (MATURANA, 2001).

Quando se busca uma explicação científica para o conhecimento que é produzido não se está, portanto, em busca da verdade. Não se está, também, em busca da perfeita objetividade.

Pautando-se neste entendimento, a presente dissertação não pretende, ao analisar os estudos produzidos pelo IPEA e em mestrados e doutorados de Economia e Administração, construir uma demonstração objetiva e irrefutável de que os incentivos fiscais não reduzem desigualdades regionais. Tem-se a consciência de que as próprias conclusões formuladas por estes estudos estão, elas mesmas, recheadas da subjetividade encontrada naqueles que os produziram. Busca-se, tão somente, desenvolver, de forma lógica e razoável, uma fundamentação consistente capaz de sustentar a hipótese aqui formulada. É esta busca pela construção de uma explicação sólida e fundamentada para a hipótese adotada que confere caráter científico ao presente trabalho.

Neste estágio da dissertação, surge o segundo problema a ser debatido: Evidenciada a ineficiência prática das normas concessivas de incentivo fiscal na solução do problema da redução de desigualdades regionais no Brasil, como fazer para que os incentivos fiscais possam efetivamente funcionar como instrumentos eficientes de redução de desigualdades? Os incentivos fiscais são a melhor opção para o combate da desigualdade regional?

Este trabalho adotará como hipótese, tal como já exteriorizado, que a política de concessão de incentivos fiscais no país não se apresenta como solução eficiente e viável para a minimização das desigualdades regionais.

Assim, defender-se-á ao longo deste texto que o incremento da utilização dos incentivos fiscais no Brasil a partir da década de 90 não deve ser louvado como solução para o problema da desigualdade regional, mas sim como consequência da conjugação de dois fatores que – acaso não combatidos – funcionarão eternamente como entrave à minimização do problema: a) a constatação de que o Estado Federal

brasileiro, embora concebido teoricamente como um Federalismo de cunho cooperativo, tem concentrado o Poder de Tributar nas mãos da União em detrimento de Estados-membros e municípios; a pouca autonomia financeira destes entes políticos subnacionais os conduziram a uma situação em que, para sobreviver, passaram a competir entre si de forma cada vez mais acirrada, utilizando, para tanto, o instrumento da tributação; b) a União, detentora majoritária do poder, desincumbiu-se de desenvolver e conduzir um Plano Nacional de Desenvolvimento para o país que elencasse como questão prioritária a solução do problema da redução das desigualdades regionais.

Embora a Constituição de 1988 tenha desenhado uma ordem nitidamente cooperativa e, em um primeiro momento, até mesmo dotada de relativa descentralização, verifica-se, com o passar do tempo, que o Estado brasileiro tem se desenvolvido, na prática, a partir de uma indevida concentração do poder tributário na figura da União que, por sua vez, concentrou sua tributação, ao longo da década de 90, na instituição de contribuições sociais de seguridade social, tributos não sujeitos à transferência constitucional.

Enfraquecidos em sua autonomia financeira – elemento essencial ao perfeito funcionamento do Estado Federal – os Estados-membros e municípios passaram a utilizar a concessão de incentivos fiscais como forma de sobrevivência, instrumentos de aferição de receita. O Estado cooperativo previsto no texto constitucional transformava-se, assim, paulatinamente, em um Estado desagregador.

Inserida neste cenário de severa competição, a concessão de incentivos fiscais pelos Estados-membros e municípios não se coloca como solução para a minimização das desigualdades regionais existentes no Brasil, mas ao contrário, sob certos aspectos, as aprofundam. A manutenção de políticas indiscriminadas de concessão de incentivos fiscais – consequência da inexistência de um Plano Nacional de desenvolvimento e da ausência de um federalismo cooperativo na seara tributária – é, em verdade, a mais pura exteriorização da incapacidade do Estado brasileiro de construir, na prática, um Estado de Direito e, assim, assegurar, aos Estados-membros e municípios nele inseridos, a possibilidade de auferirem receitas tributárias suficientes à concretização de suas atribuições constitucionais fora de um cenário de guerra.

Tomando por base este entendimento, este trabalho defenderá que a solução do problema da desigualdade regional no Brasil afasta-se do instrumento da indiscriminada concessão de incentivos fiscais a agentes privados e perpassa, em um primeiro plano, pela retomada do debate acerca da própria reestruturação do Estado brasileiro. Não há como reduzir as desigualdades regionais no país se os elementos perpetuadores desta desigualdade – a inescrupulosa competição dentro da Federação e a inexistência de uma política nacional de desenvolvimento – não forem, estes sim, combatidos.

É preciso, assim, repensar o modelo federal que se construiu na prática cotidiana – uma vez que absolutamente diverso do federalismo cooperativo teoricamente proposto pelo texto constitucional de 1988 – para, então, discutir como construir, no Brasil, um sistema tributário menos distorcido, mais neutro, e que permite a necessária cooperação entre os entes que compõem o Estado Federal.

No entanto, deve-se também ter em mente que o problema fiscal é de fundamental importância, mas que ele não explica nem resolve isoladamente os impasses das imensas distorções existentes no Brasil, dentre as quais se encontra o problema das desigualdades regionais. Nas palavras de Gilberto Bercovici (2003, p. 189) “o real problema da descentralização ocorrida pós 1988 é a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União, ou seja, a falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto”.

No cenário acima delineado, adquire fundamental importância que se constate a inexistência, no Brasil, a partir da década de 90, de uma Política Nacional de desenvolvimento especialmente focada no problema da redução das desigualdades regionais. A política nacional, por outro lado, é determinação constitucional. É decididamente a inexistência deste planejamento estatal que abre espaço para o contínuo incremento da concessão indiscriminada de incentivos pelos entes federativos. Diante da inexistência de uma política nacional, Estados-membros e municípios concedem incentivos fiscais indiscriminadamente – como mecanismo inquestionável de sobrevivência – e os justificam sob o argumento de que estão a promover o desenvolvimento nacional e, dentro dele, a redução das desigualdades regionais. Da mesma forma, a União concede incentivos fiscais que têm como beneficiários diretos a iniciativa privada, transferindo-lhe – sem qualquer controle ou contraprestação pré-

definida – o papel de decidir como o Brasil deve atingir o desenvolvimento nacional e regional previsto na CF/88.

A política de concessão de incentivos fiscais mascara a incapacidade do Estado brasileiro de cumprir o texto constitucional de 1988, nos termos do qual a busca pelo desenvolvimento nacional e regional requer, como condição *sine qua non*, a formulação e concretização de uma Política Nacional de desenvolvimento, a ser conduzida pela União em consonância com Estados-membros e municípios.

Neste ínterim, este trabalho sustentará que a reestruturação do sistema tributário, embora de suma importância, não conseguirá, por si só, solucionar o problema das desigualdades regionais. É preciso concomitantemente reativar o papel do Estado na busca por este desiderato, através da retomada de sua liderança na coordenação de uma Política Nacional voltada à solução do problema da redução de desigualdades regionais.

A partir de outras experiências de combate ao problema da redução de desigualdades – especialmente a experiência europeia – defende-se que esta retomada do papel Planejador do Estado deve estar intrinsecamente vinculada à adoção de um Plano Nacional de Desenvolvimento que, no entanto, não pode se assentar prioritariamente na concessão de incentivos fiscais.

De acordo com Robert Cooter (2007) é preciso considerar o fato de que políticas públicas de desenvolvimento que se pautam na concessão de incentivos fiscais à iniciativa privada tendem a enfrentar duas ordens de problema que podem ser sintetizados nos postulados da: a) motivação e b) falta de informação. Neste diapasão, o autor salienta que

a política industrial está repleta de favoritismos, chicana, camaradagem e corrupção. Mesmo assim, algumas pessoas se convencem que políticos e funcionários públicos criarão mais riqueza usando o dinheiro dos outros que investidores privados poderão fazê-lo usando seu próprio dinheiro. (...) Mesmo se funcionários públicos estivessem motivados a fazer riqueza para a nação, eles não têm as informações necessárias para guiar o desenvolvimento industrial. O ciclo de vida da inovação explica a falta de informação. Na primeira fase do ciclo de vida, os inovadores descobrem as informações privadas, que se tornam públicas no fim do ciclo de vida quando o rápido crescimento termina. Conseqüentemente, funcionários públicos não podem

prever taxas de crescimento de empresas competidoras (COOTER, 2007).

Em sintonia com o acima exposto, sustenta, ainda, que

enquanto que políticas industriais e tecnológicas têm poucas chances de sucesso, funcionários públicos podem algumas vezes identificar investimentos lucrativos de outro tipo. A indústria precisa de infra-estrutura como estradas, água, eletricidade, aeroportos, portos e parques industriais. (...) A grande escala desses projetos que os problemas de coordenação criados por eles algumas vezes requerem que o Estado lidere. Enquanto que uma política industrial de sucesso requereria informações privadas, o Estado pode construir infra-estrutura com sucesso por confiar em informações públicas (COOTER, 2007).

Evidenciado que o instrumento da concessão de incentivos fiscais não tem apresentado efetiva aptidão para reduzir desigualdades regionais, esta dissertação sustentará que a Política Nacional de Desenvolvimento a ser conduzida pelo Estado brasileiro deve se afastar da concessão de incentivos – instrumentos que tendem, inclusive, a alterar a concorrência no mercado – para se assentar preferencialmente em investimentos estatais capazes de construir o cenário adequado à atuação da iniciativa privada. Defende-se, assim, que o Estado deve tomar para si a função de promover o desenvolvimento regional, mas que deve fazê-lo prioritariamente através do fornecimento aos agentes econômicos das condições necessárias para que possam decidir por investir nas regiões menos desenvolvidas do país e não através da concessão de benefícios fiscais a estes agentes.

Ao contrário do que ocorre atualmente, em que aparecem como falsa solução ao problema da desigualdade regional, os incentivos fiscais se colocariam, neste novo cenário, tão-somente como elementos de auxílio inseridos na política de desenvolvimento majoritariamente assentada em instrumentos financeiros. Ao invés de se exteriorizarem como política estrutural – como hoje parece ocorrer – os incentivos fiscais passam a funcionar, tão-somente, como política seletiva a ser utilizada pelos entes políticos do Estado Federal quando tal concessão encontre respaldo no Plano Nacional de Desenvolvimento e na medida e enquanto necessários à realização de ajustes temporários nesta Política.

Neste momento, analisar-se-á o modelo europeu de fundo de desenvolvimento regional – o FEDER. Neste modelo, a busca pela redução das

desigualdades regionais ocorre a partir da transferência, pela União Européia, às regiões menos desenvolvidas, de dotações oriundas de todos os Estados-membros que compõem a Comunidade, de forma proporcional à capacidade de contribuição de cada país.

Estes valores, no entanto, devem, necessariamente, ser utilizadas pelos Estados-membros para fins de investimentos em infra-estrutura e áreas tidas por prioritárias pela Política Regional. Tem-se, portanto, um modelo que rechaça a técnica da adoção de políticas tributárias de concorrência – que é o que ocorre no âmbito dos incentivos no âmbito dos Estados-membros e municípios – e que não admite a transferência, para os particulares, do dever do Estado de fomentar o desenvolvimento regional.

Pautando-se no fato de que a reforma tributária em andamento no Brasil parece caminhar no sentido de dotar o país de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, o trabalho procurará debater se o modelo europeu pode ser adaptado à realidade brasileira. Em caso afirmativo, analisará sob que condições e adaptações o modelo pode ser aplicado, de modo a concretizar seus objetivos.

A dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos.

No capítulo primeiro, evidenciar-se-á como o surgimento do Estado Social e sua crescente intervenção na economia reabrem a discussão acerca da possibilidade de utilização das normas de indução de comportamentos, especialmente as de caráter tributário, como mecanismos de concretização dos objetivos sociais do Estado, dentre os quais se encontra a redução de desigualdades regionais. Partindo-se do pressuposto de que o tema da presente dissertação é a (in)efetividade destas normas enquanto ferramentas de solução do problema da desigualdade, discorrer-se-á acerca do conceito de desenvolvimento, procurando correlacioná-lo com a evolução das idéias de desenvolvimento econômico, subdesenvolvimento e desenvolvimento humano. A partir da obra de Celso Furtado, construir-se-á a real interpretação que se deve dar ao objetivo constitucional de promoção do desenvolvimento nacional e redução de desigualdades regionais. Buscar-se-á, aqui, desvincular o propósito da busca pelo desenvolvimento nacional e, dentro dele do desenvolvimento regional, de seu aspecto tão somente econômico.

No capítulo segundo, o texto procurará estabelecer o conceito de norma tributária indutora como espécie do gênero extrafiscalidade, seus limites e regime jurídico, dando especial atenção ao conceito de incentivo fiscal, classe de norma indutora que será analisada neste trabalho.

No capítulo três, serão contrapostas, de forma crítica, a partir de uma análise teórico-jurídica, as concepções existentes no país acerca da utilização de incentivo fiscais como instrumentos de promoção do desenvolvimento na busca da solução da questão regional. Serão evidenciados tanto os argumentos favoráveis à utilização das normas tributárias indutoras de incentivos fiscais, como as apreciações formuladas por aqueles que não as enxergam como uma solução eficiente para o problema da desigualdade regional. Em seguida, a dissertação passará a estudar trabalhos de economia aplicada desenvolvidos pelo IPEA acerca do tema do Desenvolvimento nos últimos vinte anos, com especial ênfase no Desenvolvimento Regional. Serão analisados também trabalhos de campo desenvolvidos no âmbito da Economia e Administração acerca da inefetividade de utilização dos incentivos fiscais com o propósito de promover desenvolvimento regional. O propósito desta análise será evidenciar que os dados existentes acerca das políticas de concessão de incentivos não permitem formular conclusões no sentido de que eles têm funcionado, ao longo da década de 90, como instrumentos eficientes de redução das desigualdades regionais. Ao contrário, os trabalhos produzidos a partir de uma ótica econômica caminham, em sua maioria, no sentido de ratificar a hipótese formulada, ou seja, na direção de concluir que, da forma como vêm sendo concedidos, os incentivos representam um artifício/mecanismo simplificado para fugir das imposições tributárias distorcidas existentes atualmente no sistema fiscal brasileiro.

No capítulo quatro, a dissertação sustentará, em função dos efeitos nefastos que decorrem da política de incentivos, especialmente os estaduais, que a minimização do problema da desigualdade regional no país afasta-se da utilização indiscriminada desta política e perpassa necessariamente: a) por uma nova configuração para o Estado Federal brasileiro, capaz de efetivar na prática o princípio de cooperação que se encontra implícito quando da opção, na CF/88, por um Federalismo de cunho cooperativo; defende-se, assim, que não há como reduzir o problema da desigualdade se, em um primeiro momento, não se promover a extinção do fenômeno da guerra fiscal que, em essência, tende a aprofundá-lo; b) a retomada do papel ativo do Estado como

autoridade condutora de uma Política Nacional de Desenvolvimento, coordenada pela União em consonância com Estados-membros e municípios, e pautada prioritariamente em investimentos estatais (físicos e humanos) capazes de propiciar a infra-estrutura adequada à atuação da iniciativa privada em detrimento da outorga de incentivos fiscais.

Por fim, e com o propósito de se estabelecer os critérios a partir dos quais se deve construir o Plano de Desenvolvimento Nacional que aqui se propõe, analisa-se a experiência do Fundo de Desenvolvimento Regional instituído na União Européia e quais as contribuições que este arranjo pode trazer ao tratamento da questão regional no Brasil.

CAPÍTULO I

A Construção do cenário para a utilização de normas tributárias indutoras: O Estado e a intervenção no e sobre o domínio econômico.

1.1 Do Estado Absolutista ao Estado Social: a Construção do Estado de Direito (Liberal e Social) e sua influência sobre o estudo do Direito Tributário.

A utilização de normas tributárias como mecanismo de indução econômica encontra-se diretamente relacionada com o surgimento e fortalecimento do Estado de Direito em sua feição Social.

Embora existam inúmeras divergências acerca da definição de *Welfare State*, pode-se conceituá-lo, de maneira bastante ampla, como “a mobilização em larga escala do aparelho do Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população” (MEDEIROS, 2001, p. 06).

De acordo com Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2004, p.416) “na realidade, o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população quanto o fato de que tal ação é reivindicada pelos cidadãos como um direito”.

Contraopondo-se ao paradigma do Estado de Direito Liberal – no qual caberia ao Estado tão somente assegurar as liberdades fundamentais de seus cidadãos – o Estado de Direito Social se constrói a partir da concepção de que deve ser assegurada ao Estado a possibilidade de participar ativamente da condução da atividade econômica com o objetivo de implementar a efetivação dos direitos sociais, bem como corrigir as distorções que decorrem da lógica do mercado.

Segundo Ralph Batista de Malauz (2009, p. 03)

sob a égide do paradigma liberal, compete ao Estado, por meio do direito posto, “garantir a certeza nas relações sociais, através da compatibilização dos interesses privados de cada um com o

interesse de todos, mas deixar a felicidade ou a busca da felicidade nas mãos de cada indivíduo”.

No Estado liberal, mantém-se uma desejada separação entre a esfera pública e a privada que deve ser respeitada por um Estado incapaz de assumir a condição de interventor. Neste contexto, consagram-se os denominados direitos de primeira geração, consubstanciados na proteção à liberdade, à propriedade e a uma igualdade que, aqui, ainda não se desenvolve em seu aspecto material, mas tão somente formal.

Nas palavras de Menelik de Carvalho Neto, citado por Ralph Batista de Malauz (2009, p. 04),

a igualdade de todos diante da lei é consagrada. Formalmente, todos são iguais perante a lei, ou são iguais no sentido de todos se apresentarem agora como proprietários, no mínimo, de si próprios, e, assim, formalmente, todos devem ser iguais perante a lei porque proprietários, sujeitos de direito, devendo-se pôr fim aos odiosos privilégios de nascimento.

Em sua origem, o Estado Moderno Liberal se propõe a promover a substituição do Estado absolutista centrado na figura do monarca - incapaz de assegurar os anseios privados da burguesia - por um Estado no qual a nova classe social em formação seja capaz de exteriorizar, de forma paulatina, sua nova consciência política autônoma. Reinhart Koselleck (1999, p. 09) adverte que, na medida em que a burguesia cresce a partir do espaço político europeu, esta nova classe, agora dotada da consciência de sua força, “entende-se como um mundo novo: reclamava intelectualmente o mundo inteiro e negava o mundo antigo”.

Como mecanismo de negação deste mundo renegado – *in casu*, o Absolutismo – a burguesia cria uma filosofia do progresso capaz de embasar seu processo de absorção direta do poder político. O Estado de Direito Liberal surge, assim, com o claro objetivo de “impor limites ao Leviatã e garantir os direitos individuais” desta nova classe em ascensão (MALAUZ, 2009, p. 05).

Justificado inicialmente pela necessidade de por fim às guerras religiosas que marcaram a história européia, o Estado absolutista encontra seu fim no momento em que a burguesia, agora já consolidada e imbuída do sentimento de segurança que lhe

foi proporcionado pelo próprio Estado absoluto, sente a necessidade de impor o respeito à sua consciência, aos seus anseios de classe, à sua moral privada.

Em um contexto em que incumbia ao monarca a máxima responsabilidade de assegurar a paz, a figura do soberano passou a se revestir, naquele Estado, de um imenso encargo que, por conseguinte, o compelia a assegurar a sua dominação absoluta sobre todos os sujeitos. Neste modelo, a centralização do poder na figura do monarca, bem como a necessidade que lhe era afeta de submeter os súditos ao seu domínio, provoca, segundo Koselleck (1999), uma profunda ruptura na posição dos súditos dentro do sistema. Até então diferenciados enquanto indivíduos em função dos diversos papéis que representavam na ordem social, os súditos vêem-se, repentinamente, compelidos a promoverem um corte entre o mundo interno do particular (da consciência) e o mundo exterior.

De acordo com Koselleck, “nesta época, todo poder que quisesse exercer autoridade e ter validade geral precisava negar a consciência privada, que era o esteio dos vínculos religiosos ou dos laços estamentais de lealdade” (1999, p. 25). Inicialmente, no entanto, a busca pela paz e pela segurança justificava a contenção da consciência.

Com efeito, conduzir o Estado dependeria de ser o soberano capaz de reprimir o âmbito de tudo aquilo que adviesse do indivíduo, de suas concepções privadas, as quais, a partir de então, deveriam ser rechaçadas pela Política. O Estado Absolutista é, assim, um Estado que, para sobreviver, promove uma ruptura entre a política e a consciência. O monarca se coloca acima do Direito e a decisão política do Príncipe tem força de lei. A constante tensão entre guerra civil e ordem estatal provoca a aceitação de que o “monarca cumpre com o mais alto mandamento moral ao por fim à guerra” (KOSELLECK, 1999, p. 34).

Na concepção absolutista, não cabe ao homem identificar-se com as leis que emanam do monarca. As leis advindas do soberano devem ser consideradas morais não a partir dos juízos privados dos súditos, decorrentes de concepções religiosas ou sociais, mas sim em função da sua vinculação a uma moral política que se relaciona com as opções a serem adotadas pelo soberano em uma dada situação. Defende-se, portanto, que, no ato de formação do Estado, “a paz só é assegurada se a moral política

– que incita os homens a transferir seus direitos ao soberano que os representa – transformar-se em dever de obediência”. (KOSELIECK, 1999, p. 33).

O indivíduo então, se biparte. Enquanto cidadão, não deve questionar as atitudes do soberano a partir de suas convicções individuais, ante a existência de uma moral em feição política. Enquanto homem, no entanto, pode fazer da moral privada seu critério final de balizamento, “refugiar-se em sua convicção sem ser responsável” (KOSELIECK, 1999, p. 37).

A aparente não diferenciação entre a moral e a política no Estado absolutista transforma-se, entretanto, em uma questão crítica quando o objetivo essencial do Estado já foi alcançado.

A partir do momento em que o súdito constata que já não mais se encontra submetido aos riscos decorrentes da guerra, se lhe torna possível questionar a atuação do soberano. Quanto maior for o seu Esclarecimento, quanto mais “iluminado” estiver, de forma mais latente se exteriorizará a dicotomia até então contida, a tensão existente o homem e o cidadão, entre a mente pública e a mente privada.

Protegido dos auspícios da guerra e da morte, o homem burguês se sentirá capaz de apontar as imoralidades cometidas pelo Príncipe sempre que as decisões políticas adotadas pelo soberano já não mais se coadunarem com suas concepções individuais. A premência das concepções privadas, por sua vez, altera a relação normativa que conduz a interação dos súditos com o soberano. Passa-se, então, a só se considerar

legítima a política que for racional, isto é, coerente com os princípios da consciência moral do indivíduo: a verdade, não a autoridade, faz a lei. O Iluminismo, depreende-se daí, julga o absolutismo a partir de uma perspectiva invertida. Pois será em nome da expansão da consciência moral, transcorrida ao longo do século XVIII, que a Revolução francesa irá pôr fim à ordem, agora tida por imoral, do Antigo regime. Em suma, e como primeira conclusão central do argumento de Koselleck, “o Iluminismo propagou-se numa brecha que o Estado absolutista abriu para pôr fim à guerra civil (FIGUEIREDO, 2000, p. 127).

Em um momento como este, consciente de sua própria bipartição, “o homem apolítico, que o Estado deve tolerar, se transforma desapercivelmente em uma

autoridade humanitária situada fora do âmbito de uma tolerância eclesiástico-religiosa, ou seja, no âmbito das reivindicações políticas” (KOSELLECK, 1999, p. 131).

A revolução da burguesia, ansiosa pela possibilidade de construir também a moral política, conduz, por conseguinte, à morte do Estado Moderno absolutista e ao surgimento do Estado Liberal.

Vinculado ao propósito de abolir qualquer resquício de poder que pudesse haver na figura do Soberano, o Estado Liberal se distancia em relação ao Estado Absolutista exatamente na medida em que se propõe a estabelecer um Estado de Direito.

A noção de Estado de Direito pode ser resumida, em termos singelos, na assertiva de que o Estado deve se submeter às normas por ele editadas, razão pela qual “a noção de soberania tão cara ao desenvolvimento dos Estados modernos pressupunha a negação de qualquer subordinação ou limitação do Estado por qualquer outro poder” (PORTO, 2009, p. 25). Ao se desenvolver como Estado de Direito, o modelo liberal altera o paradigma até então existente para assentar que “na medida em que o homem possui direitos individuais naturais anteriores à existência da sociedade, o Estado, na mesma medida, seria coagido a respeitar tais direitos por força de sua obrigação de não violar tais garantias” (PORTO, 2009, p. 26).

Em sua feição jurídica, o Estado liberal constrói-se a partir de dois postulados que se complementam: 1) a edificação do Conceito de Constituição, entendida enquanto lei máxima; e 2) o princípio da separação dos poderes, garantido pela sistemática do *check and balances*. É assentado no império da lei e na harmônica e complementar atuação de seus Poderes que o Estado deve assegurar a efetivação dos direitos de liberdade e propriedade previstos na Constituição. Neste contexto, constata-se que no Estado liberal, a Constituição legitima a ruptura com a ordem histórico-natural do antigo regime, mas também apresenta natureza construtivista, uma vez que é elaborada por um novo poder – o poder Constituinte – que define o projeto de uma nova ordem (MALAUZ, 2009).

Na seara econômica, o Estado de Direito Liberal caracterizar-se-á pelo liberalismo econômico, concepção que se assenta no modelo de um “Estado mínimo que não promovesse ingerências no livre jogo das forças do mercado, as quais,

supostamente, através das condutas particulares dos agentes econômicos, garantiriam a distribuição equânime das riquezas na sociedade” (SOARES, 2009, p. 02).

No modelo econômico liberal, cabe ao Estado realizar tão-somente três funções indispensáveis, quais sejam

a) de promover a soberania nacional, defendendo a sociedade da violência e invasão externas; b) promover a proteção interna dos membros da sociedade contra a opressão e injustiças de outros membros, e c) erigir e sustentar as instituições e obras públicas que sejam vantajosas para a sociedade, mas que não sejam atrativas para os capitalistas, seja pelo lucro, risco ou incapacidade dos mesmos de mantê-los funcionando (PEREIRA, 2004, p. 17)

Neste contexto, constata-se, na seara jurídica e econômica, respectivamente, “a limitação dos poderes do Estado (noção de Estado de Direito) e a limitação das funções do Estado (noção de Estado mínimo). O liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções” (BOBBIO, 1994, p. 17)

A partir do Século XIX, no entanto, o modelo Liberal entra em crise.

De acordo com Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2004, p.418) “as pesquisas mais recentes tendem a sublinhar o papel desempenhado pelos fatores econômicos na constituição do Estado assistencialista”.

A crise do Estado liberal advém da constatação de que a igualdade formal por ele assegurada não era suficiente para por fim às desigualdades reais existentes na sociedade. Assentado no pressuposto de que cabia ao Estado tão somente promover a construção do ordenamento jurídico a ser aplicado (*government by Law*) o Estado liberal era incapaz de adotar a igualdade material como seu fundamento, limitando-se a se preocupar tão-somente em assegurar o mesmo tratamento a todos os cidadãos perante a lei.

No entanto, conforme assenta Argemiro Cardoso Moreira Martins (2008, p. 59)

o crescimento dos movimentos sociais de inspiração socialista e igualitária passou a constituir um sério foco de distúrbios que punham em xeque a própria estabilidade social que tal modelo de Estado buscava alcançar. Como salienta Claude Lefort, que

definitivamente não é nenhum marxista, o Estado Liberal se fez, em princípio, como guardião das liberdades civis; mas, na prática, assegurou a proteção dos interesses dominantes, com uma constância que somente a longa luta das massas mobilizadas pela conquista de seus direitos pôde abalar. Nem à resistência à opressão, nem a propriedade, nem a liberdade de expressão ou opinião, ou de um movimento, mencionadas pelas grandes declarações, forma outrora consagradas pela maioria daqueles que se nomeavam liberais, sobretudo quando dizem respeito aos pobres e prejudicavam os interesses dos ricos, ou a estabilidade de uma ordem jurídica fundada sobre a força das elites, isto é, daqueles que, como se dizia na França até meados do século XIX, detinham honra, riquezas e luzes.

É a crise do Estado de Direito Liberal que propiciará, em seguida, o surgimento do Estado de Direito Social, Estado protecionista ou *Welfare State*.

O aparecimento do Estado de Direito Social não deve ser concebido, todavia, como uma tentativa de superação das idéias capitalistas que permeavam o Estado Liberal. Ao contrário, o Estado Social abrolha, em um primeiro momento, como um último esforço de preservar o capitalismo então abalado.

Em sua essência, o Estado de Bem-Estar Social nasce como “mecanismo de controle político das classes trabalhadoras pelas classes capitalistas: a intervenção no processo de barganha limita institucionalmente a capacidade de organização extra-estatal dos trabalhadores” (MEDEIROS, 2001, p. 07). Em um contexto de crise, é melhor assegurar a intervenção do Estado na economia, de forma a preservar o sistema capitalista, ainda que sob regime diverso, que permitir a sua substituição pela via da transição para o socialismo. No Estado Social, o Estado passa, portanto, a intervir na economia, mas o modo de produção, os esquemas de repartição do produto e os mercados capitalistas, no âmbito interno e no internacional, são mantidos em sua integralidade (GRAU, 2005).

Ao acatar a possibilidade de intervenção do Estado na economia, o Estado Social procura “remover os obstáculos institucionais ao livre desenrolar daquela racionalidade de mercado e criar as condições para que ela se exerça sem peias e entraves” (SCHOUERI, 2005, p. 71). Age, assim, “não contra o mercado, mas, pelo contrário, em harmonia com ele, suprimindo-lhe as deficiências, sem lhe tolher as condições de funcionamento” (SCHOUERI, 2005, p. 72).

Neste contexto, em nada se contrapõem a intervenção na economia e o sistema capitalista pautado no princípio da livre iniciativa. Segundo Fernando Boiteux, citado por Schoueri (2005, p. 86) “o sistema de produção capitalista necessita, hoje, para se desenvolver, de certa dose de intervenção na economia e de respeito aos direitos dos trabalhadores, pois sem a realização de políticas adequadas a produção em massa não pode se realizar”.

Embora não tenha surgido com o escopo de por fim ao modelo capitalista, mas, ao contrário, com o objetivo de, na medida do possível, preservá-lo, não há dúvida de que a possibilidade de intervenção do Estado na economia provocou, por sua vez, a modificação da relação entre o Estado e os cidadãos.

Enquanto no modelo liberal cabia ao Estado tão somente assegurar os direitos de liberdade e propriedade dos indivíduos, a feição Social do Estado de Direito exigirá do Estado uma atuação muito mais ativa, seja para rever os antigos direitos já assegurados, conformando-lhes a uma nova sociedade industrializada, seja para assegurar aos cidadãos que com ele se relacionam direitos até então inexistentes e que têm por objetivo precípuo assegurar a efetivação da igualdade material, porquanto agora conscientes de sua situação de credores do Estado.

Com efeito, no Estado Social, é o Estado que garante a “igualdade de oportunidades, o que implica a liberdade, justificando a intervenção estatal. (...) a liberdade é inconcebível sem a solidariedade, e a igualdade e o progresso sócio-econômicos devem fundar-se no respeito à legalidade democrática” (BERCOVICI, 1999, p. 37).

De acordo com Luís Cabral Moncada, citado por Luis Eduardo Schoueri (2005, 2005, p. 79), em sua feição Social

O Estado de Direito torna-se assim permeável a conteúdos socioeconômicos que alteram o seu entendimento; de garantia dos limites do poder e do respeito pela liberdade individual transforma-se um programa normativo de realizações. O conceito de Estado reveste-se de uma natureza positiva, no sentido de passar a incorporar uma ação estatal que não é apenas subsidiária mas conformadora do modelo socioeconômico. (...) Aí a novidade da atuação positiva do Estado: este há muito se ocupava da economia, quando, no exercício do poder de polícia, corrigia suas distorções (atuação negativa); agora, passava o Estado a direcioná-la. O Estado não

se conteve naquele papel de relativa neutralidade e platonismo, passando a impor finalidade outras que não a de mero suprimento de condições para superar as imperfeições do mercado.

Para prover estes novos direitos, agora qualificados pelo aspecto social, o Estado de Bem-Estar se vê compelido a retomar, de forma cada vez mais latente, o debate acerca da intrínseca relação entre os aspectos social, econômico e financeiro de sua Constituição. A retomada do debate acerca do conceito de constituição econômica e financeira decorre, conforme assenta Matheus Filipe de Castro (2009, p. 542), da constatação de que, no Estado Social,

a constituição financeira do Estado, aqui considerada o conjunto dos instrumentos jurídicos e institucionais (administrativos) criados e mantidos com a finalidade de garantir a sua capacidade financeira, deve estar submetida à realização daquele horizonte de aspirações da coletividade que foram cristalizados na constituição social, aqui considerada com os fins que a comunidade política predispôs para a construção de uma democracia econômica, com erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais, e na constituição econômica, aqui considerada com os fins que a comunidade jurídica predispôs, para construir uma nação economicamente soberana, independente e desenvolvida. Quando se identifica, com clareza, a constituição social-econômica como o conjunto de fins que o Estado deve alcançar, ou seja, como a própria razão de sua existência, delimita-se o quadro institucional onde deve ser desenvolvida a constituição financeira do aparelho de poder concentrado e organizado de uma sociedade determinada.

1.2 O Estado de Bem-Estar Social e a retomada do debate acerca dos conceitos de Constituição Econômica e Constituição Dirigente.

Conforme assentado, com a superveniência do Estado Social, retoma-se a discussão acerca da Constituição Econômica do Estado, entendida como a parcela da Constituição Política que estabelece os parâmetros da atuação do Estado na economia. De acordo com Vital Moreira (1979, p. 41), “a Constituição Econômica é a parte da Constituição que procura definir o modo de ser da Economia”.

Correlaciona-se a Constituição Econômica à Constituição Política em função da adoção do entendimento de Gilberto (2005a, p. 13) de que “a Constituição Econômica deve ser vista como parte integrante, não autônoma ou estanque da Constituição total”. No Estado Social, a visão integrante e sistêmica da Constituição requer que a constituição econômica – e também a financeira – seja reconhecida como instrumento de efetivação de um Estado economicamente intervencionista, mas que é, acima de tudo, socialmente redistributor.

Neste cenário, afirma-se que o Estado Social recrudesce o debate acerca da Constituição Econômica do Estado (e não o inicia) porque não se concebe vincular o seu surgimento ao aparecimento do Estado Social. Não se visualiza a Constituição Econômica, portanto, como uma novidade do Século XX, na medida em que, ainda que não estruturadas a partir de características diretivas, não há como se contrapor à constatação de que as Constituições de índole liberal apresentavam disposições econômicas em seus textos (BERCOVICI, 2005a).

De acordo com Gilberto Bercovici (2005a, p. 32) a retomada deste debate ao longo do século XX decorre, tão-somente, da verificação de que “a Constituição Econômica liberal existia para sancionar o existente, garantindo os fundamentos do sistema econômico liberal, ao prever dispositivos que preservavam a liberdade de comércio, a liberdade de indústria, a liberdade contratual e, fundamentalmente, o direito de propriedade”, ao passo que, pela primeira vez na história, as Constituições dos Estados de Bem-Estar Social “contém uma expressão formal da Constituição Econômica, com uma estruturação mais ou menos sistemática em um capítulo próprio (Da ordem Econômica) (...) e não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la” (BERCOVICI, 2005a, p. 33).

No século XX, retoma-se o debate acerca da Constituição Econômica do Estado não em virtude do caráter inovador de sua existência, mas em função da constatação de que, de forma pioneira, as Constituições dos Estados de Bem-Estar Social “buscam a configuração política do econômico pelo Estado” (BERCOVICI, 2005a, p. 34). É objetivo desta Constituição Econômica típica dos Estados de Bem-Estar Social estabelecer uma ordem programática capaz de subsidiar a construção de uma Constituição diretiva ou também denominada Dirigente (BERCOVICI, 2005a, p. 34). Encontram-se Constituições Econômicas de índole diretiva nas Constituições

mexicana de 1917, na Constituição alemã de Weimar, em 1919, na Constituição Francesa de 1946, e nas Constituições brasileiras posteriores a de 1934, inclusive (ELALI, 2006a).

De acordo com Gilberto Bercovici (2008, p. 164-165), o conceito de Constituição Dirigente, inicialmente cunhado por Peter Lerche em 1961, acrescentou um novo domínio aos setores tradicionais existentes na Constituição. Segundo Bercovici, de acordo com Lerche

todas as Constituições apresentariam quatro partes: as linhas de direção constitucional, os dispositivos determinadores de fins, os direitos, garantias e repartição de competências estatais e as normas de princípio. No entanto, as Constituições modernas se caracterizariam por possuir, segundo Lerche, uma série de diretrizes constitucionais que configuram imposições permanentes para o legislador. Estas diretrizes são o que ele denomina de “Constituição Dirigente”. Pelo fato de a “Constituição Dirigente” consistir em diretrizes permanentes para o legislador, Lerche vai afirmar que é no âmbito da “Constituição Dirigente” que poderia ocorrer a discricionariedade material do legislador.

É este conceito inicial de Constituição Dirigente – consubstanciado em diretrizes permanentes para o legislador que deveriam ser necessariamente respeitadas – que caracterizava as Constituições dos Estados de Bem Estar Social da Primeira Metade do Século XX¹. Neste momento, Constituição Dirigente significa, ainda, tão-somente força diretiva, bem como conformação política do Direito Constitucional.

Em 1982, no entanto, o conceito de Constituição Dirigente adquire nova roupagem quando José Gomes Canotilho apresenta, na Universidade de Coimbra, sua tese de doutoramento denominada “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador”. O aprofundamento do conceito de Constituição Dirigente tal como formulado por Canotilho encontra-se diretamente relacionado ao momento histórico do Segundo Pós-guerra e à retomada, na Europa, do debate acerca do papel da Constituição e sua relação com a Política.

Situada no momento em que Portugal se desvencilhava de uma Ditadura, a tese de Canotilho, dotada de um evidente caráter revolucionário, se propõe a ampliar e

¹ O próprio Canotilho alerta para o fato de que o esforço dogmático de Lerche não tinha como fundamento qualquer Constituição de perfil programático e, tampouco, de cunho socializante, pretendendo apenas captar a normatividade de algumas normas da Constituição de Bonn (1949), impositivas de deveres de ação legislativa (Cf. CANOTILHO, 2001, p. XIII).

aprofundar o entendimento de Peter Lerche no sentido de que existiria discricionariedade material para o legislador no âmbito das diretrizes permanentes previstas na Constituição. Aprofundando este entendimento, Canotilho se propõe a evidenciar a existência de caráter normativo e vinculante nas denominadas normas programáticas da Constituição Portuguesa de 1976, propondo-se, assim, a reconstruir a Teoria da Constituição por meio de uma teoria material concebida como teoria social (BERCOVICI, 2005a).

A tese de Canotilho se desenvolve a partir da concepção de que o texto constitucional globalmente considerado não deveria funcionar apenas como a lei do Estado e só do Estado, mas como um estatuto jurídico do político, um plano global do Estado e da sociedade. O problema central que pautou a construção do conceito de Constituição Dirigente era, pois, definir se a Constituição é apenas um esquema normativo, um esqueleto de governo, ou é um esquema matricial de uma Comunidade.

Optando pela segunda concepção, o autor português constrói o conceito de Constituição Dirigente a partir da concepção de que a Constituição deve aspirar a transformar-se em um plano global que determina tarefas, estabelece programas e define fins para a sociedade. A Constituição Dirigente caracteriza-se, portanto, por ser uma Constituição que, além de estabelecer os mecanismos de repartição de competências entre os órgãos do Estado – função típica das Constituições liberais – preocupa-se em fornecer ao Estado mecanismos de efetivação dos direitos sociais nela plasmados, fruto da constitucionalização da sociedade. Estas Constituições afastam-se da mera proteção dos direitos de liberdade contratual e propriedade para positivar “tarefas e políticas a serem realizadas pelo Estado no domínio econômico e social com o escopo de atingir certos objetivos” (BERCOVICI, 2005a, p. 33).

Segundo Bercovici (2008, p. 165)

a diferença da concepção de “Constituição Dirigente” de Peter Lerche para a consagrada com a obra de Canotilho torna-se evidente. Lerche está preocupado em definir quais normas vinculam o legislador e chega à conclusão de que as diretrizes permanentes (a “Constituição Dirigente”) possibilitariam a discricionariedade material do legislador. Já o conceito de Canotilho é muito mais amplo, pois não apenas uma parte da Constituição é chamada de dirigente, mas toda ela. O ponto em comum de ambos, no entanto, é a desconfiança do legislador: ambos desejam encontrar um meio de vincular, positiva ou

negativamente, o legislador à Constituição. A proposta de Canotilho é bem mais ampla e profunda que a de Peter Lerche: seu objetivo é a reconstrução da Teoria da Constituição por meio de uma Teoria Material da Constituição, concebida também como teoria social. A Constituição Dirigente busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão materialmente legitimadora, ao estabelecer um fundamento constitucional para a política. O núcleo da idéia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional.

Na Constituição Dirigente, verifica-se, nas palavras de Italo Roberto Fuhrmann e Souza (2008, p. 18) que a “a Constituição deve deixar de ser apenas o tema da política para tornar-se sua premissa fundamental, encarregando-se de conformá-la sob pena de prejuízo de sua legitimidade”, de modo que o Estado Democrático de Direito se legitime principalmente por intermédio de suas instâncias políticas como um Estado de Justiça social.

A tese de Canotilho adquire extrema importância ao trazer para o centro do debate jurídico o sistema da política. Neste cenário, a idéia da constituição como totalidade, ressaltando-se seu caráter dinâmico, que já não mais garante apenas uma ordem estática, politiza o conceito de Constituição, agora dissociado de sua simples normatividade (BERCOVICI, 2004). Da mesma forma, a constitucionalização de valores sociais cria uma obrigatoriedade/ vinculação de atuação para o legislador infraconstitucional que já não pode mais exercer sua atividade de forma absolutamente livre e criadora.

O conceito de Constituição Dirigente tal como concebido por Canotilho é, ainda, um conceito que se desenvolve em um momento histórico em que, segundo André Ramos Tavares (2007), era preciso re-moralizar o Direito. De acordo com o autor (2007, p. 338)

A inserção de valores como a dignidade da pessoa humana e a igualdade apresentara-se como o instrumento capaz de servir a esse objetivo, evitando-se futuras distorções como as ocorridas sob o estéril positivismo formalista. Com este novo paradigma, majorou-se, portanto, a importância dos princípios no direito e no próprio corpo da Constituição. A premência dos princípios se tornou tal que, hodiernamente, não se admite, na maior parte dos estudos jurídicos, uma arquitetura constitucional que não os contenha, de forma que os mesmos podem ser considerados como o *espírito da Constituição* ou como seu *núcleo de*

identidade. Daí o surgimento de uma corrente doutrinária, no âmbito do Direito Constitucional, que compreende a Constituição como um invólucro de valores sociais em sua essência.

Este processo de incorporação de valores – direitos sociais, econômicos – no Texto da Constituição globalmente considerado era, também, em certa medida, fruto da desconfiança existente no Segundo Pós-guerra em relação ao critério da maioria que, anos antes, havia sido utilizado como elemento de legitimação do nazi-facismo. De forma a evitar que o passado se repetisse, as Constituições dos Estados de Bem-Estar Social, especialmente as promulgadas na segunda metade do século XX, passaram a plasmar em seu próprio Texto o projeto de futuro das sociedades a que se dirigiam. A construção de Constituições Dirigentes encontra-se ligada, assim, à defesa da mudança da realidade pelo Direito (BERCOVICI, 2005a).

Neste contexto, o conceito de Constituição Dirigente em Canotilho apresenta-se, segundo Rafael Tomaz de Oliveira (2009 p. 05-06),

tributário da chamada “revolução copernicana” pela qual passou o Direito Constitucional e todo Direito Público no segundo pós-guerra. A idéia de “revolução copernicana” do Direito Público é constituída por Jorge Miranda, tendo em vista a passagem de uma fase em que as normas constitucionais dependiam da *interposito legislatori* a uma fase em que se aplicam (ou são suscetíveis de aplicar) diretamente nas situações da vida. Representa esta idéia um rompimento com o pensamento positivista a partir da construção de um novo modelo “metodológico” representado pelo advento das noções de Constituição dirigente, Estado Democrático de Direito, força normativa da Constituição, etc. Como Copérnico, os juristas passaram a entender (ou deveriam passar a entender) que não é em torno da legislação que deve girar toda estrutura legitimadora do Estado, mas sim em torno da Constituição. Dessa forma, Constituição dirigente e Estado Democrático de Direito podem ser apresentados como realidades correlatas, ambos fruto deste movimento que, desde seu nascedouro, se propõe a ser uma teoria superadora do positivismo formalista hegemônico até então. Este movimento se convencionou a chamar *neoconstitucionalismo*.

O Estado de Direito Social – marcado por Constituições de caráter Dirigentes – é assim, aperfeiçoado, na última metade do Século XX, pela incorporação, em sua estrutura, do mecanismo democrático, dando origem ao Estado Democrático de Direito Social. “O Estado Democrático de Direito é o *locus* privilegiado para o

“acontecimento” da Constituição dirigente. No interior deste novo paradigma, há uma síntese dialética dos modelos anteriores (Estado liberal Social), visando à superação das lacunas neles existentes” (OLIVEIRA, 2009, p. 07-08), de modo que “ao direito é deferido um caráter transformador da realidade social através dos Direitos Fundamentais e do respeito ao princípio democrático” (OLIVEIRA, 2009, p. 07-08).

A evolução da Teoria do Estado e a consagração do dirigismo constitucional implicam, por sua vez, pôr em relevo o sentido político da Constituição. No interior da Constituição dirigente há uma verdadeira invasão do privado pelo público, direcionada ao objetivo de construção de uma sociedade justa e solidária.

Neste contexto,

a política econômica do Estado chama para o poder concentrado e organizado da sociedade a tarefa de administrar, induzir e produzir o desenvolvimento em certa direção traçada pela comunidade política nacional. Nesse caso, a livre concorrência e a livre iniciativa não são negadas ou anuladas, mas alçadas a outro patamar, de grande interpenetração entre a esfera privada e a esfera pública, não no sentido ruim do termo, mas no sentido de superação relativa da dicotomia liberal entre o público e o privado. A politização da economia é a imposição de condições, metas e aspirações de uma comunidade política determinada a seu Estado, com o fim de superar uma realidade social que é rumo que àquela que deve ser, representando um grande avanço no desenvolvimento da igualdade (CASTRO, 2009, p.565).

1.3. O Estado Social brasileiro, o caráter dirigente da Constituição Federal de 1988 e a intervenção no e sobre o domínio econômico

De acordo com Gilberto Bercovici (2005a, p. 54), “o Estado Social europeu, com suas possibilidades de transformação, influenciou a estruturação e atuação do Estado desenvolvimentista latino-americano”.

Assentando inexistir um conceito universal de Estado Social passível de ser aplicado independentemente da análise da realidade histórica de cada país, o autor defenderá que se devem diferenciar os conceitos de Estado Social em sentido estrito e de Estado Social em sentido amplo. Em sentido estrito, o conceito de Estado Social se mistura com o conceito de Estado de Bem-Estar Social que se desenvolveu na Europa,

caracterizado por um amplo sistema de seguridade e assistência. Em sentido lato, pode-se conceituar Estado Social como aquele que recebe de sua Constituição as ferramentas para se posicionar perante a realidade que o cerca como um Estado nitidamente intervencionista (BERCOVICI, 2005a).

Ainda que se reconheça que o Estado brasileiro não se encaixa de forma perfeita no conceito estrito de Estado de Bem-Estar Social desenvolvido na Europa, especialmente nos países nórdicos², defende Gilberto Bercovici que não há dúvida de que existem, na Constituição brasileira de 1988, instrumentos explícitos de autorização da intervenção estatal *no e sobre* o Domínio Econômico o que, por conseguinte, permite classificá-lo como Estado de Direito Social em uma perspectiva alargada³.

Assim, qualquer referência à existência de um Estado Social no Brasil ao longo deste texto pressupõe que se está a adotar “a concepção de Estado Social em sentido amplo, ou seja, o Estado Social como sinônimo do Estado intervencionista” (BERCOVICI, 2005a, p. 55).

No Estado Social, a retomada acerca do conceito de Constituição Dirigente reabre, especialmente nos países de modernidade tardia, a exemplo do Brasil, a discussão acerca da existência de uma teoria universal da Constituição passível de ser aplicada a qualquer realidade empírica.

Questiona-se, assim, se a Teoria da Constituição, inclusive a Teoria da Constituição Dirigente, pode ser aplicada indistintamente a qualquer Estado ou se, ao

² Segundo KUHNLÉ (2006) as principais características dos Estados de Bem-Estar Social nórdicos são a seguintes: a) tais países têm a maior proporção de força de trabalho empregada nos setores sociais, de saúde e educação – a saber, 30%; b) um nível comparativamente alto de confiança entre cidadãos e governos; c) um nível avançado de igualdade entre homens e mulheres, resultante, sobretudo, de leis promulgadas desde a década de 1970; d) todos os benefícios são essencialmente ‘neutros’ com relação ao sexo, de modo que as mulheres são tratadas com necessidades e direitos próprios, e não apenas como viúvas e mães; e) Os mercados de trabalho nórdicos são caracterizados por altos índices de ocupação feminina, níveis remuneratórios basicamente iguais para homens e mulheres que exercem a mesma função, e sistema bem-estruturado de suporte às trabalhadoras-mães; f) A tributação generalizada constitui o principal meio de financiamento do Estado e tem o efeito de redistribuir renda; g) Os benefícios mínimos não são elevados, mas generosos se comparados com aqueles presentes na maioria dos outros países; h) há uma maior ênfase no provimento de serviços – ao invés da transferência de renda – em comparação com os demais países europeus.

³ Afirma-se que o Estado brasileiro não pode ser considerado Estado Social em sentido estrito ante a sua incapacidade de efetivar os valores constitucionalmente assegurados no Projeto de Nação. De acordo com Lênio Luis Streck (sem data, p. 03) “evidentemente, a minimização do Estado em países que passaram pela etapa do Estado Providência ou *welfare state* tem consequências absolutamente diversas da minimização do Estado em países como o Brasil, onde não houve Estado Social. O Estado interventor-desenvolvimentista-promovedor, que deveria fazer esta função social, foi, especialmente no Brasil, pródigo (somente) para as elites, enfim, para as camadas médio-superiores da sociedade, que se apropriaram/aproveitaram de tudo desse Estado, privatizando-o, dividindo/lotando com o capital internacional os monopólios e os oligopólios da economia e, entre outras coisas, construindo empreendimentos imobiliários com o dinheiro do FTGS dos trabalhadores, fundo esse, que, em 1966, custou a estabilidade no emprego para milhões de trabalhadores brasileiros”.

contrário, deve ser construída a partir de cada realidade constitucional. Discute-se, ainda, como o Estado, e não simplesmente a Constituição, deve se relacionar com a construção do espaço público e com a atuação da iniciativa privada.

Procurando responder aos problemas formulados, Bercovici defende a impossibilidade de construção de uma única Teoria da Constituição aplicável indistintamente a qualquer Estado. Em colóquio realizado em 2001, na Fazenda Cainã, e publicado em livro intitulado “Canotilho e a Constituição Dirigente”, organizado por Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, Bercovici (2005b, p. 77) seu entendimento no sentido de que “há problemas comuns na questão da democracia, dos direitos fundamentais, das garantias, mas acho que não seria, talvez, possível uma Teoria da Constituição Geral, enciclopédica, que abarcasse todas as questões”. Neste diapasão, defende, utilizando-se de termo formulado por Canotilho, a necessidade de que se desenvolva, em cada realidade estatal, uma teoria da Constituição “Constitucionalmente adequada”.

Em países de modernização tardia como o Brasil, o desenvolvimento de uma Teoria da Constituição deveria se pautar, necessariamente, a partir de uma concepção substancial/material do Texto Constitucional que se preocupe em assegurar-lhe o certo viés revolucionário capaz de alterar a realidade social. Nestes Estados, os textos constitucionais funcionam como instrumentos de possibilidade de transformação, de modo que “em seus dispositivos podemos encontrar as bases para a elaboração do tão necessário projeto nacional de desenvolvimento, fundamento da retomada da construção da Nação” (BERCOVICI, 2003, p. 315).

Partindo-se do pressuposto de que a Constituição Brasileira de 1988 apresenta-se tipicamente como uma Constituição Democrática e Dirigente – conceito já explicitado – deve-se então perquirir qual o modelo de Estado que se deve almejar acaso se pretenda efetivar, na prática, os valores nela plasmados. Trata-se, assim, de debater como o Estado Social e Democrático brasileiro deve se relacionar com a iniciativa privada e com a sociedade civil acaso se proponha, de fato, a concretizar os objetivos consagrados no Texto Constitucional de 1988.

Bercovici defende que é preciso aceitar o caráter dirigente da Constituição brasileira de 1988, mas sem que haja nesta aceitação qualquer vinculação à falácia de que a Constituição, por si só, resolve todos os problemas do país. Assim,

para resistir às críticas e às tentativas de enfraquecimento e desfiguração da Constituição de 1988 é necessário sair do instrumentalismo constitucional a que fomos jogados pela adoção exageradamente acrítica da Teoria da Constituição Dirigente, que é uma Teoria da Constituição aut centrada em si mesma. Ela é uma teoria “auto-suficiente” da Constituição. Ou seja, criou-se uma Teoria da Constituição tão poderosa, que a Constituição, por si só, resolve todos os problemas. O instrumentalismo constitucional é, desta forma, favorecido: acredita-se que é possível mudar a sociedade, transformar a realidade apenas com os dispositivos constitucionais. Conseqüentemente, o Estado e a política são ignorados, deixados de lado. A Teoria da Constituição Dirigente é uma Teoria da Constituição sem Teoria do Estado e sem política. E é justamente por meio da política e do Estado que a Constituição vai ser concretizada. (...) É necessário, assim, que os juristas retomem a pesquisa sobre o assunto, voltem a se preocupar com uma Teoria do Estado. Isto se reveste de maior importância no caso do Estado brasileiro, que, além de tudo, é subdesenvolvido. Conhecer, assim, os obstáculos à atuação do Estado brasileiro e buscar alternativas para superá-los é fundamental, em nossa opinião, na sua (re) estruturação para a promoção do desenvolvimento (2005, p. 41).

Não há dúvidas de que, uma vez consolidado a partir de uma Constituição passível de ser classificada como Social e dirigente, o atual Estado brasileiro recebeu da CF/88 instrumentos normativos que o permitem intervir *no* e *sobre* o domínio econômico, na esteira das Constituições de 1934, 1946 e 1967/69. Entende-se por domínio econômico precisamente “o campo da atividade econômica em sentido estrito, área alheia à esfera pública, de titularidade (domínio) do setor privado” (GRAU, 2005, p. 148). De acordo com Eros Roberto Grau (2005, p. 148) “o serviço público está para o setor público assim como a atividade econômica está para o setor privado”.

Em sua intervenção no e sobre o domínio econômico, pode o Estado operar a partir de três modalidades de intervenção: a) intervenção por absorção ou participação; b) intervenção por direção e c) intervenção por indução (GRAU, 2005).

Segundo Eros Roberto Grau (2005), quando age por absorção ou participação, o Estado atua no jogo do mercado em perfeita semelhança aos agentes privados. Quando absorve, o Estado assume de forma integral os controles dos meios de produção em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, de modo que

exerce sobre esta atividade regime de monopólio. Encontra-se autorização constitucional para a atuação por absorção no artigo 177 da CF/88⁴.

Ao agir por participação, por outro lado, o Estado “assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou de troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor” (GRAU, 2005, p. 148). A atuação por participação encontra fundamento no artigo 173 da CF/88⁵.

Nas outras hipóteses de sua atuação - por direção e indução – o Estado já não mais estará agindo *no* domínio econômico, mas *sobre* este domínio. Sem nele operar diretamente, seja por absorção, seja por participação, ao intervir *sobre* o domínio econômico o Estado se preocupará, tão-somente, em regular o exercício da atividade econômica em sentido estrito que continuará, no entanto, a ser inteiramente realizada pela iniciativa privada.

Neste contexto,

quando o faz por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito. Quando o faz por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados (GRAU, 2005, p.148-149).

A perfeita diferenciação entre normas de direção e indução é estabelecida por Eros Roberto Grau (2005, p. 149-150) ao afirmar que

⁴ Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; ~~V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados;~~ V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

⁵ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

no caso das normas de intervenção por direção, estamos diante de comandos imperativos, dotados de cogência, impositivos de certos comportamentos a serem necessariamente cumpridos pelos agentes que atuam no campo da atividade econômica em sentido estrito- inclusive pelas próprias empresas estatais que a exploram. Norma típica de intervenção por direção é a que instrumenta controle de preços, para tabelá-los ou congelá-los. No caso das normas de intervenção por indução defrontamo-nos com preceitos que, embora prescritivos (deônticos), não são dotados da mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção. Trata-se de normas dispositivas. Não contudo, no sentido de suprir a vontade de seus destinatários, porém na dicção de Modesto Carvalhosa, no de levá-lo a uma opção econômica de interesse coletivo e social que transcende os limites do querer individual. Nelas, a sanção, tradicionalmente manifestada como comando, é substituída pelo expediente do convite – ou como averba Washington Peluso Albino de Souza – de incitações, dos estímulos, dos incentivos, de toda ordem, oferecidos, pela lei, a quem participe de determinada atividade de interesse geral e patrocinada, ou não, pelo Estado.

No mesmo sentido, Luis Eduardo Schoueri (2005, p. 44) adverte que a indução “longe de afastar o mercado, o pressupõe, já que se vale de meios de convencimento cujo efeito se dá num cenário em que o destinatário da norma pode decidir pela conveniência ou não do ato visado”.

Ao tratar das normas de indução – objeto deste trabalho – Eros Grau (2005) salienta que o convite formulado pelo Estado à adoção de certos comportamentos pelo particular pode se efetivar tanto pela formulação de normas de incentivo (e aqui adquirem relevância os incentivos fiscais), quanto pela construção de normas de agravamento de condutas. Assim, assenta o autor (2005, p. 150) que

nem sempre a indução manifesta-se em termos positivos. Também há norma de intervenção por indução quando o Estado, v.g. onera por imposto elevado o exercício de determinado comportamento, tal como no caso de importação de certos bens. A indução, então, é negativa. A norma não proíbe a importação desses bens, mas a onera de tal sorte que ela se torna economicamente proibitiva.

Ao lhe ser permitido, no seio do Estado Social, intervir sobre o domínio econômico através de indução, o Estado brasileiro passa a utilizar este mecanismo como instrumento de efetivação de seus objetivos constitucionais, uma vez que, conforme já

defendido, no Estado Social, a constituição econômica – e dentro dela, os instrumentos de intervenção estatal – encontra-se politizada pelos objetivos a serem alcançados pelo projeto de Nação insculpido em seu texto, de modo que a constituição econômica e a constituição social encontram-se absolutamente imbrincadas.

Dentre os objetivos erigidos pelo texto da Constituição Federal de 1988, encontra-se a busca pela redução das desigualdades regionais, nos termos do art.3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

1.4 A Constituição Econômica Dirigente de 1988 e o objetivo da redução de desigualdades regionais.

A redução das desigualdades regionais foi positivada, pela Constituição brasileira de 1988, como norma principiológica no âmbito do artigo 3º da CF/88, passando a integrar o regime jurídico-econômico nacional de uma Constituição Dirigente que estabelece um projeto de futuro para a Nação.

A importância da inserção do objetivo da redução de desigualdades regionais no artigo acima mencionado é ainda maior quando se verifica, conforme ressalta Uádi Lammêgo Bulos (2009, p. 422) que “o art. 3º da Carta de 1988 é originalíssimo, não mantém correspondência com nenhum outro preceito de nossas constituições anteriores” e tem por objetivo consagrar “objetivos, tarefas, metas a serem observadas como categorias fundamentais” (2009, p. 422) que promanam de uma enunciação de princípios existentes ao longo de todo o Texto.

A previsão da redução das desigualdades regionais no artigo 3º da CF/88 significa, inquestionavelmente, a aceitação, pelo sistema constitucional em vigor, de que a busca por uma sociedade livre, justa e solidária encontra-se intrinsecamente vinculada à conquista do desenvolvimento nacional e da redução do desnivelamento sócio-econômico existente entre as regiões do país.

Por sua vez, como esclarece Luís Roberto Barroso (2005, p. 01), a idéia de constitucionalização do Direito, típica do cenário neoconstitucionalista do Estado Democrático,

está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico. Os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional.

Nesse ambiente, a Constituição passa a ser não apenas um sistema em si – com a sua ordem, unidade e harmonia – mas também um modo de olhar e interpretar todos os demais ramos do Direito. Este fenômeno, identificado por alguns autores como filtragem constitucional, consiste em assentar, nas palavras de Luís Roberto Barroso (2005, p. 01) que

toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados. Como antes já assinalado, a constitucionalização do direito infraconstitucional não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas, sobretudo, a reinterpretação de seus institutos sob uma ótica constitucional.

Inserida neste cenário, a Constituição não pode mais ser considerada tão-somente

o documento para organizar o Estado, mas, sim, a própria explicitação do contrato social (a Constituição, portanto, constitui) e o espaço de mediação ético política da sociedade (regulação social), (...) é necessário ter claro que o cumprimento do texto constitucional é condição de possibilidade para a implantação das promessas da modernidade, em um país em que a modernidade é (ainda) tardia e arcaica (STRECK, 2009, p. 08).

Sob a ótica do Estado Democrático de Direito – que constitui, inclusive, um *plus* em relação ao Estado Social – deve-se, portanto, operacionalizar uma filtragem em relação ao antigo modelo liberal, individualista e normativista até então vigente, capaz, por conseguinte, de utilizar o Direito como instrumento de transformação social. É necessário manter a devida “resistência constitucional”, entendida como o movimento de resgate dos valores previstos no texto da Constituição e de defesa deste texto como expressão de um projeto de superação da realidade (STRECK, 2009). Não há, pois, como questionar que cabe ao Estado, ao utilizar os instrumentos de intervenção *no* e

sobre o domínio econômico que lhe são previstos na Constituição, vinculá-los à plena concretização dos objetivos elegidos pelo texto Constitucional quando da edificação do projeto de Nação que se pretende construir.

Dentre os objetivos plasmados no texto dirigente da Constituição Federal de 1988, adquire especial importância para esta dissertação o disposto no artigo 3º, incisos II e III, da CF/88, que, a partir de uma interpretação conjunta, impõe ao Estado o dever de buscar de forma incessante a promoção do desenvolvimento nacional, de modo a diminuir as desigualdades regionais.

Não há dúvida alguma de que a desigualdade regional é um problema latente na estrutura do Estado brasileiro e que precisa ser analisado, combatido e superado.

Em trabalho desenvolvido no IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – no ano de 1997, Texto para Discussão nº 466, os pesquisadores Lena Lavinas, Eduardo Henrique e Marcelo Rubens do Amaral (1997, p. 01) demonstraram que

os anos 90 apontam contratendência de recrudescimento das desigualdades de renda entre os estados brasileiros, coincidente com o movimento de abertura da economia brasileira, a maior retração do Estado, não apenas na área dos investimentos públicos, mas também e, sobretudo, na da regulação econômica, a profunda e abrangente reestruturação produtiva em curso e o aumento da concorrência entre estados e regiões na disputa pelo investimento privado.

A existência de inúmeras desigualdades entre as cinco regiões que compõem o País é também demonstrada, em estudo mais recente, por Hélder Carlos de Oliveira (2005) a partir da adoção de três critérios: a) a comparação da renda *per capita* dos municípios que compõem o Estado brasileiro; b) o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – dos Estados da Federação entre 1991 e 2000; c) a distribuição espacial das empresas no país, adotando-se, como metodologia, a classificação empresarial desenvolvida por Mauro Borges Lemos ⁶ que as diferencia a

⁶ Lemos, M. B., Moro, S., Domingues, E. P., e Ruiz, R. M. "A Organização Territorial da Indústria no Brasil", In De Negri, J. A. e Salerno, M. (eds.). Inovação, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA. 2005, p. 334.

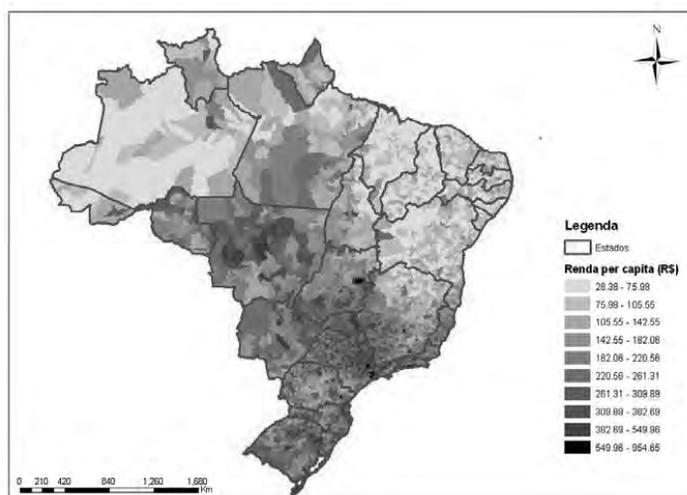
partir do grau de desenvolvimento tecnológico que adotam e de sua capacidade de exportar os produtos que produzem.

No que concerne a comparação da renda *per capita* dos habitantes dos diversos municípios brasileiros, o autor (2005, p. 13) demonstra, com base no mapa de nº 1, abaixo reproduzido, que

o município de Niterói (RJ) detém a maior renda per capita anual, estimada em R\$ 954,65 seguido dos municípios de Florianópolis (SC), Vitória (ES) e Porto Alegre (RS) com renda *per capita* anual de R\$ 834,00; R\$ 809,18 e R\$ 762,05 respectivamente². A média da renda per capita dos cinco municípios mais ricos do país – todos situados nas regiões Sul/Sudeste – é quase vinte e quatro vezes maior que aquele registrado nos dez municípios mais pobres da Federação – situados nas regiões Norte/Nordeste -, a saber, São Francisco de Assis do Piauí (PI), Manari (PE), Santana do Maranhão (MA), Cural de Cima (PB), Campo Alegre do Fidalgo (PI), Floresta do Piauí (PI), Massapé do Piauí (PI), Betânia do Piauí (PI), Jordão (AC) e Guaribas (PI), (calculado em R\$ 34,51).

FIGURA 1

Renda *per capita* por Município, 2000



Fonte: Elaboração de Hélder Carlos de Oliveira, no mestrado do Centro de Desenvolvimento e Planejamento da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG a partir dos dados do IPEA (Ipeadata).

Ao formular suas conclusões acerca dos números acima mencionados, o autor (2005, p. 14) assevera que

ao conjunto dos dois padrões de renda per capita mais elevados, corresponde uma população de 76,8 milhões de habitantes. Recebendo uma renda média per capita inferior a R\$ 3.442,32/ano, encontram-se 97,5 milhões de brasileiros, na sua grande maioria habitantes das regiões Norte/Nordeste. O diferencial de renda entre Guaribas (PI), o município mais pobre do país, e Niterói (RJ) o mais rico é 33,7 vezes.

Constata-se, desta forma, a enorme discrepância existente entre a renda *per capita* dos municípios situados nas regiões norte e nordeste, quase todos na faixa dos R\$ 28,38 a R\$ 75,96 anuais, e a renda *per capita* dos municípios situados nas regiões Sul e Sudeste do país, em geral acima dos R\$ 380,00.

Da mesma forma, Hélder Carlos de Oliveira (2005) evidencia, utilizando-se do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) dos Estados da federação entre os anos de 1991 e 2000, apresentado na tabela abaixo, que, embora tenha havido uma ligeira melhoria no nível de renda e longevidade da população brasileira em geral, os Estados do Norte e do Nordeste ainda se encontram em situação muito inferior aos Estados do Sudeste e do Sul no que concerne a estes índices e, especialmente, no que se refere ao percentual de população escolarizada.

TABELA 1

Dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano por estados, 1991/2000.

	Educação		Longevidade		Renda	
Acre	0,623	0,757	0,645	0,694	0,603	0,64
Amapá	0,756	0,881	0,667	0,711	0,649	0,666
Amazonas	0,707	0,813	0,644	0,692	0,64	0,634
Pará	0,71	0,815	0,64	0,725	0,599	0,629
Rondônia	0,724	0,833	0,635	0,688	0,622	0,683
Roraima	0,751	0,865	0,628	0,691	0,696	0,682

Tocantins	0,665	0,826	0,589	0,671	0,58	0,633
Alagoas	0,535	0,703	0,552	0,646	0,556	0,598
Bahia	0,615	0,785	0,582	0,659	0,572	0,62
Ceará	0,604	0,772	0,613	0,713	0,563	0,616
Maranhão	0,572	0,738	0,551	0,612	0,505	0,558
Paraíba	,575	0,737	0,565	0,636	0,543	0,609
Pernambuco	0,644	0,768	0,617	0,705	0,599	0,643
Piauí	0,585	0,73	0,595	0,653	0,518	0,584
Rio Grande do Norte	0,642	0,779	0,591	0,7	0,579	0,636
Sergipe	0,63	0,771	0,58	0,651	0,582	0,624
Distrito Federal	0,864	0,935	0,731	0,756	0,801	0,842
Goiás	0,765	0,866	0,668	0,745	0,667	0,717
Mato Grosso	0,741	0,86	0,654	0,74	0,661	0,718
Mato Grosso do Sul	0,773	0,864	0,699	0,751	0,675	0,718
Espírito Santo	0,763	0,855	0,653	0,721	0,653	0,719
Minas Gerais	0,751	0,85	0,689	0,759	0,652	0,711
Rio de Janeiro	0,837	0,902	0,69	0,74	0,731	0,779
São Paulo	0,837	0,901	0,73	0,77	0,766	0,79
Paraná	0,778	0,879	0,678	0,747	0,678	0,736
Rio Grande do Sul	0,827	0,904	0,729	0,785	0,702	0,754
Santa Catarina	0,808	0,906	0,753	0,811	0,682	0,750

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, 2000. Tabela extraída da dissertação de mestrado de Hélder de Oliveira (2005)

Por fim, o autor adota a distribuição espacial de empresas no País como um critério de demonstração das desigualdades regionais existentes. Para este propósito, subdivide as empresas em atuação em três tipos, adotando, como parâmetro, a classificação construída por Mauro Borges Lemos, em trabalho desenvolvido no ano de 2005 pelo IPEA⁷.

A partir desta classificação, as empresas podem ser agrupadas em três segmentos: 1) empresas tipo-A seriam aquelas que inovam e diferenciam seus produtos; 2) por empresas tipo-B entendem-se aquelas que se especializam em comercializar produtos padronizados; 3) por fim, classificam-se como empresas tipo-C aquelas que não diferenciam seus produtos, não os exportam e apresentam, em geral, baixa produtividade (OLIVEIRA, 2005).

A diminuição das desigualdades regionais requer a instalação preferencial de empresas tipo-A nas regiões menos desenvolvidas, porquanto capazes de, com seu dinamismo, funcionar como fator de atração de novos empreendimentos e proporcionar mobilidade na dinâmica regional. No entanto, Hélder de Carlos Oliveira (2005) evidencia que não é esta a realidade que se constata na prática.

Adotando como base para suas conclusões a tabela 2, abaixo apresentada, o autor conclui que

dos 465 municípios onde estão presentes as empresas do tipo A, apenas cinco são municípios da região Norte e 41 são municípios da região Nordeste, o que representa somente 1,08% e 8,82% dos municípios brasileiros com empresas desse tipo. A região Sudeste é a que apresenta o maior número de municípios com empresas que inovam e diferenciam produtos. Nessa região encontram-se 50,32% dos municípios que possuem empresas do tipo A, sendo que o estado de São Paulo concentra 29,03% dos 16 municípios brasileiros onde estão presentes as empresas com essas características. O Sul do país aparece como a segunda região com maior número de municípios com presença de empresas inovadoras e que diferenciam produtos. Existem, nos estados da região Sul, 122 municípios onde estão instaladas as empresas tipo A, representando 26,23% dos municípios que dispõem de tais empresas. Dessa forma, as regiões Sul-Sudeste concentram 76,55% dos municípios brasileiros onde estão inseridas as empresas que inovam e diferenciam produtos.

⁷ Lemos, M. B., Moro, S., Domingues, E. P., e Ruiz, R. M. "A Organização Territorial da Indústria no Brasil", In De Negri, J. A. e Salerno, M. (eds.). Inovação, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA. 2005, p. 334.

TABELA 2

Quociente entre renda *per capita* – presença/ausência da indústria por estado

	Empresas que inovam e diferenciam produtos (A)	Empresas especializadas em produtos padronizados (B)	Empresas que não diferenciam produto e têm produtividade menor (C)	Todas
Acre	-	2.23	2.20	1.73
Amapá	-	0.62	1.91	1.02
Amazonas	3.07	2.78	2.89	2.90
Pará	2.40	1.96	2.04	1.90
Rondônia	1.05	1.46	1.45	1.19
Roraima	--	1.60	2.49	1.45
Alagoas	3.29	2.84	2.51	2.71
Bahia	2.68	2.45	2.55	2.47
Ceará	2.97	2.60	2.64	2.61
Maranhão	2.97	2.62	2.56	2.53
Paraíba	2.92	2.64	2.59	2.60
Pernambuco	2.27	2.40	2.29	2.13
Piauí	2.83	2.59	0.47	1.54
Rio Grande do Norte	2.67	2.54	2.61	2.46
Sergipe	3.59	2.45	2.25	2.53
Distrito Federal	--	--	--	--
Goiás	1.69	1.64	1.75	1.66
Mato Grosso	1.47	1.59	1.44	1.41

Mato Grosso do Sul	1.65	1.40	1.53	1.44
Tocantins	--	2.14	2.36	1.86
Espírito Santo	1.52	1.50	1.62	1.35
Minas Gerais	1.90	1.95	2.17	1.88
Rio de Janeiro	1.93	1.71	1.79	1.78
São Paulo	1.64	1.75	2.15	1.68
Paraná	1.92	1.84	1.94	1.77
Rio Grande do Sul	1.74	1.76	1.80	1.66
Santa Catarina	1.48	1.32	1.55	1.41
Brasil	2.38	2.62	2.82	2.60

Fonte: Lemos, M. B., Moro, S., Domingues, E. P., e Ruiz, R. M. “. M. "A Organização Territorial da Indústria no Brasil", In De Negri, J. A. e Salermo, M. (eds.). *Inovação, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA. 2005. Página 337.

Tabela extraída da dissertação de mestrado de Hélder de Oliveira (2005).

Ainda no que concerne à instalação espacial de empresas inovadoras sob o ponto de vista tecnológico, o autor correlaciona a opção destas empresas pelos municípios situados nas regiões sudeste e sul com o alto capital humano destas regiões, medido a partir do grau de escolaridade de seus habitantes, bem como ao seu nível de renda *per capita* média (OLIVEIRA, 2005). A luz dos dados abaixo apresentados, afirma que

na localidade com presença de empresas inovadoras e que diferenciam produtos observa-se um indicador médio de 13,74% de pessoas com educação superior e 90,87% de domicílios com rede de esgoto. Esses indicadores decrescem para 4,06% e 61,66%, respectivamente, no espaço onde não se encontram empresas que inovam e diferenciam sua produção (OLIVEIRA, 2005, p.23).

TABELA 3

Características espaciais da ocorrência de unidades locais por tipo de empresas - Brasil

	Muni- cípios	Educação Superior	Rede de Esgoto (% dom)	Renda (R\$ mil)	População	Renda per capita (R\$)
Presença de firmas que inovam e diferenciam produtos (A)	465	13,74	90,87	35.635.937	84.945.501	419,52
Ausência de firmas que inovam e diferenciam produtos (A)	5.042	4,21	63,38	14.927.138	84.853.669	175,92
Presença de firmas especializadas em pro- dutos padronizados (B)	1.561	11,51	85,74	43.852.651	121.242.139	361,69
Ausência de firmas especializadas em produtos padronizados (B)	3.946	2,87	55,68	6.710.424	48.557.031	138,2
Presença de firmas que não diferenciam produto e têm produtividade menor (C)	2.100	10,99	84,3	45.892.345	131.977.719	347,73
Ausência de firmas que não diferenciam produto e têm produtividade menor (C)	3.407	2,31	52,16	4.670.730	37.821.451	123,49

Fonte: Lemos, M. B., Moro, S., Domingues, E. P., e Ruiz, R. M. "A Organização Territorial da Indústria no Brasil", In De Negri, J. A. e Salermo, M. (eds.). Inovação, Padrões Tecnológicos e Desempenho das

Firmas Industriais Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA. 2005. página 334. Tabela extraída da dissertação de mestrado de Hélder Oliveira (2005).

No mesmo sentido, estudo recente realizado pelo IBGE (2007) referente ao Produto Interno Bruto dos municípios brasileiros no período de 2002 a 2005 a partir das contas nacionais e regionais constata que dos cinco municípios mais desenvolvidos do País, quatro situam-se na Região Sudeste, ao passo que os cinco municípios com menor grau de desenvolvimento a partir do PIB encontram-se todos localizados na região nordeste. Neste estudo, concluiu o IBGE que:

de modo geral, não ocorreu alteração entre os maiores municípios na série. Em 2002, os maiores municípios eram: São Paulo (São Paulo), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Brasília (Distrito Federal) e Belo Horizonte (Minas Gerais). Essas posições permaneceram praticamente inalteradas, ocorrendo ganho de posição do Município de Curitiba (Paraná). O ganho de participação desse município deveu-se principalmente aos setores da indústria de transformação e comércio. As posições ocupadas pelos cinco maiores municípios em 2005 são as mesmas ocupadas nos anos 2003 e 2004. O Gráfico (...) destaca os cinco municípios responsáveis por 25% do PIB em 2005 e apresenta a evolução da participação percentual em relação ao País na série 2002 a 2005. Os cinco Municípios de menor PIB em 2005 foram: Olho D'Água do Piauí (Piauí), São Luis do Piauí (Piauí), Quixabá (Paraíba), São Miguel da Baixa Grande (Piauí) e Santo Antônio dos Milagres (Piauí), em ordem decrescente. A agregação do PIB destes municípios representava aproximadamente 0,001% do total do País. Na Região Norte, os 30 municípios de menor PIB estavam localizados no Estado do Tocantins, exceção feita ao Município de São João da Ponta, localizado no Estado do Pará; na Região Nordeste, os menores 30 municípios em relação ao PIB localizavam-se nos Estados do Piauí e da Paraíba; na Região Sudeste, no Estado de Minas Gerais, exceção feita ao Município de Pracinha localizado no Estado de São Paulo. Todos os estados da Região Sul tiveram municípios entre os 30 de menor PIB, e, na Região Centro-Oeste, somente o Estado do Mato Grosso do Sul não apresentou nenhum município entre os 30 menores (IBGE, 2007, p. 10).

As graves distorções entre as regiões brasileiras são também evidenciadas pela análise de indicadores sociais e não econômicos. De acordo com Ana Carolina da Cruz Lima (2008), no que concerne à taxa de mortalidade infantil constata-se que os percentuais das regiões norte (25,6%) e nordeste (33,9%) são ainda superiores à média nacional (22,5%), conforme evidencia a tabela abaixo apresentada, por ela construída.

TABELA 4

Brasil - Taxa de mortalidade infantil por Grandes Regiões e Estados selecionados

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2003	2004	Varição (%)
NORDESTE	74,3	71,2	68,4	65,9	63,8	62	60,4	58,3	53,5	41,4	35,5	33,9	-54,4
Alagoas	96,3	92,4	88,7	85,3	82,1	79,1	76,5	74,1	68,2	58		47,1	-51,1
Paraíba	80,5	76,4	73,1	70,6	68,6	67,1	66	65,2	61,4	45,2		37,6	-53,3
Pernambuco	77,9	74,5	71,5	69,1	67	65,3	63,9	62,7	59	44,6		37,6	-51,7
Maranhão	73,8	70,7	68,1	66	64,3	62,9	61,8	60,9	55,7	42,5	-	35,2	-52,3
Rio Grande do Norte	73,6	70,1	67,3	65,2	63,5	62,1	61,1	60,4	49,7	41,5		35,1	-52,3
Sergipe	68,7	65,6	62,8	60,5	58,5	56,8	55,3	54,1	46,6	39		34,3	-50,1
Bahia	62,7	59,9	57,6	55,7	54,1	52,8	51,8	51	46,3	37,4		30,3	-51,7
Piauí	62,6	60,1	58	56,3	54,8	53,7	52,7	51,9	46,4	37		30	-52,1
Ceará	69,9	66,8	64,1	61,9	60,1	58,5	57,3	56,3	53,3	37,2	-	29,4	-57,9
NORTE	44,6	42,3	40,4	38,9	37,7	36,8	36,1	36	34,6	28,7	26,2	25,6	-42,6
CENTRO-OESTE	31,2	29,7	28,6	27,6	26,9	26,3	25,8	27,1	25,6	21	18,7	18,7	-40,1
SUL	27,4	25,9	24,9	24,1	23,5	23,1	22,8	24	18,7	17	15,8	15	-45,3
SUDESTE	33,6	31,6	30	28,6	27,5	26,6	25,8	26,1	22,1	18	15,6	14,9	-55,7
BRASIL	49,4	47	44,8	42,8	41	39,4	38	37,4	33,1	26,8	23,6	22,5	-54,5

No mesmo contexto, afirma a autora que (2008, p. 34) “os cidadãos dos sudeste e sul são os mais beneficiados com instalação adequada de esgotos em suas residências, com percentuais superiores à média nacional (67%), respectivamente, 85%

e 75%. (...) Alagoas ocupa a última posição desde 1990, com apenas 28% de seus cidadãos morando em domicílios com instalações adequadas de esgoto em 2005”.

Diante das graves distorções acima evidenciadas, torna-se cada vez mais importante a retomada do debate acerca dos parâmetros de (in)efetividade das atuais políticas de combate ao problema da desigualdade regional existentes no país que têm por desiderato promover o desenvolvimento nacional e regional erigido como objetivo pela Constituição de 1988.

1.5 O conceito de desenvolvimento e a desigualdade regional: diferenciação entre desenvolvimento regional e modernização da economia

A previsão constitucional de que o Estado Social e Dirigente brasileiro deve intervir no e especialmente sobre o domínio econômico para promover o desenvolvimento nacional e, também, diminuir as desigualdades regionais impõe que se explicita – como condição para que se discuta a (in)efetividade de qualquer mecanismo que se proponha a minimizar estas desigualdades – o que se entende, nos termos do artigo 3º, incisos II e III, da CF/88, por desenvolvimento e, especialmente, desenvolvimento regional. Trata-se de evidenciar de forma sistemática quais os resultados que se busca atingir, ao menos teoricamente, quando da efetivação, pelo Estado, de sua possibilidade de intervir sobre o domínio econômico, utilizando-se, não raras vezes, para este desiderato, do instrumento das normas tributárias indutoras concessivas de incentivo fiscal.

Defende-se, ao longo desta dissertação, que a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer para o Brasil um modelo de Estado federalista cooperativo, economicamente interventor e socialmente redistributivo definiu, de forma vinculativa, o Projeto de desenvolvimento que deve ser implementado no país.

Assim, ao longo deste tópico, de forma a explicitar o que se deve entender por desenvolvimento para fins de redução de desigualdade regional, discorre-se, inicialmente, acerca do conceito de desenvolvimento nacional/regional construído na

obra de Celso Furtado, responsável, na década de 1950, quando da condução do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN – instituído pelo governo Juscelino Kubitschek por, de forma pioneira no país, afastar o conceito de desenvolvimento nacional da mera industrialização da economia. Em seguida, a dissertação analisa alguns dispositivos do texto da Constituição, de forma a evidenciar que seu texto também fornece os parâmetros a partir do qual este conceito deve ser formulado.

A construção do conceito de desenvolvimento em Celso Furtado encontra-se intrinsecamente ligada à amplitude que se conferiu, no cenário brasileiro das décadas de 50 e 60, à teoria do subdesenvolvimento da CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*). A concepção cepalina, denominada de “estruturalismo”, caracterizou-se fundamentalmente pela defesa do Estado como elemento promotor do desenvolvimento, coordenador do planejamento e responsável pela contenção da tensão entre a integração do mercado interno e a internacionalização dos centros de decisão política (BERCOVICI, 2005a).

De acordo com Constantino Cronemberger Mendes e Joaílio Rodolpho Teixeira (2004, p. 06)

o estruturalismo como sistema analítico concebido originalmente por Raúl Prebisch no período inicial da CEPAL (Prebisch, 1949 e 1951) tem por base a caracterização das economias periféricas (subdesenvolvidas) em contraste com as economias centrais (desenvolvidas). Os aspectos principais (Bielschowsky, 2000) nesse contraste referem-se a: baixa diversidade produtiva; reduzida integração horizontal e vertical; insuficiente infra-estrutura; especialização em bens primários; heterogeneidade tecnológica; oferta ilimitada de mão-de-obra desqualificada e estrutura institucional incompatível com a acumulação de capital e progresso técnico. A partir dessa contextualização realiza-se a análise da forma de inserção das economias subdesenvolvidas no ambiente internacional e as condições para a superação das situações adversas das economias periféricas por meio de um processo de industrialização conduzido por um planejamento estratégico, tendo o Estado como agente principal.

Segundo os autores (2004, p. 06),

as principais contribuições de Furtado à abordagem estruturalista são consideradas em três aspectos principais: a inclusão da dimensão histórica brasileira; a análise das relações entre crescimento e distribuição de renda e a ênfase do sistema cultural como característica específica do subdesenvolvimento das economias periféricas.

Inserido no contexto do entendimento da CEPAL, a obra de Celso Furtado evidencia uma inquestionável preocupação em construir um projeto de desenvolvimento que possa ser aplicado especificamente à realidade brasileira. Defende o autor que a concretização do desenvolvimento que se almeja concretizar no Brasil não se efetivará pelo próprio curso da História, mas apenas através da consecução prática de reformas políticas de base capazes de alterar a relação entre os centros de decisão de poder e propensas a repensar o binômio provocado pela internacionalização da economia frente à concentração de renda no país. Com efeito, o debate acerca do conceito de desenvolvimento no Brasil requer que se conceda especial à tipicidade do Estado brasileiro e a necessidade de que este Estado, porquanto absolutamente diferente das economias européias, construa um caminho próprio em direção à situação de desenvolvimento que se deseja atingir. Furtado se preocupa, assim, em evidenciar que, no Brasil, “a problemática do desenvolvimento é ampliada pelo conceito de subdesenvolvimento, entendido como espaço e temporalidade próprios das nações da periferia do mundo, fugindo a qualquer noção fásica ou linear da história” (GUIMARÃES, 2000, p. 20).

Em discurso proferido na Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 2002, em solenidade de recebimento do título de Doutor *Honoris Causa*, Celso Furtado afirmou que “o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo. Não é uma etapa pela qual passaram as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. É uma forma perversa de crescimento”. A consciência desta especificidade que distancia as economias subdesenvolvidas do modelo de desenvolvimento europeu é que permitirá a Celso Furtado, ao longo de sua obra, conceder um importante papel, no Brasil, à figura do Estado. De acordo com Juarez Guimarães (2000, p. 21)

em Furtado, o diagnóstico das imperfeições do livre funcionamento do mercado é radicalizado para a indicação de distorções estruturais na periferia do capitalismo e, neste

contexto, o planejamento e a intervenção estatal, de remédios anticíclicos, ganham uma importância vital para a própria definição do dinamismo econômico.

O Estado assume, assim, papel de centralidade. Incumbe-lhe, com sua racionalidade, planejar e conduzir o projeto nacional de desenvolvimento, de modo que “as idéias de projeto nacional e de Estado encontram-se profundamente ligadas (NABUCO, 2000, p.61)

Absolutamente associada ao mundo em que inserida, a obra de Furtado pode ser classificada, de acordo com Vera Cepêda (2003), em três momentos distintos: a fase otimista, o pessimismo espantado e a crítica renitente.

Na primeira fase, caracterizada como otimista, encontram-se as obras redigidas até o golpe militar de 1964, marcadas, inexoravelmente, pelo sentimento de esperança, que “partia do reconhecimento claro dos limites impostos pela herança colonial ao pleno desenvolvimento nacional, mas que enxergava nos anos 50/60 uma fissura estrutural capaz de permitir o salto para a modernização” (CEPÊDA, 2003 p. 2). Encontra-se, neste período, constante menção à questão central que conduziu o debate acerca do desenvolvimento nacional nas décadas de 40 e 50, qual seja a eleição da industrialização, aqui inserida dentro da estrutura do Estado, como elemento propulsor do desenvolvimento nacional (e regional) desejado. Especialmente a partir da década de 30, constata-se o surgimento, na estrutura governamental getulista, de um arranjo institucional que legitima a tese de que é preciso industrializar o país. A criação da CEPAL vem, por fim, funcionar como o corpo teórico que legitima o projeto industrial.

Na obra de Furtado, a opção da industrialização se exterioriza na correlação existente entre força política e força econômica (CEPÊDA, 2003). De acordo com Vera Cepêda (2003, p. 3), na concepção furtadiana, “um Estado fraco seria sinônimo de economia fraca e uma economia fraca impediria a constituição de um Estado forte, ou, para Furtado, sequer, autônomo”. A opção pela industrialização como mecanismo de desenvolvimento legitima-se, em toda a obra de Furtado nesta primeira fase, tão-somente enquanto necessariamente atrelada à atuação estatal, na medida em que incumbe ao Estado decidir os rumos do processo de industrialização, eliminando e contornando as tensões a ele inerentes.

Ademais, a utilização da industrialização como mecanismo de obtenção do desenvolvimento não se constrói simplesmente a partir da idéia de modernização ou crescimento econômico. Ao contrário, a industrialização é sempre louvada em razão de sua aptidão para propiciar a redistribuição de riqueza no Estado capitalista, de modo que o foco do sistema deve estar não na acumulação de riquezas, mas na distribuição da riqueza produzida. Assim, só há que se falar em efetivo desenvolvimento nacional e, por conseguinte, regional, se a riqueza produzida no país significar a existência de ganhos efetivos para as classes trabalhadoras enquanto participantes do processo. “O Estado deve promover o desenvolvimento econômico, apoiando as frações mais avançadas do capitalismo nacional, contrariando forças externas e frações das classes proprietárias não identificadas com os objetivos do desenvolvimento mais amplo de todas as camadas sociais” (NABUCO, 2000, p. 62).

Ocorre que “a estes momentos ou possibilidade de atuação positiva do Estado, no entanto, contrapõem-se inúmeros outros, que apontam para profundas dificuldades nas relações entre a construção do projeto nacional e a implementação de políticas estatais”. (NABUCO, 2000, p. 63). Por esta razão, a partir da década de 60, a obra de Furtado começa a refletir a concepção de que a efetivação do desenvolvimento no Brasil requereria como pré-condição a busca por uma homogeneização da sociedade, ou seja, a busca por uma ampliação de direitos nos países subdesenvolvidos, especialmente em relação àquela parcela da sociedade que continuava alijada dos benefícios do desenvolvimento (NABUCO, 2000).

Com efeito, a atuação do Estado nos países capitalistas subdesenvolvidos é bem mais complexa que nos demais países de tradição capitalistas, uma vez que, nos primeiros, a busca pelo desenvolvimento não pode caminhar dissociada da efetivação de reformas de base (agrária, política, tributária). O capitalismo provoca um desenvolvimento desigual entre os seus atores, em especial no que concerne à divisão do progresso técnico, cabendo ao Estado, portanto, contornar a ausência, no Brasil, tanto da “falta de autonomia da nossa burguesia para promover o desenvolvimento sustentado do mercado interno, quanto a nossa “heterogeneidade social e a ausência de uma ordem interna validamente democrática” (TAVARES, 2000, p. 131). Percebe-se, assim, que a industrialização é aclamada em decorrência de sua aptidão para transformar as estruturas do Estado na busca pela melhoria de vida de todas as camadas sociais.

Não se olvida, no entanto, que o processo de industrialização possui, em sua essência, a aptidão de gerar conflitos, normalmente exteriorizados pela dialética desenvolvimento/estagnação, representativa da contraposição entre as classes progressistas e conservadoras. Neste cenário, a atuação do Estado que promove o desenvolvimento impõe, ainda, a opção por um Estado conservador e, em essência, nacionalista. Nos países subdesenvolvidos,

este Estado integrador se faz ainda mais necessário, tendo em vista a fraqueza da classe dirigente em formular e promover um projeto de desenvolvimento nacional. Da mesma forma, a classe trabalhadora do setor industrial, por ser numericamente desimportante, desenvolveu de maneira insuficiente sua consciência de classe, enquanto os camponeses vivem de sua condição de massa. Com esta estrutura social, os automatismos do mercado não promovem a integração. Serão as políticas econômicas reformistas que poderão promovê-la, criando as condições para o surgimento do verdadeiro empresariado, vencendo a estagnação (NABUCO, 2000, p. 65).

Na obra de Celso Furtado, a industrialização planejada pelo Estado deveria permitir, paulatinamente, a reforma das estruturas sociais e políticas, a partir de uma pressão da opinião pública sobre as rígidas estruturas do Estado antes agrário. Assim, “a superação do subdesenvolvimento passaria por mudanças sociais e políticas radicais, derrubando em sua passagem todos os grupos de poder anacrônicos, regionais e latifundiários – que se mantiveram no arco de alianças forjadas no pós-64” (CEPÊDA, 2003, p. 07). É a configuração de uma vontade nacional em torno de um projeto de desenvolvimento democrático de nação que deve abrir as portas para a mudança.

As concepções de Furtado, no entanto, foram subitamente testadas/questionadas com o advento do Regime Militar. A segunda fase da obra de Furtado, classificada por Vera Cepêda (2003) como a fase do “pessimismo espantado”, inicia-se com sua cassação política e vai até os anos 70. Neste momento, o autor terá que lidar com o fato de que suas previsões anteriores ao golpe não se concretizaram na prática. Antes do golpe militar, Furtado defendia que, dentre as opções possíveis de evolução da sociedade brasileira, dever-se-ia priorizar a reforma das estruturas de base a partir da construção de um projeto de desenvolvimento nacional.

No entanto, o que se viu ao longo do período militar foi que, ao menos economicamente, o país cresceu. Para Juarez Guimarães (2000, p. 27),

em sua exaltação da necessária autonomia de um projeto de desenvolvimento, Furtado não percebeu as dinâmicas inovadoras do capitalismo e as possibilidades de uma industrialização intensiva via associação com o capital estrangeiro. Em sua ênfase no dualismo das estruturas, considerado entrave a uma dinâmica sustentada de crescimento, ignorou as possibilidades de uma acumulação capitalista que se nutria da combinação perversa das desigualdades.

Nas palavras de Vera Cepênda (2003, p. 2)

o sentimento de derrota nasce da constatação de que venceu a pior alternativa histórica desenhada no início dos anos 60 - um regime político fechado. Mais adiante, este sabor amargo vai ser ainda mais acentuado pela rachadura aberta na teoria formulada por Furtado na véspera do golpe, de que regimes fechados levariam inevitavelmente ao estrangulamento econômico. Este diagnóstico não ocorreu como o previsto e, anos mais tarde, Furtado revê suas posições, introduzindo o conceito de modernização do subdesenvolvimento.

A fase inicial, marcada pela análise do processo de industrialização sob uma perspectiva interna, passa a ser revista. Furtado centra-se, então, em desenvolver, na terceira fase de sua obra – a crítica renitente - o conceito de modernização do subdesenvolvimento. Defende, a partir daqui, de forma cada vez mais clara, que a mera industrialização efetivada pelo regime militar fechado, dissociada das reformas de base por ele sustentadas e sempre efetivada à margem de um projeto nacional de desenvolvimento, provocou mera modernização do país, mas que o subdesenvolvimento permaneceu. Modernização e desenvolvimento nacional não são, portanto, conceitos semelhantes.

Segundo Juarez Guimarães (2000, p. 28)

o aumento da dependência com a internacionalização em massa dos oligopólios internacionais no setor industrial, a concentração de renda conformando um setor minoritário, mas dinâmico da demanda, e a persistência da estrutura agrária continuariam a aprofundar uma heterogeneidade estrutural e o afrouxamento dos vínculos de solidariedade histórica do país.

A constatação de que na obra de Celso Furtado a industrialização só se justifica enquanto inserida em um projeto de desenvolvimento nacional dissociado da

idéia de mera acumulação de riquezas fica evidente no discurso por ele proferido na UFRJ, em 2002, quando do recebimento do título de Doutor *Honoris Causa*, momento no qual o autor afirmou que

hoje o Brasil tem uma renda dez vezes superior à renda da época em que comecei a refletir sobre o nosso *subdesenvolvimento*. Nem por isso diminuíram as desigualdades sociais; nem por isso fomos bem sucedidos no combate à pobreza e à miséria. Cabe, pois, a pergunta: o Brasil se desenvolveu? A resposta, infelizmente, é não. O Brasil cresceu. Modernizou-se. Mas o verdadeiro desenvolvimento só ocorre quando beneficia o conjunto da sociedade, o que não se viu no país.

Com efeito, em crítica à modernização do regime militar, argumenta Furtado que

o subdesenvolvimento não pode ser superado pela mera modernização do país, pois essa não é capaz de romper a assimetria estrutural na capacidade de introduzir e difundir o progresso técnico entre o centro e a periferia e, no interior desta, entre estruturas econômicas e sociais altamente heterogêneas (GUIMARÃES, 2000, p. 28).

A superação do subdesenvolvimento exigiria, assim, a própria refundação republicana do Estado brasileiro, fenômeno que, na visão de Juarez Guimarães (2000), assenta-se em quatro pilares: a) a rediscussão dos princípios que definem os direitos e deveres dos cidadãos; b) a reconstrução de um setor público, nem privatista, nem estatista; c) a democratização da democracia política, com a necessária ampliação da cidadania; d) a revisão da relação do país com o centro capitalista.

Com efeito, tanto o Estado quanto a maior participação política dos setores populares constituem uma forma superior e inevitável de organização das relações socioeconômicas na sociedade moderna. Apenas a refundação republicana, assentada sobre estes pressupostos, poderia por fim aos problemas profundos que conduziram, com o passar do tempo, à construção do subdesenvolvimento nacional.

Em texto publicado na Revista de Economia Política n° 20 vol. 04, outubro/dezembro de 2000, denominado “Reflexões sobre a crise brasileira”, Furtado afirma que

(...) Devemos partir do conceito de rentabilidade social a fim de que sejam levados em conta os valores substantivos que exprimem os interesses da coletividade em seu conjunto. Somente uma sociedade apoiada numa economia desenvolvida com elevado grau de homogeneidade social pode confiar na racionalidade dos mercados para orientar seus investimentos estratégicos. (...) O Brasil é um país marcado por profundas disparidades sociais superpostas a desigualdades regionais de níveis de desenvolvimento, portanto frágil em um mundo dominado por empresas transnacionais que tiram partido dessas desigualdades. (...) Para escapar a essa disjuntiva temos que voltar à idéia de projeto nacional, recuperando para o mercado interno o centro dinâmico da economia.

O entendimento de Celso Furtado no sentido de que a superação do subdesenvolvimento deve se efetivar a partir de um projeto nacional produziu efeitos significativos no debate referente ao problema da desigualdade regional no Brasil.

Em 1958, depois de renunciar a seu cargo na CEPAL, Furtado assumiu uma das diretorias do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), passando a intervir no *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste* (GTDN), projeto instituído pelo então presidente Juscelino Kubitschek que tinha por objetivo “identificar os principais fatores que atuavam no processo de regressão e subdesenvolvimento na região” (ALMEIDA, JOSÉ; ARÁUJO, JOSÉ, 2004, p. 101).

De acordo com José Elesbão de Almeida e José Bezerra de Araújo (2004, p. 101)

se, por um lado, o Nordeste representava para o governo central uma região que teria de ser integrada à economia nacional, por outro, era encarado como um problema não só de estratégia política e de segurança nacional, mas também de unidade federativa. De todo modo, os desníveis econômicos e sociais regionais, que se agravaram e se tornaram mais explícitos com o desenvolvimento acelerado do Sudeste a partir do segundo pós-guerra, passaram a exigir uma mobilização dos diferentes atores políticos e sociais em busca da solução para o problema do Nordeste, a fim de evitar que nessa região germinassem as potencialidades revolucionárias que estavam aflorados.

A participação de Celso Furtado no GTDN fará com que a partir de então o problema da desigualdade regional receba, por parte do Governo Federal, um tratamento absolutamente diverso do que até então lhe era concedido. De acordo com

Tânia Bacelar (2000, p. 75), a importância de Celso Furtado para o estudo da Questão Regional decorre do fato de que ele

ousa dizer que a política de industrialização de Juscelino Kubitschek era ótima para o Brasil, mas vista da dimensão espacial era ampliadora das desigualdades regionais. (...) A política comercial era ótima para fomentar a indústria, mas para o Nordeste ela era perversa; a política de investimentos era ótima para aumentar a dinâmica da economia nacional, mas para o Nordeste era ela inexistente, porque a política não incorporava a visão regional.

Sua importância advém, ainda, da constatação de que, a partir de sua concepção de que o desenvolvimento impõe reformas de base, desloca-se o enfoque tradicional da abordagem, relendo-se as razões da miséria e da estagnação nordestinas.

Em lugar do discurso da seca – até então hegemônico quando estavam em pauta os problemas do Nordeste – assume relevo a estrutura fundiária, a organização econômica e a formação histórica e política como as causas do atraso. Em lugar do assistencialismo e da visão naturalizada dos problemas da região, Furtado estabelece uma proposta de ampla reforma econômica para que o Nordeste saísse do atraso secular e superasse a condição de “periferia” do Centro-Sul industrializado.

Dentre as diretrizes especificadas no GTDN, a política de desenvolvimento a ser adotada no Nordeste deveria priorizar a concessão, pelo Estado, de incentivos tendentes a fomentar a instalação de indústrias de bases, capazes de provocar, por atração, a formação de um núcleo de indústrias siderúrgicas na região; a implantação de indústrias mecânicas simples; a recuperação de indústrias tradicionais, especialmente a têxtil e a alimentar e, principalmente, o apoio a indústrias que aproveitassem matéria-prima regional (ALMEIDA, JOSÉ; ARÁUJO, JOSÉ, 2004, p. 101).

A proposta de criação de um centro autônomo de expansão manufatureira no Nordeste através da criação de um órgão de fomento na região - a SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - apresentava, no entanto, objetivos que iam além da mera alteração do PIB do país. De acordo com o próprio GTDN, a política de industrialização visava um triplice objetivo: dar emprego aos trabalhadores da região, criar uma nova classe social capaz de influenciar na construção

do futuro do Nordeste e evitar a migração de capitais existentes na região para outras áreas do país.

Assenta-se, portanto, que qualquer política de industrialização a ser conduzida no Brasil teria de levar em conta a dimensão continental e as peculiaridades regionais do Estado brasileiro, razão pela qual não haveria como se atingir o desenvolvimento e redução de desigualdade regional sem que se promovesse, como condição, a reforma da estrutura da Nação, com a conseqüente melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos.

De acordo com Garcia (2009, p.11-12), se assim o for

emprender o desenvolvimento de uma nação passa a ser uma tarefa de toda a sua sociedade. Trata-se, então, de construir o futuro de acordo com as vontades expressas da maioria dos atores sociais integrantes da nacionalidade. Seria um processo complexo, que se manifesta em múltiplas dimensões, demanda diversos e variados recursos, sendo muito exigente em coesão social e liderança política. Requer, ademais, fina coordenação produtora das necessárias convergências e das sinergias potencializadoras de novas qualidades. Ou seja, não se faz sem um Estado com ampla e competente capacidade de condução política, sem governos perseverantes, íntegros e unos. É o que nos mostra a história dos séculos XIX e XX e a presente trajetória exitosa de importantes países. Nessa perspectiva, o desenvolvimento não comportaria qualificativo (do tipo desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento político-cultural, entre quaisquer outros). Como de novo alerta Celso Furtado, não se confunde com o simples crescimento econômico, ainda que este seja um dos seus requisitos, se realizado em bases promotoras de equidade social e de sustentabilidade ambiental. O desenvolvimento, como o que a sociedade brasileira está, difusamente, a reclamar, tem que se manifestar em todas as dimensões relevantes da vida nacional: social; cultural; política; institucional; econômica; financeira; científico-tecnológica; regional: comunitária; ambiental; administrativa etc. Tem que se espriar por todo o território, rural, urbano, metropolitano. Tem que articular direcionadamente todos os poderes da República: o Executivo; o Legislativo; o Judiciário. Tem que envolver virtuosa e integradamente todas as instâncias federativas: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Isto é o que revela, hoje, os países considerados desenvolvidos. Se há alguma dimensão mais decisiva para o processo de desenvolvimento é a da política. É nela que se dão as escolhas que conformarão um novo país; é dela que surgem os acordos sociais que darão o suporte necessário a executar as escolhas feitas. Na política

democrática se constroem viabilidades, são criadas as condições para se fazer o necessário. Na política democrática e participativa são ampliados os espaços de possibilidades. Mediante o sincero diálogo social, consensos podem ser produzidos, interesses diferentes podem ser concertados, acordos estabelecidos e o desenvolvimento desejado podem ser alcançados. É com a política que desafios são enfrentados, obstáculos são transpostos, as sociedades se fazem, a cidadania se afirma e a democracia se realiza. A vontade política coletiva sustenta a determinação governamental através dos tempos, levando as nações aonde elas aspiram chegar.

Pelo exposto, constata-se que na obra de Celso Furtado a busca pelo desenvolvimento perpassa, necessariamente, pela alteração das estruturas de Poder do Estado brasileiro. Não há, no entanto, qualquer espécie de alteração de estrutura sem que se promova o aprofundamento do regime democrático, o que requer, por conseguinte, atuação conjunta e cooperativa tanto dos entes federativos como da sociedade civil que os legitima.

A visão de que incumbe ao Estado promover o desenvolvimento – aqui considerado como a real alteração das estruturas sociais e do padrão de vida dos indivíduos que o compõem – é ratificada pela Constituição Federal de 1988.

Com efeito, a análise do texto constitucional permite concluir que a Constituição brasileira, dirigente e típica de um Estado Social interventor e socialmente redistributivo, qualifica o Estado brasileiro, em seus dispositivos, como um Estado que pode ser caracterizado como a) desenvolvimentista, porquanto encarregado de dirigir a alocação de recursos conforme os fins e objetivos estabelecidos, dentre os quais se encontra a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização e a diminuição das desigualdades regionais e sociais (art. 3); b) trabalhista, ao qual compete garantir o pleno emprego e a justiça social, nos termos do artigo 3 da CF; c) previdenciário, encarregado de distribuir os dividendos sociais entre todos os seus membros em busca da justiça social. Verifica-se, ainda, a previsão de uma ordem política, social e econômica interna pautada, necessariamente, na efetiva representatividade de interesses da sociedade perante o Estado (art. 1, V, art. 10, art. 14 da CF-88); com desenvolvimento nacional (art. 3 CF-88) e proteção do mercado interno (art. 219 CF-88), promoção e incentivo do desenvolvimento tecnológico e científico

nacional (art. 218 da CF-88), efetivação e acesso da sociedade aos direitos sociais (art. 6, 196, 201, 203, 205 da CF-88), pleno emprego, existência digna e justiça social (art. 170, caput, e inciso VIII da CF-88) (CASTRO, 2009).

Neste diapasão, a caracterização do Estado brasileiro pela Constituição como um Estado de cunho essencialmente desenvolvimentista – entendido o desenvolvimento a partir da correlação com o aspecto social da constituição via efetivação da justiça social, da busca pelo pleno emprego e erradicação da pobreza – “insere geneticamente no direito constitucional, a perspectiva do desenvolvimento não somente como objetivo externo do Estado e da constituição brasileiros, mas internamente como necessidade de superação das próprias instituições em outras” (CASTRO, 2009, p. 590).

1.6 Direito ao desenvolvimento e redução de desigualdades regionais: A utilização de normas tributárias indutoras e o Estado intervencionista do período de 1950 a 1980 *versus* As influências neoliberais da década de 90.

Acatada a existência, no Brasil, de um Estado Social em sentido lato – conceituado como um Estado dotado de instrumentos que lhe possibilitam intervir no e sobre o domínio econômico – que pode e deve utilizá-los para efetivar o desenvolvimento nacional, aqui entendido como a própria refundação das estruturas do país, dissociado de uma mera modernização da economia, deve-se concluir que “o reconhecimento da força positiva dos princípios do Direito Econômico implica o dever do Estado, na sua atuação sobre o Domínio Econômico, conformá-lo ao modelo buscado pelo Constituinte” (SCHOUERI, 2005, p. 86). Assim, “se a luta pela proteção das necessidades sociais é uma tarefa do Estado Social, então a promoção do bem-estar social não é só constitucionalmente permitida, mas exigida” (SCHOUERI, 2005, p. 87).

Na tentativa de combater as desigualdades regionais existentes em busca do desenvolvimento almejado pela CF/88 costuma-se suscitar a possibilidade de concretização do princípio constitucional da redução de desigualdades regionais por meio de ações estatais indutoras de comportamento no âmbito fiscal. Com efeito, “se dentre as formas de atuação estatal sobressai a tributação, parece coerente a conclusão

de que as normas tributárias indutoras, longe de serem uma exceção, surgem em obediência ao preceito constitucional da atuação positiva do Estado” (SCHOUERI, 2005, p. 87). Assim, ao conjugar normas de direito tributário com normas de direito econômico, o Estado se vale de soluções extrafiscais para atingir os fins objetivos previstos no projeto de desenvolvimento constitucionalmente estabelecido.

A utilização de normas tributárias indutoras – conceito melhor desenvolvido no capítulo seguinte – como instrumento de combate às desigualdades regionais iniciou-se, no Brasil, de forma organizada, na década de 50, podendo, a partir de então, ser enquadrada em dois períodos bem definidos.

No período de 1950 a 1980, a utilização das normas tributárias de caráter indutor se misturou com a existência, no país, de um Estado essencialmente intervencionista. Neste cenário, a utilização da indução de comportamentos via concessão de incentivos fiscais constituía o componente primordial de um Programa governamental de Desenvolvimento Regional.

Neste período, começam a se desenvolver no Brasil as políticas governamentais voltadas para o desenvolvimento regional que culminaram, em 1959, com a criação da SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – órgão responsável pela condução das políticas estatais na Região Nordeste. Esta primeira fase de atuação do Estado brasileiro é, assim, marcada pela existência de inúmeros mecanismos governamentais voltados para o estímulo à transferência de capitais para as regiões menos desenvolvidas do país.

Ao longo desta primeira fase, iniciada com a criação, em 1956, do GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – no governo Juscelino Kubitschek, verificar-se-á uma forte atuação do Estado como agente de investimentos especialmente na seara da infra-estrutura, os quais provocarão, ao longo do período de 70 a 85, uma significativa melhoria no grau de distorção da concentração industrial entre as regiões sul e sudeste em relação às regiões menos desenvolvidas.

Com efeito, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste criado no governo Juscelino Kubitschek

constatou que havia uma enorme disparidade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do país e que isso constituía o mais

grave problema a ser enfrentado. Constatou-se, ademais, que a renda *per capita* do nordestino (US\$ 96) equivalia, em 1956, a menos da terça parte da renda do habitante do Centro-Sul (US\$ 303). Assim, às causas que respondiam pelo atraso secular da economia nordestina juntar-se-iam outras de caráter circunstancial – resultantes da própria política adotada pelo país – como a estagnação do setor primário e as constantes transferências de capitais privados do Nordeste em busca de economias de escala e de melhores oportunidades de investimento no Centro-Sul. Diante deste quadro, não restaria outro caminho ao Nordeste senão o da industrialização (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 101)

Propunha-se, assim, no âmbito do GTDN, uma profunda mudança na economia nordestina, pautada na progressiva industrialização da região, a ser obtida através de uma forte presença do Estado como agente impulsor do processo, seja através do investimento direto em infraestrutura, seja através da concessão de incentivos fiscais e financeiros ao setor privado. Procurava-se, com este plano, alterar a realidade da região através da adoção de uma política de substituição de importações em escala regional, no âmbito da qual as indústrias a serem instaladas na região deveriam explorar as potencialidades locais, de modo a criar, no futuro, uma classe empresarial regional autônoma.

No GTDN ficou claro, no entanto, que a mera industrialização da região Nordeste não resolveria os problemas da desigualdade. De acordo com José Elesbão de Almeida e José Bezerra de Araújo (2004, p. 104)

o GTDN chegou a advertir, muito acertadamente (diga-se de passagem) que a industrialização, por si só, não seria suficiente para atender às exigências que o desenvolvimento requeria, afirmando no relatório final que contar com a industrialização para dar emprego às grandes massas demográficas excedentes na região (...) seria desconhecer a natureza real do problema e sua amplitude. Para modificar a estrutura operacional da região (...) será necessário atacar em duas frentes simultâneas: a industrialização (...) e a do deslocamento da fronteira agrícola.

Com a criação da SUDENE, em 1956, através da Lei nº 3.692, instituíram-se, junto com o órgão, dois mecanismos principais de concessão de incentivos: a isenção de impostos à importação de equipamentos novos e sem similar na produção nacional e a isenção do imposto de renda para indústrias novas que já instaladas que utilizam matéria-prima regional (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Segundo Aristides Monteiro Neto (2006, p. 09)

o mecanismo 34/18⁸, o qual posteriormente, na década de 1970, viria a transformar-se no Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), conduzido pela SUDENE e, também, o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), administrado pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), propunha-se a tornar mais rentável a aplicação de capitais de investimento em setores industriais nas regiões Nordeste, inicialmente, e Norte algum tempo depois.

Criada a Sudene em 1959, a Lei nº 3.995/61 que instituiu seu primeiro plano diretor estabeleceu que as empresas de capital 100% nacional poderiam obter uma dedução de até 50% do imposto de renda devido na fonte em suas declarações desde que investissem em projetos considerados prioritários para o Nordeste.

Nos anos posteriores, com o advento do segundo Plano Diretor da SUDENE, aprovado através da Lei nº 4.239/63 para vigorar de 1963 a 1965, a política de incentivos ampliou-se para suprimir “a exigência de capital 100% nacional como requisito básico para obtenção de favores fiscais, passando a beneficiar também empresas de capital estrangeiro, além de estender os benefícios – até então privativos de empresas industriais – às aplicações de projetos agrícolas” (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 105).

Verifica-se, segundo Tânia Bacelar de Araújo (1998, p. 03) que

o GTDN propôs uma coisa, mas aconteceu outra (...) O art. 34 do Primeiro Plano Diretor da SUDENE, que definia o sistema de incentivos, dizia que agentes, de todo o Brasil, podiam optar por não pagar 50% do imposto de renda devido e colocar esses recursos à disposição para serem investidos no Nordeste. Paralelamente, investidores forneceriam projetos para a SUDENE, e esses projetos captariam os recursos dos optantes(...) Este caminho não deu certo. No Segundo Plano

⁸ De acordo com José Elesbão de Almeida e José Bezerra de Araújo (2004, p. 107) a denominação 34/18 refere-se “ao artigo 34 da Lei 3.995, de 14 de dezembro de 1961, alterado pelo artigo 18 da Lei 4.239, de 27 de junho de 1963” que estabeleciam inúmeros benefícios fiscais para as empresas que se situassem e investissem na região Nordeste. Eis os dispositivos legais: “Art. 34 da Lei nº 3995/61: É facultado as pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de até 50% nas declarações de imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela SUDENE de interesse para o desenvolvimento do Nordeste”; Art. 18 da Lei nº 4.239/63: “A pessoa jurídica poderá descontar do imposto de renda e adicionais não restituíveis que deva pagar: a) até 75% do valor das obrigações que adquirir, emitidas pela SUDENE, para o fim específico de ampliar os recursos do mesmo fundo; b) até 50% de inversões compreendidas em projetos agrícolas ou industriais que a SUDENE, para os fins expressos neste artigo, declare de interesse para o desenvolvimento do Nordeste; c) até 50% do valor do imposto e adicionais não restituíveis referidos neste artigo, para fins de reinvestimento ou aplicação em projetos agrícolas, industriais e de telecomunicações entre comunidades da área de atuação da SUDENE, que esta autarquia tenha declarado ou venha a declarar, na forma deste artigo, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste”.

Diretor, as duas premissas foram desmontadas: o optante podia ser o próprio investidor, nacional ou não...Inicia-se de fato o processo de integração produtiva do grande capital industrial, inclusive multinacional.

Após 1965, a SUDENE foi objeto, ainda, de um terceiro e quarto planos diretores aprovados, respectivamente, pelas Leis nº 4.869/65 e 5.508/68. Estes planos diretores se preocuparam em aprofundar a sistemática de incentivos já consolidada, bem como enfatizar a necessidade de criação de um centro dinâmico de produção industrial na região Nordeste. De acordo com José Elesbão de Almeida e José Bezerra de Araújo (2004, p. 106), constata-se, no entanto, que a partir de década de 70,

não obstante o viés da política de desenvolvimento regional, o esforço no sentido de consolidar o processo de industrialização do Nordeste teve continuidade com a política institucional do governo federal através dos PND – Planos Nacionais de Desenvolvimento. Assim, aos Planos Diretores da Sudene seguiram-se mais seis Planos de Desenvolvimento Regionais (como parte integrante dos Planos de Desenvolvimento Nacionais), sendo: i) três Planos Regionais de Desenvolvimento – PRD (integrando os Planos Nacionais de Desenvolvimento, para os períodos de 1972-74, 1975-79 e 1980-85, respectivamente); ii) O capítulo Nordeste do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – o I PND/NR (para o período de 1986-91); iii) uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste (1986); iv) o I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste – I PTDN (para o período de 1988-90).

Neste período,

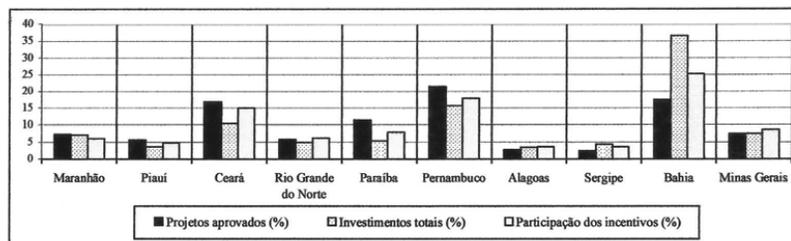
a política de industrialização do Nordeste que, desde meados da década de 1960, já vinham privilegiando os grandes compartimentos industriais, contrariando as proposições do GTDN (...) inclinou-se, preponderantemente, para a implantação de grandes e modernos complexos industriais, notadamente do químico e petroquímico, em razão da vantajosa dotação de determinados recursos naturais existentes na região, como na Bahia, por exemplo. (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 106).

Esta discrepância entre o inicialmente proposto pelo GTDN – industrialização pautada na valorização das matérias-primas regionais e no respeito às diferenças intra-regionais – por uma industrialização que privilegiava grandes compartimentos industriais conduziu a uma concentração espacial dos investimentos privados nos Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia, gerando, por conseguinte, uma

desigualdade na distribuição dos projetos e dos incentivos (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004), conforme se verifica a partir do gráfico abaixo:

GRÁFICO 1

Distribuição espacial dos projetos, investimentos e incentivos 1962/1990



Fonte: Sudene-BNB, 1990.

Assim, conforme explicitam José Elesbão de Almeida e José Bezerra de Araújo (2004, p. 110)

contrariamente ao que foi programado pela ação planejada do Estado, a política de desenvolvimento conduzida pela Sudene no Nordeste acabou favorecendo uma descentralização concentrada de um complexo de modernas e grandes indústrias na região, comandadas particularmente por capitais extra-regionais, notadamente São Paulo (de onde se originaram cerca de 50% dos investimentos efetivados no Norte e Nordeste) em detrimento das empresas constituídas por capitais da região nordestina.

Ainda que a atuação da Sudene tenha provocado uma concentração espacial das indústrias nos Estados de Pernambuco, Ceará e Bahia, o fato é que, entre as décadas de 60 e 80, o constante investimento estatal em infra-estrutura propiciou um efetivo decréscimo das distorções existentes entre as regiões sul e sudeste do país em comparação às regiões norte e nordeste, conforme demonstra a tabela abaixo, construída em estudo desenvolvido por Aristides Monteiro Neto (2006).

TABELA 5

Brasil - Evolução dos índices de Theil para desigualdades interestaduais, 1947 a 2002

Períodos escolhidos	Taxa média anual de crescimento ¹	Índice de instabilidade ²
1947/2002	-1,0	414,3
1947/1969	-1,5	551,5
1970/1985	-2,9	83,4
1986/2002	-1,0	484,6

Fonte: Dados brutos: FGV e IBGE.

Notas: ¹ Taxas de crescimento obtidas por meio de ajustamento de funções exponenciais em regressão de mínimos quadrados.

² O índice de instabilidade é definido como $I = [1-R^2] \times 1000$. Quanto maior o valor do índice I, mais instável é a série de dados.

O autor demonstra (2006, p. 11) que “ao calcular-se taxas médias de crescimento (ou involução) dos índices de Theil para três subperíodos (...) (1947-1969, 1970-195 e 1986-2002), confirma-se entre 1970 até meados de 1980 a existência de um padrão regular e efetivo de desconcentração produtiva no plano regional”.

Em seguida, aduz o autor que (2006, p. 11)

os resultados obtidos apontam para redução – à taxa de -1,0% ao ano – das disparidades nos coeficientes de Theil ao longo do período de 1947-2002. (...) O período de maior destaque é aquele que compreende os anos de 1970 a 1985. É que nele a taxa de redução dos coeficientes de desigualdade foi mais acelerada, chegando a atingir - 2,95. Essas taxas são associadas, simultaneamente, à baixa instabilidade da série de dados (I = 83,4). Este período particular tornou-se especial no conjunto da questão regional brasileira, pois esteve marcado por sinais inequívocos de convergência de produtos entre estados e regiões. Em todos os demais períodos, as taxas de desempenho da série de coeficientes de desigualdade (Theil) foram inferiores à do período 1970-1985 e mais: os índices de instabilidade também foram sempre mais elevados.

Pelo estudo acima mencionado, evidencia-se, portanto, que a forte atuação estatal no combate ao problema da desigualdade regional até a década de 80, embora ainda insuficiente para combater com veemência o problema da desigualdade regional, trouxe ganhos efetivos para o país, ainda que os resultados obtidos não tenham sido exatamente os esperados. A não consecução plena dos objetivos almejados encontra explicação, neste instante inicial, na não valorização, quando da formulação

das políticas adotadas pelo Estado brasileiro ao longo destas décadas, das potencialidades específicas de cada região, das diferenças intra-regionais existentes nas regiões menos desenvolvidas e a conseqüente necessidade de que estas diferenças também fossem combatidas através de políticas estruturais de investimentos em infraestrutura física e humana.

Na década de 90, por outro lado,

os sinais da exaustão e da crise das finanças públicas indicavam que a intervenção estatal não poderia ser conduzida nos moldes que houvera sido na fase desenvolvimentista de crescimento econômico: elevados investimentos governamentais em infraestrutura econômica e social e instrumentalização dos gastos das empresas estatais para operar mudanças radicais nas estruturas produtivas e de emprego de várias regiões do país (MONTEIRO NETO, 2006, 07).

A partir deste período, acentuaram-se as críticas ao Estado Social que, de forma geral, podem ser sintetizadas em quatro objeções: 1) a existência de desequilíbrio fiscal, decorrente da expansão incontrolável dos gastos públicos, o que, segundo os críticos, provocaria geração de inflação e desemprego; 2) a crise de legitimidade social, na medida em que os gastos do Estado dificilmente efetivam seu objetivo de distribuir renda; 3) a crise democrática, uma vez que se constata que o Estado é constantemente atingido pela corrupção e pelo oportunismo, que fazem com que empresários próximos ao poder estatal sejam beneficiados em detrimento dos demais; 4) a crise de financiamento, sob a alegação de que na medida em que se amplia a oferta de benefícios financeiros aos desassistidos provoca-se desestímulo ao trabalho, fraude e deterioramento contínuo da rede de proteção social (CALIENDO, 2008).

Neste contexto, a década de 90 irá enfrentar o surgimento, no âmbito econômico, da concepção neoliberal. Pautado na teoria da escolha pública, o neoliberalismo⁹ constrói como solução para o endividamento do Estado Social o

⁹ De acordo com Ana Fabíola de Azevedo Ferreira (2009, p. 95-96) “em que pese a utilização restrita do vocábulo aos mencionados países, as contribuições teóricas relativas ao neoconstitucionalismo são muito mais variadas. Apontam-se sempre, como principais exemplos de autores neoconstitucionalistas, o americano Ronald Dworkin, o alemão Robert Alexy, o italiano Gustavo Zagrebelsky e o argentino Carlos Santiago Nino. Eventualmente são também relacionados como neoconstitucionalistas Santiago Sastre Ariza, Alfonso García Figueroa, Luís Prieto Sanchís e, no Brasil, Luís Roberto Barroso e Antônio Cavalcanti Maia. Diante de tão distintas contribuições teóricas, não podemos senão concordar com a afirmação de que o neoconstitucionalismo, menos do que uma concepção unitária de direito, designa uma “atmosfera cultural” (SCHIAVELLO, 2003, p. 37). A bem da verdade, nenhum destes autores se auto-

entendimento de que se deveria priorizar um Estado mínimo que, segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (2009, p. 05)

primeiro, deixasse de se encarregar da produção de determinados bens básicos relacionados com a infra-estrutura econômica; segundo, que desmontasse o Estado social, ou seja, todo o sistema de proteção social através do qual as sociedades modernas buscam corrigir a cegueira do mercado em relação à justiça social; terceiro, que deixasse de induzir o investimento produtivo e o desenvolvimento tecnológico e científico, ou seja, de liderar uma estratégia nacional de desenvolvimento; e, quarto, que deixasse de regular os mercados e principalmente os mercados financeiros porque seriam auto-regulados. A proposta mais insistentemente repetida pelo credo neoliberal foi a da *desregulação* dos mercados. Como era possível, então, falar em um Estado regulador? Melhor, mais franco, seria dizer: “Estado desregulador”.

No mesmo sentido, Fernando Scaff e Lise Tupiassu asseveram (2004, p. 16) que

no âmbito político estamos frente a uma transformação do modelo de Estado, que antes era de Bem-Estar e hoje é marcado pelo neoliberalismo. A declarada intenção é reduzir o tamanho do Estado, a fim de que sua participação econômica ocorra muito mais pela atuação *sobre* o domínio econômico, como agente normatizador de mercados, do que como agente de produção/comercialização de bens ou serviços, ao atuar *no* domínio econômico. O neoliberalismo, portanto, necessita de manutenção do Estado fiscalizador, a fim de que as regras do jogo econômico sejam asseguradas e o "livre mercado" possa atuar. Resta saber, atuar em prol de quem?

Influenciado pela superveniência do neoliberalismo, o Estado brasileiro passou, na década de 90, a relegar a determinação da localização espacial do investimento exclusivamente aos interesses do setor empresarial privado. Esta opção gerou, na atualidade, a ausência, no Brasil, de uma substancial política de planejamento estatal no que concerne ao problema da desigualdade regional.

denomina pelo adjetivo de neoconstitucionalista. O traço comum nas suas obras, e que nos permite a alusão conjunta às suas ideias, é a crítica ao modelo explicativo e metodológico do positivismo jurídico em vigor até então. Tal crítica baseia-se no argumento de que com a substituição do Estado de Direito pelo Estado Constitucional, as ferramentas juspositivistas deixaram de ser suficientes para explicar e aplicar o direito”.

A minimização do papel do Estado como condutor de uma política nacional de desenvolvimento – em regressão à forte atuação verificada nas décadas de 60 a 80 – provocou, por conseguinte, o acirramento das disputas entre os entes da Federação na busca pela alocação, em seus territórios, dos investimentos dos agentes econômicos. Vive-se, assim, a já tão conhecida “guerra fiscal”.

Os incentivos fiscais são concedidos pelo Estado, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, mas o são à margem de um Plano Nacional de Desenvolvimento Nacional que inclua – e assegure papel prioritário – ao problema dos desníveis regionais existentes no país. O Estado atua como indutor do comportamento dos agentes privados através da simples concessão aos agentes privados de incentivos fiscais outorgados sem que haja, de forma prévia, o desempenho de qualquer função planejadora.

É exatamente neste contexto que se promove, em 02 de maio de 2001, a extinção da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE através da MP nº 2.145, posteriormente substituída pela ADENE – Agência de Desenvolvimento do Nordeste¹⁰ e da SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, substituída pela ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia.

Ocorre, no entanto, que, conforme já demonstrado, a Constituição Federal de 1988 encontra-se na direção oposta à crise do Constitucionalismo Social. Embora promulgada no auge das críticas ao Estado de Bem-Estar, a Constituição brasileira se exterioriza como uma Constituição tipicamente dirigente, no âmbito da qual se constrói um Projeto de Futuro para a Nação que requer como condição *sine qua non* a atuante intervenção do Estado no planejamento e concretização das políticas públicas. Eis, portanto, o paradoxo que permeia a presente dissertação.

¹⁰ A Sudene foi recentemente re-criada através da LC nº 125, de 03/01/2007, nos termos da qual se “Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências”. Neste mesmo contexto, a LC nº 124, promulgada na mesma data, “institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências”.

Com efeito, o Estado desenvolvimentista insculpido na Constituição Federal de 1988 não se coaduna com as tendências neoliberais tal como concretizadas no país no período pós-90 até meados de 2004, momento em que se retoma a formulação de um Plano Nacional de desenvolvimento no Brasil, a ser analisado no último capítulo desta dissertação.

Com efeito, a análise da Constituição brasileira e de seu ordenamento jurídico evidenciam que o país possui um direito de caráter social avançado, o que se demonstra pela existência, na Constituição, de um projeto nacional de desenvolvimento fundado no pleno emprego, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como um direito previdenciário avançado, fundado na justiça redistributiva e um direito econômico voltado para o desenvolvimento e o combate ao abuso do poder econômico (CASTRO, 2009).

Dentro deste cenário, ressurge o debate acerca da questão do desenvolvimento nacional e, dentre dele, o regional. Na contraposição entre a influência neoliberal e a necessidade de que o Projeto de Nação seja efetivado, coloca-se, de forma cada vez mais premente, o questionamento acerca da (in)efetividade da utilização de normas tributárias indutoras concessivas de incentivos fiscais à iniciativa privada como mecanismos capazes de provocar a tão desejada redução de desigualdades regionais.

Este questionamento adquire extrema relevância especialmente quando se verifica que esta utilização de normas tributárias concessivas de incentivos provoca a renúncia, pelo Estado brasileiro, de forma direta ou indireta, de receitas fiscais que poderiam estar sendo talvez melhor utilizadas na busca pela efetivação dos direitos consagrados no texto Constitucional.

Alertando acerca desta questão, Fernando Facury Scaff (2002, p. 419) assevera que

no âmbito *tributário* a intervenção do Estado sobre a economia desenvolve papel semelhante. O governo federal vem incentivando a *guerra fiscal entre* os Estados, sem qualquer mecanismo de fixação de renda e de emprego, e sem qualquer consulta à população. Para entender e ingressar na guerra fiscal é necessário resolver o seguinte dilema: É melhor arrecadar mais hoje ou incrementar o desenvolvimento com vistas a aumentar a arrecadação amanhã? Na hipótese da opção recair sobre o desenvolvimento futuro, será necessário abrir mão de

arrecadação presente, a fim de atrair investimentos nas áreas eleitas como prioritárias. Isto implica em abdicar *hoje* de verbas públicas para saúde, educação, segurança, em prol de redução de carga tributária para a indústria. De outra banda, optar por manter um nível de arrecadação atual, e tentar incrementá-lo, sem conceder incentivos fiscais, havendo, porém, uma guerra fiscal em curso, é abandonar qualquer possibilidade de atrair novos investimentos. É não gerar empregos, não implementar a criação de novas fontes de receita, reduzir a pó qualquer tentativa de distribuição de rendas, não explorar os recursos naturais existentes. Ou seja, a arrecadação futura ficará comprometida. Os benefícios econômicos não concedidos em um Estado podem estar sendo oferecidos noutra, e, então, a tendência será o capital seguir o porto que lhe render a melhor combinação entre rentabilidade e segurança. Ademais, atrair investimentos privados em detrimento de arrecadação atual implica em acréscimo de necessidades públicas (escolas, hospitais, saneamento) que o Estado não terá o condão de enfrentar por falta de recursos presentes, e durante o tempo do benefício concedido. Logo, a política neoliberal de incentivo à concorrência entre os Estados é extremamente perniciosa para a sociedade, pois, de uma forma as gerações futuras ficarão comprometidas em detrimento das atuais; de outra forma, haverá o privilegiamento oposto. Além disso, o mercado não é bom condutor de políticas públicas, que não se regulam pelo lucro, mas pela redução das desigualdades, sejam econômicas, sociais, culturais, etc. O ajuste fino entre estas duas situações extremas é muito difícil, senão impossível. A tendência é o estiolamento das finanças públicas após determinado período, seja atual (para aqueles que optarem pela indiscriminada concessão de benefícios) seja futuro (para os que ora não seguirem a regra majoritária de mercado). (.....) O sistema atualmente adotado é um incentivo gratuito, com dinheiro público, e sem qualquer compromisso do governo na / melhoria da qualidade de vida da população, manipulado de conformidade com os humores do governante de plantão.

Ademais, em um mercado cada vez mais integrado sob o aspecto global, não se questiona que qualquer política ou tentativa de provocar a redução das desigualdades regionais tem que se preocupar com “novos ingredientes” agora presentes no contexto regional e nacional. Estes ingredientes podem ser assim enumerados: “a) a necessidade de uma maior conexão entre os objetivos de desenvolvimento regional e local com os grandes eixos do desenvolvimento nacional, necessária para incrementar as sinergias das intervenções e suas chances de sucesso; c) a necessidade do fortalecimento do pacto federativo, que terá como efeito atenuar os efeitos de uma guerra fiscal

predatória; d) o fim das trocas de ineficiências entre as regiões do Brasil”(SILVA FILHO, 1999, p. 213).

Dentro deste contexto, deve-se questionar se a utilização de normas tributárias indutoras concessivas de incentivos fiscais – possibilidade que se constrói em virtude da crescente intervenção estatal sobre a economia através da indução quando do surgimento do Estado Social – tem se apresentado como um instrumento eficiente na solução do problema da desigualdade regional no Brasil e se compatibiliza com o Estado desenvolvimentista insculpido na Constituição Federal de 1988. Assentado que o Estado pode intervir no e sobre o domínio econômico, cumpre perquirir, então, como se deve operacionalizar esta intervenção a partir de uma profunda análise dos efeitos que dela decorrem. Com efeito, apenas a intervenção dotada de racionalidade e voltada para a efetiva concretização dos objetivos previstos na Constituição pode encontrar legitimação na Constituição.

Em um Estado de Direito Social que se qualifica, ainda, por ser um Estado Democrático, deve-se estabelecer como premissa que a renúncia fiscal perpetrada pela União, Estados e municípios quando da concessão de incentivos fiscais só pode ser aceitável, sob o ponto de vista jurídico, se restar comprovado que a outorga destes incentivos é utilizada como instrumento de “resistência constitucional” (STRECK, 2009) capaz de efetivar os objetivos delimitados no artigo 3º da CF/88, dentre os quais se encontra a redução de desigualdades. Discutir a (in)efetividade da utilização dos incentivos fiscais na redução das desigualdades regionais é, assim, questão fundamental para que se possa, inclusive, pensar o futuro do Estado brasileiro.

Esta discussão adquire ainda maior importância quando se constata que o Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, denominado “Plano Brasil”, parece caminhar no sentido de reconhecer a baixa efetividade da política de incentivos fiscais como instrumento de combate de desigualdades. No âmbito deste PPA faz-se menção à necessidade de criação de uma Política de Desenvolvimento Nacional a ser conduzida pelo Estado e já instituída no país através do Decreto nº 6.047/2007. Da mesma forma, verifica-se, no âmbito da PEC nº 233/08, referente ao projeto de reforma tributária, clara menção à necessidade de criação, no Brasil, de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional apto a funcionar como instrumento de combate ao problema da desigualdade regional e que adota como parâmetro o modelo desenvolvido na União Européia.

Fortalece-se, assim, a concepção de que não há como concretizar o objetivo da redução de desigualdades regionais sem que o Estado brasileiro participe deste processo, não mais como mero concessor de incentivos fiscais à iniciativa privada, mas como o elemento condutor de uma Política Nacional de Desenvolvimento que ratifique a importância da atuação conjunta do Estado, dos agentes econômicos e da própria sociedade civil organizada.

Neste estágio, deve-se então perquirir quais devem ser os elementos essenciais desta Política Nacional e o papel, bem como importância, que nela deve ser reservada aos incentivos fiscais. Trata-se de – assentada a necessidade do Planejamento estatal - discutir como este planejamento deve se relacionar com o mercado da forma mais racional e eficiente possível para que se possa, então, atingir o objetivo da minimização das desigualdades regionais.

Capítulo II

Os conceitos de norma tributária indutora e de incentivo fiscal: demarcação do objeto de análise.

2.1 O Estado Social e a redefinição do princípio da neutralidade tributária concorrencial.

Demonstrou-se, ao longo do capítulo anterior, que a utilização de normas tributárias com objetivo diverso da mera arrecadação fiscal, ou seja, com o propósito de permitir ao Estado intervir no e sobre o domínio econômico, encontra-se inteiramente relacionada com o surgimento do Estado Social. Com efeito, é com o advento do Estado Social que se consolidam constitucionalmente os instrumentos que asseguram ao Estado a oportunidade de intervir *no* e, especialmente, *sobre* o domínio econômico, seja por direção, seja por indução.

A necessidade de que o Estado intervenha no e sobre o domínio econômico de forma a corrigir as imperfeições do mecanismo do mercado¹¹ agrega à tributação, quando do surgimento do Estado Social, uma finalidade até então inexistente, qual seja a de funcionar como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos. Surge, assim, na doutrina, o conceito de extrafiscalidade, entendido como a possibilidade conferida ao Estado de, através da tributação, obter efeitos econômicos e sociais dissociados do efeito meramente arrecadatório (GOUVÊA, 2006).

No mesmo sentido, Cristina Pauner Chulvi (2001, p. 163-164) aduz que

¹¹ Segundo Luis Eduardo Schoueri (2005) o mecanismo do mercado apresenta cinco falhas que devem ser corrigidas/minimizadas pela intervenção estatal: 1) a mobilidade dos fatores, o que permite, por sua vez, que produtores e consumidores possam terminar por se mover em direção diversa daquela que conduz ao equilíbrio entre oferta e demanda; 2) a impossibilidade de que produtores tenham sempre o mesmo grau de acesso à informação, o que pode conduzir a distorções relacionadas com a qualidade dos produtos, por exemplo; 3) a concentração econômica, o que faz com que apenas parcela pequena dos produtores tenham influência inaceitável sobre a determinação dos preços; 4) as externalidades, assim consideradas “os custos e ganhos da atividade privada que, em virtude de uma falha do mecanismo de mercado, são suportados pela coletividade no lugar de quem as gerou”, como, por exemplo, o dano ambiental provocado por alguns empreendimentos; 5) os bens coletivos, quando “bens são oferecidos de forma não individualizada, de modo que a circunstância de um indivíduo fruir deles em nada diminui a fruição por outros”.

la nueva perspectiva del principio de capacidad económica permite el empleo del sistema tributario con finalidad extrafiscal, es decir, que la imposición de deberes tributarios a los ciudadanos no se oriente exclusivamente a la obtención de ingresos para financiar los gastos públicos sino que a través de ellos se proyectan otros bienes constitucionalmente relevantes.

Misabel Derzi, por sua vez, citada por Marcus Gouvêa (2006, p. 46), afirma que

costuma-se denominar extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com a sua função social ou a intervir em dados conjunturais (injetando ou absorvendo a circulação de moeda) ou estruturais da economia.

A aceitação de uma finalidade extrafiscal na tributação encontra-se inteiramente associada à readequação, quando do surgimento do Estado Social, do princípio da neutralidade tributária concorrencial. Fala-se em neutralidade concorrencial porque não se pode olvidar que o termo neutralidade tributária é polissêmico, podendo significar, dentre outras coisas, neutralidade em relação à carga fiscal e neutralidade concorrencial. Neste segundo aspecto – ou seja, no sentido de neutralidade concorrencial – o termo pode ser compreendido como a preocupação em assegurar que a política fiscal não deve prejudicar ou intervir na livre concorrência. Assim, a característica da neutralidade concorrencial, construída a partir das teorias econômicas liberais, parte da premissa de que o sistema fiscal não deve interferir, através de seus tributos, nas decisões dos agentes econômicos. A neutralidade tributária concorrencial seria, portanto, obtida quando a arrecadação de impostos pelo governo não modificasse os preços relativos no mercado. A busca pela neutralidade deve conduzir, por sua vez, à opção por tributos que não alterem o comportamento privado com respeito às decisões de consumo e produção, ocasionando, por conseguinte, uma tributação eficiente ou ótima.

De acordo com André Elali (2006b), no entanto, quando a neutralidade é aplicada à matéria tributária, contrapõem-se, em regra, duas concepções acerca de sua conceituação: i) a de que a neutralidade tributária diz respeito à necessidade de se evitarem mudanças nos comportamentos dos agentes econômicos que decorram de previsões de normas desta natureza, de forma a manter-se o status próprio dos

movimentos econômicos e sociais (a tributação não deveria intervir nas condições do mercado); ii) a de que nenhum tributo pode ser considerado neutro, na medida em que terá, necessariamente, influência, por menor que seja, sobre o processo econômico e sobre o contexto social global.

Coadunando-se com o segundo entendimento acima exposto – o de que nenhum tributo pode ser considerado plenamente neutro – Américo Lacombe (1969, p. 02) sustenta que

com o advento do liberalismo surgiu a doutrina da imposição neutra ou meramente fiscal. A imposição neutra, no entanto, não existe. O exercício do poder tributário é fenômeno de caráter nitidamente político, como bem salienta Aliomar Baleeiro, declarando que as finanças neutras, ou que pretendem deixar a estrutura social como a encontraram, são, na realidade, também políticas. Defendem uma política de caráter conservador, no pressuposto de que o existente é mais justo ou adequado à coletividade em cujo seio se processa. A denominação imposto neutro é tecnicamente falha, e a sua utilização, segundo parece, teve por finalidade demonstrar às classes menos favorecidas que os impostos não as prejudicavam. Tendo, entretanto, um caráter conservador, o imposto neutro impede a ascensão das classes dominadas, deixando de ser neutro.

Fundado em Constituições que lhe permitem intervir no e sobre o domínio econômico e assentado sob o pressuposto de que toda intervenção econômica decorre, em essência, de uma opção política, o surgimento do Estado Social conduz à necessidade de que se reinterprete o princípio da neutralidade tributária em sua feição concorrencial.

A partir do momento em que o Estado Social legitima a intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico, o princípio da neutralidade tributária já não mais pode ser analisado em dissociação à concepção, a partir de então reinante, de que é impossível afastar a influência que o fenômeno tributário exerce sobre a economia. Com o advento do Estado Social, faz-se necessário utilizar-se neutralidade concorrencial não mais como absoluta impossibilidade de ingerência da tributação nas escolhas privadas dos agentes econômicos, mas sim como corolário de racionalidade quando da utilização do mecanismo da tributação pelo Estado.

Coadunando-se com este entendimento, Antônio Carlos dos Santos (2005, p. 356) afirma que

não se pode estar mais de acordo com a afirmação de Annie VALLÉE de que, em bom rigor, a neutralidade fiscal não existe: um sistema que se limitasse a arrecadar impostos sem modificar os comportamentos dos operadores econômicos e, conseqüentemente, sem atingir o funcionamento da economia do mercado, não seria concebível. Nem os impostos são neutros, nem a escolha dos impostos ou do sistema fiscal o é.

No mesmo contexto, André Elali (2006b) afirma

Notar a existência de dois sentidos para a neutralidade da tributação: i) o primeiro, influenciado pela ciência das finanças, que sustenta que os tributos não devem prejudicar ou favorecer grupos específicos dentro da economia - os tributos, por isso mesmo, devem ser neutros quanto a produtos de natureza similar, processos de produção, formas de empresas, evitando influenciar de forma negativa na concorrência; ii) o segundo, alicerçado na idéia inversa: a tributação deve "intervir para suprimir ou atenuar as imperfeições", falando-se em "neutralidade ativa".

A partir deste conceito de neutralidade ativa, afirma-se que nem sempre a neutralidade da tributação entendida em seu sentido liberal será benéfica à sociedade e ao sistema econômico (ELALI, 2006b). Há, pois,

dois tipos de não neutralidade no campo da tributação: a positiva e a negativa, a primeira representando a facilitação da consecução dos objetivos econômicos, e a segunda, o inverso. Um efeito da neutralidade, portanto, pode ser justamente inverso aos objetivos da ordem econômica. O tributo, em muitos momentos, deve corrigir as distorções, tratando de forma desigual algumas atividades, determinados grupos de agentes econômicos (ELALI, 2006b).

No Estado de Bem-Estar Social, a possibilidade de intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico encontra-se diretamente relacionada à superação do conceito de neutralidade concorrencial em seu sentido negativo, para se assentar na adoção do princípio da neutralidade tributária concorrencial em seu sentido positivo/ativo. Concebida a neutralidade tributária em seu sentido ativo, tem-se que a tributação deve ser utilizada, para corrigir as distorções existentes no mercado, mas sempre de forma racional. Assim, no Estado Social, neutralidade tributária deve significar, também, a possibilidade de o Estado, tendo observado distorções no jogo concorrencial do mercado, seja capaz de nele intervir, desde que racionalmente, para

corrigir os desequilíbrios concorrenciais encontrados. A utilização da norma tributária como mecanismo de intervenção no jogo do mercado passa, então, a depender, para fins de legitimação, de um elemento até então pouco significativo: a constatação de que sua utilização se realiza de forma racional e, portanto, razoável. A razoabilidade da medida decorre, por sua vez, de sua aptidão de efetivar os escopos sociais a que se direciona.

2.2 As normas tributárias indutoras como espécie do gênero extrafiscalidade.

Admitida a utilização da norma tributária fora de sua típica função arrecadatória, com o escopo de assegurar a neutralidade concorrencial positiva, surge o termo “extrafiscalidade” que, conforme sustenta Luis Eduardo Schoueri (2005), pode ser referir a um gênero e a uma espécie. De acordo com o autor (2005, p. 32)

O gênero da extrafiscalidade inclui todos os casos não vinculados nem à distribuição equitativa da carga tributária, nem à simplificação do sistema tributário. No dizer de José Marcos Domingues de Oliveira, a tributação extrafiscal é aquela orientada para fins outros que não a captação de dinheiro para o Erário, tais como a redistribuição de renda e da terra, a defesa da indústria nacional, a orientação dos investimentos para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial etc. Inclui, neste sentido, além de normas com função indutora (que seria a extrafiscalidade em sentido estrito, como se verá abaixo), outras que também se movem por razões não fiscais, mas desvinculadas da busca do impulsionamento econômico por parte do Estado.

Luis Eduardo Schoueri parte da premissa de que, quando utilizadas de modo extrafiscal – com objetivo diverso do meramente arrecadatório - as normas tributárias podem ou não funcionar como instrumentos de indução do comportamento dos agentes privados em direção aos interesses econômicos do Estado.

Assim, ao mesmo tempo em que podem ser utilizadas como mecanismos de impulsionamento econômico, as normas tributárias podem, também, exteriorizar tão-somente mera política social do Estado desvinculada de qualquer objetivo de indução sobre a economia. Têm-se normas de política social quando se permite a dedução de despesas médicas no âmbito do imposto de renda, quando se isenta o imposto de importação sobre as bagagens trazidas do exterior ou, ainda, diante de

uma legislação que assegura tratamento diferenciado em caso de desemprego. Trata-se, sem dúvida, de caso de inspiração social,

mas cujo único efeito é a melhora da situação do beneficiário, sem por isso constituir um incentivo a que a situação desafortunada permaneça (SCHOUERI, 2005, p. 33).

Embora todas as normas acima mencionadas apresentem natureza extrafiscal, não se pode afirmar existir, nas três últimas, norma tributária de cunho indutor. Com efeito, normas que isentem de tributação as bagagens oriundas do estrangeiro “difícilmente se enquadrariam como norma indutora, a menos que se entenda que o Poder Público pretende incentivar o turismo para o exterior. Tampouco se incluem entre as normas tributárias indutoras (e sequer como benefício de qualquer índole) as deduções, efetuadas por pessoas físicas, com despesas médicas” (SCHOUERI, 2005, p. 60).

Neste contexto, defende Luis Eduardo Schoueri (2005) que a norma tributária indutora - caracterizada como aquela que se propõe a direcionar o comportamento dos agentes privados ao encontro dos interesses sociais e econômicos do Estado – é espécie do gênero extrafiscalidade. Constata-se, assim, que é possível encontrar normas tributárias que se movem por razões não fiscais, passíveis, portanto, de serem denominadas extrafiscais, mas que não se propõem a modificar o comportamento dos cidadãos, razão pela qual não podem receber a denominação de indutoras.

A despeito desta diferenciação, verifica-se que a doutrina pátria, ao se referir ao termo extrafiscalidade, adota-o, na maioria das vezes, no exato sentido de norma tributária indutora, tomando o gênero pela espécie. Neste sentido, Geraldo Ataliba (1968, p. 150-151) afirma que a extrafiscalidade se caracteriza “pelo emprego deliberado do instrumento tributário para finalidades (...) regulatórias de comportamentos sociais, em matéria econômica, social e política”. Marcel Papadopol (2009, p. 17), por sua vez, salienta que “quando imposições ou exonerações são empregadas para incentivar ou coibir condutas que promovem a efetivação concreta de desideratos constitucionais, com efeitos imediatos nos diversos setores da sociedade, configura-se a extrafiscalidade”. Percebe-se claramente nestes estudos a utilização do termo extrafiscalidade como sinônimo de indução econômica. Assemelha-se, portanto, o gênero extrafiscalidade à espécie norma tributária indutora.

No entanto, segundo Luis Eduardo Schoueri (2005, p. 34), a utilização do termo extrafiscalidade em detrimento de norma tributária indutora pode, acaso não

adotadas as devidas precauções metodológicas, provocar a falsa impressão de que as normas tributárias de indução de comportamento dos agentes privados “não se incluem na fiscalidade, com isso se desvincilhando dos ditames próprios do regime tributário”.

Ao contrário, o autor defende a absoluta submissão das normas tributárias de indução de comportamentos econômicos ao regime do direito tributário, impondo-lhes, portanto, uma dupla obediência ao Direito Tributário e ao Direito Econômico. Com efeito, a extrafiscalidade ou a fiscalidade não existem em forma pura, mas, ao reverso, de modo imbrincado.

Assim,

a opção, neste estudo, pela referência às 'normas tributárias indutoras', em lugar dos 'tributos indutores' ou 'tributos arrecadadores' deve-se à premissa de que as últimas categorias dificilmente se concretizariam (...). De um lado, por mais que um tributo seja concebido, em sua formulação, como instrumento de intervenção sobre o Domínio Econômico, jamais se descuidará da receita dele decorrente, tratando o próprio constituinte de disciplinar sua destinação. Fosse irrelevante ou indesejada a receita proveniente dos chamados 'impostos extrafiscais', não haveria porque o constituinte contemplá-la. Por outro lado, a mera decisão, da parte do legislador, de esgotar uma fonte de tributação no lugar de outra implica a existência de ponderações extrafiscais, dado que o legislador necessariamente considerará o efeito sócio-econômico de sua decisão. Afinal, de regra, o legislador tributário não precisa se valer de um 'tributo indutor', propriamente dito, para atingir suas finalidades, preferindo antes adotar modificações motivadas por razões indutoras em normas tributárias preexistentes (SCHOUERI, 2005, p.16).

Constata-se, segundo Schoueri, que “a presença da finalidade indutora na norma tributária não exclui possa o legislador, igualmente, prever-lhe outra finalidade (arrecadadora ou simplificadora)” (SCHOUERI, 2005, p. 25). Haverá, na norma indutora, finalidade extrafiscal, mas também, não raras vezes, finalidade fiscal.

De acordo com este autor, a adoção desta premissa conduz, por sua vez, à impossibilidade de se individualizar a norma tributária indutora a partir da análise de sua finalidade, devendo-se adotar, em substituição a este elemento, o critério da função que lhe foi prevista pelo ordenamento jurídico.

Neste sentido,

versando acerca da função, Vogel ressaltou que qualquer norma que verse sobre impostos possui a função (positiva ou negativa) de arrecadar (*Ertragsfunktion*); ao mesmo tempo, aquela norma pode ter outras três funções, que nem sempre se encontram presentes, simultaneamente, em todas as normas: i) a função de distribuir a carga tributária (*Lastenausteilungs-funktion*), que implica a repartição das necessidades financeiras do Estado segundo critérios de justiça distributiva; ii) função indutora; iii) função simplificadora. (SCHOUERI, 2005, p. 27)

Acaso a norma em análise encontre-se dotada de qualquer função diversa da arrecadatória, ter-se-á norma tributária extrafiscal. Por outro lado, “normas tributárias indutoras seriam, tão-somente, aquelas que fossem empregadas na sua *função* indutora” (SCHOUERI, 2005, p. 27).

Tem-se, então, um “novo enfoque para a questão: no lugar de identificarem-se as normas tributárias indutoras por sua finalidade, estuda-se o efeito indutor das normas tributárias” (SCHOUERI, 2005, p. 29), deixando-se de lado outros efeitos igualmente existentes. Não se olvida, no entanto, que os demais efeitos – distributivo e simplificador – não raras vezes são também produzidos por uma única norma tributária. Neste contexto, a opção pela denominação norma tributária indutora se justifica para fins de que se possa efetuar um corte metodológico na análise, de modo a ressaltar apenas uma das funções que a norma desempenha – precisamente a função indutora –, em detrimento das demais.

Na linha do pensamento desenvolvido por Luis Eduardo Schoueri, adota-se, nesta dissertação, o termo norma tributária indutora em detrimento de norma extrafiscal ou tributo extrafiscal. Esta opção tem o simples propósito de assentar que o presente estudo não tem por objeto o largo espectro da extrafiscalidade tributária, mas se propõe tão-somente a analisar a utilização de normas tributárias extrafiscais – aquelas afastadas da finalidade arrecadatória – em uma de suas funções e objetivo – precisamente a de induzir o comportamento dos agentes econômicos em direção ao objetivo da redução das desigualdades regionais. Afasta-se, assim, qualquer análise acerca das funções distributivas ou simplificadoras da norma, adotando-se como objeto de estudo a espécie norma tributária indutora e não o gênero extrafiscalidade.

2.3 Os incentivos fiscais como espécies de normas tributárias indutoras: a dificuldade em se delimitar o que se entende por incentivo fiscal.

Dentro do conceito de norma tributária indutora, adquire relevância para a presente análise a definição do que se entende por incentivo fiscal.

Com efeito, assentado que normas tributárias podem apresentar finalidade diversa da arrecadatória (extrafiscal) e constatado que, inseridas neste contexto, podem apresentar, dentre outras, a função de induzir o comportamento dos agentes econômicos, salienta-se que esta função indutora das normas tributárias pode se evidenciar a partir da formulação de incentivos/benefícios ou através da imposição de desestímulos/agravamentos.

Esta dissertação se propõe a analisar exclusivamente a efetividade da função indutora das normas tributárias tendentes a gerar estímulos aos agentes econômicos através da concessão de incentivos fiscais. Afasta-se, assim, qualquer análise acerca de normas indutoras de desestímulo de condutas, como ocorre, por exemplo, com a tributação acentuada de bens de consumo considerados indesejáveis, como a nicotina ou o álcool ou, ainda, com normas que provocam o aumento de impostos de importação ou exportação com o flagrante propósito de dirigir o comportamento dos agentes econômicos no sentido de não importar e/ou não exportar bens pré-determinados.

Para que se possa analisar a (in)efetividade da função indutora das normas tributárias concessivas de estímulo tributário faz-se necessário delimitar, na medida do possível, o que se entende por incentivo fiscal.

De acordo com José Casalta Nabais (1998, p. 633-634)

mais do que vimos de dizer depreende-se já um problema que ainda não foi solucionado e a que não podemos deixar de aludir nesta sede: o da própria noção de benefícios fiscais (tax incentives, Steuervergunstigungen, agevolazioni fiscali, allégements fiscaux, etc) que, atenta à sua natureza, só técnica ou formalmente incorporam o direito fiscal, pois que material ou conteudisticamente integram o direito econômico, o direito social ou outros ramos do direito. Pois bem, a este propósito, de assinalar que há uma grande diversidade de posições doutrinárias quanto ao conceito de benefícios fiscais. Para uns, sobretudo S. Surrey e a doutrina norte-americana, com claro

reflexo nos documentos das organizações econômicas internacionais, os benefícios fiscais identificam-se com todo e qualquer desvio ao modelo abstracto de imposto geralmente acolhido, com toda e qualquer derrogação dos princípios suportes da estrutura fiscal ou da estrutura fiscal normal, com base na qual é concedido um regime preferencial a determinadas categorias de actividades ou a certos grupos de contribuintes, através de reduções de impostos que, de outro modo, teriam de suportar. Outros definem os benefícios fiscais com base num conjunto de elementos sintomáticos, que espelham uma valorização conjunta tanto do seu lado estrutural, como do seu perfil funcional. É o caso de F. FICHER, para quem os benefícios fiscais constituem tratamentos tributários abstractivos caracterizados pela conjugação simultânea dos três seguintes sintomas: 1) integram uma disciplina derogatória da disciplina ordinária do imposto; 2) são mais favoráveis ao contribuinte do que a consubstanciada no seu tratamento ordinário; 3) apresentam uma função promocional. Para La Rosa, o núcleo essencial dos benefícios fiscais assenta no seu carácter de despesa fiscal. Daí que o critério para individualizar passe pela distinção clara entre a disciplina das receitas e a disciplina das despesas no quadro da regulamentação global das finanças públicas, pois que, não obstante as receitas e as despesas poderem ser vistas como constituindo as duas faces da mesma moeda, extravasa da disciplina das receitas aquelas normas jurídico-fiscais que, nada tendo a ver com a contribuição para as despesas públicas e com a sua justa repartição, visam orientar ou afectar os recursos financeiros em direcções pré-determinadas.

Diante da imensa divergência doutrinária acerca dos limites do conceito de incentivo fiscal, adota-se, nesta dissertação, a concepção de Ricardo Lobo Torres (1983, p. 207) no sentido de que

como concedente dos incentivos, o Estado opera através da receita (isenções, reduções de base de cálculo, créditos fiscais) ou da despesa (restituições, pelo menos, em sua forma pura). Os incentivos fiscais, por conseguinte, são todos aqueles benefícios concedidos com o fito de intervir na ordem econômica, seja para diminuir as desigualdades entre as pessoas e regiões do país, seja para estimular o crescimento econômico, seja para corrigir distorções causadas pelos mecanismos estruturais dos tributos.

Verifica-se, portanto, que o conceito de incentivo fiscal é construído de forma alargada, a partir da aceitação, na esteira do sustentado por F. Ficher, citado por José Casalta Nabais (1998), de que estes benefícios encontram-se caracterizados pela conjugação de três sintomas: 1) integram uma disciplina derogatória da disciplina ordinária do imposto; 2) provocam o surgimento de uma situação mais favorável ao

contribuinte do que a consubstanciada no seu tratamento ordinário; 3) apresentam uma função promocional.

A necessidade de que se adote um conceito amplo de incentivo fiscal é ratificada por Marcus Gouvêa (2006) que alerta, inclusive, acerca da dificuldade em conceituar o incentivo fiscal como uma disciplina derogatória da disciplina ordinária do imposto. Com efeito, sustenta o autor que “é problemático alcançar a norma padrão, básica, do tributo, seu modelo abstrato, seja sob o enfoque funcional ou estrutural” (GOUVÊA, 2006, p. 210). Ao conceituar o que entende por incentivo fiscal, o autor (2006) aduz poderem ser assim classificados os institutos das isenções, imunidades, reduções de base de cálculo e alíquotas, deduções tributárias de despesas presumidas, concessão de créditos presumidos, remissões e anistias.

No mesmo diapasão, Francisco Calderaro, citado por Ricardo Batalha (2005, p. 60), afirma que

costuma-se denominar “incentivos fiscais” a todas as normas que excluem total ou parcialmente o crédito tributário, com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico de determinado setor de atividade ou região do país. Os incentivos fiscais são concedidos atualmente sob as mais variadas formas, tais como: imunidades, isenções, suspensão do imposto, reduções de alíquota, crédito e devolução de impostos, depreciação acelerada, restituição de tributos pagos, etc.; porém, todas essas modalidades têm como fator comum a exclusão parcial ou total do crédito tributário, ditadas com a finalidade de estímulo ao desenvolvimento econômico do país.

Constata-se que o conceito de incentivo fiscal construído tanto por Marcus Gouvêa quanto por Francisco Calderaro, citado por Ricardo Batalha, alude a determinados benefícios concedidos aos agentes econômicos que afetam o Estado essencialmente no aspecto da receita tributária através do mecanismo da renúncia fiscal. Ao se estabelecer que isenções, imunidades, reduções de bases de cálculo e/ou alíquotas constituem incentivos fiscais, vincula-se o conceito de incentivo ao de exclusão total ou parcial do crédito público.

Neste contexto, a regra isentiva constitui incentivo fiscal exatamente porque, enquanto norma de estrutura que atua a nível normativo, incide sobre a regra-

matriz de incidência tributária provocando, em consequência, a sua parcial mutilação no que concerne a um de seus critérios: material, espacial, temporal, pessoal ou quantitativo. A mutilação da regra-matriz de incidência em qualquer dos critérios impede, temporariamente, a realização do fato jurídico tributável, na medida em que este os requer configurados em conjunto, impossibilitando, por conseguinte, a própria constituição do crédito público (CARVALHO, 1997). De forma semelhante, constata-se haver incentivo fiscal na redução de base de cálculo e/ou alíquota na medida em que se verifica uma diminuição do critério quantitativo da regra-matriz de incidência tributária, o que gera, por conseguinte, uma exclusão, ainda que parcial, do crédito. A redução, neste caso, não conduz, no entanto, ao desaparecimento do objeto do tributo, traduzindo-se, tão-somente, em providência modificativa que lhe reduz o *quantum*, sob pena de, assim não o sendo, confundir-se com a isenção tal como conceituada por Paulo de Barros Carvalho.

Conforme salienta Marcos André Vinhas Catão (2004, p.75) não há dúvidas de que os instrumentos acima referidos “que atuam na vertente da receita pública são, indubitavelmente, os veículos por excelência para a concessão de incentivos fiscais, especialmente as hipóteses de isenção, fundadas na doutrina da extrafiscalidade”.

No entanto, adota-se, ao longo desta dissertação, conforme já ressaltado, o conceito ampliado de incentivo fiscal formulado por Ricardo Lobo Torres, para quem o Estado, quando de sua intervenção sobre o Domínio Econômico, opera tanto através da receita (isenções, reduções de base de cálculo, créditos fiscais), quanto através do manejo da despesa pública (restituições, pelo menos, em sua forma pura).

Assentada esta premissa, opta-se, ao se construir o conceito de incentivo fiscal, por também incluir neste espectro os benefícios concedidos aos particulares a partir da utilização, pelo Estado, do mecanismo da despesa pública. Não se desconhece que “tanto o legislador quanto a doutrina e a jurisprudência ocuparam-se consideravelmente mais acerca dos incentivos que atuam na vertente da receita pública do que sobre os que atuam na esfera da despesa” (CATÃO, 2004, p. 58).

Entende-se, no entanto, que a despesa pública – esfera pouco abordada quando do estudo da extrafiscalidade e, em especial, da indução econômica – é seara bastante fértil para a utilização de normas tributárias com função indutora para os fins

de consecução dos objetivos econômicos do Estado. Assume-se, assim, que a receita e a despesa são entes de uma mesma relação jurídica, existindo cada qual em função do outro, donde se conclui que haverá incentivo fiscal (ou, ao menos incentivo financeiro submetido à normatividade tributária, conforme adiante se sustenta) tanto ao se diminuir a receita, quanto ao se aumentar a despesa em virtude da concessão de benefícios.

Na seara da despesa pública, os incentivos podem assumir, em caráter geral, a natureza de subvenção ou subsídio. De acordo com Babrowski, citado por Schoueri (2005, p. 56) entende-se por subvenção as

prestações pecuniárias especiais, por parte de um detentor de meios públicos, a produtores ou a consumidores, que ultrapassem as garantias do Estado a seus cidadãos e nas quais surgem no lugar de uma contraprestação econômica, a obrigação ou disposição do destinatário da adoção de um comportamento determinado, no interesse público.

Na mesma linha, Marcos André Vinhas Catão (2004, p. 60), citando Modesto Carvalhosa, define as subvenções como “ajudas ou auxílios pecuniários, concedidos pelo Estado, nos termos da legislação específica, em favor de instituições que prestam serviços ou realizam obras de interesse público”. Tratando em seguida acerca dos subsídios, Marcos Vinhas Catão (2004, p. 73), auxiliando-se da doutrina de Adilson Rodrigues Pires, os conceitua como

toda ajuda oficial de governo, com o fim de estimular a produtividade de indústrias instaladas no país. O subsídio tem por objetivo promover o desenvolvimento de setores estratégicos sob o ponto de vista econômico, ou de regiões mais atrasadas, além de servir de instrumento de incentivo às exportações, sobretudo em países em desenvolvimento.

Verifica-se, assim, que o conceito de subsídio perpassa pela constatação da existência de dois requisitos: 1) contribuição financeira por parte do Estado; 2) vantagem para o agente privado que recebe a contribuição, o que faz com que alguns autores conceituem os subsídios como espécies de subvenção.

Existe na doutrina pátria forte resistência à inclusão das subvenções e subsídios no conceito de incentivos fiscais. Afirma-se que estas figuras, porquanto vinculadas à seara da despesa pública, constituem o objeto do Direito Financeiro,

afastando-se, assim, da normatividade própria do Direito Tributário, relacionado à arrecadação de receitas derivadas na modalidade tributo.

Neste sentido, Sacha Calmon Navarro Coelho (2003, p. 202) afirma que

a devolução de tributo pago sem haver razão para a restituição, a não ser o intuito de exonerar total ou parcialmente o contribuinte é considerada pela doutrina matéria estranha ao Direito Tributário. Alega-se estar no capítulo da *despesa* pública, já na área do Direito Financeiro, a sua *sede* jurídica. O entendimento é inobjetablel.

Em sentido oposto, no entanto, Ricardo Batalha (2005, p. 66) sustenta, referindo-se às subvenções, que

o fato de se estabelecer no lado da despesa – e levando em conta que um tributo em si não pode estar direcionado a uma destinação específica, ou rubrica orçamentária, para maior precisão – não desautoriza que esta espécie de Incentivo, não tipicamente fiscal, mas financeiro-fiscal, dentro de suas características particulares, inexistam como categoria de interesse para a matéria Jurídico-Tributária.

Coadunando-se com a concepção sustentada por Ricardo Batalha, Marcos André Vinhas Catão (2004) defende que a colocação das subvenções e subsídios no lado da despesa pública não os torna objetos inatingíveis pelo Direito Tributário. Faz-se necessário, de acordo com o autor, verificar se há “na subvenção a interseção ou a vinculação a algum dos elementos da obrigação tributária (operando, por conseguinte, na linha da receita)”, o que, caso constatado, não lhe retirará o caráter de incentivo financeiro, mas ao menos lhe imporá dupla submissão normativa, em parte ao Direito Financeiro e em parte ao Direito Tributário, especialmente no que concerne às limitações existentes à concessão de incentivos fiscais.

Afirma Marcus André Vinhas Catão (2004) que a análise concreta de determinados incentivos a princípio conceituados como incentivos financeiros conduz à conclusão de que eles configuram, em verdade, incentivos fiscais mascarados. De acordo com o autor, a imposição pela legislação brasileira de uma série de restrições à concessão de incentivos fiscais (a exemplo da necessidade de celebração de convênios entre os Estados para fins de concessão de isenção no ICMS ou, ainda, a imposição de que os benefícios fiscais sejam concedidos por lei específica, nos termos do artigo 150, §6º da CF/88) tem provocado a concessão de subvenções e subsídios que, no entanto,

são outorgadas “para atingir o mesmo fim obtido pela renúncia da receita” (CATÃO, 2004, p. 64). Neste contexto, surgem subvenções “cujo valor ou montante dimensionado está íntima e indissociavelmente ligado à própria obrigação tributária” (CATÃO, 2004, p. 64).

De forma a exemplificar seu entendimento, o autor propõe se imagine

determinado contribuinte que submetido ao âmbito de tributação do IPI, venha a contabilizar e apurar o tributo devido, pelo fato de realizar operações tributáveis, deixando-o de fazer em virtude de subvenção (V.G concessão de um crédito financeiro referenciado pelo montante do imposto a pagar). Parece-nos óbvio que sendo a função primordial do tributo a realização do *quantum debeat*, deve a natureza do incentivo ser desvendada não somente pelos aspectos formais, mas sim pelo resultado obtido que ao final é a sustentação total ou parcial dos efeitos financeiros da norma tributária. (...) Nesse particular entrariam em cena para a configuração do incentivo financeiro e mesmo para seu dimensionamento elementos típicos da relação jurídico-tributária (CATÃO, 2004, p. 64-65).

Assim, conclui que se deve abrandar “a afirmação taxativa que toda subvenção, por se tratar de categoria de direito financeiro, não possa estar jamais subjugada às restrições formais relativas à concessão de benefícios de natureza tributária” (CATÃO, 2004, p. 65). Em determinadas hipóteses, a concessão de subvenções, embora represente, em um primeiro momento, concessão de incentivo de natureza financeira, traduz, na prática, verdadeira outorga de incentivo fiscal, devendo, por conseguinte, submeter-se à normatividade do Direito Tributário.

Considerando a ressalva acima efetuada, e de forma a que se possa efetuar uma análise mais ampla acerca da questão, adota-se, neste texto, um conceito amplo de incentivo, para abarcar tanto os incentivos fiscais por excelência – aqueles benefícios oriundos da renúncia da receita tributária pelos entes políticos – como benefícios oriundos da utilização, pelo Estado, da despesa pública - tais como subvenções e subsídios - normalmente considerados pela doutrina como incentivos financeiros e não propriamente incentivos fiscais. Opta-se por esta abordagem para se evidenciar, ao longo do próximo capítulo, que, no Brasil, os denominados incentivos-financeiros, consubstanciados principalmente no âmbito dos fundos constitucionais,

apresentam-se, não raras vezes, como incentivos fiscais às avessas, tal como ocorre no âmbito dos fundos constitucionais de financiamento – o FINAM e o FINOR.

A adoção deste conceito ampliativo permitirá, ainda, ao longo do próximo capítulo, analisar, a partir de estudos empíricos, a (in)efetividade, no Brasil, não só de incentivos estatais no âmbito do ICMS – como exemplo de incentivos decorrentes do manejo da receita – como também dos incentivos concedidos pela União através dos fundos constitucionais de financiamento/investimento, os quais, nos termos da diferenciação mencionada, incluir-se-iam na categoria dos incentivos financeiros ou financeiros-fiscais.

2.4 A política de concessão de incentivos para redução de desigualdades regionais: Quadro geral dos incentivos fiscais utilizados pela União, Estados e municípios no Brasil.

No que concerne especificamente ao propósito da redução da desigualdade regional, constata-se que a política de concessão de incentivos tributários no Brasil pauta-se, majoritariamente, nos seguintes instrumentos fiscais ou financeiros-fiscais: 1) incentivos relativos à Zona Franca de Manaus – a SUFRAMA; 2) isenções e reduções, em âmbito federal, de IRPJ para empreendimentos instalados no Norte e no Nordeste¹²; 3) previsão de fundos fiscais de investimentos, denominados FINOR

¹² As regras estabelecidas na Medida Provisória Nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para a fruição do benefício de redução do Imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, calculados com base no lucro da exploração são as seguintes: Para empreendimentos aprovados: Terão direito à redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração. (Redação dada pela Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005), conforme o artigo 1º da Medida Provisória Nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. O prazo de fruição do benefício fiscal será de 10 (dez) anos, contado a partir do ano-calendário de início de sua fruição. Os percentuais de redução a serem aplicados aos pleitos aprovados ou protocolizados no órgão até 24 de agosto de 2000 são os constantes do caput do art. 3º da Lei Nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Pelo prazo que remanescer para completar o período de 10 anos, os projetos protocolados no órgão competente e na forma da legislação anterior a 24 de agosto de 2000 poderão reivindicar o percentual de redução previsto no item I, desde que sua atividade se enquadre em setor econômico considerado prioritário, em ato do Poder Executivo; Os Decretos nºs 4.212 e 4.213, de 26 de abril de 2002, definem os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação das extintas Sudam e Sudene. Para outros empreendimentos: Os benefícios fiscais de redução do imposto de renda e adicionais não restituíveis de que tratam o art. 14 da Lei nº 4.239, de 1963, o art. 22 do Decreto-Lei nº 756, de 11 de agosto de 1969, o parágrafo 2º do art. 3º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e o art. 2º da MP nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, só não estarão extintos para aqueles empreendimentos dos setores da economia considerados, pelo Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, e serão calculados segundo os seguintes percentuais: I - 37,5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento), a partir de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2003; II - 25% (vinte e cinco por cento), a partir de 1º de janeiro de 2004 até 31 de dezembro de 2008; III - 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento), a partir de 1º de janeiro de 2009 até 31 de dezembro de 2013; IV - Depreciação acelerada conforme o artigo 31 da Lei Nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Os Decretos nºs 4.212 e 4.213, de 26 de abril de 2002, definem os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação das extintas Sudam e Sudene. Extraído do sítio do Ministério da Integração Nacional: <http://www.mi.gov.br/fundos/incentivos_fiscais/index.asp>. Acesso em: 18 jul 2009.

(Fundo de Investimentos do Nordeste) e FINAM (Fundo de Investimentos da Amazônia)¹³; 4) existência de Fundos Constitucionais de Financiamento: o FNE – Fundo Constitucional do Nordeste; o FCO (Fundo Constitucional do Centro-Oeste) e o FNO (Fundo Constitucional do Norte), coordenados, respectivamente, pelo Banco do Nordeste, Banco do Brasil e Banco da Amazônia; 5) a existência de Fundos de Desenvolvimento Regional – o FDA (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia) e o FNDE (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste) -, criados pela MP nº 2.146-1, de 04 de maio de 2001 e administrados pela ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia) e ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste), órgãos que substituíram a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), ambas extintas pela mesma medida provisória; 6) a concessão, em âmbito estadual e municipal, em uma sistemática de guerra fiscal, de isenções, reduções de base de cálculo e alíquota, bem como créditos presumidos e/ou diferimentos no âmbito do ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - e do ISS- Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza.

Os fundos constitucionais de financiamento encontram fundamento constitucional no artigo 159, inciso I, alínea “c”, da CF/88, que assim estabelece:

¹³ Os Fundos Fiscais de Investimento, também denominados Fundos de Investimentos Regionais, têm como objetivo a mobilização de recursos para regiões carentes de poupança privada, com a finalidade de incentivar empreendimentos econômicos com capacidade de promover o desenvolvimento regional, seguindo diretrizes e prioridades definidas pelo Ministério da Integração Nacional. Os Fundos Fiscais de Investimentos – Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) – estão fechados para novos projetos, por força da Medida Provisória Nº 2.146-1, de 04 de maio de 2001. Para projetos já aprovados, as pessoas jurídicas ou grupos de empresas coligadas que, isolada ou conjuntamente, detenham pelo menos 51% do capital votante de sociedade titular de empreendimento de setor da economia considerado, pelo Poder Executivo, prioritário para o desenvolvimento regional, poderão optar pela aplicação de parcela do imposto de renda devido nesse empreendimento, limitada a 70% do valor das opções a que têm direito. Para exercer as opções, essas pessoas jurídicas ou grupos de empresas coligadas deverão ainda: **I** - já ter exercido o direito de opção para esse empreendimento; **II** - limitar suas opções ao prazo previsto para a implantação do projeto; **III** - comprovar a situação de regularidade do projeto; **IV** - cumprir o cronograma aprovado e os requisitos previstos no projeto; **V** - demonstrar a capacidade tributária de aportar os recursos próprios necessários à implantação do projeto, sendo os incentivos fiscais limitados aos valores constantes no esquema financeiro aprovado; **VI** - demonstrar, para casos de participação conjunta, possuir o limite mínimo de 20% do capital votante do empreendimento, ou de 5% para projetos considerados estruturadores do desenvolvimento regional, que serão integralizados com recursos próprios; **4**. Na aplicação dos recursos, os Fundos receberão, de emissão das empresas beneficiárias e após o projeto ter iniciado a sua fase de operação, debêntures conversíveis em ações. A gestão do FINOR e do FINAM está sendo realizada, de maneira unificada, pelo Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento, integrante da estrutura do Ministério da Integração Nacional, conforme Decreto nº 5.847, de 14/07/2006. Extraído do sítio do Ministério da Integração Nacional: < http://www.mi.gov.br/fundos/incentivos_fiscais/index.asp>. Acesso em: 18 jul 2009.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007):

a) *omissis*

b) *omissis*

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

aduz que No que concerne a estes fundos, Hélder Carlos de Oliveira (2005, 29)

a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o Artigo 159, inciso“ ”, alínea "c" da Constituição Federal, de 1988, criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO). Esses fundos contam com uma fonte permanente de recursos, advindos de 3% da arrecadação total do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e IR (Imposto de Renda). A distribuição dos recursos entre os três fundos é realizada da seguinte forma: 1,8% ao FNE; 0,6% ao FCO e 0,6% ao FNO. Tais recursos são repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional ao Ministério da Integração Nacional, que os transfere aos bancos regionais (Banco do Nordeste – BNB e Banco da Amazônia – BASA) que possuem as competências de administração e operacionalização dos recursos. No caso do Centro-Oeste essas competências são atribuídas ao Banco do Brasil.

De acordo com o sítio do Ministério da Integração Nacional (2009), na formulação dos programas de financiamento devem ser observadas, dentre outras, as seguintes diretrizes: a) o financiamento é concedido exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas; b) será dado atendimento preferencial às atividades

produtivas de mini e pequenos produtores rurais, às micro e pequenas empresas e, ainda, a atividades que utilizem intensivamente matérias-primas e mão-de-obra locais; c) a ação deve estar integrada às instituições federais sediadas nas regiões; d) o empreendimento precisa levar em conta a preservação do meio ambiente.

Na medida em que o FNO, o FNE e o FCO concedem à iniciativa privada financiamentos que decorrem de valores referentes ao IPI e ao IR recolhidos pela União pode-se concluir que, embora estes fundos se relacionem, inicialmente, com benefícios resultantes da seara da despesa pública, o mau uso destes recursos públicos pelos agentes econômicos provoca, ao reverso, em termos práticos, renúncia fiscal pelo Estado brasileiro. Assim, os benefícios concedidos pelos fundos constitucionais de financiamento aproximam-se, ao menos no que concerne aos seus efeitos, aos incentivos que se originam do manejo, pelo Estado, do instrumento da receita tributária, razão pela qual devem suportar, também, a influência de normas oriundas do Direito Tributário.

Além dos fundos de financiamento acima mencionados, encontram-se inseridos na Política Federal de Concessão de Incentivos os fundos de investimento do Nordeste - o FINOR- e da Amazônia - o FINAM. De acordo com o sítio do Ministério da Integração Nacional (2009)

os Fundos Fiscais de Investimento, também denominados Fundos de Investimentos Regionais, têm como objetivo a mobilização de recursos para regiões carentes de poupança privada, com a finalidade de incentivar empreendimentos econômicos com capacidade de promover o desenvolvimento regional, seguindo diretrizes e prioridades definidas pelo Ministério da Integração Nacional.

Os fundos Fiscais de Investimentos estão fechados para novos projetos, por força da Medida Provisória Nº 2.146-1, de 04 de maio de 2001. Projetos já em andamento, no entanto, poderão continuar a aplicar parcela do IRPJ devido à União nos empreendimentos privados a serem instalados nas regiões menos desenvolvidas, desde que: a) nestes projetos pré-aprovados, as pessoas jurídicas ou grupos de empresas coligadas detenham, isolada ou conjuntamente, pelo menos 51% do capital votante de sociedade titular de empreendimento de setor da economia considerado, pelo Poder Executivo, prioritário para o desenvolvimento regional; b) já tenham exercido o direito

de opção para esse empreendimento; c) limitem suas opções ao prazo previsto para a implantação do projeto; d) comprovem a situação de regularidade do projeto; e) cumpram o cronograma aprovado e os requisitos previstos no projeto; e) demonstrem a capacidade tributária de aportar os recursos próprios necessários à implantação do projeto, sendo os incentivos fiscais limitados aos valores constantes no esquema financeiro aprovado; f) demonstrem, para casos de participação conjunta, possuir o limite mínimo de 20% do capital votante do empreendimento, ou de 5% para projetos considerados estruturadores do desenvolvimento regional, que serão integralizados com recursos próprios (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009).

Verifica-se, assim, que, no âmbito do FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste e do FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia -, permite-se que agentes econômicos privados utilizem-se, ainda que de forma limitada, valores que deveriam recolher a título de IRPJ para fins de investimento na implantação de projetos considerados prioritários para as regiões nordeste e amazônica. Em caso como este, a subvenção concedida pelo Estado se exterioriza exatamente no não-recebimento do IRPJ a início devido, de modo que, conforme salienta Marcos Catão (2004, p. 64) outorgam-se subvenções “para atingir o mesmo fim obtido pela renúncia da receita”.

Com efeito, conforme salienta Luiz Roberto Coelho Nascimento (2002, P. 45)

O FINAM é um incentivo ex ante, isto é, geralmente a liberalização dos recursos ocorre antes ou ao longo da implementação do empreendimento. Desse modo, na hipótese do empreendimento se revelar não lucrativo no fim do processo de implantação ou mesmo de produção, os ônus fiscais podem recair sobre a sociedade se o investidor não ressarcir o Fisco, visto que o Estado cedeu ao investidor a renda que deveria ser transferida para o tesouro na perspectiva de que o provável benefício gerador pela aplicação desses recursos pelo setor privado seriam superiores ao benefício social do seu melhor uso alternativo.

Não é por outra razão que Ricardo Lobo Torres, citado por Marcos Catão (2004, p. 59) afirma que a diferença entre incentivos que decorrem da receita e alguns dos incentivos que decorrem da despesa é

apenas jurídico-formal. A verdade é que a receita e a despesa são entes da relação, existindo cada qual em função do outro, donde resulta que tanto faz diminuir-se a receita pela isenção ou

dedução, como aumentar-se a despesa, pela restituição ou subvenção, que a mesma consequência será obtida: o empobrecimento do ente público e o enriquecimento do contribuinte.

Ao lado dos fundos constitucionais de financiamento e de investimento, a Política Nacional de concessão de incentivos prevê, ainda, a partir da MP 2.146-1/01, os denominados fundos de desenvolvimento regional: o FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - e o FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - que, de acordo com o sítio do Ministério da Integração Nacional (2009), se direcionam a

implantação, ampliação, modernização e diversificação de empreendimentos privados localizados nas áreas de atuação da ADA e da Adene de acordo com as diretrizes e prioridades aprovadas pelos Conselhos Deliberativos para o Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, limitada a 60% do investimento total e a 80% do investimento fixo do projeto.

Os fundos de desenvolvimento regional se direcionam dos fundos de financiamento e investimento no que concerne à origem de seus recursos. Os fundos constitucionais de financiamento – FCO, FNE, FNO - obtém quase que a totalidade de seus recursos a partir da arrecadação do IR e do IPI, cujo percentual de 3% é repassado para o Tesouro Nacional para fins de transferências aos fundos constitucionais. Deste total, o FNE fica com a parcela de 1,8% e os outros dois fundos (FCO e FNO) ficam cada um com uma parcela de 0,6%. Esses recursos são transferidos pelo Tesouro Nacional, por meio do Ministério da Integração, aos bancos que efetuam operações de empréstimos com vistas à geração de emprego e renda – o Banco do Brasil, da Amazônia e o Banco do Nordeste. Além da receita de IR e IPI, o patrimônio dos fundos é formado, ainda, pelo retorno das operações de empréstimos (amortização = principal + juros), dos juros do Sistema Especializado de Liquidação e de Custódia (Selic) e dos valores não emprestados (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2009).

O patrimônio dos fundos de investimento – o FINOR e o FINAM – fechados para novos projetos desde 2001 – era formado basicamente pela opção, realizada pelos contribuintes submetidos à sistemática do lucro real, de deduzir parcela do IRPJ a ser pago à União para fins de investimentos em áreas tidas por prioritárias para o Nordeste e a Amazônia pelas antigas SUDENE e SUDAM. O FINOR, especificamente, apresentava, em sua previsão original, cinco fontes de recurso, nos termos do artigo 3º do decreto 1.376/74: a) as opções das pessoas jurídicas que

escolhiam por aplicar parcela do IRPJ em investimento nas áreas sob administração do Fundo; b) as subscrições realizadas pela União Federal; c) as subscrições voluntárias efetuadas por pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado; d) os retornos e resultados de aplicações dos recursos previstos neste artigo; e) outros recursos previstos em lei.

Os valores que compõem os novos fundos de desenvolvimento – FDNE e FDA -, no entanto, decorrem diretamente do orçamento do governo, estando, portanto, inseridos no Plano Plurianual elaborado pela União. Segundo o Ministério da Integração Nacional (2009) “a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), gestora do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), dispõe de R\$ 4,1 bilhões para o financiamento de empreendimentos privados nos setores considerados prioritários para o desenvolvimento econômico da área de atuação da Adene” no ano de 2009. O FDNE e o FDA, criados através da MP nº 2.146-1/01, já se inserem, assim, em um momento no qual o governo brasileiro procura estabelecer uma Política Nacional de Desenvolvimento que contemple o problema da desigualdade regional.

Coadunando-se com o entendimento defendido por Ricardo Lobo Torres, adota-se, para os fins desta dissertação, um conceito amplo de incentivo fiscal, de modo a abarcar todos os benefícios concedidos pelo Estado aos agentes econômicos, seja no âmbito da receita, seja no aspecto da despesa, com o nítido propósito de estimular o crescimento econômico e/ou diminuir desigualdades. Haverá, assim, incentivo fiscal sempre que o benefício concedido com este desiderato alterar, de forma significativa, o tratamento ordinário da tributação, gerando uma situação mais favorável ao agente econômico.

Neste diapasão, discute-se, ao longo do capítulo três, a partir de referencial teórico e de pesquisas empíricas formuladas pelo IPEA e em sede de pós-graduações nas áreas de economia e administração, se a concessão de isenções, reduções de base de cálculo e alíquota, especialmente em âmbito estadual, bem como de subvenções no âmbito dos fundos fiscais de investimento (FINOR e FINAM) e dos fundos constitucionais de financiamento (FNE, FCO e FNO) – aqui considerados incentivos fiscais ou ao menos financeiro-fiscais que decorrem da despesa – têm provocado, no Brasil, efetiva redução de desigualdades regionais.

Analisam-se tão-somente os Fundos de Financiamento e Investimento porque estes são os fundos existentes durante o período em que se constata uma regressão na atuação planejadora do Estado no que concerne ao combate da desigualdade regional. O FDNE e o FDA, criados pela MP 2.146-1/01, já são exteriorizações da retomada desta função pelo Estado brasileiro e, porque instituídos em período muito recente, ainda não apresentam dados relevantes capazes de subsidiar quaisquer conclusões empíricas.

Cumpra advertir, no entanto, que, nesta dissertação, “mais importante do que ter uma definição pretensamente única de incentivos fiscais, ou tentar estabelecer uma taxinomia para suas espécies, será procurar encontrar seu campo de validade” (CATÃO, 2004, p. 13) a partir da verificação ou não de sua aptidão de solucionar o problema da desigualdade regional no Brasil.

Capítulo III

A utilização indutora de normas tributárias concessivas de incentivos fiscais e o problema da redução das desigualdades regionais: análise teórico-empírica acerca de sua (in)efetividade.

3.1 A utilização de normas tributárias indutoras concessivas de incentivos fiscais como instrumento de redução de desigualdades regionais: interpretação sistêmica do artigo 151, I c/c artigo 174, §1º, ambos da CF/88.

Assentado o que se entende por desenvolvimento nacional e regional na esteira da obra de Celso Furtado e da própria interpretação constitucional, e uma vez adotado um conceito amplo de incentivo fiscal, nos termos desenvolvidos no capítulo dois, cumpre então perquirir se, no cenário pós-90, a concessão de incentivos fiscais no Brasil tem funcionado como um instrumento eficiente de solução do problema da desigualdade regional.

Deve-se, para tanto, conhecer os argumentos favoráveis e contrários à utilização dos incentivos fiscais como instrumentos de combate à desigualdade regional, bem como os resultados de pesquisas empíricas que procuraram debater esta questão.

Com efeito, em termos gerais, a defesa da política de concessão de incentivos fiscais assevera que a outorga destes incentivos à iniciativa privada provoca os seguintes benefícios: 1) aumento do número de indústrias nas regiões menos desenvolvidas; 2) atrações de grandes projetos; 3) criação de empregos; 4) aumento da prestação de serviços e do comércio; 5) modernização da economia.

Dentre os argumentos favoráveis à utilização dos incentivos fiscais no combate ao problema da redução da desigualdade regional defende-se, não raras vezes, que a concessão dos incentivos à iniciativa privada permite estimular os agentes econômicos a realizarem o que a ordem jurídica considera conveniente.

Em diversos trabalhos, assevera-se que a alteração do cenário econômico e social das regiões menos desenvolvidas do País, como o Nordeste, deve-se, em grande parte, à instalação, na Região, de indústrias destinatárias de incentivos fiscais

especialmente no âmbito do IRPJ e do ICMS que, em contrapartida, geram emprego e renda na região. Sustenta-se, ainda, que estes investimentos privados não teriam se deslocado para as regiões menos desenvolvidas acaso se estivesse em um cenário de inexistência de incentivos fiscais.

Neste sentido, André Elali (2006a, p. 124) afirma que

com o início de projetos de atração de investimentos privados, muitos deles subsidiados pelo Estado, através de fundos, incentivos fiscais e empréstimos bancários, os agentes econômicos começaram a desenvolver uma série de atividades de base. O resultado é evidente: milhões de empregos foram gerados e bilhões de reais empregados em investimentos. (...) Diante de tal ótica, o papel do Estado tem sido fundamental ao conceder determinados incentivos fiscais. O turismo, nesta perspectiva, é o maior responsável pela atração de investimentos. E somente foi possível a instalação de centenas de empresas no Nordeste em face da concessão, pela União Federal e por parte de alguns Estados e municípios, de incentivos fiscais, ou seja, de normas tributárias indutoras. (...) Apresenta-se razoável, portanto, a noção de que não fossem as normas tributárias indutoras, instituindo benefícios fiscais para a redução de desigualdades regionais e sociais, na busca do desenvolvimento econômico regional, a situação não teria melhorado.

Pelo trecho acima transcrito, verifica-se a aceitação pelo autor supracitado da existência de uma correlação direta entre o crescimento econômico verificado nas Regiões menos desenvolvidas do País e a política de concessão de incentivos fiscais à iniciativa privada ao longo da década de 90. Afirma-se, assim, que a concessão de incentivos tem provocado desenvolvimento regional e - mais importante - que a outorga destes benefícios é essencial ao desenvolvimento que se almeja alcançar.

No mesmo diapasão, João Alcântara Lopes (2008) defende que

estes incentivos têm conseguido alcançar os seus objetivos, pois nos estados onde foram implementados o desenvolvimento econômico já se faz notar, sendo o maior responsável pelo crescimento da economia e da oferta de emprego nas respectivas regiões. Os incentivos fiscais, erroneamente denominados pelo Governo Federal e estados mais ricos de guerra fiscal, são um instrumento catalisador de investimentos para os estados e regiões mais pobres do País, como o Centro Oeste, Norte e Nordeste, onde têm atuado de forma positiva, ajudando no crescimento econômico daquelas regiões, gerando

milhares de empregos diretos e indiretos e renda para a população mais carente.

Afirmarões desta ordem tendem, no entanto, a se apresentar como análises parciais do problema, na medida em que desconsideram a influência que outros fatores diversos dos incentivos concedidos provocam na decisão locacional dos agentes econômicos, tais como, por exemplo, a existência ou não, na região menos desenvolvida, de atributos regionais específicos, como infra-estrutura adequada, bens públicos locais e recursos naturais e humanos.

Afirma-se teoricamente que os incentivos fiscais são os grandes responsáveis pelo desenvolvimento encontrado nas regiões menos desenvolvidas do País sem se analisar, empiricamente, o grau efetivo de participação da norma tributária indutora neste processo, quando conjugada com os outros elementos mencionados.

Partindo-se, no entanto, do pressuposto de que “os incentivos regionais são alocados justamente para compensar as diferenças inter-regionais nas características locais, é imperativa a contabilização apropriada desses fatores ao examinar a contribuição efetiva dos programas regionais” (CARVALHO, LALL, TIMMINS, 2008, p. 289).

Não se trata, pois, de discutir se as regiões menos desenvolvidas do País – o Nordeste e o Norte – cresceram mais ou menos rápido que as demais regiões brasileiras no período pós-90, momento em que se constata o crescimento da política de concessão de incentivos à iniciativa privada, mas sim debater se o crescimento verificado neste período teria sido mais ou menos acentuado acaso os incentivos fiscais não tivessem sido outorgados.

Acaso se demonstre que o crescimento constatado nestas regiões teria ocorrido nos mesmos níveis ou em níveis semelhantes ao inicialmente averiguado ainda que em um cenário de inexistência de incentivos fiscais, chegar-se-á à conclusão de que o custo de manutenção dos incentivos é maior que os benefícios advindos de sua utilização. Em um cenário como este, os incentivos deixam de ser vistos como mecanismo efetivo de solução de desigualdades regionais para assumir a natureza de indesejável renúncia de receita tributária.

Ao tratar da (in)efetividade da utilização de incentivos fiscais deve-se, portanto, tentar responder a duas questões específicas: 1) será que a concessão indiscriminada de incentivos fiscais que se verifica no Brasil a partir da década de 90 conseguiu induzir a entrada de agentes econômicos nas regiões menos desenvolvidas do País que não teriam para lá se deslocado sem a existência dos incentivos?; 2) A política de concessão de incentivos fiscais, ao atrair estes novos investimentos privados, tem auxiliado na diminuição das desigualdades regionais no Brasil ou, ao reverso, tem acentuado, em uma nova perspectiva, o problema da desigualdade?

Não se trata, por óbvio, de referendar “o sentimento superficial de alguns, notadamente expresso no entendimento segundo o qual todos os incentivos fiscais seriam odiosos, particularmente quando concedidos a empresas de médio e grande porte” (TORRES, 2004). Trata-se, em verdade, de assentar que “a admissão de incentivos fiscais deve ser examinada de forma a responder aos argumentos maiores, quais sejam a redistribuição de riqueza e o desenvolvimento econômico-nacional” (PIRES, 2003, p. 1124).

Em sede teórica, Tânia Bacelar (2000) contrapõe-se de forma veemente ao entendimento de que a concessão de incentivos fiscais no cenário brasileiro pós-90 tenha apresentado efetiva aptidão para auxiliar na solução da questão regional, especialmente aqueles concedidos por Estados e municípios em uma sistemática competição desagregadora.

De acordo com a autora, mesmo no cenário em que incentivos fiscais são concedidos pelo Estado, existe, por parte dos agentes econômicos, uma inquestionável e significativa preferência locacional no que concerne a instalação de seus investimentos privados dentro das regiões menos desenvolvidas, a qual se pauta, em regra, pela verificação da existência, ou não, na Região, de fatores estruturais essenciais ao desenvolvimento de atividades econômicas, tais como infra-estrutura adequada e mão-de-obra qualificada.

Segundo a autora, esta preferência locacional dos agentes econômicos termina por privilegiar determinadas áreas das regiões menos desenvolvidas em detrimento das demais, provocando, em contrapartida, o surgimento, no interior destas regiões, de focos de dinamismo. Neste contexto, sustenta que

a ausência de políticas regionais explícitas do governo federal abriu espaço à deflagração de uma guerra fiscal entre Estados e municípios, que buscam contribuir para consolidar alguns focos de dinamismo em suas áreas de atuação. A combinação destes dois fatores vai deixando grandes áreas do país à margem: são os ditos espaços não-competitivos. (...) Ademais, como ficou aqui demonstrado, os estudos recentes sugerem o esgotamento do processo de desconcentração, relativamente curto, sem dúvida, quando comparado com o longo período de concentração que data do início da industrialização brasileira até o auge da fase expansionista do milagre econômico, no final da primeira metade dos anos 70. Por sua vez, as tendências prováveis dos investimentos sugerem que, após a fase de desconcentração modesta, poderá ocorrer um processo de concentração espacial do dinamismo econômico em algumas sub-regiões (focos dinâmicos) no futuro imediato (BACELAR, 2000, p. 127)

No mesmo sentido, também Gilberto Bercovici (2003) questiona a efetividade da utilização dos incentivos na solução do problema da desigualdade regional. No que concerne aos incentivos financeiro-fiscais que decorrem do manejo da despesa, os quais se encontram exteriorizados nos fundos de investimento e financiamento – FINOR, FINAM, FCO, FNE e FNO – o autor se insurge contra a vinculação dos incentivos concedidos pelo Estado ao financiamento, no âmbito da iniciativa privada, do capital do setor produtivo em detrimento da melhoria da infra-estrutura das regiões menos desenvolvidas. Nesse sentido, afirma ele que

a principal crítica que podemos fazer aos fundos regionais é sua utilização para o financiamento do setor produtivo. Com esta limitação, os fundos regionais servem aos interesses da iniciativa privada, mas não aos do Setor Público. Os grandes investimentos necessários (especialmente em relação ao Norte e ao Centro-Oeste) são os investimentos em infra-estrutura. A iniciativa privada já dispõe de inúmeros mecanismos de financiamento que a estimulam a investir nas regiões menos desenvolvidas, particularmente os incentivos fiscais. Já os investimentos em infra-estrutura, na sua maior parte realizados pelo Estado, não são beneficiados pelos fundos regionais, agravando ainda mais a situação das regiões que eles deveriam favorecer. Este direcionamento dos fundos regionais, de acordo com Armando Mendes, está ligado à idéia de que basta garantir o financiamento de atividades produtivas, para que a região se desenvolva, o que não corresponde com a realidade (BERCOVICI, 2003, p. 166).

Da mesma forma, ao tratar dos incentivos que decorrem do manejo do instrumento da receita tributária – especialmente no âmbito das isenções concedidas pelos Estados-membros – afirma Bercovici (2003, p. 185) que

a partir da década de 1980, a crise do Estado brasileiro vitimou as políticas nacionais de desenvolvimento, que articulavam os interesses federativos até então. Com a falta de uma política deliberada de desenvolvimento, a guerra fiscal entre os Estados volta a se manifestar, não mais com a cobrança de impostos interestaduais, mas com a concessão de incentivos fiscais estaduais, reduzindo-se, unilateralmente, as alíquotas do principal imposto estadual, o ICMS, para atrair novos investimentos. (...) As políticas de desenvolvimento dos Estados têm sua lógica invertida, deixando de ter o caráter de planejamento estadual para se configurarem como projetos orientados para determinadas empresas privadas. O resultado é o leilão de facilidades oferecidas pelo Estado, estimulado pelas empresas. Não pode haver homogeneidade interestadual onde um Estado decide, unilateralmente, sobre incentivos que o outro não pode conceder. Desta maneira, quando um Estado ganha (isto se houver ganho de fato, o que na maioria das vezes não ocorre), os outros perdem. O processo de concessão de incentivos fiscais estaduais caracteriza-se pelo desperdício do dinheiro público, pois os possíveis ganhos em bem-estar não se comparam aos custos econômicos da atração de investimentos e aos custos sociais da diminuição da atividade econômica nos Estados perdedores.

Pelo exposto, pode-se constatar que as principais críticas teóricas ao modelo de utilização de incentivos fiscais como instrumentos de redução de desigualdades regionais no cenário brasileiro pós-90 podem ser sintetizadas em quatro grupos: 1) a concessão de incentivos fiscais, especialmente em sede estadual, no âmbito do ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – provoca o acirramento da competição entre os Estados-membros e municípios da Federação, desvirtuando, na prática, a concepção de federalismo cooperativo prevista na CF/88; 2) a concessão de incentivos fiscais oriundos da receita – isenções, reduções de base de cálculo, alíquota, imunidades – provoca o surgimento de focos de dinamismo dentro das regiões menos desenvolvidas do país em função da preferência locacional dos investimentos privados, o que, por consequência, gera um aumento das disparidades intra-regionais; 3) a concessão dos incentivos fiscais, por si só, não é fator primordial para a alocação dos investimentos privados nas regiões menos desenvolvidas, de modo que a instalação dos

agentes econômicos nestas regiões não é consequência inquestionável da existência dos incentivos; neste contexto, com o passar do tempo, a iniciativa privada passa a barganhar, junto aos entes políticos, a instalação de investimentos que, de qualquer forma, já tenderiam a se instalar em regiões determinadas, em função da existência, nestes locais, de condições favoráveis ao desenvolvimento de determinadas atividades produtivas; 4) a concessão de benefícios financeiros-fiscais oriundos da despesa, consubstanciados nos Fundos de Investimento e Financiamento existentes – FINOR, FINAM, FCO, FNO, FNE – prioriza os interesses dos agentes econômicos através do financiamento do capital dos setores produtivos em detrimento de investimentos em infra-estrutura, estes sim capazes de alterar o histórico problema da desigualdade regional.

Assentadas as críticas ao modelo de concessão de incentivos fiscais em vigor, passa-se a demonstrar que diversos estudos formulados nas áreas de economia e administração as têm referendado. Os estudos empíricos analisados nesta dissertação serão, a partir de agora, correlacionados com cada uma das quatro objeções acima formuladas.

O escopo é evidenciar, através destes estudos concretos, que a concessão de incentivos fiscais, especialmente pelos Estados-membros: 1) tem provocado o enfraquecimento do Estado federal cooperativo previsto pela CF/88, uma vez que provoca o distanciamento dos governos dos Estados das regiões mais pobres; 2) gera, cada vez mais, o aumento da desigualdade intra-regional, ao mesmo tempo em que não é a razão primordial que conduz à instalação de agentes econômicos nas regiões menos desenvolvidas; 3) mesmo que provoque alguma redução na seara da desigualdade inter-regional, acentua, notadamente quando a concessão se dá de forma indiscriminada, as desigualdades intra-regionais já existentes; por outro lado, não se pode considerar que se atingiu o objetivo da redução de desigualdades regionais previsto no artigo 3º da CF/88 se houver, no Brasil, um decréscimo das desigualdades inter-regionais a custo de um aumento na desigualdade intra-regional; 4) ainda quando se verifica o aumento quantitativo de indústrias nas regiões menos desenvolvidas, constata-se empiricamente que esta instalação se relaciona com o desenvolvimento de atividades tradicionais, dotadas de pouco dinamismo, incapazes, assim, de alterar significativamente a estrutura social destas regiões; 5) diante deste cenário, a concessão de incentivos fiscais pelo Estado funciona, em verdade, como renúncia de receitas, tendo pouca influência efetiva

no combate ao problema da desigualdade regional; 6) com o passar do tempo, os Estados mais pobres das regiões menos desenvolvidas se tornam incapazes de atrair os investimentos sem a política de incentivos, tornando-se reféns da iniciativa privada.

Ao longo deste capítulo, procurar-se-á demonstrar, através da correlação de estudos empíricos com as objeções teóricas já formuladas, que a política de concessão de incentivos fiscais não é prioritariamente o instrumento adequado para que se combatam as desigualdades regionais existentes no Brasil. Não se está aqui a afirmar que a concessão de um incentivo fiscal não promove qualquer espécie de ganho ao Estado brasileiro. Busca-se tão-somente demonstrar que estudos empíricos realizados em áreas com as quais o Direito interage em abertura cognitiva evidenciam a incapacidade deste mecanismo – ao menos tal como utilizado atualmente no país – para minimizar o problema das imensas desigualdades regionais.

Quando concedidos por Estados e municípios à margem de um Plano Nacional de desenvolvimento – tal como hoje se constata no Brasil - os incentivos fiscais acentuam uma competição desagregadora inaceitável em um federalismo de cunho cooperativo, razão pela qual precisam ser combatidos.

Por outro lado, quando concedidos pela União – ente com expressa autorização constitucional para concedê-los com o propósito de reduzir desigualdades regionais – estes incentivos, porquanto completamente dissociados de uma Política Nacional de Desenvolvimento, também não têm apresentado efetiva aptidão para alterar de forma expressiva a dinâmica do problema da desigualdade. Neste contexto, ao passo em que não minimizam o problema da desigualdade regional, os incentivos fiscais consubstanciam renúncia de receita tributária que poderia estar sendo utilizada, de modo planejado, na solução do problema em foco.

Com efeito, prescreve o Art. 174, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

De acordo com Eros Roberto Grau (2005), no artigo 174 da CF/88, o termo atividade econômica deve ser compreendido em sentido amplo. Tomando a

atividade econômica em sentido amplo¹⁴ – de forma a abranger tanto o setor público quando o privado – determina a CF/88 que incumbe ao Estado brasileiro fiscalizar e regular. Extrai-se, portanto, do texto constitucional, a menção a um Estado normativo – comprometido com a fiscalização que assegure a efetividade e eficácia daquilo que foi previsto pelo ordenamento jurídico – e a um Estado regulador – que se exterioriza no exercício das funções de incentivo e planejamento.

Através da função de incentivo compete ao Estado regulador “*proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar*, sem empregar meios coativos, as atividades particulares que satisfaçam necessidades ou conveniências de caráter geral” (SILVA, 2007, p. 808). Por outro lado, mediante o planejamento, deve este Estado construir uma “forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos” (GRAU, 2005, p. 151).

Ainda segundo Eros Roberto Grau (2005), o planejamento não constitui modalidade de intervenção do Estado no ou sobre o domínio econômico¹⁵, mas simplesmente qualifica estas espécies de intervenção, na medida em que “decisões que vinham sendo tomadas e atos que vinham sendo praticados, anteriormente, de forma aleatória, *ad hoc*, passam a ser produzidos, quando objeto de planejamento, sob um novo padrão de racionalidade” (GRAU, 2005, p. 151). Trata-se o planejamento, portanto, de um método que qualifica como racional tanto uma eventual intervenção no domínio econômico quanto uma intervenção sobre este domínio.

Em sintonia com o caput do artigo 174 da CF/88, decorre do §1 deste dispositivo a atribuição à União de uma função planejadora do desenvolvimento nacional. Fazendo menção ao Plano Plurianual, lei de cunho nacional, assevera o artigo 174, §1º, que a “lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

¹⁴ Diferencia-se atividade econômica em sentido amplo da atividade econômica em sentido estrito, compreendida como a esfera na qual atuam os agentes privados e excepcionalmente o Estado, com fundamento no artigo 173, caput e §1º, da CF/88. De acordo com Eros Grau (2005, p. 105) “insta-se em que a atividade econômica em sentido amplo é território dividido em dois campos: o do serviço público e da atividade econômica em sentido estrito”.

¹⁵ Conforme demonstrado no capítulo um, a intervenção no domínio econômico pode se dar pela absorção e pela participação, ao passo que a intervenção sobre o domínio econômico dá-se pela direção e pela indução.

Tratando-se a lei mencionada no artigo 174, §1º, da CF/88 de lei de cunho nacional, editada pela União, conclui-se que a CF/88 estabeleceu ser, no Brasil, deste ente político a função de coordenar a Política Nacional de desenvolvimento que deve ser implantada no país.

Por sua vez, nos termos do artigo 151, I, da CF/88, dispõe a Constituição Federal de 1988 que é vedado à União

instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País.

A expressa possibilidade prevista pela CF/88, nos termos do artigo 151, I, de que a União conceda - em legítima derrogação ao princípio da isonomia - incentivos fiscais que tenham por escopo reduzir as desigualdades regionais encontra-se diretamente relacionada à função planejadora que por ela deve ser exercida no que concerne à efetivação da busca pelo desenvolvimento nacional e, dentro dele, do desenvolvimento regional.

Com efeito, se a concessão de incentivos fiscais tendentes a reduzir desigualdades regionais é legitimada pelo seu objetivo e se, por outro lado, a redução de desigualdade deve ser objeto de um Planejamento por parte do Estado nos termos do artigo 174, §1º, da CF/88, conclui-se, em interpretação sistêmica, que a autorização que deriva do artigo 151, I, da CF/88 para a concessão excepcional de incentivos fiscais só se legitima na medida em que os incentivos outorgados à iniciativa privada se exteriorizarem como parte integrante de uma Política Nacional de Desenvolvimento capaz de alterar a realidade do país.

Ademais, ao fazer menção, no âmbito do artigo 174, à compatibilização dos planos nacional e regional de desenvolvimento, a Constituição Federal de 1988 assentou, ainda, duas premissas fundamentais nesta análise.

A primeira, a de que qualquer política nacional de desenvolvimento deve eleger a busca pela redução de desigualdades regionais como elemento prioritário, razão

pela qual desenvolvimento nacional e regional são conceitos que se comunicam e se complementam. Em segundo lugar, ao estipular que os planos regionais de desenvolvimento precisam ser compatibilizados com o plano nacional coordenado pela União, a CF/88 deixa claro que a coordenação da Política nacional de desenvolvimento não confere a este último ente político a prerrogativa de impor, verticalmente, os parâmetros de qualquer Política que venha a ser construída em relação aos Estados-membros e municípios. Assim, o Plano Nacional de desenvolvimento exigido pela CF/88 deve ser estabelecido a partir do mecanismo da cooperação entre os entes políticos que compõem o Estado Federal, conclusão que se extrai, inclusive, em função da adoção, pela CF/88, de um federalismo de cunho cooperativo, conforme adiante explicitado. No cenário que decorre da interpretação sistêmica da Constituição, Estados-membros e municípios possuem papel fundamental na minimização das desigualdades regionais. Sua importância advém da constatação de que lhes incumbe concretizar as políticas regionais a serem compatibilizadas, em seus territórios, com a Política Nacional coordenada pela União.

Uma vez adotado como premissa que a CF/88 estabelece a necessidade de criação de uma Política Nacional de desenvolvimento a ser coordenada pela União em sintonia com Estados-membros e municípios, conclui-se, ainda, que, no que concerne à busca pela redução de desigualdades regionais, a concessão de incentivos fiscais por estes últimos dois entes políticos só se justifica, a partir da Constituição, acaso inserida e legitimada pela Política Nacional estabelecida.

Assim, eventuais concessões de incentivos fiscais pelos Estados-membros e municípios de forma indiscriminada – tal como se verifica no período pós-90 no Brasil, em sistemática de competição desagregadora – ainda que por eles teoricamente justificada a partir do propósito de combater o problema da desigualdade regional, é política amplamente vedada de acordo com a CF/88. Tal vedação é extraída da interpretação conjunta do artigo 151, I, c/c art. 174, §1º, ambos da CF/88, bem como, implicitamente, em função da opção realizada pela CF/88 pela adoção, no Brasil, de um federalismo de cunho cooperativo, incompatível, em essência, com a existência de competição entre Estados-membros e municípios.

Inexistindo política regional inserida no âmbito de Política Nacional de desenvolvimento que referende a concessão destes incentivos pelos Estados-membros e

municípios, deve-se concluir que qualquer concessão de incentivo fiscal por estes entes políticos com o objetivo de reduzir desigualdade regional encontra-se desprovida de respaldo constitucional, devendo ser combatida.

Da mesma forma, qualquer concessão de incentivo fiscal pela União, ainda que com este propósito, só pode ser legitimada – tal como acima assentado – se encartada no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento exigida pelo artigo 174, *caput* e §1º da carta magna. Analisada a questão sob esta ótica, conclui-se que o artigo 151, I, da CF/88 é instrumento de efetivação do artigo 174, §1º, do mesmo diploma, de modo que não há como interpretar os dispositivos constitucionais em separado.

Conforme já apontado, de acordo com Eros Roberto Grau (2005), o planejamento estatal não configura modalidade de intervenção no ou sobre o domínio econômico, mas mero método capaz de tornar a intervenção realizada pelo Estado sistematicamente racional. Ao passo em que a CF/88 prevê, em seu artigo 151, I, a possibilidade de realização, pela União, de uma política indutiva de intervenção sobre o domínio através da concessão de incentivos fiscais, também decorre, do próprio texto da Constituição, que esta intervenção precisa ser racionalizada a partir do método do planejamento estatal, nos termos do que dispõe seu artigo 174, §1º. A concessão de incentivos fiscais exige, portanto, nos termos constitucionais, a conjugação de dois fatores intrinsecamente relacionados: a) a racionalidade da concessão, o que se exterioriza em função da inclusão da outorga do incentivo em um Plano de desenvolvimento; b) o objetivo de reduzir desigualdade regional. A ausência de um destes requisitos – mormente o primeiro – invalida a concessão realizada pelo Estado, na medida em que, na prática, a ausência da racionalidade impede que se verifique, concretamente, o atendimento do objetivo constitucional imposto.

No Brasil, no entanto, especialmente no período pós-90, Estados-membros, municípios e União concederam incentivos fiscais à iniciativa privada – utilizando-se, assim, do instrumento da intervenção indutora sobre o domínio econômico - a despeito da inexistência de políticas regionais e Política Nacional de Desenvolvimento. Esta concessão, que se utiliza da indução econômica sem que esta seja qualificada pela racionalidade que decorre do planejamento estatal, é praticada, portanto, em desrespeito ao texto da CF/88 e, ao mesmo tempo em que viola a dicção constitucional, provoca consequências nefastas no modelo federativo brasileiro.

Analisa-se, ao longo deste capítulo, diversos estudos empíricos conduzidos na seara da economia e administração, tanto pelo IPEA, quanto por pós-graduações existentes no país, que evidenciam que a concessão de incentivos fiscais especialmente pelos Estados-membros no Brasil, dentro de uma sistemática de guerra fiscal – ao passo em que não solucionam nem minimizam o problema da ausência de autonomia financeira de Estados e municípios – terminam por minar as estruturas do federalismo cooperativo previsto pela CF/88, desvirtuando o compromisso de cooperação que deve vincular os entes que compõem o Estado Federal na busca pela concretização dos objetivos previstos no artigo 3º da Constituição de 1988.

Nesta seara, os estudos a seguir analisados comprovam a imensa disparidade entre a afirmação teórica de que a utilização de incentivos fiscais tem aptidão para reduzir as desigualdades regionais e as evidências empíricas que vêm sendo encontradas. Estes estudos corroboram a tese de que os incentivos fiscais concedidos pelos Estados-membros na sistemática da guerra fiscal apresentam, em verdade, o condão de aprofundar as desigualdades intra-regionais já existentes, não se colocando como solução viável ao problema da desigualdade.

Da mesma forma, ao analisarem-se os incentivos concedidos pela União, demonstra-se que aqueles outorgados através dos fundos constitucionais de investimento e financiamento também não têm conseguido atingir o objetivo de minimizar significativamente as desigualdades regionais existentes. Na medida em que os incentivos fiscais são diretamente concedidos à iniciativa privada independentemente – e até mesmo em substituição – da existência de qualquer política de planejamento estatal, defende-se que “na realidade o que há é a inefetividade do direito estatal, com o Estado bloqueado por interesses privados” (BERCOVICI, 2005a, p. 66) e que “a crise atual, por mais paradoxal que possa parecer, denota a necessidade de fortalecer o Estado” (BERCOVICI, 2005a, p. 66). Sustenta-se, portanto, que “a tentativa de elaborar uma política nacional de desenvolvimento exige a presença ativa e coordenadora do Estado nacional, que desapareceu das considerações governamentais com o neoliberalismo” (BERCOVICI, 2005a, p. 66).

Por fim, assentada a necessidade de que se estabeleça esta Política Nacional de Desenvolvimento, cumpre perquirir qual o papel que os incentivos fiscais deveriam nela desempenhar.

Defende-se que a previsão, no âmbito do artigo 151, I, da CF/88, acerca da possibilidade de que a União intervenha sobre o domínio econômico a partir da indução tributária via concessão de incentivos fiscais de forma racional, não significa, de modo algum, que tenha a CF/88 escolhido a indução econômica tributária como força motriz da Política Nacional de desenvolvimento por ela exigida.

Com efeito, a interpretação sistêmica da Constituição – em função da conjugação de seu caráter Social e Diretivo – impõe, sem sombra de dúvidas, a necessidade de atuação estatal direcionada à redução das desigualdades regionais através do efetivo exercício de sua função planejadora e da indução do comportamento dos agentes econômicos em direção aos objetivos elencados no artigo 3º, da CF/88.

No entanto, sustenta-se que a indução do comportamento dos agentes econômicos não é efeito que se obtém unicamente através da utilização de normas tributárias de cunho indutor. Não raras vezes, determinados comportamentos dos agentes econômicos são induzidos não em razão da dinamização, pelo Estado, de normas de intervenção por indução, “mas sim em decorrência da execução, por ele, de obras e serviços públicos de infra-estrutura, que tendem a otimizar o exercício da atividade econômica em sentido estrito em certos setores e regiões” (GRAU, 2005, p. 151).

Neste contexto, sustentar-se-á, ao longo do capítulo quatro, a partir da experiência de combate ao problema da desigualdade regional no âmbito da União Européia, que o Planejamento estatal exigido pela CF/88 deve ser efetivado prioritariamente a partir da adoção, pelo Estado brasileiro, de políticas de investimento estatal em infra-estrutura física e humana, em detrimento da utilização de normas tributárias concessivas de incentivo fiscal.

3.2. A formação do Estado Federal (Agregação x Segregação) e suas espécies (Federalismo Dualista x Federalismo Cooperativo). A opção da CF/88 por um Federalismo de cunho cooperativo.

Conforme exposto, uma das principais críticas à utilização do mecanismo de incentivos fiscais por Estados-membros e municípios no Brasil é a de que a concessão de incentivos pelos entes subnacionais da federação brasileira tem

provocado, a partir da década de 90, em desrespeito à CF/88, o acirramento do que se convencionou denominar de guerra-fiscal e, por conseguinte, acentuado a crise do Federalismo Cooperativo inserto no texto constitucional de 1988.

Embora esta dissertação não tenha por objetivo buscar exaustivamente a caracterização de uma estrutura federativa, faz-se necessário, como condição para que se possa apreciar os problemas enfrentados pelo Federalismo no Brasil, caracterizar o que se entende por Federalismo e, ainda, por Federalismo cooperativo, para que se possa, então, afirmar ser esta a opção engendrada pela CF/88 e violada pela existência da guerra fiscal via concessão de incentivos estaduais e municipais.

Discorrendo acerca do Estado Federal, Michel Temer (2000, p. 59) sustenta que a principal característica da estrutura federativa, capaz de diferenciá-la dos modelos de Estado confederativo e unitário, é a constatação de que na Federação “abrigada a descentralização política, convivem num mesmo território a ordem jurídica global e as ordens jurídicas parciais. Tudo por meio da repartição de atribuições entre tais ordenações”. Com efeito, de acordo com o autor, o principal elemento capaz de distinguir a Federação de outras formas de Estado é exatamente a existência, nesta estrutura, de uma ordem jurídica comum capaz de se sobrepor aos entes que a compõem e, mais importante, apta a vinculá-los.

Neste contexto, o Federalismo se desenvolve a partir de três bases que se complementam: a sobreposição, a participação e a supracoordenação (FONSECA, 2006).

Fala-se em sobreposição na medida em que se constata, nas estruturas federais, a existência de um novo poder – o Estado Federal – que surge acima dos poderes dos estados integrantes e que, no plano internacional, se apresenta como a única entidade dotada de soberania. Não é por outra razão que Dalmo Dallari, citado por Nelson de Freitas Porfírio Júnior (2004, p. 7) sustenta serem características essenciais do Federalismo a constatação de que “somente o Estado Federal tem soberania” e de que a Constituição Federal surge como base jurídica desta forma de Estado.

Da mesma forma, o Estado federal desenvolve a idéia de participação na medida em que o poder central é o resultado da junção dos poderes políticos existentes na estrutura do Estado. Esta participação provoca “desde a criação de segundas câmaras

(ou câmaras baixas), especificamente designadas à representação dos Estados federados, passando pela enumeração de um conjunto de matérias (atribuições) específicas destes, até a intervenção no procedimento de revisão constitucional” (FONSECA, 2006, p. 36). A participação se exterioriza, assim, no “compartilhamento do poder político entre a União e as unidades federadas, por meio de órgãos representativos destas e da população” (DALLARI *apud* PORFÍRIO JÚNIOR, 2004, p. 08).

Por fim, no Estado Federal, verifica-se a existência de uma dupla estruturação em termos de sobreposição de ordens jurídicas que passam a adotar como fator integrador a nova Constituição existente. Neste sentido, Rui Guerra da Fonseca (2006, p. 36) afirma que

uma vez tomada a decisão de constituir a Federação, a Constituição federal passa a ser o referente de validade e eficácia dos ordenamentos federados, e é aí que se procede à distribuição de competência entre a federação e os estados federados, é, enfim, o documento que fixa a titularidade da *Kompetenz-kompetenz* na esfera do Estado Federal e o investe de soberania externa.

Esta duplicidade de ordens jurídicas provoca, por sua vez, eventuais atritos entre a Constituição Federal recém-criada e as Constituições dos estados federados, os quais devem ser então solucionados através da idéia de supracoordenação.

A partir da idéia de supracoordenação admite-se que, no federalismo, os princípios básicos do regime, expressos na Constituição Federal, impõem-se às constituições dos estados federados, em respeito ao postulado da “simetria constitucional”. Da mesma forma, reconhece-se a necessidade da existência, nesta estrutura de Estado, de órgãos jurisdicionais oriundos do próprio modelo federativo capazes de decidir os conflitos eventualmente causados pela sobreposição de ordens jurídicas, bem como avaliar a validade do direito emanado dos estados federados, inclusive o direito de *status* constitucional. O Estado Federal pressupõe, assim, a existência de uma corte constitucional que assegure a supremacia da Constituição. Por fim, é exatamente esta supremacia da Constituição que permite à Federação impor a Constituição Federal sobre o direito dos estados membros, de forma coercitiva, inclusive (FONSECA, 2006).

Segundo Rui Guerra da Fonseca (2006), ao passo em que se reconhece que a dualidade de ordens jurídicas e sua potencialidade de gerar conflitos é a principal

característica da estrutura federativa de Estado, verifica-se, também, que desta dualidade derivam todas as demais características do Estado Federal, todas tendentes a, na medida do possível, minimizar a ocorrência destes atritos: a) a participação dos estados federados na formação e revisão da Constituição Federal; b) a garantia, na Constituição Federal, dos direitos dos estados federados, cuja existência política perante os outros membros é, mesmo que implicitamente, assegurada, inclusive com garantia de preservação de seu território; c) a intervenção institucionalizada dos estados federados na formação da vontade política e legislativa federal, por via da representação em órgãos federados; d) a igualdade jurídica entre os estados que compõem a Federação, o que proporciona, ao menos teoricamente, a igualdade entre os cidadãos que o compõem.

Dotados das características acima referidas, os Estados Federais se formam por agregação ou por segregação, em função de suas condições históricas e políticas.

Segundo Nelson de Freitas Porfírio Júnior (2004, p. 06), citando Manoel Gonçalves Ferreira Filho, tem-se federalismo por agregação “quando a Federação resulta da união de Estados já existentes – que abrem mão de suas soberanias – e se sobrepõe a estes”. Por outro lado, tem-se, segundo o autor, federalismo por segregação ou dissociação “quando a Federação resulta da descentralização de um Estado unitário já existente, por diversas razões (políticas, econômicas, etc) e então surgem novos entes dotados de autonomia política”.

Comparando os dois padrões de formação federalista, Maida (2003) assevera que

na verdade, o Estado Federal é uma união de Estados de Direito Constitucional, isto é, o resultado de um pacto de união indissolúvel entre Estados independentes para a formação de um novo Estado, segundo parâmetros normativos estabelecidos numa Constituição (como é o caso dos Estados Unidos da América), ou o resultado de uma opção do poder constituinte originário ao organizar os elementos constitutivos do Estado (como é o exemplo da República Federativa do Brasil). Em ambas as situações os entes federados se regem por um princípio de igualdade jurídica interna e passam a ser dotados de autonomia política, segundo o sistema de repartição de competências previsto na Constituição.

Exemplo típico de Federalismo por agregação é a Federação Suíça, que tem suas origens na Confederação dos 13 Cantões constituída em 1513. De início, a estrutura confederativa criada em torno dos Cantões tinha por único objetivo manter a segurança interna destes territórios e defendê-los contra agressões externas. Em 1815, quando do Congresso de Viena, a Suíça torna-se, por fim, independente. Os 23 Cantões existentes à época refundam a Confederação e estipulam explicitamente a manutenção, por cada um deles, de sua soberania. À Confederação caberia, por outro lado, celebrar tratados internacionais, organizar o exército nacional e exercer o direito de legação. Apenas em 1845, os 7 (sete) Cantões católicos que compunham a Confederação até então existente decidem finalmente por abandoná-la para criar, em substituição, a Federação Helvética, assentada sobre a Constituição criada em 1847 e que funciona, ainda hoje, como base do modelo federal suíço (FONSECA, 2006). Por outro lado, exemplo de Federalismo por desagregação é a Federação brasileira, na medida em que, quando da proclamação da República, o Estado unitário antes existente no Brasil foi substituído por estrutura federativa, nos termos do decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889.

Ressalte-se que, mesmo sendo a forma originária de construção federativa, o modelo por agregação¹⁶ não tem sido a regra de formação das federações. Dessa forma, a regra tem sido a construção de federações a partir de um Estado unitário, que se divide em unidades com autonomia, cujo grau varia conforme os motivos que levaram à formação do modelo.

De acordo com Leonardo Gaffré Dias (2006, 21)

Arretche (2001) cita o caso de Estados unitários com múltiplas etnias em sua composição populacional que se vêem compelidos a adotar o modelo federal a fim de manter a unidade nacional. Nesses casos, segundo a mesma autora, como não havia, como ocorrido nos EUA, uma soberania prévia para utilização como instrumento de barganha, há uma tendência de criação de governos regionais com menos poder em relação ao governo central. No Brasil, mesmo que a federação tenha sido formada por motivos diversos das questões étnicas, conforme se analisará adiante, percebe-se um menor poder das unidades subnacionais, confirmando uma tendência em relação às federações formadas por segregação. Nesse sentido Arretche (2001) cita Duchacek

¹⁶ Ferreira Filho (1999) aponta como exemplos de federalismos formados por agregação, além dos Estados Unidos e da Suíça, também o caso da Alemanha.

que, comparando os casos norte-americano e brasileiro, afirma: A barganha federativa que deu origem ao modelo federativo de 1787 teve uma pré-condição histórica: treze Estados, cuja identidade e interesse comum se desenvolveram previamente à União e cujo propósito na Convenção da Filadélfia era preservar essa autonomia. No caso do Brasil, por exemplo, apenas algumas unidades adquiriram razoável senso de identidade previamente à formação da federação e mesmo elas tiveram que disputar seu espaço no plano federal, porque na formação da federação brasileira 'a União antecedeu suas partes'. Tal diferença de formação explica, em parte, a demora para que as unidades federadas brasileiras adquirissem algum grau de autonomia, apontando, também de forma parcial, as raízes históricas da dependência de algumas dessas unidades em relação ao poder central.

Criado por agregação ou por segregação, a grande questão que permeia toda a discussão acerca do Federalismo é a definição dos mecanismos e graus de repartição de atribuições entre o Estado Federal e os demais entes que o compõem. A definição da natureza jurídica do Federalismo – bem como os benefícios e os problemas nele existentes - encontra-se, assim, diretamente relacionada ao paradoxo descentralização *versus* centralização.

Coadunando-se com este entendimento, Alessandra da Silveira (2007, p. 199) assevera que

Sem embargo, a doutrina da descentralização solucionava satisfatoriamente o problema da natureza jurídica do Estado Federal, porque se os diversos entes territoriais de um Estado Federal (fossem municípios, províncias ou Estados-membros) dele se diferenciavam por faltar-lhes soberania (atributo exclusivo da ordem jurídica estadual), entre si não apresentavam qualquer distinção essencial, resultando todos igualmente subordinados à mesma ordem jurídica estadual, em cujas normas estaria a validade de cada qual. Uma ordem jurídica estaria necessariamente subordinada a outra quando a sua validade se fundasse nas normas desta última, da qual passaria a ser um fragmento: este laço de dependência que uniria entre si os diferentes elementos de uma ordem jurídica seria o princípio gerador da sua unidade.

A tensão descentralização *versus* centralização provocará o surgimento de experiências federativas absolutamente diversas. Neste contexto, uma federação com profundo centralismo de poder decisório e conseqüente grau reduzido de autonomia

para os entes federativos, tende a formar uma estrutura que, na prática, muito se aproxima de um típico governo unitário. No extremo oposto, uma federação com elevado nível de descentralização será caracterizada pela constatação de que entes subnacionais possuem grau máximo de autonomia de gestão, reservando ao ente central pouco mais do que a representação externa e a defesa da soberania (DIAS, 2006).

Segundo Leonardo Gaffré Dias (2006, 35) “a definição do modelo de Estado por uma dada sociedade pressupõe a escolha de um determinado posicionamento entre tais extremos, os quais constituem a base da existência dos elementos “unidade” e “diversidade”.

A busca por um posicionamento entre estes dois extremos conduzirá à adoção, pelos Estados Federais, de duas técnicas diversas de repartição de atribuições, capazes de, por conseguinte, propiciarem um maior ou menor grau de descentralização no âmbito da estrutura federativa: a repartição horizontal e a repartição vertical de competências (FONSECA, 2006).

Segundo Rui Guerra da Fonseca (2006, p. 28)

Na repartição horizontal, há uma separação radical de competência entre entes federativos e federação, através da atribuição a cada um deles de uma área própria, correspondente a uma matéria a ele reservada, com exclusão absoluta da participação de outras entidades. Daí que se fale a respeito de competências privativas ou reservadas. Esta técnica, se entendida de forma estrita (ou seja, sem desenvolvimentos jurisprudenciais) leva a que novas atribuições ou nova repartição das existentes só por revisão constitucional se possa fazer. Na repartição vertical, divide-se uma mesma matéria em diferentes níveis, entre diversos entes federativos. A mesma matéria é atribuída concorrentemente a entes federados diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais, a outro, das normas particulares ou específicas. É aqui que se fala em competência concorrente, pois em relação a uma mesma matéria concorre a competência de mais de um ente político.

Com efeito, a adoção de uma repartição horizontal de competências favorece a independência recíproca entre os entes federados, razão pela qual esta técnica de repartição é característica normalmente associada ao denominado federalismo dualista, compreendido como a estrutura federativa na qual se encontram “duas esferas

de poder nitidamente distintas, com atribuições e competências próprias” (PORFÍRIO JÚNIOR, 2004, p. 09) e no âmbito da qual “não existe preocupação constitucional com a coordenação ou harmonização das atividades exercidas por cada uma delas. Este é o tipo clássico de federalismo, mais característico das federações formadas por agregação” (PORFÍRIO JÚNIOR, 2004, p. 09).

Encontra-se um modelo de federalismo dualista – pautado em uma repartição horizontal de competências - na construção inicial do Federalismo Norte Americano. De acordo com Fabiana Azevedo da Cunha, quando da criação da Federação Norte-Americana – típica Federação por agregação – os Estados que a originaram se preocuparam sobremaneira em garantir que a opção pelo modelo federal não tornaria o governo central tão poderoso ao ponto em que ele pudesse provocar o desaparecimento dos governos subnacionais até então existentes. De forma a evitar um indesejável fortalecimento em demasia do governo central, o modelo federativo norte-americano estabeleceu uma lista de poderes específicos a serem exercidos pelo governo federal, reservando todos os demais poderes aos Estados-membros (CUNHA, 2006).

O Federalismo norte-americano se desenvolveu, assim, em um primeiro momento¹⁷, a partir da concepção de que o governo central e os governos estaduais deveriam atuar concomitantemente, mas com atribuições de competências e autoridades distintas (PINHEIRO, 2009). De acordo com Guilherme Pinheiro (2009, p. 04) “o governo federal estaria limitado aos poderes a ele prescritos pela Constituição, enquanto aos governos estaduais competiria a elaboração de todas as outras políticas”.

Neste contexto,

Os poderes enumerados do Congresso Nacional são listados no Artigo I, Seção 8. Apesar da enumeração de poderes federais, considerando que a Constituição não havia delineado explicitamente a divisão de poderes entre o governo federal e os estados, não estabelecendo especificamente quais poderes ou se alguns poderes seriam exclusivos dos Estados, adveio, para esclarecer quaisquer dúvidas, a Décima Emenda, de 1791, segundo a qual: “Os poderes não delegados aos Estados pela

¹⁷ É preciso conceber que a caracterização do Federalismo norte-americano como dualista encontra-se diretamente relacionada a sua conformação inicial, quando de seu surgimento. Com efeito, após o New Deal, na década de 30, a necessidade de uma maior intervenção estatal na Economia provocará, nos Estados-Unidos da América, o desaparecimento do federalismo dualista, substituído por um federalismo de cunho cooperativo, a partir da atuação interpretativa da Suprema Corte, que, em função das necessidades econômicas e sociais, aumentava ou diminuía a autonomia dos Estados-membros em relação à União.

Constituição, nem vedados por ela aos Estados, são reservados aos Estados respectivamente, ou ao povo”, garantindo-se, assim, aos Estados regular inúmeras funções de incumbência local, criando uma grande reserva de poderes residuais aos Estados (CUNHA, 2006, p. 27)

Verifica-se, portanto, que no modelo federativo norte-americano há uma forte independência dos Estados, “de maneira que diferentes níveis de governo compartilham poder político dentro de um espaço político determinado pela Constituição” (CUNHA, 2006, p. 29). É papel da Constituição, interpretada pela Suprema Corte, tanto garantir a atuação do governo central sem interferência indevida nos Estados, quanto garantir a atuação dos Estados nos espaços previamente delimitados. Assim, “no modelo estado-unidense o poder central age sem intermediários sobre os governados, os administra e julga (como faria um governo nacional), mas sempre actuando num círculo restricto de competências, (...) de modo que o modelo se assenta numa estrutura de sobreposição” (SILVEIRA, 2007, P. 169-170).

Diferentemente da repartição horizontal – na qual se constata a existência de rígida separação de competências entre Federação e os entes federativos – na repartição vertical de atribuições a mesma matéria é concorrentemente atribuída a entes federados diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais, ao passo que a outro se relega o estabelecimento das normas particulares ou específicas. Na medida em que se desenvolve a partir da existência de competências concorrentes, a repartição vertical de competências conduz a uma significativa coordenação de atuação entre os entes que compõem a estrutura federativa, sendo assim o mecanismo típico de repartição de atribuições do denominado federalismo cooperativo.

Entende-se por federalismo cooperativo o modelo de federalismo que “ênfatiza a necessidade de os Estados trabalharem harmonicamente em conjunto com o governo central para resolver os problemas do país. Estão presentes as noções de união, aliança, cooperação e solidariedade e são frequentes as concessões de ajudas federais aos Estados-membros” (PORFÍRIO JÚNIOR, 2004, p. 09).

Cumprе ressaltar, no entanto, que a menção a um modelo federativo caracterizado como “cooperativo” não pode conduzir à falsa percepção de que inexistе cooperação no já descrito federalismo dualista.

A cooperação, aqui entendida como colaboração entre os diversos níveis de governo, é característica implícita a qualquer modelo federal, seja ele dualista ou cooperativo, na medida em que se verifica em todas as constituições que fundamentam esta forma de Estado um compromisso constitucional implícito de cooperação que deriva da própria opção pela estrutura federal. Assim, o termo federalismo cooperativo só pode ser compreendido como inovador na medida em que se percebe que sua real importância decorre do novo sentido que se dá ao termo “cooperação”, não mais entendido como colaboração mínima e indispensável, tal como no federalismo dualista, mas como ampla e profunda integração entre os entes federados em superação a posicionamentos isolacionistas e/ou concorrências desleais.

Exemplo de federalismo cooperativo encontra-se no modelo alemão, inserto na Constituição de Bonn, aprovada em 1949 para reger, inicialmente, a parte ocidental da Alemanha e também aplicável à Alemanha Oriental a partir de 1989, em virtude da reunificação do país.

O modelo federal alemão encontra-se organizado em dois graus diferenciados, quais sejam a Federação (Bund) os Estados-federados (Länder). Neste modelo, os Estados-membros se caracterizam por deter autonomia organizatória que, segundo Rui Guerra da Fonseca (2006, p. 48) se traduz na possibilidade que lhes é assegurada de: a) possuir um poder executivo próprio eleito indiretamente, uma vez que o governo resulta das eleições legislativas, sendo formado pelo partido mais votado; b) possuir um parlamento monocameral eleito por sufrágio universal e direto; e, c) possuir uma estrutura jurisdicional própria, incapaz, no entanto, de declarar a inconstitucionalidade de leis por violação à Constituição Federal, o que só pode ser feito pela Corte Constitucional.

No que concerne à repartição de atribuições, Ronald L Watts e Paul Hobson (2000, p. 01) salientam que

A notable characteristic of the German federation, by comparison with the Canadian and United States federations, is the extensive constitutional and political interlocking of the federal and state governments. The federal government has a very broad range of exclusive, concurrent (with federal law prevailing) and framework legislative jurisdiction. But the

Länder in turn have a mandatory constitutional responsibility for applying and administering most of these federal laws¹⁸.

O modelo alemão assenta-se na existência de competências exclusivas, competências concorrentes e competências exclusivas limitadas ao estabelecimento de princípios-gerais através de leis-quadros (FONSECA, 2006). A competência exclusiva da União encontra-se assentada nos artigos 72 e 73 da Lei Fundamental de Bonn – LFB - e trata de matérias relacionadas basicamente com as relações externas e assuntos conexos, tais como defesa nacional, proteção civil, critérios de atribuição de nacionalidade, imigração, política monetária, comunicações, telecomunicações, propriedade intelectual. No âmbito destas competências, os Estados não poderão legislar, a não ser que, nos termos do artigo 71 da LFB, sejam expressamente autorizados pela União (FONSECA, 2006).

Em uma segunda zona de incidência, a Lei Fundamental de Bonn estabelece competências concorrentes, no âmbito das quais os Lander detêm competência para legislar enquanto e na medida em que a Federação delas não fizer uso. Inserem-se nesta seara as matérias relacionadas com o direito civil, o direito penal, a organização judiciária federal, as normas processuais federais, a previdência social, o direito do trabalho, o tráfego rodoviário. No âmbito das competências concorrentes, a intervenção legislativa da União deve se efetivar, em respeito ao princípio da subsidiariedade, apenas quando restar evidenciado que “a questão exigia tratamento unificado por razões de eficácia da aplicação, ou que a regulamentação da questão por um Land pode afetar direitos de outros Lander ou da coletividade ou, ainda, razões de igualdade social o imponham” (FONSECA, 2006, p. 48). Em virtude da concorrência estabelecida, constata-se que a partir do momento em que se verifica a superveniência da legislação federal, ocorre perda de competência legislativa por parte dos Lander.

Por fim, o modelo cooperativo alemão prevê uma terceira zona de competências – denominadas competências limitadas ao estabelecimento de princípios gerais. Nestas áreas, caracterizada pela co-responsabilidade, cabe à Federação

¹⁸ Livre tradução da autora: “uma característica notável da federação alemã, em comparação com as federações canadense e norte-americana, é a existência de uma relação constitucional e política extensa entre a Federação e os Estados-membros. O governo federal detém uma margem bastante alargada de competências exclusivas, concorrentes (com a prevalência do direito federal), e jurisdição legislativa para estabelecer princípios gerais. Mas os Estados-membros, em compensação, possuem uma responsabilidade constitucional de cunho obrigatória que os compele a aplicar e administrar a maioria desta legislação federal”.

estabelecer normas gerais que deverão ser desenvolvidas/regulamentadas pelos Lander, tais como ensino superior, imprensa, cinema, orçamento (FONSECA, 2006).

Pelo exposto, verifica-se que, ao contrário do que ocorre no federalismo dual norte-americano – pautado na divisão horizontal de competências legislativas entre a União e os Estados-membros - o Federalismo alemão, concebido a partir de uma repartição vertical, confere menor autonomia legislativa aos Estados e maior liberdade legislativa à União, em clara tendência de centralização do poder normativo. De acordo com Fabiana Azevedo Cunha (2006, p. 44)

A federação alemã, ao contrário da federação brasileira e norte-americana, com a estrutura do período posterior a Segunda Guerra Mundial e antes do processo de reunificação, desenvolveu-se sob um nível relativamente elevado de homogeneidade social e econômica, sendo que eventuais conflitos étnicos e diversidades culturais praticamente inexistiam ou eram irrelevantes politicamente, conforme acentuou Rainer-Olaf Schultze, o que conduziu a um alto nível de centralização do sistema. Nesse sentido, salienta Konrad Hesse, que, considerando que os *Länder*, com exceção da Baviera e das duas cidades-estados hanseáticas (Bremen e Hamburgo), decorreram de criações relativamente casuais das potências que ocuparam a Alemanha, no período imediatamente posterior ao final da Segunda Guerra Mundial, faltou-lhes a força da tradição.

No entanto, no modelo alemão, a evidente concentração de poder legislativo na figura da União não deve, por outro lado, ofuscar uma característica essencial desta estrutura federativa, consubstanciada na constatação de que, na Alemanha, os Estados-membros participam de forma muito mais efetiva no processo de decisão em escala federal do que efetivamente ocorre em outros modelos de federação. De acordo com Ronald L Watts e Paul Hobson (2000) essa influência dos Lander no processo decisório da Federação é assegurada pela exigência constitucional de que a denominada Segunda Câmara (Bundesrat) seja composta por primeiros-ministros ou ex-primeiros ministros dos Estados-membros, por eles nomeados, e que se apresentam, naquele órgão, como delegados dos interesses dos Estados federados. A segunda Câmara, também denominada Conselho da Federação, possui, no modelo alemão, um amplo poder de veto sobre a legislação federal que afete os interesses dos Estados-membros. Na medida em que mais de sessenta por cento da legislação editada pelo

governo federal se insere nesta categoria, constata-se que “the Bundesrat is highly influential in federal policy-making. Thus, the Bundesrat is a key institution in the interlocking federal-state relationship and the extensive joint decision-making that occurs within the German federation including those on financial interrelationships¹⁹” (WATTS; HOBSON, 2000, p. 01-02). Conclui-se, assim, que, a despeito da centralização legislativa na figura da União, o federalismo alemão condiciona a concretização de seus objetivos à atuação conjunta (cooperativa) da União e dos Estados-membros no âmbito do poder decisório.

Além da repartição vertical de competências já mencionada, há, ainda, outra característica particular no modelo federativo alemão que ratifica sua classificação como federalismo de cunho cooperativo. Trata-se do desenvolvimento, pelo Tribunal constitucional, do princípio da *Bundestreue*, ou princípio da boa-fé, na relação entre a Federação e os Estados-membros.

Embora não explícito na Constituição de Bonn, o princípio da boa-fé é amplamente aceito no modelo alemão como “parte integrante do federalismo, pertencendo à essência e traduzindo-se numa ética institucional objetivada de colaboração para a consolidação da democracia social” (FONSECA, 2006, p. 50).

Pelo princípio da boa-fé, devem a Federação e os Estados-membros atuar com “respeito pelas coordenadas da conciliação, do equilíbrio, da colaboração, da amizade” (FONSECA, 2006, p. 50). Para a Federação, isto significa respeitar o núcleo essencial dos interesses dos Lander e tratá-los a partir do princípio da igualdade. Para os Lander, o princípio da boa-fé se exterioriza na aceitação de que a Constituição Federal é o elemento de contenção do exercício de suas competências legislativas. Exterioriza-se, ainda, no dever de adotar medidas conciliatórias com o objetivo de alcançar composições de interesse as mais equilibradas possíveis quando da busca pela consecução dos interesses do Estado Federal (FONSECA, 2006). Neste contexto, o princípio da boa-fé é o fundamento jurídico capaz de permitir o desenvolvimento de um federalismo que se assenta no dever de cooperação vertical e horizontal.

¹⁹ Livre tradução da autora: “o Conselho da Federação é uma peça institucional essencial na relação entre a Federação e os Estados-membros e no extensivo processo de co-decisão na federação alemão, incluindo as decisões relativas ao seu financiamento”.

Adotando-se a existência de duas espécies de federalismo – o dual e o cooperativo – constata-se, claramente, que a CF/88 optou por construir as bases constitucionais para o desenvolvimento, no país, de um Federalismo de cunho cooperativo, afastando-se do modelo norte-americano e aproximando-se da estrutura alemã.

A análise da Constituição brasileira de 1988 evidencia a existência, neste texto constitucional, de inúmeros traços exteriorizadores da opção pelo Federalismo de cunho cooperativo, tais como, inicialmente, a previsão de uma repartição horizontal de competências em um modelo de “margens difusas” (TAVARES, 2007, p. 956), nos termos do qual, conforme estabelece o artigo 24, caput, inciso I e parágrafo 1º, da CF/88, todos os entes políticos legislam concorrentemente no âmbito das matérias ali previstas, devendo a União estabelecer normas gerais que devem ser respeitadas pelos demais entes políticos²⁰.

Exterioriza-se a opção pelo federalismo cooperativo, ainda, na estipulação, no âmbito da Constituição, de regras de repartição de receitas tributárias (artigos 157 a 159 da CF/88) assentadas em transferências intergovernamentais, bem como na previsão de um dever implícito de cooperação que deve manter unidos todos os entes que compõem a estrutura federativa²¹.

²⁰ Art. 24 da CF/88. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

²¹ Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

A escolha da Constituição Federal de 1988 pela construção, no Brasil, de um Federalismo de cunho cooperativo é ratificada por Fabiana Azevedo da Cunha (2006, p. 101) ao asseverar que

A Constituição de 1988 é marcada por uma descentralização de receitas fortemente embasada em mecanismos de transferências de receitas, ou seja, em mecanismos de colaboração, de participação entre os entes federados, bem como na previsão de uma série de competências comuns no que diz respeito às prestações públicas à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos do artigo 23, da Constituição Federal, sendo que seu parágrafo único prevê expressamente que lei complementar fixe “normas para a cooperação” entre os entes federados, “tendo em

Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007): a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007); II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004); § 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I; § 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido; § 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II; § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Assim, determina a Carta Constitucional que o exercício das competências comuns aos entes federados dê-se de forma coordenada e não sem qualquer interligação, o que é típico de um federalismo cooperativo. Sobre o tema, Raul Machado Horta destaca que o constituinte federal brasileiro de 1988 inspirou-se num federalismo de equilíbrio, buscando uma descentralização da competência legislativa, que havia se concentrado de forma exagerada na União, ampliando as matérias da legislação comum à União e aos Estados e, além disso, atribuindo à União a competência para legislar sobre normas gerais e aos Estados a legislação complementar, no campo das normas gerais. No mesmo sentido, a Carta de 1988 assegura que a União articule suas ações com o escopo de reduzir as desigualdades regionais (art. 43, *caput*), podendo inclusive conceder incentivos fiscais a fim de promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diversas regiões do país (art. 151, inc. I). (...) Dessa forma, na Constituição de 1988, destaca-se a opção pelo federalismo cooperativo, que é aquele capaz de viabilizar o atendimento dos objetivos fundamentais da Constituição, enunciados em seu artigo 3º, quais sejam: a garantia de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Na medida em que o Federalismo pressupõe, necessariamente, a existência de ao menos duas ordens jurídicas que se relacionam – seja de modo dual, seja, como no Brasil, de modo cooperativo – o estudo do modelo Federalista requer que se analise com especial atenção o fenômeno da distribuição, no âmbito destas estruturas, do poder tributário entre a União e os demais entes que compõem o Estado Federal. Para delimitar o estudo deste fenômeno, exteriorizado nas normas de partilha de competência tributária e nas de repartição dos produtos da receita, cunhou-se a expressão “Federalismo Fiscal”.

3.3 O Federalismo Fiscal brasileiro. A descentralização prevista na CF/88 e o centralismo da fase pós-constitucional: competição tributária vertical e horizontal (guerra fiscal), a crise do federalismo cooperativo e o surgimento de um federalismo competitivo.

No que concerne a sua organização política, um Estado pode estruturar-se a partir da: a) plena centralização, correspondente à forma unitária de governo, no âmbito do qual as funções fiscais são exercidas exclusivamente pelo governo central; b)

absoluta descentralização, modelo teórico em que os governos locais desempenham as competências fiscais; c) a forma federativa, que combina competências centralizadas e competências descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas.

Em um Estado que adota a forma federativa, caberá à Constituição definir os mecanismos de atribuição de poder de competência e de repartição de receitas tributárias entre os entes que o compõem. Não há que olvidar que esta partilha de poder tributário entre o Estado Federal e os demais entes nele inseridos se exteriorizará de forma diversa em cada experiência de federalismo que se estude em virtude da adoção, por cada um destes Estados, de um diferente grau de descentralização ou concentração. É exatamente por esta razão que Alessandra Silveira (2007, p. 41) afirma que “o conceito de Estado Federal é normativo, isto é, cada Estado Federal será uma individualidade concreto-histórica constitucionalmente moldada”.

A despeito deste fato, Rui Guerra da Fonseca (2006) sustenta que, a despeito da existência de um maior ou menor grau de descentralização, a previsão de partilha de poder de competência tributária no Estado Federal deve se orientar, em regra, por princípios pré-determinados que, a seu ver, podem ser assim sintetizados: a) princípio da autonomia; b) princípio da suficiência; c) princípio do equilíbrio; d) princípio da solidariedade; e) princípio da subsidiariedade; e) princípio da tipicidade.

Pelo princípio da autonomia, entende-se que os diferentes entes que compõem a estrutura federalista devem gozar de autonomia financeira que os permita realizar o conjunto de atribuições que lhe são cometidas pelo Texto Constitucional. Com efeito, a Constituição Federal assume papel fundamental no estudo do Federalismo, na medida em que se torna a nova referência de validade e eficácia destes ordenamentos, porquanto lhe cabe proceder à distribuição de competência entre a Federação e os estados federados (FONSECA, 2006)

A necessária autonomia financeira deverá traduzir-se, por sua vez, na possibilidade de que os entes que compõem a Federação possam praticar os atos de gestão normais e extraordinários de seu patrimônio (autonomia patrimonial), possam elaborar, aprovar e modificar seu orçamento (autonomia orçamental) e sejam capazes de

arrecadar as receitas públicas que por lei lhes são previstas (autonomia tributária) (FONSECA, 2006).

Neste contexto, o princípio da autonomia precisa, ainda, ser complementado pelo princípio da eficiência, nos termos do qual “as receitas auferidas pelas entidades autônomas devem ser proporcionais aos seus encargos, ou seja, bastantes para suportar o exercício pleno de suas atribuições (FONSECA, 2006, p. 40).

Com efeito, tão importante quanto prever a possibilidade de que os entes que compõem o Estado federal possam arrecadar receitas tributárias é assegurar-lhes que as receitas por eles arrecadadas serão suficientes para garantir a concretização material das competências que lhes são outorgadas pela Constituição Federal.

A distribuição de receitas tributárias – pautada na autonomia e eficiência – deve se informar, ainda, pela busca do necessário equilíbrio da estrutura federal, razão pela qual os mecanismos de repartição de receitas precisam considerar a existência das disparidades existentes no território do Estado, de modo a certificar que a distribuição das receitas tributárias não venha a acirrar as desigualdades já existentes, afastando-se do princípio da igualdade material (FONSECA, 2006).

O princípio do equilíbrio comunga-se, neste contexto, com o princípio da solidariedade que, segundo Rui Guerra da Fonseca (2006, p. 40)

atua em dois planos: positivo, obrigando os Estados/regiões mais ricos a fazer sacrifícios em prol do desenvolvimento dos Estados/regiões mais débeis, através da concessão de auxílios financeiros; negativo, traduzindo-se na proibição do estabelecimento de privilégios e barreiras tributárias ou fiscais.

De acordo com Alessandra Silveira (2007, p. 97) “o compromisso de solidariedade ou co-responsabilidade pelos destinos da totalidade sistêmica, (...) aponta certamente para imperativos de equilíbrio financeiro e substancial homogeneidade de todas as componentes federadas”. Assim, “a homogeneização implica a progressiva diminuição das antinomias regionais em favor da tendencial equiparação das situações jurídicas e das condições de vida em todo o território federal” (SILVEIRA, 2007, p. 97).

Por fim, em virtude da aplicação dos princípios da subsidiariedade e da tipicidade, deve-se atentar, no âmbito do Estado Federal, para a importância de que, quando da repartição de competências, as atribuições a serem repartidas, sempre

previstas em lei, sejam desempenhadas pela entidade mais próxima das populações alcançadas pelo seu exercício. Trata-se de permitir o exercício da atribuição material de competência pelo ente mais apto a perceber os problemas que este exercício provoca e, por conseguinte, encontrar melhores soluções para preveni-los e resolvê-los (FONSECA, 2006).

Neste diapasão, do ponto de vista técnico e institucional, o bom funcionamento de um regime fiscal federativo depende de como se resolvam quatro problemas que lhe são estruturais: 1) o arcabouço de competências tributárias – quem arrecada e legisla; 2) o sistema de partilha de recursos – como a carga tributária é distribuída entre os níveis de governo através de transferências intergovernamentais; 3) os mecanismos de equalização – como a federação atua para reduzir as disparidades em capacidade de gasto fiscal entre governos; 4) a capacidade de indução e articulação – como a federação reserva ao governo central algum poder de orientar a atuação dos governos subnacionais (ALENCAR; GOBETTI, 2008)

Assentada em uma estrutura federalista de cunho cooperativo, a Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu uma repartição vertical de atribuições entre a União, os Estados-membros e os municípios que se encontra pautada na existência de competências exclusivas (arts. 21 e 22 da CF/88), concorrentes (art. 24 da CF/88) e comuns (art. 23 da CF/88).

A opção pelo Federalismo cooperativo refletiu-se, por óbvio, na seara do Sistema Tributário Nacional que se preocupou em assegurar certo grau de autonomia financeira aos Estados e municípios através da definição de mecanismos de repartição das fontes de receita, nos termos dos artigos 145 a 156 da CF/88, e repartição do produto da arrecadação, nos termos dos artigos 157 a 159 da CF/88.

Reportando-se a estes dois mecanismos, assim se pronunciou Evandro Costa Gama (2004, p. 143)

o primeiro seria uma captação direta de recursos, cabendo às entidades federativas, no exercício de suas competências tributárias, instituir e arrecadar suas próprias receitas (por exemplo, a arrecadação do Imposto de Renda pela União, o ICMS pelos Estados e o ISS pelos municípios). Já o segundo mecanismo seria uma forma de captação indireta, mediante transferências de receitas provenientes de tributos instituídos e cobrados por outras pessoas políticas, como ocorre, por

exemplo, com os Fundos de Participação dos Estados e dos municípios, previstos no art. 159, I, a e b, da Carta Suprema. Note-se que a Constituição de 1988 adotou um sistema misto de captação de receitas tributárias, assegurando às unidades federadas receitas provenientes de tributos exclusivos, bem como transferências de arrecadação de tributos alheios.

Verifica-se, assim, que a Constituição brasileira de 1988 constrói um Federalismo fiscal de cooperação no âmbito do qual a distribuição de competências tributárias e a repartição do produto da receita encontram-se assentadas: a) na existência de competências tributárias direcionadas a cada ente político, que instituem e arrecadam os tributos que lhes são constitucionalmente previstos²²; b) na previsão de recebimento, por parte dos entes periféricos, de transferências constitucionais obrigatórias, seja através da transferência direta²³, seja através da transferência indireta; c) na existência de transferências não-constitucionais de natureza discricionária ou voluntária por parte da União em benefício dos Estados-membros e municípios, em decorrência da pactuação de convênios ou da vontade política dos governantes (SILVEIRA, 2007).

A análise da CF/88 evidencia, para José Afonso da Silva (1995, p. 103), que a Constituição “buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais”. Segundo Leonardo Graffrée Dias (2006, p. 54) “os efeitos da descentralização se fizeram sentir plenamente na metade dos anos 90, quando a participação dos governos estaduais e municipais no total das receitas tributárias próprias passou de 23,10% em 1984 para 33,20% em 1996”.

²² “O Brasil, na condição de país federativo, constitui-se de três níveis governamentais que gozam de independência e autonomia política, administrativa e financeira: a União, vinte e seis Estados e um Distrito Federal e pouco mais de 5.500 Municípios. No que se refere às receitas tributárias, cada nível governamental tem o direito de instituir os impostos que lhe são constitucionalmente atribuídos e que pertençam à sua competência privativa. Isto é, a Constituição define claramente a atribuição das receitas tributárias a cada esfera de governo, não havendo possibilidade de sobreposição de competências em relação aos impostos e às contribuições sociais. No entanto, é comum às três esferas a competência para instituir taxas (pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços públicos), contribuição de melhoria e contribuição para custeio da previdência e assistência social de seus servidores” (VIOL, 1999, p. 26)

²³ De acordo com Andrea Viol (1999, p. 28-29) “há basicamente dois tipos de transferências possíveis: as constitucionais, que são automaticamente realizadas após a arrecadação dos recursos, e as não constitucionais, que dependem de convênios ou vontade política entre governos. As transferências constitucionais podem ser classificadas em transferências diretas (repasse de parte da arrecadação para determinado governo) ou transferências indiretas (mediante a formação de fundos especiais). No entanto, independentemente do tipo, as transferências sempre ocorrem do governo de maior nível hierárquico para os de níveis inferiores”.

No entanto, conforme salienta Guilherme Bueno de Camargo (2004, p. 197)

se, por um lado, a partir da Constituição Federal de 1988 foi consolidada a nova base federalista do país, em que as entidades subnacionais recebem uma grande autonomia política e financeira, o certo é que este modelo ainda apresenta grandes distorções que são fundamentais para a alimentação do processo de competição selvagem entre Estados e entre os municípios.

O Estado Federal Brasileiro – concebido teoricamente como um Estado de cunho cooperativo – tem enfrentado, na prática, as consequências de sua incapacidade de se desenvolver concretamente a partir do modelo teórico constitucionalmente estabelecido.

De acordo com André Amorim Alencar e Sérgio Wulff Gobetti (2008), o sistema de captação direta na Constituição brasileira de 1988 – ou seja, a distribuição de competências tributárias entre os entes políticos – segue uma sistemática segundo a qual os fatores de produção de maior mobilidade espacial devem ser tributados pelo governo central, ao passo que fatores com nenhuma mobilidade ou pouca mobilidade, como imóveis, por exemplo, são tributados pelo governo local. Neste contexto, “ao governo federal caberia, tipicamente, a tributação da renda; aos governos estaduais, a tributação do consumo; e aos governos locais, a tributação sobre a propriedade imobiliária e taxas de uso em geral” (ALENCAR; GOBETTI, 2008, p. 9).

A adoção de um modelo no qual os fatores de produção de maior mobilidade são tributados pela União implica, por sua vez, uma maior concentração de arrecadação tributária no governo central. Por outro lado, a previsão no âmbito da CF/88 de um modelo cooperativo de Federalismo – pautado no aumento do rol de matérias submetidas ao exercício de competências comuns/concorrentes – provoca um aumento na responsabilidade dos governos dos Estados-membros e municípios no que concerne à efetivação de políticas públicas, gerando, por conseguinte, um descompasso entre as receitas por eles arrecadadas e as despesas sempre crescentes (ALENCAR; GOBETTI, 2008). Após a Constituição Federal de 1988, “de modo lento, inconstante e descoordenado, os Estados e Municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação (especialmente nas áreas de saúde, educação, habitação e saneamento), ao mesmo tempo em que outras esferas estão sem qualquer atuação governamental graças ao abandono promovido pelo Governo Federal” (BERCOVICI, 2003, p. 180).

Embora se constate que a Constituição Brasileira de 1988 preocupou-se em aumentar a disponibilidade de recursos para os Estados e os municípios, seja através da arrecadação própria, seja através das transferências intergovernamentais, verifica-se, também, que o texto constitucional não explicitou, de forma clara, quais as atribuições de cada ente federado. Em um contexto em que predominam as competências comuns, “o que se nota é um processo desorganizado de descentralização de encargos, sem que haja o respectivo recurso público para o seu custeio, criando-se uma defasagem entre as demandas e a oferta de serviços públicos, fenômeno que alguns autores denominam de desequilíbrios verticais” (CAMARGO, 2004, 197).

Neste diapasão, caberia às transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias “cumprir o papel de fechar as brechas verticais” do sistema, assegurando a efetividade do compromisso constitucional de cooperação (ALENCAR; GOBETTI, 2008, p. 9).

Ocorre que, especialmente a partir da segunda metade da década de 90, verifica-se que as transferências governamentais passaram, paulatinamente, a funcionar cada vez menos como instrumentos de balanceamento do sistema e cada vez mais como mecanismos de sobrevivência de Estados-membros e municípios, em flagrante desrespeito à autonomia financeira que deve pautar a configuração do modelo federativo.

Ao longo da década de 90, constata-se que “a imensa maioria dos municípios e a totalidade dos Estados criados nesse período [entre 1988 e 1997] localizam-se nas regiões mais pobres do país, o que causa enormes distorções nas alocações de recursos, eis que tais entidades não detêm receitas próprias suficientes para suas necessidades, mas dependem das transferências intergovernamentais para sobrevivência” (CAMARGO, 2004, p. 197).

Argui-se, ademais, que “em muitos casos, as transferências obrigatórias e voluntárias podem constituir-se em fonte de ineficiência e irresponsabilidade fiscal” por parte dos entes subnacionais (ALENCAR; GOBETTI, 2008, p. 10).

De acordo com Andréa Lemgruber Viol (1999) o sistema de transferências constitucionais no Brasil peca, essencialmente, em função da constatação de que: 1) em primeiro lugar, o sistema de transferências não considera o desempenho

tributário dos Estados e municípios como um elemento determinante para a definição do montante dos recursos intergovernamentais a serem por eles recebidos. Esta desconsideração, por sua vez, minimiza a necessidade de que estes entes políticos subnacionais – Estados-membros e municípios – realizem esforços próprios de arrecadação tributária; 2) as regras de divisão de recursos entre os municípios brasileiros privilegiam inadvertidamente os municípios de menor porte, o que incentiva a constante criação de novos municípios que já nascem com sua fonte básica de receitas assegurada, independentemente de qualquer esforço particular para arrecadar suas próprias receitas tributárias²⁴. É por esta razão que, segundo André Amorim Alencar e Sérgio Wulff Gobetti (2008, p. 10), para os Estados-membros e municípios no Brasil “todo ato de tributar constituiria, por assim dizer, um “ônus”, enquanto o ato de gastar representaria um “bônus” sob a forma de dividendos político-eleitorais aos governantes”.

O surgimento de Estados-membros e municípios cada vez mais dependentes das transferências intergovernamentais oriundas da União encontra-se, ainda, inserido em um contexto no qual, a partir da segunda metade da década de 90, o ente político União passa a concentrar sua tributação na cobrança de contribuições sociais, tributos não sujeitos aos mecanismos de partilha constitucional de receitas tributárias (CUNHA, 2006).

De acordo com Leonardo Gaffrée Dias (2006, p. 54-55)

a orientação descentralizadora da Carta Política levou ao agravamento do desequilíbrio fiscal da União, na medida em que esta perdeu a arrecadação decorrente da cobrança dos “impostos únicos” sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais, além da correspondente aos impostos sobre transportes e comunicações, em decorrência da passagem dessas bases para o âmbito do ICMS, de competência estadual, sem que fossem repassados aos Estados encargos proporcionais ao ganho de arrecadação (SRF, 2002). Diante de tal fato, as autoridades tributárias federais encetaram ações na busca do equilíbrio

²⁴ Andrea Lemgruber Viol (1999, p. 33) assevera que “antes da Constituição de 1988, havia 4.112 municípios no País. Atualmente, esse número é de 5.507 municípios, o que representa um crescimento de 34% em uma década. Essa proliferação de municípios pode estar implicando ineficiência na prestação dos serviços públicos por parte desses governos”. Ainda segundo a autora (1999, p. 32) “os Municípios são, portanto, os grandes receptores do sistema brasileiro de transferências. Vale notar que, em função do próprio desenho do mecanismo de transferências constitucionais, toda a arrecadação disponível da União é proveniente de suas receitas próprias. Os Estados, por esforço próprio, arrecadam cerca de 80% de suas receitas disponíveis, enquanto que, para os Municípios, esta relação é de apenas 28,49%. É importante ressaltar que esse é um indicador médio, isto é, há Municípios que possuem arrecadação própria em nível satisfatório, mas, na verdade, a grande maioria é dependente do repasse das transferências”.

perdido, iniciando, poucos anos após a promulgação daquela que deveria ter sido a mais federalista das Constituições, um movimento de centralismo, por meio da diminuição da autonomia financeira das unidades federadas. A possibilidade de instituição de contribuições para o financiamento de serviços públicos, em especial os vinculados às áreas de saúde, previdência e assistência social, mostrou-se um eficaz mecanismo de criação de arrecadação tributária para a União, capaz de recuperar as perdas impostas pelo novo modelo constitucional.

De forma a expor e evidenciar a crescente participação das contribuições sociais na arrecadação tributária da União, o autor demonstra, com base na tabela abaixo reproduzida, que

enquanto a participação média da Cofins na carga tributária brasileira, no início dos anos 90, era da ordem de 4,9%, a soma das participações do IR e do IPI atingia o percentual de 24,0%. Por outro lado, nos anos 2001/2005, comprovando tendência de concentração da arrecadação da União em tributos não partilháveis, enquanto a média da participação da Cofins na carga tributária cresceu em mais de seis pontos percentuais, a soma das participações médias dos dois impostos partilháveis caiu abaixo do patamar de 22%. Tal fato induz uma política de centralismo atentatória ao federalismo, na medida em que, além de impor perdas arrecadatórias para os entes subnacionais, concentra mais recursos no nível federal. Ao mesmo tempo, percebe-se, a partir de 2001, após algumas oscilações durante a década de 90, uma clara tendência de aumento da participação da União no bolo tributário nacional disponível, associado a uma diminuição da participação dos Estados e Municípios, com pequena reversão em 2005. Se não forem levadas em consideração as transferências constitucionais, a tendência se mostra ainda mais evidente. Em SRF (2001, 2006) constata-se, analisando a participação dos entes da federação sob o prisma exclusivo da arrecadação própria, que desconsidera as mencionadas transferências, que, enquanto a União aumentou, de 1991 para 2005, a sua participação de 66,31 para 70,04%, os Estados, no mesmo período, viram reduzida sua participação de 28,90 para 25,75% (DIAS, 2006, p. 56-57).

TABELA 6

Participação percentual do IR e do IPI e da Cofins²⁵ na Carga Tributária Bruta do Brasil

Tributos	1990	1991	1992	Média 90/92	2001	2002	2003	2004	2005	Média 01/05
IR + IPI	24,2	23,3	24,5	24,0	21,9	23,0	22,0	20,9	21,9	21,9
Cofins	5,3	5,4	3,9	4,9	11,2	10,6	10,7	12,2	12,0	11,3

Elaboração de Leonardo Gaffré Dias (2006). Fonte: Dados apresentados em SRF (2001, 2006)

Verifica-se, então, o paradoxo: 1) a CF/88, porquanto cooperativa, prevê, em sede de competências comuns e concorrente, uma maior participação de Estados-membros e municípios na prestação de serviços públicos e concretização dos objetivos do Estado; 2) parte dos Estados-membros e municípios existentes no Estado Federal é incapaz de assumir, através de suas receitas tributárias próprias, a consecução das competências materiais que lhes são outorgadas pelo Texto Constitucional; 3) estes Estados-membros e municípios passam a depender, inclusive para fins de sobrevivência, das transferências intergovernamentais obrigatórias diretas ou indiretas previstas no Texto da Constituição Federal de 1988 e das transferências voluntárias decorrentes da discricionariedade ou convênios pactuados pela União; 4) em movimentado pendular de natureza centralizadora²⁶, a União, ente a partir do qual se

²⁵ Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

²⁶ De acordo com Ricardo Pires Calciolari (2006, p. 10-11) “nosso federalismo nasceu em 1891, juntamente com a República, de forma centrífuga (ou federalismo “de cima para baixo”), instituído não como união dos Estados de então, mas como divisão do poder central. Até 1930 houve certa autonomia estadual, reduzida após esse período por forte movimento centralizador coincidente com a Ditadura Vargas, situação que perdurou até 1945. Nesse período (30-45), verificou-se o início de um processo desenvolvimentista industrial induzido por políticas econômicas centralizadas, em detrimento de uma autonomia estadual. No período de redemocratização do Estado Novo (45-64), iniciou-se nova fase de descentralização, marcada pela ampliação do poder político estadual e pela reestruturação tributária que aumentava as transferências de receitas arrecadadas pela União aos Estados e municípios, garantindo-lhes maior autonomia. O regime autoritário implantado em 64 inverteu essa tendência, centralizando as rédeas da política econômica e também a arrecadação e o destino das verbas públicas. A partir de 1970, essa tendência começa a se reduzir, culminando com a descentralização marcante da Constituição de 1988. Comparativamente, a autonomia dada às entidades federativas na atual Constituição não encontra paralelo anterior. O alargamento da competência tributária dos municípios e dos Estados, bem como a elevação das transferências de tributos federais para os demais entes federados, garante parte importante dessa autonomia: a autonomia financeira orçamentária”. Constata-se, assim, que o Federalismo Brasileiro se desenvolve em movimentos pendulares de descentralização x centralização. Tendo a Constituição Federal

desenvolve o mecanismo de transferência intergovernamental, tende, a partir da segunda metade da década de 90, a concentrar sua tributação na cobrança de contribuições sociais, tributos não sujeitos a repartição de receitas.

Estabelece-se, assim, “uma competição tributária vertical, com a União ocupando um espaço cada vez maior da capacidade de absorção de carga tributária da economia, com o conseqüente aumento de sua receita disponível em detrimento das receitas auferidas por Estados e Municípios” (DIAS, 2006, p. 57). A competição tributária vertical gera “redução na receita disponível potencial de Estados e Municípios, afetando suas finanças públicas. De fato, uma menor receita disponível implica a diminuição do nível de serviços públicos prestados aos cidadãos e, portanto, do ponto de vista estadual, há uma provável redução do bem-estar social” (VIOL, 1999, p. 52).

Neste cenário, a insuficiência/ineficiência dos mecanismos intergovernamentais de transferência constitucional cumulada com a concentração da tributação federal no instrumento das contribuições sociais – não passíveis de repartição constitucional – acirra também a competição tributária horizontal no âmbito da Federação (CALCIOLARI, 2006). Conceitua-se competição horizontal aquela que se “desenvolve entre governos de mesmo nível hierárquico e, indubitavelmente, tem se configurado como o maior e mais perverso processo competitivo da federação brasileira” (VIOL, 1999, p. 54).

Guilherme Bueno de Camargo (2004, p. 203), citando Ricardo Varsano (1997, p. 02), define a competição tributária horizontal – também denominada guerra fiscal – como “uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha – quando eventualmente verifica-se algum ganho – impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva”.

De acordo com Andrea Lemgruber Viol (1999) o acirramento da guerra fiscal estadual através da concessão de incentivos de ICMS ao longo da década de 90 encontra-se diretamente relacionada à: 1) ampliação paulatina da autonomia estadual

de 1988 caminhado no aprofundamento da descentralização, a opção da União em concentrar a tributação federal no instrumento das contribuições a partir da segunda metade da década de 90 se apresenta como um elemento de centralização na fase pós-1988.

pela CF/88; 2) crise financeira dos Estados; 3) disputa pelo surto de investimentos estrangeiros ocorridos nesta década.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 retirou da figura da União antigos mecanismos de controle sobre a utilização da tributação pelos Estados-membros como instrumento de atração de investimentos privados. Este processo de retirada do controle da tributação estadual das mãos da União insere-se em um movimento de descentralização do poder tributário pela Constituição, uma vez que o texto constitucional de 1988 se preocupou em ampliar significativamente a autonomia financeira dos Estados e dos municípios. A título de exemplo, constata-se que, na CF/88, a arrecadação decorrente dos denominados “impostos únicos” sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais, bem como a tributação correspondente aos impostos sobre transportes e comunicações foi transferida da competência tributária da União para a competência tributária dos Estados, em decorrência da passagem destas bases de tributação para o âmbito do novo ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (DIAS, 2006).

O aumento significativo das receitas próprias dos Estados – em virtude, especialmente, da ampliação da base de incidência do ICMS – confere-lhes importante autonomia para decidir o seu próprio destino. Assim, “ao longo dos anos, a Federação brasileira foi construindo uma estrutura legal extremamente conivente, e até mesmo indutora, da competição tributária interestadual” (VIOL, 1999, p. 41).

Dotados desta autonomia, os Estados-membros brasileiros viram-se compelidos a enfrentar, ao longo da década de 90, “a adoção de políticas de ajustes, de controle e de redução do déficit público” que impuseram “a necessidade de ajustes fiscais a entes deficitários”. Inseridos neste cenário, estes entes terminaram sendo “privados de alguns recursos federais. Somado isso ao crescente engessamento das contas públicas, em virtude de exigências de ajustes fiscais, de afetações específicas e, principalmente, da descentralização de políticas sociais observada atualmente, temos um panorama do federalismo fiscal hodierno” (CALCIOLARI, 2005, p. 13).

Pressionados pelo contexto de crise financeira e pela opção da União em concentrar sua tributação na seara das contribuições – tributos não sujeitos à transferência constitucional – os Estados-membros encontraram na competição

tributária via ICMS uma possível solução para o seu problema, apegando-se ao argumento de que

mediante a atração de investimentos, podem aumentar a produção e gerar empregos. Além disso, novos investimentos são sempre politicamente muito favoráveis, especialmente quando os governantes estão publicamente desgastados na administração de um estado financeiramente insolvente (VIOL, 1999, p. 42).

Em um cenário de ausência de uma política de desenvolvimento nacionalmente estruturada, “cada estado resolveu fazer o seu próprio programa de atração de investimentos, mediante a utilização de um instrumento pouco transparente e questionável: a concessão de benefícios tributários e financeiros” (VIOL, 1999, p. 41).

De acordo com Andrea Lemgruber Viol (1999, p. 41-42) o incremento nas políticas de concessão de incentivos fiscais no âmbito do ICMS decorre, ainda, da constatação de que com o

aumento da atividade econômica interna a partir de 1994, com a estabilidade da moeda, os investimentos nacionais também apresentaram crescimento. Assim, esse aumento nas inversões nacionais e estrangeiras tem gerado um verdadeiro leilão entre os Estados brasileiros, pois o empresário percorre todos aqueles estados que são de seu interesse (isto é, que podem oferecer condições satisfatórias e desejáveis para a localização de sua planta industrial) buscando saber qual ofertará os maiores benefícios.

Há de se ressaltar, no entanto, que, conforme salienta Ricardo Varsano (1998, p. 03), a concessão de incentivos fiscais só se legitima acaso concebida como “uma eliminação marginal de tributo em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado de recursos da sociedade cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinavam”.

Assentada esta premissa, só há justificação racional para a utilização de incentivos fiscais acaso o uso privado do recurso tributário a que se renuncia se direcione a: a) um empreendimento que não se instalaria em nenhum ponto do território da unidade federal acaso o incentivo fiscal não fosse concedido; b) um empreendimento que constitua atividade efetivamente nova, capaz de adicionar diversidade e qualidade à atividade econômica; c) um empreendimento cujos benefícios sejam ao menos parcialmente apropriados pelos residentes da unidade concessora dos incentivos, desde

que essa apropriação supere os benefícios que seriam gerados pelo anterior uso público das receitas tributárias (VARSANO, 1998). Com efeito, “só faz sentido utilizar recursos públicos para estimular empreendimentos que venham a gerar uma adição — que não existiria na ausência do incentivo — à renda futura dos residentes, que seja maior que o valor por eles atribuído ao bem cuja provisão pública se reduziu ou deixou de existir” (VARSANO, 1998, p. 04).

Neste contexto, Ricardo Varsano (1998, p. 04-05) sustenta que

considerando empresas voltadas para o mercado interno, estimular a realocização de um empreendimento situado em outro estado é também, do ponto de vista nacional, desperdício de recursos. Troca-se bem público por lucro adicional, desnecessário para assegurar a existência do estabelecimento no país; ou, pior, admitindo que a localização original tenha sido corretamente escolhida, os recursos públicos renunciados são em parte consumidos pela ineficiência alocativa provocada por uma localização que não é a melhor. Da mesma forma, conceder redução de ICMS para empreendimentos multinacionais que se instalariam no Brasil, ainda que em outro estado, mesmo que o incentivo não existisse, é entregar a não-residentes, em troca de nada, recursos antes utilizados para aumentar o bem-estar da população do país. Desde a ótica nacional, a redução de imposto só se justificaria caso a empresa não viesse a se instalar em qualquer ponto do país sem o incentivo. (...) Diante de todas essas restrições, é possível afirmar, mesmo sem analisar projetos, que são raríssimos os casos em que se justifica, do ponto de vista nacional, a concessão do incentivo estadual.

No entanto, na prática, constata-se que

o governador de um estado, como homem público que é, está certamente empenhado em atender aos interesses maiores da nação. Mas, até mesmo por dever de ofício, coloca os de seu estado acima daqueles e, no caso de conflito de interesses, certamente defenderá os de sua unidade, tendo como bandeira a autonomia dos entes federados. Ademais, é natural que se preocupe também com sua carreira política. Se a concessão de incentivos, ao menos na sua visão, traz benefícios para seu estado e, além disso, gera bons dividendos para seu projeto político pessoal, junta-se o útil ao agradável. Ele fatalmente os concederá, a despeito dos interesses nacionais, ainda mais quando estes se manifestam de forma difusa, como, por exemplo, eficiência econômica (VARSANO, 1988, p.06).

Neste diapasão, a competitividade vertical e horizontal faz com que o federalismo cooperativo teoricamente construído pela CF/88 – assentado no dever

implícito de cooperação entre os entes políticos do Estado em direção à consecução de seus objetivos – se transforme, na prática, em um federalismo competitivo. De acordo com Leonardo Gaffrée Dias (2006, p. 60) “não se pode deixar de concluir que a falta de correlação entre a estrutura formal e a realidade vivida pela sociedade, conduz a nação a uma crise institucional”.

No cenário da crise, adquire relevância a discussão acerca do “quanto de competição um federalismo do tipo cooperativo pode suportar e como equilibrar essas duas forças (cooperação e competição) que se apresentam no Estado federal brasileiro” (CUNHA, 2006, p. 102). Trata-se, pois, de “examinar a conformação do federalismo fiscal brasileiro atual, seus mecanismos de cooperação e como a coordenação pode ser implementada numa realidade de competição intergovernamental, que, por vezes, excede o limite admissível num federalismo do tipo cooperativo, acabando por ser danosa ao Estado federal” (CUNHA, 2006, p. 102).

Segundo Andrea Lemgruber Viol (1999, p.42)

sem estudos de custo-benefícios bem elaborados e sem uma visão mais ampla do futuro, o que pode acabar ocorrendo [em função da guerra fiscal] é o próprio agravamento da crise financeira do Estado, pois além da renúncia tributária, geralmente um programa de atração de investimentos vem acompanhado de gastos públicos relevantes, como cessão de terrenos, financiamento de infra-estrutura e isenção do pagamento de taxas e tarifas públicas, dentre outros.

Com efeito, conforme salienta Alessandra Silveira (2007, p. 131), da política de concessão de incentivos derivam

potenciais conflitos entre a autonomia fiscal e a constituição de um mercado unificado e tributariamente neutro. É que se os Estados e municípios deliberam autonomamente sobre isenções e alíquotas, estão a defraudar unilateralmente o objectivo de manutenção da neutralidade alocativa territorial. E sobretudo não o podem fazer em nome do alegado combate aos desequilíbrios regionais, posto que este deve ser necessariamente definido por políticas nacionais a cargo da União.

De fato, não raras vezes, os Estados-membros e municípios concessionários de incentivos fiscais utilizam-se do argumento teórico de que a outorga destes

incentivos têm sido essencial ao desenvolvimento do país e, especialmente, à minoração das desigualdades regionais nele existentes²⁷. No entanto, não há que se olvidar que

é certamente aceitável, em face da dinâmica do desenvolvimento, que se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com estas finalidades. Tais objetivos, no entanto, são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central. Quando, através da guerra fiscal, estados tentam assumir este encargo, o resultado tende a ser desastroso. Primeiro, os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infra-estrutura. Segundo, ao renunciar à arrecadação, o estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infra-estrutura etc.) que são insumos do processo produtivo ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica (VARSANO, 1998, p. 10).

Conforme se evidenciou no tópico anterior, nos termos do artigo 174, §1º, da CF/88, cabe à União coordenar uma Política Nacional de desenvolvimento que deve se preocupar em harmonizar os interesses nacionais com os regionais, através do desenvolvimento de uma Política Nacional pautada na existência de cooperação para com as políticas regionais. Neste cenário, conclui-se que, no que concerne à busca pela redução de desigualdades regionais, a concessão de incentivos fiscais por Estados-membros e municípios só se justifica juridicamente acaso inserida e legitimada pela política nacional e regional de desenvolvimento exigida pelo Texto Constitucional. Eventuais concessões de incentivos fiscais realizadas por estes entes de forma indiscriminada – tal como se verifica no período pós-90, em sistemática de guerra fiscal – ainda que por eles teoricamente justificada a partir do propósito de combater o problema da desigualdade regional, é política amplamente vedada pela CF/88.

²⁷ Em fevereiro de 2008, a FIEG – Federação das Indústrias do Estado de Goiás – lançou um caderno denominado “A importância dos incentivos fiscais na guerra contra a redução das desigualdades regionais no Brasil”. Neste caderno, afirma-se que “Os riscos ficam por conta dos investidores. Os Estados ganham empregos, impostos e tecnologia. No âmbito federativo, todos também ganham. Mudam-se os fluxos migratórios, com mais pólos de desenvolvimento, reduzem-se as disparidades regionais e aumentam as oportunidades locais na educação, infra-estrutura e postos de trabalho. Utilizando benefícios fiscais do ICMS, os Governos de Goiás conseguiram resultados surpreendentes nesta última década”. Disponível em: < http://www.fieg.org.br/dados/File/arquivos/publicacoes/diversos/caderno_politicaeconomica.pdf>. Acesso em 20 set 2009.

A seguir, evidenciam-se a partir de diversos estudos empíricos os efeitos negativos que a política de concessão de incentivos fiscais, especialmente pelos Estados-membros, provoca no que concerne às desigualdades regionais existentes no país, dentre os quais adquirem extrema relevância o distanciamento dos governos dos Estados das regiões menos desenvolvidas e a perpetuação da submissão dos entes políticos menos desenvolvidos aos interesses da iniciativa privada.

Demonstra-se que a política de concessão de incentivos, ao contrário do que se alega, acirra as desigualdades intra-regionais e não tem se apresentado como elemento fundamental na decisão locacional dos investimentos privados, de modo que, além de não minimizar o problema da redução das desigualdades regionais, propicia inaceitável renúncia de receita tributária que, se bem utilizada, poderia auxiliar no combate ao problema da desigualdade.

3.4 Os estudos empíricos acerca da concessão de incentivos de ICMS no contexto da guerra fiscal: a influência dos incentivos fiscais na decisão locacional dos agentes econômicos; o fenômeno da concentração industrial e o incremento das desigualdades intra-regionais.

Ao longo deste tópico, procurar-se-á demonstrar com base em estudos empíricos conduzidos nas searas da Economia e da Administração a inefetividade da utilização dos incentivos fiscais outorgados à iniciativa privada como instrumento de redução de desigualdades regionais. Faz-se mister ressaltar que o objetivo desta dissertação não é reavaliar e/ou rever as conclusões obtidas pelos estudos aqui utilizados, o que demandaria conhecimento aprofundado das diversas áreas por eles abrangidas. Ao se fazer menção a estes estudos, pretende-se, tão-somente, evidenciar que os trabalhos realizados nas áreas com as quais o Direito se relaciona através de abertura cognitiva têm caminhado no sentido de referendar os argumentos teóricos construídos por aqueles que defendem a inefetividade da concessão destes incentivos – ao menos da forma que concedidos no Brasil – como instrumento efetivo de solução ou minimização do problema da desigualdade regional. Neste contexto, conhecimentos de Economia e Administração só serão incorporados ao trabalho na medida em que se apresentarem indispensáveis à correta compreensão das conclusões obtidas pelos autores dos estudos em análise.

Discutem-se, a seguir, estudos empíricos que focalizam a concessão de incentivos decorrentes do manejo do instrumento “receita tributária” (renúncia fiscal), tais como isenção, redução de base de cálculo e/ou alíquota, concessão de créditos presumidos ou, ainda, diferimento de impostos.

Os trabalhos aqui analisados direcionam-se a debater a concessão de incentivos fiscais no âmbito do ICMS estadual – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – em um cenário de guerra fiscal, fenômeno já desenvolvido no tópico anterior, em detrimento de análises referentes ao ISS municipal. Esta opção se justifica em função da constatação de que a guerra fiscal no âmbito do ICMS, em função dos montantes envolvidos, tem maior aptidão para provocar efeitos muito mais significantes e nefastos que aquela conduzida pelos municípios no âmbito do Imposto sobre Serviços.

Serão analisados a seguir os seguintes trabalhos: 1) “Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Evolução Recente dos Mecanismos Nacionais e Estaduais – o caso do Nordeste”, de autoria de Ana Carolina da Cruz Lima, desenvolvido no Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES); 2) “O papel da política industrial baseada na concessão de incentivos fiscais no processo de desconcentração e diversificação da indústria baiana no período de 1996 a 2006”, de autoria de Adriano Souza de Oliveira, apresentado no mestrado de Administração da Universidade Federal da Bahia; 3) “A política de atração de investimentos industriais no Ceará e o impacto no emprego: uma análise do período 2002-2005”, de Fernando Antônio Nunes Nogueira, no mestrado de Economia da Universidade Federal do Ceará.

Os trabalhos aqui analisados foram selecionados em função de sua aptidão de evidenciar, de forma clara e direta, a inefetividade da política de concessão de incentivos pelos entes subnacionais como instrumentos de redução das desigualdades regionais no Brasil. Selecionaram-se trabalhos produzidos no âmbito de pós-graduações altamente reconhecidas no país e localizadas em suas regiões menos desenvolvidas.

No ano de 2008, Ana Carolina da Cruz Lima desenvolveu trabalho defendido no âmbito do Mestrado em Economia da Universidade Federal de Pernambuco – o PIMES – que tinha por objetivo analisar os impactos da concessão de incentivos fiscais para as economias nordestinas no período de 1995 a 2005.

Após discorrer detalhadamente acerca dos mecanismos de benefícios fiscais existentes em cada Estado do Nordeste²⁸, a autora passa a analisar a (in)efetividade da concessão destes benefícios no que concerne a sua capacidade de gerar empregos, provocar interiorização da atividade econômica e adensamento industrial na região. Para tanto, utilizou dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito do RAIS²⁹ – o Relatório Anual de Informações Sociais.

De modo a evidenciar se houve ou não crescimento industrial nos Estados do Nordeste a partir da utilização da política de incentivos, a autora calculou, com base nos dados fornecidos pelo RAIS, o “quociente locacional” dos Estados Nordestinos do período de 1995 a 2005. “Quociente locacional” é o fator capaz de medir a concentração de determinada atividade econômica em uma área, tomando como referência a existência desta mesma atividade em uma área mais abrangente, como, por exemplo, a relação de concentração industrial entre determinado município em função do Estado no qual este se encontra inserido (LIMA, 2008).

Se o fator encontrado for > 1 , isto significa que há maior concentração industrial no município em análise que no Estado no qual ele se encontra inserido, o que permite concluir que, em relação à atividade econômica estudada, o município é ente considerado especializado. Por outro lado, se o fator encontrado for < 1 , isto significa que a atividade é menos importante, em termos comparativos, para o município em estudo que para o Estado no qual este se encontra localizado. Assim, o município é

²⁸ A autora (2008) faz menção à existência dos seguintes programas: SINCOEX, no Maranhão; FDI – Fundo de Desenvolvimento Industrial, PRODECIPEC – Programa de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário de Pecém e da Economia do Ceará, PROINEX – Programa de Incentivo à Industrialização de Produtos para Exportação, todos no Estado do Ceará; PROADI – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria e PROGAS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento das Atividades do Polo Gás-Sal, no Rio Grande do Norte; FAIN – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba; PRODESIN – Programa de Desenvolvimento Integrado do Estado de Alagoas; PSDI – Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial; PROBAHA – Promoção do Desenvolvimento do Estado da Bahia e PROCOMEX – Programa de Desenvolvimento do Comércio Exterior, na Bahia; PRODEPE – Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco, PRODINPE – Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Indústria Pesada associada ao Estado de Pernambuco e PROBATEC – Programa de Apoio às empresas de base tecnológica, em Pernambuco. De acordo com a autora, todos os programas apresentam similaridades, vez que: 1) se propõem a estimular a dinâmica local; 2) priorizam investimentos que utilizem matéria-prima e insumos locais; 3) priorizam investimentos que desenvolvam atividades com alto teor tecnológico e apresentem alta capacidade de gerar empregos.

²⁹ De acordo com Adriano Souza de Oliveira (2008, p. 77), citando Suzigan (2002) “o RAIS, cuja coleta e tabulação são realizadas anualmente, constitui uma base de dados detalhados sobre, entre outros, volume de emprego e número de estabelecimentos por atividades econômicas e por municípios, sendo, portanto, amplamente utilizada em estudos regionais que visem à identificação de movimentos e tendências de deslocamento regional das atividades econômicas, além da identificação e análise de aglomerações empresariais”.

classificado como ente não-especializado neste setor. Ao final, a autora argumenta que, a partir do “quociente locacional”, é possível verificar se, no período de 1995 a 2005, o número de municípios especializados em diversos setores econômicos aumentou ou diminuiu nos Estados nordestinos, ou seja, se a concessão de incentivos teve ou não a capacidade de provocar adensamento industrial e, mais importante, interiorização dos setores dinâmicos da economia. Da mesma forma em que é possível analisar cada município isoladamente em função do Estado no qual se encontra inserido, pode-se, ainda, através deste método, medir o “quociente locacional” de mesorregiões estaduais, de modo a se evidenciar ou não a existência de pólos de concentração industrial nos Estados (LIMA, 2008).

Utilizando-se deste referencial, Ana Carolina da Cruz Lima passa, em seguida, a analisar os índices de “quociente locacional” de todos os Estados do Nordeste no período de 1995 a 2005. Ao longo desta dissertação, evidenciam-se as conclusões obtidas naquele estudo em relação aos Estados de Pernambuco e Ceará, responsáveis por grande parte dos investimentos no Nordeste. Deixa-se de analisar a realidade do Estado da Bahia, também de grande importância nos patamares gerais de investimento na região, em virtude da informação, por parte da autora, de que o Estado não forneceu, quando do desenvolvimento do trabalho aqui mencionado, documentos e dados oficiais referentes aos incentivos fiscais concedidos no período, o que limita as conclusões a serem formuladas.

Ao tratar do Estado de Pernambuco, a autora analisa especialmente o PRODEPE – Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco -, instituído pela Lei nº 10.649/1991, posteriormente alterado pelas Leis nº 11.937/01, 12.075/01, 12.138/01, 12.266/01, 12.308/02, 12.528/003, 13.031/06 e 13.280/07. O objetivo primordial do PRODEPE – programa conduzido pelas Secretarias de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes; Ciência, Tecnologia e Meio-Ambiente e Secretaria da Fazenda – é atrair investimentos da atividade industrial e atacadista para o Estado de Pernambuco, através da concessão de benefícios decorrentes da utilização do instrumento da receita tributária, os quais se exteriorizam, em essência, na outorga de

créditos presumidos no âmbito do ICMS e de diferimento do prazo de pagamento do imposto³⁰ (LIMA, 2008).

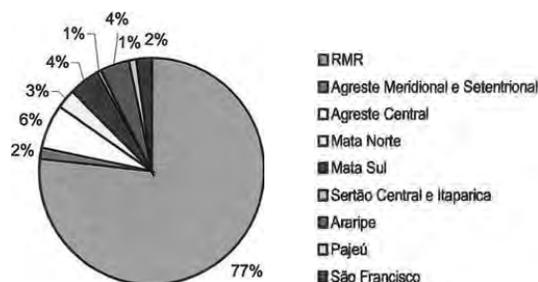
De acordo com a autora (2008), analisando-se os dados fornecidos pelo Estado de Pernambuco, constata-se que, no período de 1996 a 2006, 1.221 empresas receberam incentivos fiscais em Pernambuco, gerando ao todo 89.995 empregos. Em relação à distribuição espacial dos investimentos, verifica-se uma forte concentração dos agentes econômicos na área da Região Metropolitana do Estado, especialmente nos municípios de Recife (32,4%), Jaboatão dos Guararapes (17,9%), Cabo de Santo Agostinho (10,1%) e Paulista (4,7%). Ao final, 77% dos investimentos dos agentes

³⁰ Lei nº 13.280/07. Art. 5º As empresas enquadradas nos agrupamentos industriais prioritários indicados no art. 4º, exclusivamente nas hipóteses de implantação, ampliação ou revitalização de empreendimentos, poderão ser estimuladas, nos termos previstos em decreto do Poder Executivo, mediante a concessão de crédito presumido do ICMS, que observará as seguintes características: I - quanto aos produtos sujeitos ao incentivo, exclusivamente aqueles inerentes ao agrupamento industrial e desde que relacionados em decreto do Poder Executivo, observada a respectiva caracterização na cadeia produtiva; II - quanto ao montante a ser utilizado, o valor equivalente ao percentual de até 75% (setenta e cinco por cento) do imposto, de responsabilidade direta do contribuinte, apurado em cada período fiscal, tomando-se por base, para obtenção do referido valor, no caso de ampliação, o imposto incidente sobre a parcela do incremento da produção comercializada; III - quanto ao prazo de fruição, até 12 (doze) anos, contados a partir do mês subsequente ao da publicação do respectivo decreto concessivo, prorrogável, no máximo, por igual período, a critério do Poder Executivo; § 1º Em substituição ao montante do crédito presumido previsto no inciso II do "caput" e mediante prévia habilitação do interessado, o valor do crédito presumido, obedecidas as condições e a gradação estabelecidas em decreto específico, poderá ser equivalente ao percentual de até 95% (noventa e cinco por cento) das bases indicadas no citado inciso, desde que atendida pelo menos uma das seguintes condições: I - a localização seja em município não integrante da Região Metropolitana; II - o empreendimento integre um dos seguintes agrupamentos industriais especiais: a) automobilístico; b) farmacológico. Art. 6º As atividades industriais não compreendidas nas cadeias produtivas relacionadas como prioritárias, exclusivamente nas hipóteses de implantação, ampliação ou revitalização de empreendimentos, poderão ser estimuladas mediante financiamento com recursos do PRODEPE, sem prejuízo do disposto no § 5º do artigo anterior. Parágrafo único. As atividades industriais não passíveis de enquadramento no PRODEPE, em razão das diretrizes de política industrial, serão relacionadas em decreto do Poder Executivo. Art. 7º O crédito presumido de que trata o art. 6º tem as seguintes características: I - quanto ao montante a ser utilizado, valor equivalente a até 47,5% (quarenta e sete vírgula cinco por cento) do ICMS, de responsabilidade direta do contribuinte, apurado em cada período fiscal, tomando-se por base, para obtenção do referido valor, no caso de ampliação, o imposto incidente sobre a parcela do incremento da produção comercializada; III - quanto ao prazo de fruição, até 8 (oito) anos, contados a partir do mês subsequente ao da publicação do respectivo decreto concessivo, prorrogável por, no máximo, igual período, a critério do Poder Executivo. § 1º Em substituição ao montante do crédito presumido de que trata o inciso I do "caput" e mediante prévia habilitação do interessado, poderá ser concedido, nos termos previstos em decreto do Poder Executivo, crédito presumido no valor equivalente ao percentual de até 75% (setenta e cinco por cento) das bases referidas no citado inciso, desde que a empresa beneficiária esteja localizada em Município fora da RMR.

econômicos concentram-se na Região Metropolitana do Recife, conforme gráfico abaixo:

GRÁFICO 2

Pernambuco - PRODEPE - Empresas beneficiadas por região no período 1996-2006.



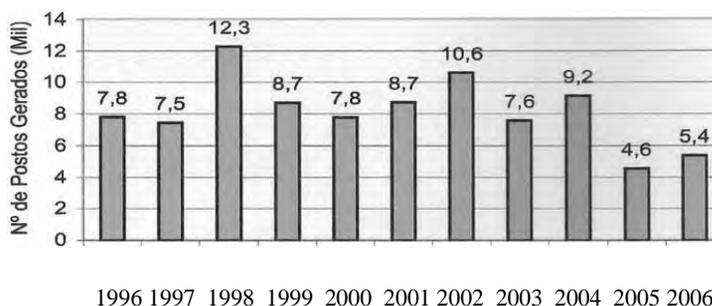
Fonte: ADDiper. Gráfico elaborado por Ana Carolina da Cruz Lima (2008)

Os dados acima apresentados tendem a ratificar a alegação formulada por Tânia Bacelar (2000) no sentido de que a concessão de incentivos fiscais provoca, em geral, uma concentração espacial dos investimentos atraídos nas áreas mais desenvolvidas da região, *in casu*, a Região Metropolitana do Recife, fazendo surgir, em consequência, focos de dinamismo econômico em contraposição a zonas de estagnação. Esta tendência, por sua vez, segundo Tânia Bacelar, conduz ao acirramento da desigualdade intra-regional.

No que concerne à geração de postos de trabalho, Ana Carolina da Cruz Lima (2008) demonstra que o índice de empregos criados no Estado de Pernambuco, que se mantinha na faixa dos 7 (sete) mil postos anuais desde 1996, sofreu um considerável decréscimo nos anos de 2005 e 2006, ficando muito abaixo dos patamares normais do período.

GRÁFICO 3

Pernambuco - PRODEPE - Emprego direto gerado 1996-2006



Fonte: ADDIPER

Gráfico elaborado por Ana Carolina da Cruz Lima (2008)

Esta evidência, por sua vez, pode conduzir à conclusão de que a concessão de incentivos fiscais, mesmo se considerada relativamente eficiente, tem pouca viabilidade para combater a desigualdade regional como política de médio prazo, deixando de apresentar relevância significativa na concretização deste objetivo a partir do momento em que já se constata a existência de um patamar médio de industrialização na região.

No que concerne ao “quociente locacional” dos municípios pernambucanos, por sua vez, a autora demonstra que houve um aumento de especialização dos municípios no período de 1996 a 2006, mas que “este aumento ocorreu de forma bastante restrita, visto que nenhuma das mesorregiões obteve taxa de variação superior a 30%” (LIMA, 2008, p. 141).

Em seguida, afirma que, quando se compara a natureza das atividades econômicas em que cada município é especializado, constata-se que “na região metropolitana do Recife há maior nível de diversificação, principalmente em gêneros dinâmicos da indústria (14,3% química, 12,7% metalúrgica, 7,9% mecânica, 7,9% materiais elétricos e de comunicações, 6,3% materiais de transportes), ao passo que os municípios das demais regiões do Estado apresentam uma especialização mais estratificada, concentrada em setores específicos, de modo que, dos municípios analisados,

na região do São Francisco, 35% são especializados na produção de alimentos e bebidas, 15% em minerais não-metálicos; no Sertão, 21% são especializados na produção de minerais não-metálicos e 12,9% em extração mineral; no Agreste, 16,7% em produtos têxteis e 16,7% em madeira e mobiliário; na Zona da Mata, 28,8% em produtos alimentícios e bebidas e 17,5% em minerais não-metálicos (LIMA, 2008, p. 141).

Analisando os dados acima expostos, a autora conclui que as informações existentes acerca da concessão dos incentivos tributários parecem indicar “uma relação positiva entre a concessão de incentivos fiscais, o crescimento do emprego industrial e o aumento da produção industrial em municípios localizados fora da região menos desenvolvida do Estado, entretanto, de forma ainda limitada” (LIMA, 2008, p. 142).

A limitação mencionada decorre, neste contexto, da constatação de que grande parte dos investimentos dos agentes econômicos ainda se concentra na Região Metropolitana do Estado de Pernambuco. Ao mesmo tempo, verifica-se que o crescimento da atividade econômica nos municípios localizados nas regiões menos desenvolvidas do Estado tem tido a tendência de torná-los cada vez mais especializados exatamente nos setores produtivos já característicos destas mesorregiões, reservando-se uma maior diversificação de atividades produtivas apenas para a área da região metropolitana.

Em relação ao Estado do Ceará, Ana Carolina Lima afirma que os dados fornecidos pelo FDI – Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado – demonstram que 1.111 empresas receberam incentivos fiscais, no período de 1994 a 2006, e geraram, em contrapartida, no mesmo período, 211.229 empregos. De acordo com tabela por ela elaborada e abaixo reproduzida, verifica-se que os setores que mais receberam investimentos no período foram os setores petroquímicos, de energia elétrica e eólica, têxteis e de vestuário (LIMA, 2008).

TABELA 7

Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI) - Investimento privado por setor econômico - 1994-2006

R\$ Milhões de 2006

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Extr. Mineral	-	48,1	8,9	4,9	18,2	6,1	657,2	0,9	-	3,1	-	-	-	747,4
Minerais NãoMetálicos	25,6	10,7	165	20,5	8,9	6,8	115,7	8	0,8	30	14,6	-	-	406,6
Metal Mecânica	97,2	75,2	81,4	288,3	237,7	126,3	30,2	37,6	45,8	117,1	2	8,2	22,2	1.169,2
Mat. Elétrico e Eletrônico	6	28,1	11,2	489,7	119,3	321,7	-	2,3	2,5	3,2	-	10,3	-	994,3
Madeira e Mobiliário	-	25,7	1,2	23,9	26,9	8,6	11,5	2	11,3	7,4	7,7	3,5	-	129,7
Papel, Papelão	-	7,6	106,9	30	51,3	15,3	8,7	2,7	2,2	73,6	9,8	6,4	-	314,5
Couro e Peles	-	-	-	51	16,1	7,2	16,2	-	-	0,4	1,4	-	-	92,3
Química	638,9	120,5	42,8	18,7	90,1	65,1	16,5	213,9	9,7	11,2	22,8	106	0,3	1.356,5
Refino de Petróleo	51,5	-	-	-	3.586,4	-	-	836,8	5.858,4	58,7	-	-	-	10.391,8
Mat. Plásticos	6,5	7,1	87,7	93,9	74,6	44,4	1,1	4,7	20,7	63,4	2,6	2,6	-	409,3
Têxtil	-	87,8	663,7	249,7	65,4	119,8	14,8	45,6	163	203,6	113,4	-	-	1.726,8
Vestuário	51,1	127,4	134,3	213,2	170,4	70,4	31,7	2,7	28,1	56,7	6,7	15,9	16,6	925,2
Prod. Alimentares	10	118	122,9	183,7	66,7	55,2	55,2	169,7	48,8	172,7	111,9	49,3	5,6	1.175,7
Bebidas	-	538	12,5	2,2	18,8	43,7	3,6	-	16,2	-	16,2	1,4	-	652,6
Editorial e Gráfica	-	2,4	-	12,8	26,9	8,2	0,1	0,8	2,4	-	-	3,7	-	67,3
Diversas	6,8	1,2	27,8	80,6	23	11,3	4,5	61,6	83,3	340,4	20,3	3,8	9	673,6
Calçados	-	22,5	162,3	174,6	93,4	158,9	16,5	20,2	23,7	84,1	22,8	24,2	1,2	804,4
Energia Eólica e Elétrica	-	-	-	-	79,8	301,2	691,2	1.154,2	549,6	495,1	-	-	39,6	3.310,7
Turismo	-	-	84,4	-	-	-	-	-	-	1.464,3	-	20,6	-	1.569,3
Outros(*)	-	0,1	-	-	-	-	-	-	6,4	-	-	1.490,4	-	1.496,9
Total	893,6	1.220,60	1.713,00	1.943,60	4.773,00	1.370,30	1.674,70	2.563,50	6.872,80	3.184,90	352,1	1.786,00	54,8	28.403,8

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ceará (SDE)

(*) Construção e Siderurgia. Tabela desenvolvida por Ana Carolina da Cruz Lima (2008)

Esta constatação, por si só, permite questionar a compatibilidade dos incentivos oferecidos pelo Estado com os objetivos previstos no Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará, principal programa de incentivo fiscal em vigor. Com efeito, o FDI, regulamentado pelo Decreto nº 27.040/2003, tem por objetivo essencial incentivar a instalação, no Ceará, de cadeias produtivas estratégicas, consubstanciadas essencialmente nas indústrias estruturantes (indústrias de base, de bens de capital e indústrias automotivas), indústrias de alta tecnologia ou de base tecnológica e agroindústrias (LIMA, 2008, p. 77).

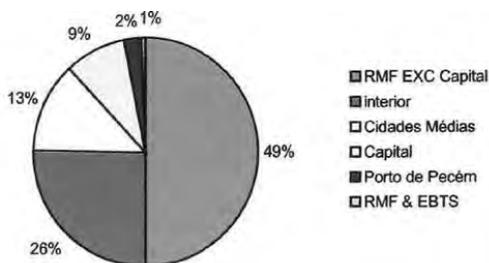
Constata-se, no entanto, que o setor de têxteis e vestuários – não considerado prioritário pelo FDI - aparece como terceiro setor em investimentos recebidos no Ceará ao longo do período de 1996 a 2006 (9,3%), estando, portanto, atrás, apenas, do setor petroquímico (41%) e do setor de energia eólica (11%). Esta constatação parece ratificar o entendimento de Gilberto Bercovici no sentido de que “as políticas de desenvolvimento dos Estados têm sua lógica invertida, deixando de ter o caráter de planejamento estadual para se configurarem como projetos orientados para determinadas empresas privadas” (2003, p. 186).

A autora apresenta, ainda, dois dados interessantes em relação ao Ceará.

Primeiro, informa que 49% dos investimentos econômicos instalados no Estado no período de 1996 a 2006 localizaram-se na Região Metropolitana de Fortaleza, 9% no próprio município de Fortaleza, 13% nas chamadas cidades médias do Estado (Barbalha, Crato, Iguatu, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Sobral) e apenas 26% no interior do Estado (DA SILVA, 2008), conforme gráfico abaixo. Este dado, mais uma vez, tende a ratificar a alegação de que a concessão de incentivos fiscais provoca concentração espacial dos investimentos dos agentes econômicos nas áreas mais desenvolvidas da região que os concede.

GRÁFICO 4

Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará
Empresas beneficiadas por região no Período 1994-2006



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE

Gráfico elaborado por Ana Carolina da Cruz Lima (2008)

Em seguida, a autora evidencia que, conforme se constata a partir do gráfico abaixo reproduzido, o número de empresas em instalação no Estado do Ceará sofreu forte redução no período de 1998 a 2001 e, após breve recuperação a partir daquele ano, vem sofrendo novo decréscimo desde 2004 (LIMA, 2008). Tem-se, novamente, indicativo da pouca viabilidade da utilização da política de incentivos fiscais como instrumento de combate à questão regional em médio prazo, ante a crescente dificuldade em se manter estímulos constantes e significativamente atrativos à iniciativa privada. A dificuldade em manter a atratividade dos investimentos se agrava ainda mais diante do cenário de guerra fiscal que caracteriza a crise do federalismo brasileiro, no qual os Estados são obrigados a competir entre si em busca dos investimentos que consideram relevantes.

GRÁFICO 5

Empresas instaladas no Ceará no período de 1994-2006

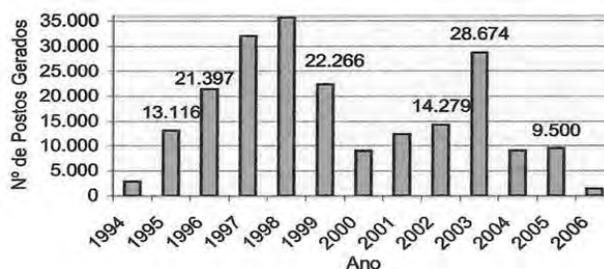


Gráfico elaborado por Ana Carolina Cruz Lima (2008)

Os dados existentes no trabalho desenvolvido por Ana Carolina da Cruz Lima Silva demonstram, no entanto, que não se pode demonizar a utilização de incentivos fiscais como instrumento de combate à questão regional.

Com efeito, a autora comprova que a concessão de incentivos fiscais provocou, no caso do Ceará, efetivo aumento do “coeficiente locacional” dos municípios situados no Estado, de modo que houve um acréscimo no padrão de especialização municipal em praticamente todos os setores da atividade econômica analisados no período de 1995 a 2005, conforme evidencia o quadro abaixo reproduzido.

TABELA 8

Ceará - Padrão de especialização municipal (Quociente Locacional) - 1995 e 2005

Setores	N° de Municípios Especializados		Variação (%)
	1995	2005	
Extrativa Mineral	24	30	25,0
Minerais Não-metálicos	40	59	47,5
Ind. Metalúrgica	7	15	114,3
Ind. Mecânica	8	8	0,0
Mat. Elétricos e de Comunicações	2	3	50,0
Materiais de Transporte	2	7	250,0
Madeira e Mobiliário	27	46	70,4
Papel e Gráfica	14	14	0,0
Borracha, couro e fumo	6	9	50,0
Ind. Química	12	19	58,3
Ind. Têxtil	21	19	-9,5
Ind. de Calçados	6	23	283,3
Alimentos e bebidas	56	68	21,4
Total	225	320	42,2

Elaborado por Ana Carolina da Cruz Lima (2008) a partir de dados da RAIS/MTE

À exceção da indústria têxtil, em que se verifica a ocorrência de efetiva retração (em 1995 o Ceará possuía 21 municípios especializados no setor, ao passo que só apresenta 19 em 2005) e das indústrias de papel e mecânica, que se mantiveram estáveis no período, encontra-se, em todas as outras dez atividades estudadas, um considerável aumento no número de municípios considerados especializados no setor. Neste contexto, tome-se o exemplo da Indústria Química, atividade especializada de 12 municípios cearenses em 1995 e de 19, em 2005. Da mesma forma, a indústria de minerais não-metálicos que, em 1995, era atividade especializada em 40 municípios

cearenses já pode ser considerada atividade especializada em 59 municípios em 2005. O mesmo acréscimo significativo é constatado nas indústrias de alimentos e bebidas e na indústria de calçados.

De acordo com Ana Carolina da Cruz Lima, estes dados demonstram que a política de incentivos gerou benefícios para o Estado do Ceará, na medida em que os municípios nele localizados apresentam-se, após a concessão dos incentivos fiscais, mais especializados que antes desta outorga.

Neste cenário, afasta-se qualquer alegação no sentido de que a utilização de normas tributárias indutoras não tem eficácia na alteração da realidade econômica das regiões menos desenvolvidas, o que, de fato, seria um contrassenso.

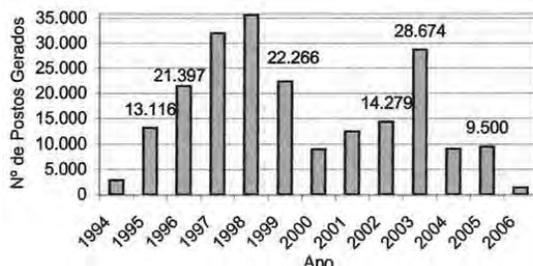
Trata-se, evidentemente, de ponderar se as vantagens oriundas da concessão dos incentivos justificam o custo de sua manutenção. No capítulo um, defendeu-se que o conceito de desenvolvimento regional não pode ser confundido com o de mera modernização da economia, de modo que só há efetivo desenvolvimento acaso se constate efetiva alteração do padrão de vida da sociedade.

Deve-se, assim, questionar se os benefícios decorrentes da política de concessão de incentivos fiscais têm significativa aptidão para alterar a realidade social das regiões menos desenvolvidas a médio e longo prazo, mormente quando se verifica que, no Estado do Ceará, por exemplo, constrói-se, a partir de 2004, um cenário de forte diminuição no número de empresas incentivadas e, conseqüentemente, um decréscimo no quantitativo de empregos por elas gerados, nos termos do gráfico abaixo apresentado.

GRÁFICO 6

Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará

Emprego direto gerado - 1994-2006



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE

Gráfico elaborado por Ana Carolina da Cruz Lima (2008)

O terceiro trabalho mencionado no início deste tópico, de autoria de Fernando Nogueira, evidencia que a política de concessão de incentivos fiscais no Estado do Ceará não teve influências significativas, no período de 2002 a 2005, na geração de empregos na região. A partir do trabalho de Fernando Nogueira (2008) chega-se a uma conclusão interessante: é possível que haja aumento efetivo do número de empresas em uma determinada região sem que isto conduza, necessariamente, à conclusão de que houve desenvolvimento regional, aqui entendido como a efetiva alteração das estruturas sociais das regiões menos desenvolvidas.

De modo a evidenciar suas conclusões, Fernando Nogueira (2008) apresenta tabela a partir da qual são apresentados os municípios do Estado do Ceará que possuíam empresas incentivadas no período de 2002 a 2005, bem como a quantidade de empresas incentivadas em cada um daqueles anos na área de cada um desses municípios cearenses. Pela análise da tabela, constata-se que, no período de 2002 a 2005, foram concedidos, no Estado do Ceará, benefícios fiscais a 104 empresas, das quais 44 encontram-se nos municípios de Maracanaú, Fortaleza e Caucaia. A constatação de que cerca de 40% das empresas que receberam incentivos fiscais estão instaladas na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF permite que se conclua pela parcial ineficácia do programa de industrialização, notadamente no que respeita à descentralização industrial que continua convergente para a RMF.

Em seguida, reportando-se ao resultado do tratamento estatístico aplicado

aos dados por ele coligidos, Fernando Nogueira (2008) afirma que apenas algumas das variáveis por ele analisadas – dentre as quais não se encontra a política de incentivos fiscais – alteraram, significativamente, o número de posto de trabalho no Estado do Ceará, no período em apreço.

Nesse sentido, destaca que

O primeiro resultado interessante (...) é que somente o consumo de energia elétrica industrial e o número de trabalhadores com ensino base completo são estatisticamente diferente de zero. Com isso, pode-se inferir que um aumento de 10% no consumo de energia elétrica industrial irá aumentar em 2.98% a taxa de crescimento do número de postos de trabalhos formais, isso devido ao consumo de energia ser uma boa *proxy* para utilização da capacidade instalada da industrial, logo, um aumento na capacidade instalada da industria repercute em um aumento na taxa de crescimento do emprego formal. Por outro lado, um aumento do numero de trabalhadores com ensino base completo (1ª a 4ª série) exerce um impacto negativo sobre a taxa de variação dos postos de trabalhos formais. Outrossim, apenas 18% da taxa de crescimento (variação) dos postos de trabalhos formais são explicados pelo modelo e, ainda, em conformidade com a estatística F pode-se dizer que o modelo é estatisticamente significativa. Portanto, pode-se inferir que a política industrial de incentivos fiscal, adotada pelo governo cearense no ano de 2002 não exerce nenhum impacto na taxa de crescimento do número de postos de trabalho durante o período de 2002 a 2005.

Finalmente, em sede de conclusão, Fernando Nogueira (2008) é peremptório quando afirma:

pode-se dizer que esta pesquisa, através dos exercícios empíricos aqui realizados confirmam a hipótese de que a política industrial de atração de empresas por meio de concessões fiscais e apoio à infra-estrutura praticada pelo Governo não foi eficaz em sua meta de gerar empregos. O Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará, principal mecanismo dessa política, não apresentou impacto significativo sobre o estoque total de empregos e nem sobre a variação do referido estoque durante o período de 2002 a 2005.

Essa importante conclusão vem respaldada por estimativas de dois modelos econométricos. O primeiro, é estimado por Mínimos Quadrados Ordinários com correção de White para heterocedasticidade, que contou com dados dispostos em formato “*cross-section*”. Enquanto o segundo, que se utilizou de dados longitudinais (painel de dados). Outrossim, todas as

estimativas do parâmetro que mensura o impacto do FDI no nível de emprego foram estatisticamente insignificantes.

Neste contexto, a menção, no âmbito do trabalho de Ana Carolina da Cruz Lima, já analisado, ao fato de que os municípios cearenses se especializaram em função da política de incentivos fiscais não conduz necessariamente à conclusão de que a política de concessão de incentivos tenha sido de grande relevância para a redução de desigualdades regionais.

Além de se constatar a partir do trabalho de Fernando Nogueira (2008) que a política de concessão de incentivos não alterou significativamente o número de postos de trabalho no Estado do Ceará no período de 2002 a 2005, deve-se verificar, ainda, sua inaptidão para provocar uma interiorização da atividade econômica propícia a aumentar, nas regiões menos desenvolvidas, o número de municípios especializados em atividades tecnológicas ou de base tecnológica.

Com efeito, embora ratifique a influência da concessão dos incentivos no acréscimo na quantidade de municípios especializados no Estado do Ceará, a própria Ana Carolina da Cruz Lima (2008, p. 124) afirma que “em 2005, do total de municípios analisados, 83,7% eram especializados em gêneros tradicionais da indústria e 16,3% em gêneros dinâmicos”.

Não por outra razão, a autora sustenta, a título de conclusão, que

Analisando os dados dos programas fornecidos por 6 dos 9 estados nordestinos (empresas incentivadas, empregos gerados, localização, finalidade dos projetos), em conjunto com os dados da RAIS/TEM citados anteriormente, foi possível verificar uma relação positiva entre o comportamento do emprego industrial e a concessão de incentivos fiscais, visto que, em geral, os setores com maior taxa de variação no emprego entre 1995 e 2005 foram os principais beneficiados pelos programas estaduais (ou pelo menos os setores incentivados não deixaram de crescer, única exceção feita à indústria têxtil do Estado do Piauí). Entretanto, no que diz respeito à reestruturação da indústria local, não foi possível observar avanços significativos, pois o percentual de municípios especializados em gêneros dinâmicos da indústria ainda é relativamente baixo (17,8%), apesar de alguns desses setores terem apresentado taxa de variação positiva neste período. Além disto, os setores que mais tiveram projetos incentivados pertenciam aos gêneros tradicionais da indústria (alimentos e bebidas, têxtil, confecções, calçados,

minerais não-metálicos), fato que não reflete a preocupação implícita nos programas estaduais em relação à diversificação da indústria local (concessão prioritária de incentivos a investimentos em projetos de alto valor tecnológico). (.....) O número de municípios especializados em determinados segmentos industriais fora das áreas mais desenvolvidas da região nordeste cresceu, o que também pode estar relacionado aos programas estaduais, visto que muitos deles estimulam a desconcentração da indústria, ao fornecerem maiores incentivos aos empreendimentos que se instalarem nas áreas menos desenvolvidas do Estado. Entretanto, este ainda é um movimento limitado. São as regiões metropolitanas as principais responsáveis pela dinâmica industrial da região e, apesar da existência de maiores benefícios para projetos localizados no interior, a quantidade de empreendimentos incentivados concentra-se em suas áreas mais dinâmicas. De forma geral, os programas estaduais de incentivos à indústria, baseados na concessão de incentivos fiscais, parecem, em alguma medida, auxiliar a dinâmica econômica estadual e, conseqüentemente, da região. Contudo, como os incentivos não são os únicos fatores que influenciam as decisões de investimento dos agentes privados, a maior parte dos empreendimentos que decidem se instalar no Nordeste, ainda que considerem os incentivos oferecidos, concentra-se nas áreas mais desenvolvidas de seus Estados, que possuem melhor infra-estrutura de transporte, comunicações e financeira, trabalhadores com maiores níveis de qualificação, etc., fatores essenciais para o bom funcionamento dos mesmos (LIMA, 2008, p. 152-153).

As conclusões formuladas por Ana Carolina da Cruz Lima em sua dissertação de mestrado ratificam, por sua vez, as principais críticas construídas por Tânia Bacelar (2000) e Gilberto Bercovici (2003; 2005) à política de concessão de incentivos como instrumento de redução de desigualdades regionais no sentido de que: 1) a concessão de incentivos fiscais oriundos de renúncia fiscal via manejo da receita tributária – isenções, reduções de base de cálculo, alíquota, imunidades, diferimentos – provoca, na prática, o surgimento de focos de dinamismo dentro das regiões menos desenvolvidas do País em virtude da preferência locacional dos investimentos privados pelas áreas com melhor infraestrutura; com efeito, tanto em Pernambuco quanto no Ceará, demonstrou-se que a substancial maioria dos investimentos dos agentes econômicos concentrou-se nas regiões metropolitanas do Recife e de Fortaleza, o que comprova a objeção mencionada; 2) grande parte dos investimentos dos agentes econômicos ocorre em setores tradicionais da atividade industrial, não permitindo, por conseguinte, o aumento dos investimentos em tecnologia ou, ainda, a diversificação econômica da região; neste contexto, alertou-se para o fato de que, em Pernambuco, os

municípios das regiões menos desenvolvidas do Estado, em especial da região do São Francisco e do Sertão, aumentaram seu grau de especialização, medido a partir do quociente locacional, mas tão-somente nas atividades típicas de cada mesorregião, reservando a existência de uma maior diversidade econômica para a área da região metropolitana do Recife.

A realidade da concessão dos incentivos fiscais no Estado da Bahia – não analisada a fundo por Ana Carolina da Cruz Lima diante da não obtenção de dados oficiais – recebeu, por sua vez, a necessária apreciação por parte de Adriano Souza de Oliveira, em trabalho desenvolvido no ano de 2008 no Mestrado em Administração da Universidade Federal daquele estado. Em seu trabalho, o autor se propõe a questionar “o papel da política industrial baseada na concessão de incentivos fiscais, financeiros e de infra-estrutura no processo de desconcentração e diversificação da indústria baiana no período de 1996 a 2006” (OLIVEIRA, 2008, p. 74).

De forma a atingir seu objetivo, o autor analisa, em um primeiro momento, os documentos relativos aos protocolos de intenção assinados pelo governo do Estado da Bahia no período de 1996 a 2006, arguindo terem sido assinados, neste período, 872 protocolos com empresas de diversos setores interessadas em investir no território baiano (OLIVEIRA, 2008).

Neste contexto, Adriano Oliveira constata, que no período de 1996 a 2006

52,6% dos protocolos de intenções tratavam da instalação, ampliação ou reativação de empreendimentos na microrregião de Salvador, com 57,11% da previsão de investimento privado e 41,36 do quantitativo de mão-de-obra prevista. Os dados deixam claro que a maioria dos investimentos que estavam concentrados na microrregião de Salvador, demonstrando a contradição da política ora adotada, com foco na desconcentração espacial e interiorização da indústria. Destaca-se que, sob a liderança da microrregião de Salvador, dez (Salvador, Ilhéus, Itabuna, Santo Antônio de Jesus, Catu, Porto Seguro, Jequié, Juazeiro, Vitória da Conquista e Barreiras) das 32 microrregiões homogêneas do Estado concentravam cerca de 88,3% do quantitativo de protocolos assinados no período em tela, respondendo por aproximadamente 95% do total de investimentos previstos e por cerca de 83,1% da previsão de mão-de-obra (OLIVEIRA, 2008, p. 81-82)

Esta verificação inicial permite, segundo o autor, questionar a efetividade da política de incentivos adotada no Estado, na medida em que

a microrregião de Salvador figura como a região de destino da maioria dos investimentos previstos, sobretudo a partir de 1997, chegando a deter 70,93% do total de investimentos previstos nos protocolos de intenções assinados em 2006, dando indícios de que a orientação oficial de interiorizar a indústria não estava sendo levada a cabo (OLIVEIRA, 2008, p.83).

O autor assenta que, a partir de 2002, regulamentou-se a existência, na Bahia, do programa DESENVOLVE – Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado – que passou a vincular a concessão dos incentivos fiscais à assinatura, pela iniciativa privada, de protocolo de intenções com o governo. Como a assinatura do protocolo tornou-se essencial a partir de 2002, Adriano Souza de Oliveira procurou encontrar alguma correlação entre a quantidade de protocolos de intenções assinados no período de 2002 a 2005 (66,7% dos protocolos assinados entre 1996 e 2006 foram assinados neste período) e o crescimento do produto interno bruto das mesorregiões no Estado da Bahia (OLIVEIRA, 2008).

Os dados levantados pelo autor evidenciam que das 32 microrregiões existentes no Estado, as microrregiões de Salvador, Barreiras, Catu, Feira de Santana, Ilhéus –Itabuna, Jequié, Juazeiro, Porto Seguro, Santo Antônio de Jesus e Vitória da Conquista, ou seja, dez ao total, concentraram 80,5% do PIB do Estado em 2002 e 2003, e 81,2% e 81,7% do PIB em 2004 e 2005, respectivamente. De acordo com o estudo, estas dez microrregiões detêm, ainda, a perspectiva de receberem a maioria esmagadora dos investimentos privados, sendo o destino de aproximadamente 90% dos protocolos de intenções assinados entre 2002 e 2005 (OLIVEIRA, 2008).

Em informação complementar, Adriano de Souza Oliveira (2008) assevera que, quando se analisa mais profundamente a participação destas dez microrregiões na formação da economia baiana, constata-se, ainda, que a microrregião

de Salvador recebe, em média, sozinha, metade dos investimentos a serem realizados nas dez microrregiões mencionadas.

Assim, dentre os protocolos direcionados no período de 2002 a 2006 às dez microrregiões em estudo, 51,43% destinavam-se, em 2004, a investir na microrregião de Salvador, número que alcança a impressionante marca de 70,93% do total em 2006 (OLIVEIRA, 2008).

Há, assim, uma forte concentração de investimentos privados na capital baiana, de modo que as outras nove microrregiões, quando com ela comparadas, não recebem investimentos de grande monta. Esta constatação, por sua vez, evidencia que a política de incentivos encontra dificuldade em provocar a interiorização do desenvolvimento econômico e que os incentivos são, assim, outorgados a empresas privadas que deles se beneficiam sem fornecerem ao Estado a necessária contrapartida de auxiliarem no objetivo da interiorização dinâmica da economia estadual.

Adriano Souza de Oliveira aduz que algumas das dez microrregiões presentes no gráfico acima reproduzido receberam, no período de 2002 a 2005, uma quantidade razoável de investimentos, em termos proporcionais, em relação ao total dos investimentos direcionados a este grupo no período. É o caso de Ilhéus-Itabuna que, em 2002, foi destino de 15,15% dos investimentos direcionados a estas dez microrregiões, ou, ainda, Porto Seguro que, sozinha, recebeu, em 2004, 40,40% dos 45,46% dos investimentos que se destinaram ao conjunto das nove microrregiões acima listadas, excetuada a microrregião de Salvador, destino dos outros 51,43% (OLIVEIRA, 2008).

Segundo o autor, no entanto,

tais investimentos, de grande volume, ressalte-se, são investimentos pontuais e que por questões mercadológicas e vocacionais da microrregião só poderiam ser dirigidos para aquela microrregião, não tendo, em rigor, relação com o poder indutor da política ora adotada (OLIVEIRA, 2008, p. 86).

Dá-se, como exemplo, o município baiano de Ilhéus que, no ano de 2002, recebeu a instalação de uma usina hidroelétrica, ou de Porto Seguro no ano de 2004, época de instalação de empresas de papel e celulose. De acordo com Adriano Souza de Oliveira, a microrregião de Porto Seguro “reúne as melhores condições para sediar

empreendimentos produtores de celulose, a saber: características edafoclimáticas muito favoráveis ao cultivo do eucalipto" (OLIVEIRA, 2008, p. 90). No que concerne especificamente a Porto Seguro, o autor salienta, ainda, que 96% dos 40,40% dos investimentos realizados no ano de 2004 decorreram da implantação de um único projeto de indústria de celulose na região, o que evidencia o caráter sazonal e pontual do investimento (OLIVEIRA, 2008). Neste contexto, defende que a iniciativa privada investe no Estado da Bahia não em virtude da existência da política de concessão de incentivos fiscais pelo Estado, mas sim em virtude de outros condicionantes, como a oportunidade, a infra-estrutura pré-existente, a existência de mão-de-obra qualificada na região, recebendo, por conseguinte, o incentivo fiscal como um inaceitável bônus.

A conclusão no sentido de que os investimentos obtidos pelas microrregiões de Porto Seguro e Ilhéus-Itabuna, entre outras, não têm relação com a existência de uma política de redução de desigualdade via concessão de incentivos fiscais – mas, ao contrário, relação direta com características favoráveis destas microrregiões à instalação de determinados investimentos em dado momento de tempo – é referendada pela constatação de que o alto patamar de investimentos privados verificado em Ilhéus-Itabuna e em Porto Seguro nos anos de 2002 e 2004 não se manteve nos anos seguintes.

Em 2003, Ilhéus-Itabuna recebeu, apenas, 2,72%, dos investimentos direcionados às dez microrregiões em análise, ao passo que Porto Seguro recebeu, em 2005, apenas 0,17% dos investimentos, em contraposição aos 40,40% do ano anterior. Neste contexto, sustenta Adriano Souza de Oliveira (2008, p. 87-88) que “contrariando as diretrizes dos programas de atração de investimentos adotados no período estudado, os investimentos se dirigiam, em regra, para as microrregiões com os maiores valores de participação no PIB estadual e, conseqüentemente, com uma base industrial já instalada”.

De forma a analisar em que proporção a política de incentivos fiscais provocou ou não movimentos de desconcentração espacial no território da Bahia, o autor calculou o coeficiente de redistribuição de diversos setores da economia baiana nos períodos de 1996 a 2001 e de 2001 a 2006. Segundo argumenta, o coeficiente de redistribuição

relaciona a distribuição percentual de emprego de um dado setor em dois períodos de tempo, com o objetivo de examinar se está prevalecendo para o setor algum padrão de concentração ou dispersão espacial ao longo do tempo. O seu valor oscila entre os limites de 0 e 1. Se o coeficiente for próximo de 0 entre os períodos de análise, não terão ocorrido mudanças significativas no padrão espacial de localização do setor. Por outro lado, se o coeficiente for próximo de 1 entre os dois períodos analisados, o setor terá passado por mudanças significativas no seu padrão espacial de localização (OLIVEIRA, 2008, p. 100-101).

Adotando o coeficiente de redistribuição como metodologia, o autor quantifica o valor a ele referente em relação a onze setores da atividade econômica da indústria de transformação baiana nos períodos de 1996 a 2001, de 2001 a 2006 e, por fim, no período global de 1996 a 2006, conforme tabela abaixo reproduzida:

TABELA 9

Coeficiente de redistribuição (setores selecionados)

SETOR	1996-2001	2001-2006	1996-2006
Ind. metalúrgica	0,06	0,17	0,19
Ind. mecânica	0,14	0,10	0,16
Ind. do mat. elet. e de comunicações	0,60	0,13	0,52
Ind. do material de transporte	0,34	0,98	0,98
Ind. da madeira e do mobiliário	0,17	0,16	0,26
Ind. do papel, editorial e gráfica	0,12	0,05	0,15
Ind. da borracha, fumo, couros, peles, similares, ind. diversas	0,24	0,26	0,25
Ind. Química	0,07	0,06	0,12
Indústria têxtil	0,29	0,09	0,34
Indústria de calçados	0,73	0,34	0,58
Indústria de alimentos e bebidas	0,14	0,10	0,15

Fonte: RAIS/MTE. Tabela elaborada por Adriano Souza de Oliveira (2008)

Os valores encontrados evidenciam que no período de 1996 a 2006 apenas três segmentos industriais – o setor de calçados (coeficiente de 0,58), material

elétrico (coeficiente de 0,52) e material de transportes (coeficiente de 0,98) - sofreram alterações substanciais nos seus padrões de alocação no território baiano, ao passo que todas as outras oito atividades não apresentaram qualquer variação relevante, uma vez que apresentam coeficientes de redistribuição sempre inferiores a 0,50 (OLIVEIRA, 2008).

Quando se analisam os períodos específicos de 1996 a 2001 e de 2001 a 2006, verifica-se que o setor de calçados, embora tenha sofrido forte alteração de sua localização espacial no período de 1996 a 2001 (índice de 0,73), já não apresenta mais capacidade significativa de mudança espacial no período de 2001 a 2006, quando seu coeficiente cai para 0,34. Com a mesma realidade se depara o setor de indústria de material elétrico e de comunicação, que apresentava coeficiente de redistribuição de 0,60 no período de 1996 a 2001, reduzido para 0,13 no período de 2001 a 2006.

Por fim, restringindo-se a análise apenas ao período de 1996 a 2001, verifica-se claramente que dos onze setores da indústria de transformação analisados, oito – à exceção dos setores de transporte, calçados e material elétrico ou de comunicações –, apresentam coeficientes de redistribuição abaixo da casa dos 0,30, o que significa, nos termos do modelo teórico adotado pelo autor, pouca capacidade de provocarem mudança espacial significativa na alocação dos investimentos dos agentes econômicos. No período de 2001 a 2006, por sua vez, esta realidade se mantém, com a comprovação de que dos onze setores da indústria de transformação analisados, nove – à exceção do setor de transporte e do de calçados – apresentam coeficientes de redistribuição abaixo da casa dos 0,30.

Neste contexto, a política estatal de concessão de incentivos termina outorgando benefícios fiscais a empresas que continuam a se situar na área da região metropolitana do estado, que não promovem, assim, a interiorização dinâmica da economia e que, portanto, “não necessitam ou justificam uma política estadual de concessão de incentivos” (BERCOVICI, 2003, p. 186).

Diante de todos os dados apresentados, Adriano Oliveira conclui que

os resultados sugerem que os investimentos nos setores que mais se destacaram poderiam estar relacionados mais a outros condicionantes do que ao poder indutor da política industrial do Estado, quais sejam: vocações regionais, como no caso da produção de celulose; conveniência, oportunidade e

disponibilidade de mão-de-obra de baixo custo, no caso da indústria calçadista; economias de aglomeração, infra-estrutura e base industrial pré-existente, como no caso dos investimentos do setor químico na região metropolitana de Salvador; e condicionantes macroeconômicos e adequação empresarial como no caso da indústria automobilística. Dessa forma, a hipótese principal deste trabalho dissertativo foi negada na medida em que se considerou que a política industrial, baseada na concessão de incentivos fiscais, teria sido um fator determinante na atração de novos investimentos para a Bahia e de grande influência no processo de desconcentração e diversificação industrial no Estado. Além das conclusões objetivas que se pôde extrair, foi possível inferir que, apesar da agressiva utilização dos incentivos fiscais, a política industrial então adotada estava, em sua maioria, atrelada ao aproveitamento de oportunidades e não a um processo estruturado de planejamento que redundasse em uma seleção mais criteriosa dos investimentos a serem atraídos. Diante do exposto, é sensato concordar com Cerqueira (2007) que afirma que “essa diversidade de programas está associada à tendência de adaptar os incentivos ao padrão de organização setorial ou às necessidades de uma empresa. Isto é, não existe um programa geral pensado a partir das necessidades de desenvolvimento do estado, ao contrário, os projetos se aderem às necessidades daqueles que demonstram intenção de instalar sua produção na Bahia (...) A adaptação dos programas às necessidades setoriais ou empresariais acaba dando à atuação do Estado um caráter meramente formal no sentido de um planejamento que resulte na solução das fragilidades econômicas locais. Não são os governos que escolhem os investimentos a partir da lógica do desenvolvimento regional, mas as empresas que escolhem onde vão se instalar e, ainda assim, conseguem obter benefícios fiscais e creditícios” (OLIVEIRA, 2008, p.116).

Em síntese, constata-se, a partir do estudo empírico mencionado, que: 1) a política de concessão de incentivos fiscais não é um fator determinante na atração de novos investimentos privados para o Estado da Bahia, os quais, em regra, condicionam a alocação de seus investimentos à verificação da existência de outros fatores, tais como infra-estrutura e mão-de-obra adequada; 2) o programa de concessão de incentivos fiscais no Estado da Bahia encontra-se desvinculado de qualquer planejamento estatal, adaptando-se às exigências formuladas pelos agentes econômicos que, a despeito de investirem nas áreas do Estado que mais lhes beneficiam em termos de infra-estrutura, mão-de-obra acessível e oportunidade de crescimento, ainda usufruem dos benefícios fiscais constantemente outorgados pelo Estado.

Coadunando-se com a primeira conclusão acima exposta, Daniela Franco Cerqueira (2007, p. 148, grifo nosso), citando Brandão (2003), assevera, em estudo que também se refere à concessão de incentivos fiscais pelo Estado da Bahia, que

os novos padrões técnicos de localização favorecem as regiões com melhor infra-estrutura, centros de pesquisa e universidades, resultando na instalação “das plantas de maior conteúdo tecnológico e complexidade (máquinas-ferramentas, automação industrial, telecomunicações, informática, eletrônica, fármacos, biotecnologias, etc.) na região mais desenvolvida do País”. Entretanto, como a globalização não significa apenas excelência tecnológica, mas, também, a exploração da mão-de-obra e o uso irracional dos recursos ambientais como parte das estratégias de reestruturação, as empresas aproveitam essa “potencialidade” do nordeste e da Bahia em seus projetos de expansão, instalando no estado os processos mais intensivos em mão-de-obra como o segmento de calçados ou a produção de bens de menor valor agregado e dependente de fatores naturais como a produção de celulose. No caso dos bens de maior conteúdo tecnológico, importam grande parte dos componentes que utilizam como no caso do setor automotivo. Essa configuração produtiva ocorre porque prevalece a lógica das transnacionais e do setor privado nacional que tendem a aprofundar os aspectos estruturais de uma determinada região ou estado, tornando evidente, como nos referimos anteriormente, que as empresas não se dedicam a investir ou desenvolver regiões de vazios econômicos, elas se instalam onde já existe uma estrutura capaz de ser aproveitada em seus respectivos processos de acumulação. Ou seja, é sobre a base da divisão espacial da produção no estado da Bahia e da espacialização dentro do Brasil que o mercado vai agir, aprofundando as características da economia baiana.

Os estudos empíricos comprovam, assim, as objeções formuladas por Sérgio Guimarães Ferreira (2000), no sentido de que a concessão de incentivos fiscais pelos Estados-membros provoca: a) efeito negativo nas finanças públicas, na medida em que, com o passar do tempo, os incentivos perdem seu poder de estímulo e transformam-se em mera renúncia de arrecadação tributária; b) distorções negativas na eficiência alocativa dos investidores privados; c) pouco efeito redistributivo, na medida em que

a generalização do conflito, em um processo de corrida ao fundo do poço, (...) faz com que as decisões de localização das empresas voltem-se para a qualidade do gasto público em infra-estrutura e na qualidade do capital humano, e não para benefícios fiscais temporários. Nesta hipótese plausível, Estados

ricos têm clara vantagem sobre Estados pobres (FERREIRA, 2000, p. 03).

Em verdade, verifica-se, conforme salienta George Emílio Bastos Gonçalves (2006, p. 182) que

Segundo a lógica exclusiva de mercado – o capital – na questão do caráter '*vencedor*' ou '*perdedor*' como atrativo de investimentos, é possível enumerar as condições que habilitam uma região '*vencedora*'. Em geral, para alguns autores, essas condições se referem à infra-estrutura pesada (energia, transportes, comunicação, saneamento) e à infra-estrutura leve (serviços especializados, ambiente produtivo), dotadas de recursos humanos qualificados com ambiente de pesquisa e desenvolvimento (P & D), autoridade política autônoma e clima social favorável com cultura associativa (desenvolvimento sociopolítico). Essas tendências de dinâmicas regionais definidas de forma crescente pelo mercado global, centradas nos focos de competitividade e de produtividade, são óbvias. Então, indaga Araújo, quem cuida daquilo que não é competitivo? Quem comanda a reestruturação? Quem pensa em objetivos gerais e estratégicos?

A partir da década de 90 e até o início, ainda incipiente da retomada do papel de planejamento estatal, em meados de 2005, a contínua concessão de incentivos fiscais no Brasil veio se efetivando sem que o Estado, aqui concebido em sentido lato – principal responsável pela concretização do objetivo de redução de desigualdades regionais – se preocupasse em cuidar daquilo que não é competitivo, das áreas denominadas por Tânia Bacelar (2000) de “zonas de estagnação”.

3.5 A concessão de incentivos financeiros-fiscais oriundos do manejo da despesa: os fundos de financiamento/investimento e sua não-destinação aos Estados e municípios menos desenvolvidos das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Em tópicos anteriores, defendeu-se que a interpretação conjunta dos artigos 151, I, c/c art. 174, §1º, ambos da CF/88, impõe à União o dever de coordenar uma Política Nacional de desenvolvimento que contemple o problema das desigualdades regionais em cooperação com políticas regionais efetivadas pelos Estados-membros e municípios.

Analisada, no tópico anterior, a inefetividade da utilização de incentivos fiscais que decorrem do manejo da receita tributária por Estados-membros em sistemática de guerra fiscal no combate ao problema da desigualdade regional, passa-se, neste momento, em sintonia com o amplo conceito de incentivo fiscal adotado no capítulo dois deste trabalho, a exteriorizar estudos empíricos que demonstram que a concessão de incentivos fiscais que decorrem do manejo da despesa pública pela União não tem se direcionado para as regiões menos desenvolvidas do país. Evidencia-se, assim, a inefetividade dos denominados incentivos financeiros-fiscais, consubstanciados nos Fundos Constitucionais de Financiamento e Investimento: o FCO, FNE, FNO, FINAM e FINOR, cujas características essenciais já foram enumeradas ao longo do capítulo dois.

Procura-se evidenciar que também estes incentivos fiscais (ou financeiros-fiscais, nos termos das críticas mencionadas no capítulo segundo) não têm atingido seu objetivo de funcionar como instrumentos efetivos de redução de desigualdades, porquanto outorgados sem que haja, por parte da União, o cumprimento de seu dever constitucional de conduzir uma Política Nacional de Desenvolvimento no âmbito da qual se assegure que estes benefícios cumprirão o objetivo de alterar a realidade da desigualdade no país, tal como já defendido no início deste capítulo.

Serão analisadas neste tópico as conclusões obtidas pelos estudos a seguir enumerados: 1) Texto para discussão nº 1.206 do IPEA, denominado “Uma análise dos fundos constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)”, de autoria de Mansueto Facundo Almeida, Alexandre Manoel Angelo da Silva e Guilherme Mendes Resende; 2) “Desigualdade Regional e os fundos constitucionais de financiamento no Brasil”, de autoria de Hélder Carlos de Oliveira, trabalho apresentado no Programa de Pós-graduação do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, em 2005.

O texto para discussão nº 1.206 do IPEA tem por objetivo, segundo seus autores,

descrever os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do

Centro-Oeste (FCO) – por município, investigando se a alocação dos recursos desses fundos se concentra naqueles municípios que já são mais dinâmicos e se há concentração de empréstimos para grupos de municípios (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006, p. 07)

Ao longo de seu trabalho, os autores utilizam os dados fornecidos pelos relatórios anuais dos três fundos constitucionais de financiamento divulgados pelo Ministério da Integração Nacional, dados econômicos e sociais dos Censos de 1991 e 2000 do IBGE e, ainda, a base de dados de empréstimo por município, repassada ao IPEA pelos três bancos responsáveis pela gerência destes fundos – o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006).

Inicialmente, o estudo analisa os dados referentes ao Fundo Constitucional do Nordeste – FNE -, que apresentava, em 2006, área de atuação sobre 1.952 municípios na Região Nordeste, Norte de Minas Gerais e Espírito Santo. Para tanto, o Texto para discussão nº 1.206 do IPEA analisa as liberações de recursos efetuadas pelo Fundo Constitucional, procurando verificar se existe uma relação positiva ou negativa entre o saldo dos empréstimos per capita concedidos pelo Fundo e o PIB per capita dos Estados por ele abrangidos.

Com efeito, se restar demonstrado que a relação entre o saldo dos empréstimos e o PIB per capita dos Estados é positiva, ou seja, que o aumento do PIB per capita do Estado provoca um maior recebimento de empréstimos do FNE, isto significará que os Estados mais ricos têm recebidos maior percentual dos recursos do fundo, o que permitirá concluir, por conseguinte, que o FNE “responde puramente à demanda das empresas” (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006, p. 12).

Por outro lado, se o objetivo do fundo for, de fato, promover redução de desigualdade regional, a relação entre estes dois parâmetros deverá ser necessariamente negativa, ou seja, eventuais aumentos no PIB per capita dos Estados abrangidos pelo fundo devem provocar, ao contrário, uma diminuição no saldo do empréstimo per capita que este Estado obtém perante o FNE (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006).

Com base na tabela abaixo reproduzida, os autores do estudo sustentam inexistir, a princípio, esta relação. Acaso se excluam os Estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Piauí, torna-se possível, por outro lado, surpreendentemente, verificar a

existência de um padrão de relação positiva entre o saldo dos empréstimos per capita do Fundo e o aumento do PIB per capita dos Estados por ele abrangidos.

TABELA 10

Saldo FNE e PIB *per capita* dos estados da área de atuação do FN

Estados	Saldo FNE 2004	População em 2000	Saldo FNE <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i> 2002
(em R\$ de 2000)				
Alagoas	903.112.000	2.822.621	320	2.544,00
Bahia	3.494.267.000	13.070.250	267	3.911,00
Ceará	2.405.165.000	7.430.661	324	2.643,00
Maranhão	1.050.725.000	5.651.475	186	1.647,00
Paraíba	782.672.000	3.443.825	227	2.798,00
Pernambuco	2.278.216.000	7.918.344	288	3.787,00
Piauí	1.115.712.000	2.843.278	392	1.785,00
Rio G. do Norte	701.623.000	2.776.782	253	3.412,00
Sergipe	654.718.000	1.784.475	367	4.294,00
Espírito Santo	94.456.000	736.427	128	6.447,00
Minas Gerais	968.624.000	2.417.239	401	5.724,00
Total	14.449.290.000	50.895.377	284	

Fonte: Brasil (vários anos a, b e c) e IBGE (2000).

Obs.: Os dados de população para Minas Gerais e Espírito Santo se referem apenas à população daqueles municípios da área de atuação do FNE. Tabela elaborada por Mansueto Facundo Almeida, Alexandre Manoel Angelo da Silva e Guilherme Mendes Resende (2006).

Constata-se, assim, que os Estados com maior PIB per capita na região Nordeste têm recebido, ao longo dos últimos anos, uma maior fatia dos recursos do FNE que os Estados menos desenvolvidos da região. No mesmo sentido, constata-se

inexistir relação alguma entre o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – dos Estados analisados e o saldo dos empréstimos per capita do FNE. Neste contexto, não se pode afirmar que Estados com menor IDH têm recebido mais recursos do Fundo que aqueles que apresentam menor IDH. “Novamente não foi encontrada nenhuma relação clara entre essas duas variáveis, o que indica que as liberações do FNE não se direcionam prioritariamente para os estados mais pobres” (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006, p. 13).

A partir dos dados acima mencionados, os autores do estudo do IPEA afirmam que

na verdade, quando se excluem além dos dois estados do Sudeste, o Estado do Piauí, a relação entre PIB *per capita* e saldo do FNE *per capita* se torna positiva, sinalizando que os empréstimos *per capita* do FNE foram maiores naqueles estados que já possuíam um maior PIB *per capita*. Essa relação positiva pode ser claramente identificada (...).Em resumo, as liberações do FNE por estado não mostram nenhuma relação clara seja com o PIB *per capita*, seja com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Isso significa, em outras palavras, que as liberações do fundo devem ser fortemente influenciadas pela demanda, e não apenas pelo objetivo principal do fundo, que é a redução das desigualdades regionais. Apenas dois estados apresentam claramente uma relação inversa entre riqueza (mensurada pelo PIB *per capita* ou IDH) e saldo de empréstimos: Espírito Santo e Piauí, respectivamente, o estado mais rico e o segundo mais pobre da área do FNE (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006, p. 13).

Com efeito, a partir da análise da tabela já reproduzida, chega-se a constatações interessantes. O Estado de Minas Gerais, por exemplo, que apresenta o segundo maior PIB per capita entre os onze estados analisados, ficando atrás apenas do Espírito Santo, é contemplado com o maior saldo per capita de recebimento de recursos do Fundo, no montante de R\$ 401,00. O Estado de Sergipe, que é o terceiro Estado com maior PIB per capita, é também o terceiro estado em saldo per capita de recebimento, no patamar de R\$ 367,00. A Paraíba – sétimo estado em PIB per capita, atrás de Espírito Santo, Minas Gerais, Sergipe, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Norte – recebe, no entanto, menos recursos do FNE que aqueles Estados que apresentam um PIB per capita superior ao seu. Enquanto o saldo per capita da Paraíba é R\$ 227, os de

Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Norte, todos com maior PIB que o da Paraíba, são de R\$ 288, 267 e 253, respectivamente. O mesmo ocorre com o Maranhão que, tendo o menor PIB entre todos os Estados analisados, é apenas o 9º Estado em recebimento de recursos do Fundo, com saldo per capita de apenas R\$ 186. As exceções são os Estados do Ceará, Alagoas e Piauí que, sendo os 8º, 9º e 10º em PIB, se colocam em 4º, 5º e 2º, respectivamente, em saldos de recebimento. Em regra, no entanto, evidencia-se inexistir uma relação negativa entre os parâmetros utilizados. Assim, ao contrário do que deveria ocorrer, os Estados com menor PIB não recebem necessariamente mais recursos do FNE que aqueles que apresentam PIB superior.

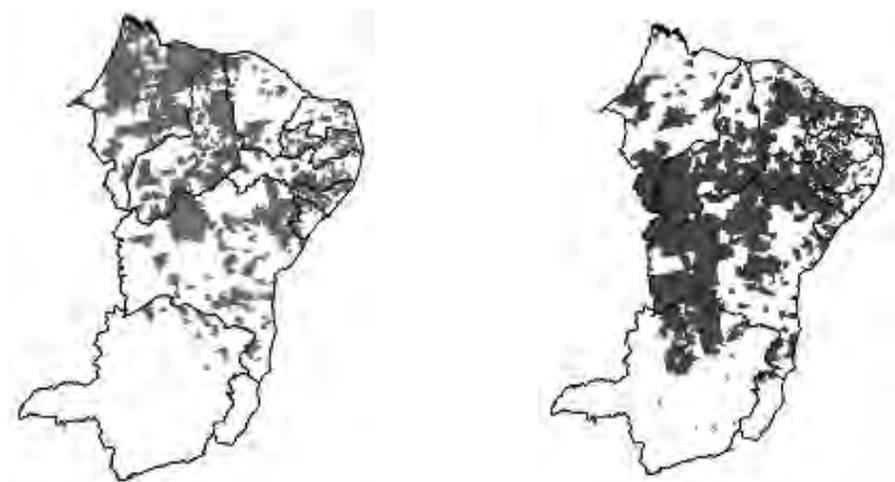
A conclusão apresentada pelos autores no sentido da existência de uma questionável relação positiva entre o PIB per capita e o saldo de empréstimos per capita apresenta um problema por eles próprios reconhecido, consubstanciado no fato de terem sido utilizados para fins de análise dados empíricos referentes aos Estados que compõem o FNE, e não dados relacionados aos municípios inseridos em sua área de abrangência. Assim, poder-se-ia argumentar, por exemplo, que, a despeito de Minas Gerais ser, em geral, um Estado considerado rico, com o segundo maior PIB per capita, não se está a considerar que os seus municípios situados na área de atuação do FNE apresentam PIB per capita bem inferior à média do Estado, o que justificaria a constatação de que Minas Gerais é o maior recebedor per capita de valores do Fundo, na medida em que estes valores estariam sendo direcionados a estes municípios (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006).

De forma a refutar este tipo de argumento, os autores constroem duas figuras, abaixo reproduzidas, que apresentam, respectivamente, os municípios situados na área de atuação do FNE com menor índice de desenvolvimento humano municipal – IDH-M - (no caso, inferior a 0,6), bem como os municípios com maior saldo per capita de recebimento de valores do fundo, no caso, os municípios com recebimento per capita superior a R\$ 300,00. O objetivo é simples: se os recursos do fundo estiverem sendo prioritariamente vertidos aos municípios com menor grau de desenvolvimento, as figuras um e dois devem, necessariamente, se equiparar, de modo a evidenciar que os municípios com menor IDH-M são exatamente aqueles que recebem proporcionalmente, de forma per capita, a maior fatia dos recursos do FNE. (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006).

FIGURA 2

Municípios de menor IDH-M (IDH-M < 0,6)

Municípios com saldo per capita do FNE > R\$ 300



No entanto, segundo Mansueto Facundo Almeida, Alexandre Manoel Angelo da Silva e Guilherme Mendes Resende (2006, p. 14),

dos 761 municípios na área de atuação do FNE com IDH-M inferior a 0,6, apenas 262 (34%) estão entre aqueles que receberam mais de R\$ 300,00 *per capita* de empréstimo do FNE até dezembro de 2004. Ou seja, historicamente, os empréstimos do FNE não foram alocados para aqueles municípios de menor IDH-M, o que sugere que as liberações de recursos do FNE devem responder à demanda por financiamento naqueles municípios em que existe algum dinamismo econômico. Na figura 2, isso é particularmente fácil de ser observado na parte oeste da Região Nordeste, onde predominam as plantações de soja. Dado que a maior parcela dos recursos dos fundos é alocada para municípios que não são aqueles de menor IDH-M, é possível que exista o paradoxo de que os recursos do FNE estejam contribuindo para o aumento do dinamismo econômico da Região Nordeste, norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, ao mesmo tempo em que contribui para o crescimento das desigualdades intra-regionais. Essa é justamente a crítica que se fazia à forma tradicional de caracterizar o problema regional como um problema macrorregional, pois, no Nordeste, existem sub-regiões com algum dinamismo econômico e com capacidade de atrair investimentos produtivos, enquanto outros

espaços geográficos dessa região carecem de um dinamismo econômico capaz de atrair investimentos privados.

De forma a complementar as informações acima mencionadas, os autores evidenciam, ainda, que, em dezembro de 2004, dos municípios que apresentam o maior saldo per capita de recebimento de valores do FNE, apenas 3% recebem acima de R\$ 1.500,00. No entanto, destes 3%, percentual que representa em torno de 58 municípios, o maior número de municípios apresenta IDH-M superior a 0,591, de modo que os maiores saldos de recebimento per capita dos valores do fundo são direcionados para municípios com alto índice de desenvolvimento humano municipal, em total descompasso com o objetivo do Fundo Constitucional (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006).

Neste contexto, pode-se afirmar que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento são procurados por empresas prósperas, em regiões de índice de desenvolvimento humano elevado. Com efeito, asseveram os autores que “isso sugere, conforme alertou-se anteriormente, que os empréstimos do FNE respondem mais à demanda daquelas áreas mais desenvolvidas que ao objetivo de redução das desigualdades intra-regionais” (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006, p. 15).

As conclusões obtidas em relação ao FNE repetem-se quando se analisa o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – o FNO – que possui como área de atuação os estados da Região Norte – Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins.

Tratando do FNO, Facundo Almeida, Alexandre Manoel Angelo da Silva e Guilherme Mendes Resende (2006, p. 24) argumentam, com base no gráfico abaixo reproduzido, que

quando se coloca em um gráfico a relação entre o PIB *per capita* de 1990 com o saldo dos empréstimos do FNO em 2004 para identificar se houve uma liberação *per capita* maior ao longo dos anos 1990 para aqueles estados que eram mais pobres no início da década, essa relação não se confirma. Conforme se pode observar (...), o Estado do Acre – que tinha um PIB *per capita* apenas superior ao de Tocantins em 1990 – recebeu ao longo dos anos 1990 menos recursos do FNO (*per capita*) que o Pará, Rondônia e Roraima. Assim, da mesma forma que o FNE, quando se observa a distribuição dos recursos dos empréstimos intra-regional, o FNO parece sofrer do mesmo problema do FNE: pode estar contribuindo para a redução das desigualdades

regionais à custa do aumento das desigualdades intra-regionais. Em resumo, da mesma forma que o FNE, as liberações do FNO por estado não guardam nenhuma relação clara, seja com o PIB *per capita*, seja com o IDH. Isso significa, em outras palavras, que as liberações desse fundo devem ser fortemente influenciadas pela demanda, e não apenas pelo objetivo principal desse fundo, que é a redução das desigualdades regionais. Apenas o estado mais pobre da Região Norte, Tocantins, apresenta claramente uma relação inversa entre riqueza (mensurada pelo PIB *per capita* ou IDH) e saldo de empréstimos. No entanto, o saldo maior dos empréstimos do FNO para esse estado pode ser resultado do *boom* do setor de *agribusiness*, representado pela expansão das plantações de soja.

GRÁFICO 7

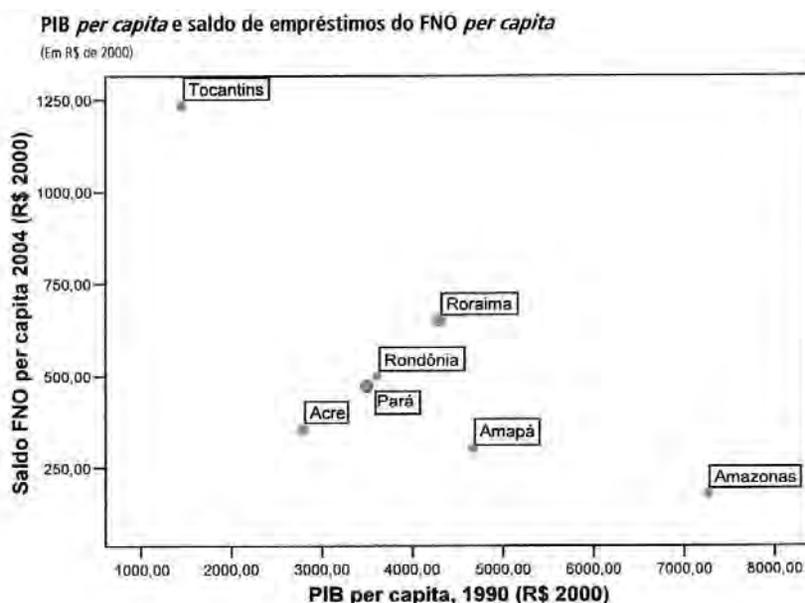


Gráfico elaborado por Mansueto Facundo Almeida, Alexandre Manoel Angelo da Silva e Guilherme Mendes Resende (2006).

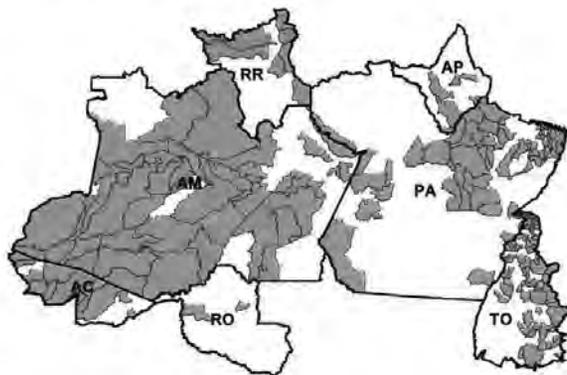
A inexistência de relação direta entre os recursos liberados e as áreas menos desenvolvidas do país também é constatada quando se compara os índices de desenvolvimento humano dos municípios que compõem a área de atuação do FCO com

os saldos per capita de recebimento de valores do Fundo. Neste momento, verifica-se, segundo os autores, com base nas figuras abaixo apresentadas, (2006, p. 25) que

principalmente para os Estados do Amazonas e do Pará, as áreas com maior saldo de empréstimo do FNO não coincidem com aquelas áreas de menor IDH-M. Na verdade, dos 199 municípios na área de atuação do FNO com IDH-M inferior a 0,633, apenas 65 desses municípios (33%) estão também entre aqueles que receberam mais de R\$ 486,00 *per capita* de empréstimo do FNO até dezembro de 2004. Ou seja, historicamente, a maior parte dos empréstimos do FNO não foi alocada para aqueles municípios de menor IDH-M, o que sugere que as liberações de recursos devem responder à demanda por financiamento naqueles municípios em que há dinamismo econômico. Isso é particularmente fácil de ser observado nas figuras para os estados do Pará, do Amazonas e de Roraima. Esse é exatamente o mesmo resultado que foi encontrado para as liberações de recursos do FNE.

FIGURA 3

Municípios com IDH-M (2000) inferior a 0,663 – 199 municípios



As mesmas objeções são realizadas pelos autores, por fim, em relação ao último dos Fundos – o Fundo de Financiamento do Centro-Oeste – na medida em que constatam que

as áreas com maior saldo de empréstimo do FCO não coincidem com aquelas áreas de menor IDH-M. Essa diferença fica mais clara para o Estado de Goiás, que tem sua área mais pobre no nordeste do estado, enquanto os municípios com maior saldo de empréstimos *per capita* se agrupam nas regiões sul e oeste do estado. Na verdade, dos 134 municípios na área de atuação do FCO com IDH-M inferior a 0,627, apenas 29 desses municípios (22%) estão também entre aqueles que receberam mais de R\$

1.266,00 *per capita* de empréstimo do FCO até dezembro de 2004. Isso significa que a maior parte dos empréstimos do FCO não foi alocada para aqueles municípios que tinha menor IDH-M, em 1991, o que sugere que as liberações de recursos desse fundo, como nos demais, respondem à demanda por financiamento naqueles municípios onde já há dinamismo econômico.

Diante de todos os dados apresentados, os autores concluem que

a) os recursos dos fundos constitucionais de financiamento não se direcionam prioritariamente para os municípios de menor IDH-M ou de menor renda *per capita*; isso indica que os empréstimos dos fundos constitucionais parecem responder à demanda daqueles municípios que já possuem algum dinamismo econômico; b) quando foram cruzados os municípios de maior saldo *per capita* com aqueles de menor IDH-M, constatou-se que apenas 34% dos municípios na área de atuação do FNO e FNE obedecem a esse critério e, no caso do FCO, apenas 22% dos municípios de menor IDH-M estão também entre aqueles de maior saldo *per capita*; na medida em que o objetivo constitucional desses fundos é reduzir as desigualdades regionais, esse objetivo pode estar sendo alcançado pelo direcionamento dos empréstimos para aquelas áreas mais dinâmicas de cada região, o que pode estar contribuindo para a redução das desigualdades inter-regionais à custa do aumento das desigualdades intra-regional; c) não foi possível identificar uma relação clara entre o saldo dos empréstimos *per capita* e o nível de desenvolvimento dos estados (mesurado pelo IDH-M ou PIB *per capita*); no caso do FNE, por exemplo, os dois estados com maior saldo de empréstimo *per capita* são Piauí e Minas Gerais, enquanto um dos estados mais pobres da região, Alagoas, está entre aqueles de menor saldo *per capita*. O mesmo acontece com o FNO, no qual o estado do Acre, que é um dos estados mais pobres da região, tem um dos menores saldos de empréstimo *per capita*; d) é importante destacar que o critério de alocação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento apenas baseado no porte das empresas não tem sido suficiente para que os recursos sejam aplicados naquelas áreas menos desenvolvidas; e) embora haja, claramente, uma prioridade nos empréstimos a micros e pequenos produtores rurais, micros e pequenas empresas industriais, o crédito acaba sendo direcionado para os municípios mais desenvolvidos; dessa forma, os fundos constitucionais de financiamento terminam por reforçar a tendência de concentração dos investimentos privados nas áreas mais dinâmicas de cada região (ALMEIDA; DA SILVA; RESENDE, 2006, p. 38-39).

Em sintonia com o acima exposto, Hélder Carlos de Oliveira desenvolveu, em 2005, trabalho apresentado no âmbito do CEDEPLAR – Centro de

Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – que tinha por objetivo “analisar a evidência empírica disponível sobre o impacto dos Fundos Constitucionais de Financiamento na redução da desigualdade regional no Brasil” (2005, p. 96), a partir de sua influência no aumento da renda per capita e PIB per capita estadual. O autor assevera que (2005, p.96)

naturalmente, o impacto dos desembolsos dos Fundos não se resume no crescimento da renda *per capita*, indicador utilizado neste trabalho. Indicadores sócio-econômicos como distribuição de renda, pobreza, desenvolvimento humano e outros podem ter sido mais afetados do que a renda *per capita*. Entretanto, é pouco provável que uma melhora significativa destes indicadores, devido ao impacto dos Fundos, não se refletisse na renda *per capita* ou PIB *per capita* estadual e, portanto, no diferencial do crescimento municipal no longo prazo.

De forma a efetivar sua pesquisa, o pesquisador analisa economicamente a influência dos valores vertidos pelos Fundos Constitucionais de Financiamento para o diferencial da taxa de crescimento do produto per capita dos Estados situados em suas áreas de atuação no período de 1991 a 2000. De modo a concretizar seu objetivo, adota, para fins de aferição do grau de desenvolvimento econômico, variáveis pré-selecionadas (*proxy's*), consubstanciadas em medidas socioeconômicas e demográficas usualmente utilizadas na análise do crescimento, tais como a taxa de mortalidade infantil, taxa de emigração e domicílios com abastecimento adequado de água (adotado, no caso, como *proxy* para infra-estrutura). Verifica, então, se houve relação positiva ou negativa entre a melhora destas variáveis e o crescimento econômico que se espera obter nas regiões nas quais os Fundos Constitucionais atuam. Neste contexto, ao efetuar sua pesquisa, o autor conclui que

a relação entre o diferencial da taxa de crescimento do PIB *per capita* e os Fundos Constitucionais de Financiamento (VC), apesar de positiva não se apresentou significativa. Esse resultado sugere que os Fundos, como opção de política de desenvolvimento regional, não estão proporcionando ganhos, em termos de crescimento do PIB *per capita*, aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Porém é importante salientar que esse resultado não capta alterações que podem ocorrer no nível de bem estar social, empregos dentre outras variáveis que, nesse trabalho não foram analisadas. (...) Variável que apresentou relação positiva e significativa com o diferencial entre taxa de crescimento do

PIB per capita foi domicílios com abastecimento adequado de água (*proxy* para infra-estrutura). Esse resultado nos mostra uma relação direta entre estados que possuem melhor infra-estrutura e crescimento econômico, confirmando a idéia apresentada por Murphy et al. (1989), onde o investimento em infra-estrutura é um importante componente para promover o “*big push*” e, portanto, necessário para gerar o processo de crescimento econômico dos estados menos desenvolvidos. Daí, a importância dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento estarem voltados, também, para o desenvolvimento de uma infraestrutura adequada de forma a criar condições para o “*big push*” e, então, promover o crescimento econômico das regiões periféricas onde estão inseridos os fundos (OLIVEIRA, 2005, p. 81-82).

Procurando debater a efetividade dos fundos constitucionais, o trabalho desenvolvido por Hélder Carlos de Oliveira avaliou, ainda, a relação entre os Fundos de Financiamento e o diferencial da taxa de crescimento da renda *per capita* dos municípios das regiões beneficiadas pelos recursos. No que concerne a esta questão, o autor assentou que

o desembolso dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e Centro-Oeste, não apresentou relação significativa com o crescimento econômico dos municípios onde estão inseridos. Nesse sentido, a política de desenvolvimento regional, utilizando os FCO e FNO, pode não ter sido um componente importante para impulsionar o crescimento dos municípios menos desenvolvidos das regiões Norte e Centro-Oeste. Assim, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e Centro-Oeste, como política de desenvolvimento regional, podem não estar incentivando a criação de *spillovers* de demanda, de forma a gerar um processo de crescimento econômico dos municípios menos desenvolvidos. Diante do reduzido estoque de riqueza das regiões menos desenvolvidas, de uma população pobre e um mercado imperfeito de crédito, reforçado, inclusive, pela desigualdade social, torna-se bastante difícil conseguir gerar *spillovers* de demanda a partir dos FCO e FNO. Portanto, faz-se necessário uma redefinição da regulamentação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e Centro-Oeste bem como, o planejamento regional, de maneira a criar uma diretriz de alocação setorial ou regional dos recursos e, então atingir os municípios mais pobres dessas regiões podendo, assim, gerar resultados eficientes. (...) Ambas as *proxies* de infra-estrutura, percentagem de domicílios com instalações elétricas e coleta de lixo, apresentaram relações positivas e significativas com o diferencial da taxa de crescimento da renda *per capita* entre os municípios e a média nacional. Esse resultado, semelhante ao encontrado para a *proxy* de infraestrutura na análise estadual,

sustenta a importância de uma boa infraestrutura no processo de crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas uma vez que, a infraestrutura adequada tende a proporcionar benefícios e, assim atrair novos investimentos à região. Novamente, indicam a necessidade dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento estarem voltados, também, para o desenvolvimento de uma infra-estrutura adequada aos estados beneficiados. Outra variável que apresentou uma relação significativa e positiva com o diferencial da taxa de crescimento dos municípios das regiões Norte e Centro-Oeste com a média nacional, foi a *proxy* para nível de capital humano. Esse resultado nos mostra que existe uma relação positiva entre o nível de escolaridade da população e crescimento econômico (OLIVEIRA, 2005, p. 94).

Constata-se, assim, que o estudo conduzido por Hélder Carlos de Oliveira ratifica o entendimento já defendido por Tânia Bacelar (2000) e Gilberto Bercovici (2003) no sentido de que qualquer política de combate à questão da desigualdade regional deve-se pautar, prioritariamente, na construção, nas regiões menos desenvolvidas, de uma infraestrutura mínima (acesso adequado, instalação, estradas, mão-de-obra qualificada) capaz de atrair investidores e permitir o regular desenvolvimento das atividades econômicas a serem instaladas. Com efeito, já se demonstrou, no tópico anterior, a importância de tal elemento como fator de decisão da alocação espacial dos investimentos privados.

Na parte que interessa à presente dissertação, as conclusões obtidas pelo estudo empírico de Hélder Carlos de Oliveira (2005) podem ser assim sintetizadas: a) “os Fundos Constitucionais são essencialmente direcionados pelo lado da demanda, isto é, são solicitados por agentes econômicos privados locais que atendem aos requisitos dos Fundos. Assim, é provável que, na área de abrangência dos Fundos, apenas os agentes privados de atividades mais desenvolvidas, nos municípios com melhor acesso à infra-estrutura bancária e de informação, se candidatem a esses recursos”; b) “não há do ponto de vista do planejamento regional, nenhuma diretriz de alocação setorial ou regional dos recursos. Portanto, estando os recursos dos Fundos direcionados apenas pelas forças de mercado, é pouco provável que atividades de setores ou áreas menos desenvolvidas sejam atendidas, em virtude da imperfeição dos mercados locais como mecanismo de alocação de recursos de investimento”; c) “o resultado é que o impacto dos Fundos tende a se concentrar nos municípios mais ricos da sua área de abrangência, com pouco impacto no restante do território. Diante da característica de concentração

desses recursos em poucos municípios das regiões beneficiárias, torna-se necessário uma política de planejamento regional dos Fundos Constitucionais de Financiamento de maneira a superar ou atenuar os problemas de falhas de coordenação que levam ao desenvolvimento desigual entre os estados brasileiros” (OLIVEIRA, 2005, p. 97-98).

Capítulo IV

A redução das desigualdades regionais: a necessidade de reconhecimento do dever constitucional de cooperação e a importância da atuação planejadora do Estado.

4.1 Introdução

No capítulo anterior, exteriorizou-se o entendimento de que a solução do problema da redução das desigualdades regionais não perpassa pela manutenção da ineficiente política de concessão de incentivos fiscais. Conforme demonstrado, a concessão de incentivos fiscais pelos entes políticos, especialmente os Estados-membros, é muito mais consequência da ineficiência do Estado em concretizar os mandamentos constitucionais – federalismo cooperativo e necessidade de planejamento estatal voltado ao desenvolvimento – que solução para o problema da redução das desigualdades.

Afastada a eficácia da utilização isolada do mecanismo da concessão de incentivos fiscais, discutem-se, ao longo deste capítulo, quais os caminhos a serem adotados pelo Estado brasileiro no enfrentamento do problema da redução da desigualdade regional. Defende-se que a solução do problema da redução das desigualdades regionais perpassa, necessariamente, pela desmistificação da aptidão da política de incentivos como instrumento de combate ao problema, de modo a que se possa promover o enfrentamento das reais razões que conduziram ao incremento de sua utilização especialmente pelos entes federados sub-nacionais ao longo da década de 90, notadamente a crise do federalismo cooperativo brasileiro e o não-cumprimento, por este mesmo Estado, de seu dever constitucional de planejar o desenvolvimento nacional e regional.

Não há como solucionar ou, ao menos, minimizar o problema da redução das desigualdades regionais sem que se reconheça que é necessário retomar a discussão acerca da importância da Teoria do Estado e que se analise, em consequência, qual o modelo de Estado que a CF/88 estabelece para o país. Só assim será possível estabelecer

como este Estado deve se pautar na busca pelo desenvolvimento e, neste contexto, como deve se relacionar com a iniciativa privada.

De modo a combater o problema da desigualdade regional, faz-se necessário, em um primeiro momento, que o federalismo adotado pela CF/88, assentado sobre o dever de cooperação entre os entes que compõem a estrutura federal, deixe de ser simplesmente uma previsão simbólica da Constituição e se efetive na prática. Não há como promover desenvolvimento regional no Brasil sem que os entes federados, especialmente os Estados-membros, reconheçam seu dever recíproco de atuar em conjunto com a União e com os municípios na busca pela concretização dos objetivos do Estado. Esta efetivação do dever constitucional de cooperação perpassa, necessariamente, pela extinção da sistemática da guerra fiscal, bem como pela adoção concomitante de instrumentos que assegurem aos Estados-membros e municípios uma maior autonomia financeira, capaz de desvinculá-los da necessidade de praticar a competição desagregadora como instrumento de sobrevivência.

Não há dúvidas de que uma análise aprofundada da necessária reestruturação do Federalismo cooperativo brasileiro demandaria a análise de ao menos três grandes blocos de questões que se exteriorizam na necessidade de que se promova uma readequação dos: 1) mecanismos de cooperação intergovernamental (equilíbrio vertical, cooperação horizontal entre estados, cooperação estados-municípios); 2) tributação de mercadorias e serviços (a questão da dualidade tributária, o problema da eficiência econômica da tributação, a questão das transações interestaduais no IVA estadual); 3) sistema de transferências intergovernamentais (PRADO, 2007).

A análise detalhada de todos os aspectos acima mencionados, no entanto, foge ao objeto deste trabalho. Esta dissertação não se propõe a analisar de forma pormenorizada quais os problemas da estrutura federativa brasileira e as soluções adequadas ou ao menos viáveis para resolvê-los.

Com efeito, o escopo deste trabalho é debater a inefetividade da atual utilização indiscriminada de incentivos fiscais como instrumentos de solução ou redução do problema da desigualdade regional no Brasil.

Tendo-se demonstrado no capítulo dois que a política de concessão de incentivos fiscais - especialmente na seara do ICMS pelos Estados-membros - não

minimiza as desigualdades regionais existentes no país, mas, ao contrário, as acentua, esta dissertação passa a analisar uma das matérias em discussão no Projeto de Reforma Tributária, qual seja a adoção do princípio do destino no ICMS em substituição ao atualmente adotado – o da origem mista – por entender que esta proposta se coloca como instrumento jurídico que permite por fim à guerra fiscal – compreendida nesta dissertação como fenômeno de acirramento de desigualdades regionais, e não solução para o problema da desigualdade. Ademais, a adoção do princípio do destino, ao propiciar a extinção da guerra fiscal, possibilita, por conseguinte, o desenvolvimento, no país, do caráter de cooperação que deve existir entre os entes federados como condição *sine qua non* à concretização do objetivo da redução das desigualdades.

O princípio da origem, adotado no Brasil, embora não em sua totalidade, a partir da CF/67, determina que a tributação pelo ICMS seja realizada no Estado de origem da circulação da mercadoria e/ou prestação do serviço, que deve, então, repassar ao Estado do destino das operações parte do valor arrecadado. Vigora, no país, o que se costuma denominar de princípio misto da origem, ante a necessidade de repasse de parte do valor do ICMS arrecadado para o Estado do destino das mercadorias e/ou serviços que circulam no âmbito das operações interestaduais.

A adoção do princípio da origem é condição essencial para que o governo local possa negociar com cada agente privado, dentro da sistemática da guerra fiscal, as condições e eventualmente a própria obrigatoriedade do recolhimento do imposto. De acordo com Nelson Leitão Paes e Marcelo Lettieri Siqueira (2008), a adoção do princípio misto (origem/destino) traz problemas para os Estados exportadores, sendo uma das principais causas da "guerra fiscal", além de tornar o ICMS um imposto sobre a produção, já que o consumidor repassa uma parte do imposto pago ao Estado onde o produto foi fabricado. Com efeito, quem produz mais arrecada mais.

Em substituição ao princípio misto da origem, propõe-se, no projeto da reforma tributária, a adoção do princípio do destino, nos termos do qual, “todos os produtos consumidos em determinado Estado, sejam produzidos nele ou não, devem gerar receitas para o Estado consumidor. Os bens nele produzidos, mas destinados à exportação ou a outros Estados não deverão ser por ele tributados” (PAES, SIQUEIRA, 2008, p. 712).

Em relatório relativo ao tema da Guerra Fiscal produzido no ano de 2002, a Fundação de Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo – a FUNDAP – defende a utilização do princípio do destino em substituição ao princípio da origem sob o fundamento de que

a adoção do princípio na tributação do ICMS implica perda expressiva para as finanças de São Paulo, entretanto, essa perda já está ocorrendo, em parte, pela Guerra Fiscal. Além disso, seria possível, numa reforma tributária, aprovar mecanismos de compensação dessas perdas e diluir no tempo a entrada em vigor dos efeitos da adoção do princípio do destino.

No entanto, a extinção da competição desagregadora em virtude do fim da guerra fiscal não solucionará, por si só, o problema da redução das desigualdades regionais se não houver, por parte do Estado, de forma concomitante, o cumprimento de seu dever constitucional de planejar a busca pelo desenvolvimento. Não basta, por óbvio, acabar com a guerra fiscal e com o cenário de competição que ela alimenta. Faz-se necessário, ainda, que a extinção da sistemática da guerra fiscal, inserida em um contexto de efetiva concretização do dever de cooperação que deve nortear as relações federativas, encontre-se inserida em um momento de retomada da atividade planejadora do Estado, com a pactuação, nos termos do artigo 174, §1º, da CF/88, de um Plano Nacional de Desenvolvimento a ser coordenado pela União em sintonia com Estados-membros e municípios.

Em detrimento da concessão de incentivos fiscais à iniciativa privada, demonstra-se, ao longo deste capítulo, a partir da experiência europeia, que este Plano de Desenvolvimento deve se assentar, prioritariamente, em políticas estatais de investimentos em infra-estrutura (física e humana) no âmbito de um cenário que privilegie, além das diferenças inter-regionais existentes no país, também as diferenças intra-regionais nele verificadas. Assim, “ao invés de reduzir a tributação ou fornecer crédito subsidiado para as empresas privadas, o dinheiro seria destinado aos Estados com arrecadação *per capita* mais baixa, que deveriam investir, necessariamente, em infra-estrutura básica e em educação e capacitação profissional” (PAES, SIQUEIRA, 2008, p. 714). O objetivo é, pois, “criar condições para que a escolha ótima da decisão de investir dos empresários recaia sobre a região menos desenvolvida, não por conta da redução de impostos ou pelo crédito subsidiado, mas pela existência de infra-estrutura adequada e mão-de-obra qualificada” (PAES, SIQUEIRA, 2008, p. 714).

Em relatório relativo ao tema da Guerra Fiscal produzido no ano de 2002, acima já mencionado, a Fundação de Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo – a FUNDAP – sustenta que

a Guerra Fiscal não impediu que novas plantas automotivas fossem instaladas em território paulista. As boas condições de infra-estrutura, o desenvolvimento científico e tecnológico, regiões com sindicatos menos aguerridos, mão-de-obra qualificada e proximidade com os principais centros de consumo, foram alguns dos fatores que fizeram com que grandes montadoras realizassem investimentos no Estado.

TABELA 11

Empresas do Setor Automotivo instaladas no Estado de São Paulo a partir de 1996

Empresa	Localização	Investimentos (US\$ milhões)	Produtos	Inauguração
General Motors	Mogi das Cruzes	145	Componentes	1999
Honda	Sumaré	100	Automóveis	1997
Land Rover	São Bernardo	-	Comerciais leves	1998
Toyota	Indaiatuba	150	Automóveis	1998
Volkswagen	São Carlos	270	Motores	1996

O relatório produzido pela FUNDAP evidencia a importante relação direta existente entre uma maior infra-estrutura física e humana e a inserção, no âmbito dos Estados-membros e municípios, de novas atividades produtivas capazes de alterar significativamente a realidade local.

A estas políticas estruturais – vinculadas aos aspectos de infra-estrutura social e econômica, treinamento em mão de obra, educação, pesquisa e tecnologia – somar-se-iam, de forma transitória, as políticas seletivas de incentivos fiscais tão somente na medida em que necessárias e enquanto necessárias à criação de janelas de oportunidade para a diversificação da base produtiva e atração de investimentos.

Tem-se, então, uma modificação no modelo de combate ao problema da desigualdade regional. A concessão de incentivos fiscais – atualmente defendida por alguns setores como solução para o problema da redução das desigualdades – passa a se inserir no marco mais amplo da política de desenvolvimento regional e nacional, constituindo-se somente um dos componentes de política seletiva a ser utilizada.

De forma a subsidiar a defesa do modelo que se propõe, analisa-se a experiência de combate ao problema da desigualdade regional no âmbito da União Européia a partir da adoção, naquela estrutura, de um Fundo de Desenvolvimento Regional desde o ano de 1975.

Discute-se quais as contribuições que esta experiência pode trazer para a questão da redução das desigualdades regionais no Brasil, bem como a viabilidade de instituição, no país, de um Fundo Regional de desenvolvimento nos moldes do Fundo Europeu. Este debate adquire especial relevância especialmente em função de expressa menção, no âmbito do Projeto de reforma tributária em votação no Congresso (PEC nº 233) à criação, no país, de um Fundo de Desenvolvimento Regional.

4.2 O dever constitucional de cooperação e a necessidade de extinção da guerra fiscal: a reforma tributária, a experiência européia e a adoção do princípio do destino no âmbito do ICMS.

De acordo com o artigo 155, §2º, VII e VIII, da CF/88, o Brasil adota, no âmbito do ICMS, uma sistemática de tributação mista na origem, com o repasse de percentual do valor cobrado a título de imposto para o Estado do destino. Eis os dispositivos constitucionais que fundamentam esta sistemática:

Art. 155, §2º, VII e VIII:

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

- a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;
- b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea "a" do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

Segundo a dicção constitucional, constata-se a possibilidade, no Brasil, de que a operação de circulação da mercadoria ou de prestação do serviço possa gerar três tipos diversos de situações.

Na primeira situação, tem-se uma operação interestadual que destina a outro Estado da Federação mercadoria ou serviço endereçado a um consumidor final que não seja considerado contribuinte do imposto. Neste cenário, em virtude da inexistência de uma relação entre contribuintes, a CF/88 estabelece competir unicamente ao Estado de origem da mercadoria e/ou serviço a cobrança do valor relativo ao ICMS, devendo fazê-lo a partir da aplicação de sua alíquota interna, em geral superior à alíquota interestadual. Neste contexto, se uma empresa A, situada em Santa Catarina, vende uma mercadoria a um consumidor final, não contribuinte de ICMS, residente em Pernambuco, caberá unicamente ao Estado de Santa Catarina tributar a operação de circulação, adotando, neste caso, a alíquota prevista em sua legislação estadual.

Situação diversa ocorre se a operação de circulação da mercadoria ou prestação do serviço se efetivar entre dois contribuintes do imposto. Neste cenário, ter-se-ão duas possibilidades. Pode-se conceber que, embora a operação se efetive entre dois contribuintes do imposto, no caso concreto, o destinatário da mercadoria e/ou serviço se apresenta como consumidor final. Nesta hipótese, de acordo com a CF/88, como não haverá posterior circulação de mercadoria e/ou serviço dentro do Estado de destino, tornar-se-ia impossível a este Estado obter ganhos em virtude da operação interestadual. De forma a garantir que ambos os Estados sejam beneficiados através da cobrança do ICMS, a Constituição determina que o Estado da origem realize a cobrança do imposto a partir da alíquota interestadual, ao passo em que o Estado do destino, em virtude da impossibilidade de aplicar sua alíquota interna, efetiva a cobrança através da diferença entre a alíquota interna (em geral superior) e a alíquota interestadual. Assim, se uma empresa A, situada no Paraná, vende uma mercadoria a um contribuinte do imposto, na condição de consumidor final, residente na Paraíba, caberá ao Paraná tributar a operação a partir da alíquota interestadual, em geral no percentual de 17%, ao passo que a Paraíba tributará a operação a partir da diferença entre a alíquota de 17% e sua alíquota estadual.

Por fim, se a operação se realiza entre dois contribuintes do imposto, em um cenário em que há posterior circulação da mercadoria dentro do Estado de destino, estabelece a CF/88 que caberá ao Estado de origem aplicar a alíquota interestadual. O Estado do destino, por sua vez, efetuará a cobrança de ICMS em relação à operação posterior de venda da mercadoria ou prestação do serviço dentro de seu território, mas, sendo o ICMS um imposto não-cumulativo³¹, deverá o Estado do destino da mercadoria aceitar como crédito o valor do ICMS já suportado nas etapas anteriores do ciclo.

Ocorre que a sistemática brasileira, acima delineada, faz com que o ICMS perca sua característica de imposto sobre o consumo para se tornar juridicamente um imposto sobre a produção de mercadorias ou prestação de serviços. Tal como estabelecida na CF/88, a sistemática de tributação na origem propicia o acirramento da guerra fiscal, na medida em que “quem efetivamente arca com os subsídios concedidos à empresa são os Tesouros dos Estados onde os bens são consumidos, e não o Tesouro do Estado concedente do benefício fiscal” (HIRAE, 2006, p. 16)³².

Segundo Ângela Hirae (2006, p. 17)

Como essa alíquota interestadual pode afetar o orçamento do Estado destinatário da mercadoria, criou-se a LC 24/755 que prevê a ineficácia do ato concessivo do benefício e do crédito a destinatário da mercadoria, quando em desacordo com seus preceitos. Esse crédito, como não representou carga tributária na origem, é um crédito “frio”, pois só representa ônus para o Estado destinatário. Recentemente o STF tem reiteradamente se manifestado pela inconstitucionalidade dos benefícios fiscais concedidos ao arrepio da LC 24/75. Diante disso, os Estados estão glosando os créditos referentes a entradas de mercadorias com incentivo fiscal de ICMS concedido à revelia do Confaz. Os Estados que agem ilegalmente fazem uma manobra jurídica,

³¹ Consiste (a não-cumulatividade) na compensação do valor do ICMS incidente em cada operação com o do incidente nas operações anteriores, independentemente de ser o sujeito ativo da obrigação tributária exurgente de cada uma dessas incidências o mesmo Estado ou outros. Portanto, a não-cumulatividade do ICMS pressupõe a existência de mais de uma fase do ciclo alcançável pelo imposto, ou, em outras palavras, de mais de uma operação tributável no processo de circulação. Devem acontecer operações anteriores a posteriores sujeitas à tributação.

³² De acordo com Ângela Hirae (2006, p. 16) “O imposto que o Estado X recebeu numa operação interestadual é devolvido pelo Estado Y, em forma de crédito para o contribuinte que adquiriu as mercadorias. Portanto, a alíquota interestadual do imposto liga o contribuinte do Estado remetente ao contribuinte do Estado destinatário, é ela que faz a ligação entre a concessão do benefício ao Estado que paga o benefício, ela comunica a origem com o destino. O Estado que dá o incentivo fiscal devolve ou financia 70% do imposto, mas recebe 30%. Devolve o imposto interestadual, receita esta que não teria caso não houvesse concedido vantagens à empresa para que se instalasse em seu território. Portanto, o Estado concedente não está perdendo 70%, mas sim ganhando 30%, ganha o que não devolve, mas quem paga efetivamente por isso é o tesouro do Estado consumidor, que suporta crédito sem lastro”.

ou seja, revogam a legislação declarada inconstitucional para logo em seguida criar uma nova lei idêntica àquela que foi revogada. É necessária a criação de um mecanismo para coibir tal manobra, como por exemplo, conceder efeito transcendente às decisões do Supremo. Significa que, uma vez que o STF decidiu em determinada direção, tornar-se-ia proibido criar uma legislação com roupagem formal diferente, porém, cujo mérito seja o mesmo já decidido pela Suprema Corte.

Verifica-se, assim, que a utilização do princípio da origem, conjugada ao fato de que os Estados-membros reiteradamente desrespeitam a necessidade imposta pelo ordenamento brasileiro de que incentivos de ICMS só sejam concedidos após autorização do CONFAZ – Conselho de Fazenda – faz com que se perpetue, no país, a sistemática da guerra fiscal.

Em função dos problemas decorrentes da adoção do princípio da origem, muitos especialistas passaram a defender a adoção do princípio de destino no ICMS, sob o fundamento de que esta é a solução tecnicamente mais apropriada para minimizar as distorções existentes neste imposto³³.

A adoção do princípio do destino como instrumento jurídico capaz de minimizar o problema da guerra fiscal encontra respaldo, por sua vez, na experiência da União Européia³⁴ em sede de Imposto sobre valor agregado – IVA.

Não se trata, obviamente, de procurar reproduzir, sem qualquer adaptação ou crítica, instrumentos desenvolvidos para realidades tributárias diversas da realidade brasileira. Trata-se, tão somente, de procurar aprender com experiências bem sucedidas em outros sistemas tributários, adaptando-as aos problemas e particularidades do país.

O sistema comum do IVA europeu foi originalmente criado em abril de 1967, através da Primeira e Segunda Diretivas IVA, respectivamente as Diretivas nº 67/2277/CEE e 67/228/CEE. Fundado inicialmente no princípio do destino, o primeiro sistema comum do IVA apontava para uma futura substituição do princípio do destino

³³ De acordo com Ângela Hirae (2006, p. 28) “o professor de Direito da USP, Alcides Jorge Costa defende a adoção do princípio de destino para o ICMS; o ex-coordenador da CAT Clóvis Panzarini defende a adoção de um “IVA dual” sob o princípio de destino e com arrecadação compartilhada entre União e Estados; o economista do BNDES José Roberto Afonso defende reforma profunda do sistema tributário, com um IVA compartilhado sob o princípio de destino e com cadastro único”

³⁴ A União Européia, com esta denominação, surge em 1992 quando da assinatura do Tratado de Maastricht. Assim, antes de 1992, far-se-á menção à Comunidade Européia, termo até então utilizado.

pelo princípio da origem. No âmbito do primeiro sistema comum, estabeleceram-se os mecanismos fundamentais do imposto, que deveria substituir, até 1970, os impostos sobre o volume dos negócios em vigor nos então seis Estados-membros, quais sejam a França, Itália, Alemanha, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo (DOS SANTOS, 2006, p. 23).

Em 1977, verificou-se um novo salto no âmbito da harmonização da legislação em sede de tributação indireta quando da entrada em vigor da Sexta Diretiva³⁵ do IVA, até hoje o texto fundamental nesta matéria. Com a Sexta Diretiva, consolidaram-se as principais características do IVA europeu, que podem ser assim sintetizadas: a) o IVA constitui um imposto geral sobre o consumo, altamente produtivo no plano financeiro; b) trata-se de um imposto plurifásico, que atravessa todos os

³⁵ No âmbito do Direito Comunitário, é possível visualizar basicamente duas espécies de instrumentos introdutórios de normas: os próprios textos dos tratados constitutivos da Comunidade - denominados de fontes primárias - e a legislação derivada, constituída pelas diretivas, recomendações, regulamentos, decisões e opiniões, nos termos do artigo 249 do Tratado que estabelece a Comunidade Européia (TCE). As fontes primárias - as previsões dos Tratados - caracterizam-se pela sua capacidade de serem aplicadas imediatamente, gerando efeito vinculante tanto perante os Estados membros, quanto perante seus indivíduos. A aplicabilidade direta - bem como o caráter vinculante dos preceitos dos Tratados - constitui mera consequência do fato de que as fontes primárias retiram seu fundamento de validade da autolimitação espontânea de soberania perpetrada pelos Estados nacionais em favor da Comunidade Européia. O princípio da aplicabilidade direta da legislação primária restou plenamente consolidado no âmbito do TJCE no caso *Defrenne v. Sabena*, de 1976. Ao analisar este caso, a Corte de Justiça assentou que "treaty provisions are capable of creating both direct effects vertically between the state and individuals and horizontally between individuals" (KENT, 2000, p. 07). Na legislação secundária, no entanto, nem todas as normas apresentam esta característica. Com efeito, algumas das normas que compõem a legislação secundária, tais como as opiniões e as recomendações, sequer apresentam caráter vinculante. Na medida em que constituem instrumentos de *soft law*, estas espécies de regras não interferem necessariamente nos ordenamentos domésticos dos Estados. (CRAIG, DE BÚRCA, 2002). Diretivas, por sua vez, são legislações comunitárias endereçadas aos Estados membros (mas não necessariamente a todos) que, em virtude de sua flexibilidade, funcionam como o instrumento maior de harmonização da política legislativa Européia, vez que introduzem no âmbito dos ordenamentos nacionais as modificações tidas como complexas (CRAIG, DE BÚRCA, 2002). Diferentemente dos demais instrumentos que compõem a legislação secundária (regulamentos e decisões), as diretivas não são automaticamente incorporadas aos sistemas legais dos Estados membros, devendo, necessariamente, ser transpostas aos sistemas internos por um procedimento de caráter específico a ser realizado pelos Estados aos quais são endereçadas. Assim, percebe-se que, porquanto coercitivo apenas no que se refere ao resultado a ser obtido, este instrumento normativo confere às autoridades nacionais um âmbito relativo de discricionariedade para escolher como e quando harmonizá-lo com seus ordenamentos jurídicos. Neste contexto, conclui-se que: a) as diretivas vinculam os Estados quanto aos resultados a serem obtidos, mas não quanto a forma de sua incorporação aos ordenamentos nacionais; b) a existência de discricionariedade estatal acerca da forma de incorporação não significa que as diretivas podem ser incorporadas a qualquer tempo, de modo que os Estados membros devem respeitar os prazos de internalização em regra existentes no próprio instrumento legislativo; c) quando estabelecem prazo de internalização, as diretivas só podem criar direitos subjetivos após o transcurso do mencionado prazo; d) se nenhum prazo for especificado, entende-se que a diretiva passa a ter efetividade no vigésimo dia posterior ao da sua publicação no Diário Oficial da Comunidade (artigo 254 do Tratado) (CRAIG, DE BÚRCA, 2002).

estágios do processo de produção e comercialização (produtores, atacadistas, varejistas, consumidores); c) é um imposto que repercute no preço, no qual o verdadeiro contribuinte é o consumidor final, ao passo que os operadores econômicos – os sujeitos passivos do imposto - se colocam como contribuintes formais do IVA, com a função de arrecadá-lo; d) trata-se de um imposto baseado no método da subtração indireta (também denominado método do crédito) e, conseqüentemente, um imposto não-cumulativo, dotado de grande neutralidade; e) é um imposto baseado no princípio do destino, apesar de haver o intuito de posterior passagem ao princípio da origem (DOS SANTOS, 2006).

Por fim, a terceira e última modificação relevante no âmbito do IVA europeu efetivou-se no início dos anos 90, momento no qual, na seqüência do Livro Branco para a realização do mercado interno europeu (1985) e do Ato Único Europeu (1987), determinou-se, na seara da Comunidade Européia, a necessidade da eliminação de todas as barreiras administrativas, técnicas e fiscais existentes entre seus Estados-membros, o que se deveria efetivar até 1º de janeiro de 1993.

Em função da efetivação da inexistência de barreiras entres os Estados-membros, propôs-se, à época, como já se ambicionava desde o início, a substituição da adoção do princípio do destino pela adoção do princípio da origem. Neste momento, produziu-se no seio da Comunidade uma série de propostas que receberam a denominação de “pacote Cockfield” (nome do então Comissário responsável pela pasta da Fiscalidade), no âmbito do qual se sugeria que, diante da inexistência de fronteiras no espaço da Comunidade Européia, se afastasse o fenômeno da importação como fato gerador do IVA. No pacote Cockfield, estabelecia-se, ainda, que a cobrança do imposto sobre valor agregado, quando das operações intracomunitárias, fosse efetuada no Estado de origem. De acordo com a proposta, o princípio do destino apenas se manteria em relação às transações efetuadas com o exterior da Comunidade, “traduzindo-se o princípio da origem no tratamento das compras e vendas intracomunitárias como se fossem compras e vendas internas” (DOS SANTOS, 2006, p. 25).

Segundo Antônio Carlos dos Santos (2006, p. 25) “num espaço econômico integrado deixaria, em vigor, de ter sentido, no comércio intracomunitário, falar de importações e de exportações: os bens deveriam ser tributados no país de origem, no país onde são transacionados”.

No entanto, não há dúvidas de que “o abandono do princípio do destino significava, porém, que as receitas deixariam de fluir ao lugar de consumo dos bens para passarem a entrar nos cofres dos países exportadores” (DOS SANTOS, 2006, P. 25). Por esta razão, a adoção do princípio da origem provocaria, no âmbito da Comunidade, um extremo benefício aos países com superávit em sua balança de transações comerciais, ao passo que prejudicaria aqueles que apresentam déficit na balança (DOS SANTOS, 2006). De forma a solucionar este problema, o Pacote Cockfield propunha a criação de uma Câmara de Compensação, nos termos da qual, segundo Antônio dos Santos (2006, p. 25) “em vez da existência de fluxos bilaterais entre os Estados membros constituir-se-ia uma conta central, gerida pela Comissão e operando em *ecus*” (moeda em vigor à época, posteriormente substituída pelo EURO). Através desta conta, a Comunidade Européia poderia efetuar a redistribuição das receitas do IVA entre os países exportadores líquidos – responsáveis, em verdade, pelo seu financiamento – e os países importadores líquidos – seus maiores beneficiários (DOS SANTOS, 2006).

A proposta de substituição do princípio do destino pelo da origem foi considerada, no entanto, demasiadamente radical. Ante as resistências deflagradas, a Comissão Européia entendeu por bem estabelecer, no início do ano de 1992, um regime transitório para o IVA que deveria vigorar até 31/12/1996, mas que permanece em vigor até hoje.

No âmbito do regime transitório, criou-se uma distinção entre três espaços de aplicação do IVA europeu: o estadual, o comunitário e o externo. Assim, em virtude da inexistência de barreiras entre os Estados-membros da Comunidade, fala-se em importação tão somente quando da realização de operações entre o espaço comunitário e o exterior. Quando eventuais operações são realizadas entre espaços estaduais no interior da Comunidade, tem-se, então, o conceito de aquisição intracomunitária de bens. Existindo transação entre dois Estados-membros da Comunidade Européia, ter-se-iam então duas operações distintas: uma transmissão intracomunitária e uma aquisição intracomunitária. A operação que decorre do Estado de origem – a transmissão intracomunitária – assemelha-se a uma operação de exportação, razão pela qual encontra-se submetida a regime de isenção ou alíquota zero. A aquisição intracomunitária, por sua vez, assemelha-se a uma operação de importação, estando submetida a incidência do imposto que, em regra, acaso a operação se efetive com um sujeito passivo do IVA, será recolhido no Estado do destino. Com efeito, pelas regras do

regime transitório, preserva-se o princípio do destino, o qual só é derogado nas situações em que a aquisição intracomunitária é realizada por um particular não contribuinte do imposto. Ainda quando a operação é realizada por particulares, o sistema transitório prevê exceções em que também estas operações, em virtude dos bens envolvidos, devem ser tributadas no destino, tal como ocorre no regime de aquisição, mesmo que por particulares, de meios de transporte novos, aquisição intracomunitária de bens efetuadas por sujeitos passivos isentos do imposto e vendas à distância acima de certo valor (DOS SANTOS, 2006).

A manutenção do regime da tributação no destino no âmbito da Comunidade Européia – ao menos até o presente momento - denota ser este princípio mais adequado às realidades nas quais ainda se constata a existência de forte discrepância entre os entes componentes do modelo. Com efeito, a adoção do princípio do destino faz com que o ICMS se apresente, de fato, como um imposto sobre o consumo, tendente, por conseguinte, a beneficiar a população dos Estados-membros menos desenvolvidos, em detrimento dos Estados exportadores.

Em recente estudo realizado por Nelson Leitão, Professor do Programa de Pós-graduação em Economia da UFPE e por Marcelo Siqueira, Professor da Universidade Federal do Ceará, os autores demonstram, com base na tabela abaixo reproduzida, que, em um cenário de substituição do princípio misto da origem pelo princípio do destino no Brasil,

Verifica-se que os Estados do Sul, Sudeste, exceto Rio de Janeiro e mais Bahia e Mato Grosso do Sul perderiam com a implantação do princípio do destino. Com a exceção da Bahia, nenhum dos perdedores se situa entre os mais pobres do Brasil. Já os maiores ganhadores são Acre, Alagoas, Maranhão, Distrito Federal, Piauí e Roraima. Exceto pela presença do Distrito Federal, os demais Estados pertencem ao grupo mais pobre da federação. Assim, a adoção do princípio do destino levaria a uma distribuição mais equitativa dos recursos tributários entre os entes federativos. Quanto ao Distrito Federal, trata-se de uma região que praticamente não possui indústrias e importa quase tudo o que consome, como qualquer Estado pobre. Entretanto, a capital federal possui a mais alta renda *per capita* do Brasil. Quando se analisa a disponibilidade de recursos públicos por habitante, um indicador importante das condições de vida em cada Estado, fica ainda mais patente o efeito redistributivo e equitativo do princípio do destino. (...) Verifica-se que, com exceção da Bahia, os Estados mais carentes de recursos

conseguem aumentar a sua participação na distribuição do bolo de recursos. É necessário ressaltar que existem distorções nos sistemas de transferências de recursos verticais brasileiro, em especial no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que acarretam disponibilidade desproporcional para os Estados com menor população (Acre, Amapá, Roraima, Rondônia e Tocantins). A implantação do princípio do destino é de maneira geral benéfica para a região Nordeste, com a única exceção para a Bahia. Os ganhos para a região como um todo se aproxima de R\$ 1 bilhão de reais, R\$ 961 milhões para ser exato, e contribui para a elevação da disponibilidade de recursos por habitante de R\$ 868,00 para R\$ 887,00. Entretanto, tais ganhos se distribuem de maneira desigual entre os Estados da região. Os principais beneficiados são os Estados de Alagoas, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte, sendo que os três primeiros são os de menor produto per capita em toda a região (...). O princípio do destino representa uma oportunidade ímpar de aumento da arrecadação própria, com ganhos que podem chegar a 40%. Cabe a estes Estados diligenciar no sentido de aumentar a eficiência de suas Administrações Tributárias de forma a tornar este ganho potencial em ganho real, que poderá ser usado em políticas de enfrentamento da pobreza e desenvolvimento, como investimento em capital humano e infra-estrutura física, de forma a reduzir a distância econômica que os separa do restante da região Nordeste e mais ainda do resto do país. O grupo de Estados com renda média e alta relativamente a região Nordeste tem pequenos ganhos com a implantação do princípio do destino. É o caso do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Sergipe, com aumento de arrecadação variando de R\$ 14 milhões até R\$ 117 milhões. Para estes Estados o princípio do destino representa uma possibilidade de incremento das receitas, mas nada que represente uma grande oportunidade de melhoria. A redução do desequilíbrio na disponibilidade de recursos por habitante e no produto per capita deve ser buscada utilizando os recursos já existentes. Finalmente, a Bahia é o único Estado da região que poderá ter perdas com o princípio do destino. É o Estado com maior PIB do Nordeste e o segundo maior produto per capita da região, mas que poderá ter redução de mais de 5% da arrecadação com o ICMS. Para a Bahia é importante aproveitar o período da transição, entre a sistemática atual e a adoção do princípio do destino, para estimular o aumento da eficiência da Administração Tributária como forma de tentar compensar uma parte das perdas. Concluindo, o princípio do destino favorece o Nordeste com aumento dos recursos tributários para a região, mas afeta os Estados de maneira diferente, com ganhos para os menos desenvolvidos e perda para o de maior desenvolvimento. De maneira geral, ocorrerá maior homogeneização na distribuição de recursos que, entretanto, só se tornará efetiva se as Administrações Tributárias envolvidas se adaptarem com

eficiência a nova sistemática de cobrança do ICMS (LEITÃO; SIQUEIRA; 2009, p. 244-245)

TABELA 12

Varição da Arrecadação Estadual

Estado	Arrecadação R\$ milhões (2004)	Varição (%)	Varição (R\$)	Estado	Arrecadação R\$ milhões (2004)	Varição (%)	Varição (R\$)
AC	257	17,5%	45	PB	1.145	1,2%	14
AL	973	33,9%	330	PR	7.824	-5,2%	-407
AP	184	6,4%	12	PE	3.667	3,2%	117
AM	2.613	0,1%	3	PI	762	39,0%	297
BA	7.133	-5,3%	-381	RN	1.395	18,3%	256
CE	2.994	1,3%	39	RS	9.638	-7,1%	-689
DF	2.581	24,2%	624	RJ	13.052	8,5%	1.109
ES	3.732	-13,2%	-494	RO	1.058	18,7%	198
GO	3.978	0,5%	19	RR	151	37,5%	57
MA	1.192	19,7%	235	SC	5.258	-2,5%	432
MT	2.973	12,9%	384	SP	45.922	4,2%	-529
MS	2.349	-3,6%	-85	SE	873	6,3%	55
MG	13.222	-0,3%	-37	TO	606	27,9%	169
PA	2.406	12,0%	289	BRASIL	137.938	1,1%	1.494

Fonte: Tabela elaborada por Nelson Leitão e Marcelo Siqueira (2008).

Pelo acima exposto, percebe-se que a adoção do princípio do destino traz ganhos reais para os Estados menos desenvolvidos do país. Não há dúvidas, por outro lado, de que a adoção do princípio do destino “não é neutra do ponto de vista dos Estados. Como se viu nos resultados, os Estados produtores tem perdas de arrecadação que chegam a R\$ 690 milhões no caso do Rio Grande do Sul, em valor absoluto, ou 13,2% para o Espírito Santo, em termos relativos” (LEITÃO; SIQUEIRA, 2009, p. 246).

No entanto, as perdas verificadas em relação aos Estados mais desenvolvidos em virtude da adoção do princípio do destino não devem ser utilizadas como fundamento para afastar, de forma tão veemente, a adoção desta opção no âmbito da reforma tributária.

Na União Européia, modelo utilizado como parâmetro para este estudo, percebe-se uma constante preocupação dos Estados-membros mais abastados com a correção dos desequilíbrios regionais. A preocupação não se dá por objetivos altruístas, mas em atendimento a interesses próprios, pois, segundo Porto (2001, p. 383), que nega a existência de *trade-off* entre crescimento e equilíbrio na Europa, “de um modo geral têm tido um melhor desempenho econômico os países com maior equilíbrio regional”, podendo-se estender tal conclusão para a federação brasileira.

Assim, embora a adoção do princípio do destino represente perdas imediatas para alguns Estados-membros da Federação, não há dúvidas de, do ponto de vista do Federalismo cooperativo e do dever de solidariedade que dele emana, há interesse inegável também dos Estados mais desenvolvidos da Federação na compensação dos prejuízos iniciais que a falta da “guerra fiscal” acarretaria. Diminuir as desigualdades regionais – o que perpassa necessariamente pela extinção da guerra fiscal, uma vez que responsável pelo seu incremento – significa, para estes Estados, fortalecer a própria Federação, controlar o aumento do Poder nas mãos da União e, via de consequência, assegurar sua própria autonomia federativa.

4.3 A redução de desigualdades regionais como objetivo a ser perseguido a partir de uma atuação planejadora do Estado. A política de Desenvolvimento da União Européia: noções gerais e a importância do FEDER – Fundo de Desenvolvimento Regional.

A extinção da guerra fiscal através da adoção do princípio do destino – por si só – não resolve o problema da redução das desigualdades regionais. Em um primeiro momento, conforme já assentado, a extinção da guerra fiscal através da adoção do princípio do destino se mostra relevante porque se apresenta como instrumento jurídico eficiente de afastamento do clima de competição desagregadora que se instalou

na Federação brasileira. A aceitação deste princípio pelos Estados-membros mais desenvolvidos denota, também, o reconhecimento, por parte destes Estados, de que não há efetivo desenvolvimento para o País sem que eles, de forma cooperativa, assumam também a responsabilidade pela redução das desigualdades regionais.

Concomitantemente à extinção da competição desagregadora, não há como reduzir desigualdade regional no Brasil sem que o Estado brasileiro efetive o mandamento constitucional de planejar o desenvolvimento do país. Assim, faz-se necessário que, nos termos do artigo 174 da CF/88, já analisado, verifique-se, na prática, uma retomada, pela União, de sua obrigação de construir, para o Brasil, um Plano de desenvolvimento nacional que confira especial atenção ao problema das desigualdades regionais, a ser efetivado em regime de cooperação com Estados-membros e municípios.

A preocupação com a construção de uma Política de Desenvolvimento capaz de fazer frente às desigualdades existentes na antiga Comunidade Européia, hoje União Européia – modelo adotado como parâmetro nesta dissertação – remonta, inicialmente, a assinatura do Tratado de Roma, ainda em 1957³⁶. Já no ano de 1958,

³⁶ O Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE), foi assinado em Roma em 25 de Março de 1957 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1958. O Tratado que instituiu a Comunidade Européia da Energia Atômica (Euratom) foi assinado na mesma altura, o que levou a que estes dois tratados passassem a ser conjuntamente designados por Tratados de Roma. Em 7 de Fevereiro de 1992 foi assinado o Tratado de Maastricht que entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993. Este Tratado alterou a designação da Comunidade Económica Européia, que passou a denominar-se Comunidade Européia. Também introduziu novas formas de cooperação entre os governos dos Estados-Membros em domínios como a defesa e a justiça e assuntos internos. Ao acrescentar esta cooperação intergovernamental ao sistema comunitário já existente, o Tratado de Maastricht criou uma nova estrutura, tanto política como económica, com base em três pilares: a União Européia (UE). O Tratado de Amsterdã foi assinado em 2 de Outubro de 1997 e entrou em vigor em 1 de Maio de 1999. Alterou o Tratado da União Européia e o Tratado que instituiu a Comunidade Européia e atribuiu uma nova numeração às suas disposições, incluindo as respectivas versões consolidadas. O Tratado de Amsterdã alterou os artigos do Tratado da União Européia, que, em vez de serem identificados pelas letras A a S, passaram a ser numerados. O Tratado de Nice foi assinado em 26 de Fevereiro de 2001 e entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 2003. Incidiu principalmente na reforma das Instituições a fim de assegurar o funcionamento eficaz da União Européia na sequência do seu alargamento em 2004 para 25 Estados-Membros e em 2007 para 27 Estados-Membros. O Tratado de Nice, o anterior Tratado da União Européia e o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia foram reunidos numa versão única consolidada. O Tratado de Lisboa foi assinado em 13 de Dezembro de 2007. Os seus principais objetivos são aumentar a democracia na UE - em resposta às grandes expectativas dos cidadãos europeus em matéria de responsabilidade, de abertura, de transparência e de participação - e aumentar a eficácia da atuação da UE e a sua capacidade para enfrentar os atuais desafios globais, tais como as alterações climáticas, a segurança e o desenvolvimento sustentável. O acordo sobre o Tratado de Lisboa veio na sequência das discussões sobre a elaboração de uma Constituição. O "Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa" foi adotado pelos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu de Bruxelas de 17 e de

constata-se a criação, na Comunidade, do Fundo Europeu de Orientação e Garantia da Agricultura e Pecuária (Feogap) e, em 1960, do Fundo Social Europeu (FSE). Por fim, em 1975, cria-se, na Comunidade, o Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER). Inicialmente, o Fundo de Desenvolvimento Regional recebeu, por parte da Comunidade, um orçamento de cerca de um milhão e trezentos mil euros a serem aplicados em um período de três anos, com o escopo primordial de corrigir distorções existentes nas áreas da agricultura, indústria e desemprego. Neste período, o FEDER detinha autorização para financiar até 50% de ações a serem conduzidas nos Estados-membros tendentes a propiciar investimentos em pequenas empresas capazes de criar ao menos dez novos postos de trabalho, investimentos em infra-estrutura e investimentos em áreas a princípio inadequadas ao desenvolvimento da atividade agrícola (PORTAL INFOREGIO, 2009).

Neste momento inicial de sua criação, a operacionalização do FEDER permanecia essencialmente nacional. Com efeito, o orçamento do Fundo de Desenvolvimento se voltava ao financiamento de projetos concebidos e conduzidos pelos Estados-membros, sem nenhuma ou ao menos pouca interferência por parte da Comunidade Européia. Esta mesma constatação poderia ser feita em relação ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia da Agricultura e Pecuária (Feogap) e ao Fundo Social Europeu (FSE).

No início da década de 80, a ineficiência dos Fundos existentes – até então pouco controlados pela Comunidade – Foi colocada em pauta. Especificamente no ano de 1986, a Comunidade Européia teve então de lidar com a adesão da Grécia, da Espanha e de Portugal, o que acentuou os níveis de desigualdade no seio da Comunidade. Neste mesmo período, verifica-se, no âmbito da Comunidade, um profundo aceleração em direção ao mercado Comum e a assinatura do Ato único Europeu. O adensamento da integração, com a construção do mercado único, impunha um enfrentamento mais eficiente do problema da desigualdade. Na década de 80, surge

18 de Junho de 2004 e foi assinado em Roma, em 29 de Outubro de 2004, mas nunca chegou a ser ratificado (PORTAL EUROPA, 2009)

na Comunidade Européia a necessidade de que os Fundos então existentes fossem consolidados e integrados no seio de uma Política Européia de Coesão. É neste contexto que, em março de 1988, o Conselho Europeu decide alocar aproximadamente 64 bilhões de ECU (European Currency Unit, a moeda então em vigor, substituída posteriormente, em 1999, pelo Euro) para o financiamento dos três Fundos existentes, valor este a ser utilizado ao longo do período de 1989 a 1993 (PORTAL INFOREGIO, 2009). Em 1992, foi assinado o Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1993. A assinatura do Tratado de Maastricht representa um momento fundamental na construção da Política de Desenvolvimento Regional Européia porque é quando da assinatura deste Tratado que se criou, na Europa, um novo instrumento de combate ao problema do desenvolvimento – o Fundo de Coesão. No âmbito do Tratado de Maastricht, tem-se, também, a criação de uma instituição supranacional voltada prioritariamente para o problema da redução das desigualdades regionais: o Comitê das Regiões (PORTAL INFOREGIO, 2009).

No Tratado de Maastricht, os dispositivos relativos à Política Européia de Coesão encontravam-se dispostos nos artigos 158 a 162, abaixo transcritos. Opta-se por transcrever os artigos na medida em que seu conhecimento se torna essencial à formulação das conclusões expostas ao longo do próximo tópico desta dissertação:

Artigo 158.o

A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social.

Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.

Artigo 159.o(16)

Os Estados-Membros conduzirão e coordenarão as suas políticas económicas tendo igualmente em vista atingir os objectivos enunciados no artigo 158.o. A formulação e a concretização das políticas e acções da Comunidade, bem como a realização do

mercado interno, terão em conta os objectivos enunciados no artigo 158.o e contribuirão para a sua realização. A Comunidade apoiará igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida através dos fundos com finalidade estrutural (Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção "Orientação"; Fundo Social Europeu; Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), do Banco Europeu de Investimento e dos demais instrumentos financeiros existentes.

De três em três anos, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões um relatório sobre os progressos registados na realização da coesão económica e social e sobre a forma como os vários meios previstos no presente artigo contribuíram para esses progressos; este relatório será acompanhado, se for caso disso, de propostas adequadas.

Se se verificar a necessidade de acções específicas não inseridas no âmbito dos fundos, e sem prejuízo das medidas decididas no âmbito das outras políticas da Comunidade, essas acções podem ser aprovadas pelo Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.o e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.

Artigo 160.o

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem por objectivo contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio.

Artigo 161.o(17)

Sem prejuízo do disposto no artigo 162.o, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após

parecer favorável do Parlamento Europeu e consulta do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões, definirá as missões, os objectivos prioritários e a organização dos fundos com finalidade estrutural, o que poderá implicar o agrupamento desses fundos. O Conselho, deliberando de acordo com o mesmo procedimento, definirá igualmente as regras gerais que lhes serão aplicáveis, bem como as disposições necessárias para garantir a sua eficácia e a coordenação dos fundos entre si e com os demais instrumentos financeiros existentes.

Um Fundo de Coesão, criado pelo Conselho segundo o mesmo procedimento, contribuirá financeiramente para a realização de projectos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas de transportes.

A partir de 1 de Janeiro de 2007, o Conselho delibera por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após parecer favorável do Parlamento Europeu e consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, caso tenham sido adoptadas até essa data as perspectivas financeiras plurianuais aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2007, assim como o respectivo acordo interinstitucional. Caso contrário, o processo previsto no presente parágrafo será aplicável a contar da data da sua adopção.

Artigo 162.o

As decisões de aplicação relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional serão tomadas pelo Conselho, nos termos do artigo 251.o, e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.

No que diz respeito ao Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, secção "Orientação", e ao Fundo Social Europeu, continuam a ser-lhes aplicáveis, respectivamente, os artigos 37.o e 148.o

Com base no já até aqui exposto, bem como nos dispositivos do Tratado acima transcritos, percebe-se que a Política de Desenvolvimento na Europa assenta-se, prioritariamente, em três objetivos que podem ser sintetizados nos termos “convergência”, “competitividade regional e emprego” e “cooperação territorial europeia”.

De acordo com o Portal Inforegio (2009)

a razão de ser do Objectivo da Convergencia é a promoção de condições e factores que reforcem o crescimento e que conduzam a uma verdadeira convergência das regiões e dos Estados-Membros menos desenvolvidos. Numa UE com 27 Estados-Membros, este objectivo abrange – em 17 Estados-Membros – 84 regiões com uma população de 154 milhões de habitantes e cujo PIB per capita é inferior a 75% da média comunitária, bem como – numa base de «saída progressiva ou faseada do sistema de ajudas» – outras 16 regiões com 16,4 milhões de habitantes e com um PIB apenas ligeiramente superior a esse limiar, devido ao «efeito estatístico» da UE alargada. O montante disponível a título do «Objectivo da Convergência» é de 282,8 mil milhões de euros, o que representa 81,5% do total, e está repartido do seguinte modo: 199,3 mil milhões de euros para as «regiões da Convergência», enquanto 14 mil milhões de euros estão reservados para as regiões «em fase de saída progressiva» e 69,5 mil milhões de euros para o Fundo de Coesão, aplicando-se este último a 15 Estados-Membros. Fora das «regiões da Convergência», o Objectivo da Competitividade Regional e do Emprego visa reforçar a competitividade das regiões, a sua capacidade de atracção e o emprego através de uma abordagem com duas componentes. Em primeiro lugar, os programas de desenvolvimento ajudarão as regiões a antecipar e a fomentar a mudança económica, através da inovação e da promoção da sociedade do conhecimento, do espírito empresarial, da protecção do ambiente e da melhoria da sua acessibilidade. Em segundo lugar, através da adaptação da mão-de-obra e do investimento em recursos humanos, serão apoiados mais e melhores empregos. Numa UE a 27, um total de 168 regiões serão elegíveis, o que representa 314 milhões de habitantes. Dentro destas, 13 regiões, que albergam 19 milhões de habitantes, constituem as denominadas zonas em «fase de integração progressiva» e são objecto de afectações especiais de recursos, devido ao seu anterior estatuto de regiões do «objectivo 1». O montante de 55 mil milhões de euros – do qual 11,4 mil milhões de euros para as regiões em «fase de integração progressiva» – situa-se apenas 16% abaixo do valor da dotação total. Este objectivo abrange regiões de 19 Estados-Membros. O Objectivo da Cooperacao Territorial Europeia

reforçará a cooperação transfronteiriça através de iniciativas locais e regionais conjuntas, a cooperação transnacional que visa um desenvolvimento territorial integrado, assim como a cooperação inter-regional e o intercâmbio de experiências. A população das zonas transfronteiriças ascende a 181,7 milhões de habitantes (37,5% da população total da UE), mas todas as regiões e cidadãos da UE são abrangidos por uma das 13 zonas de cooperação transnacional existentes. A verba de 8,7 mil milhões de euros (2,5% do total) disponível para este objectivo é repartida do seguinte modo: 6,44 mil milhões de euros para a cooperação transfronteiriça, 1,83 mil milhões de euros para a cooperação transnacional e 445 milhões para a cooperação inter-regional.

De forma a efetivar os três objetivos acima elencados – convergência, competitividade regional e emprego e cooperação territorial – a União Europeia se utiliza, basicamente, de três instrumentos em conjunto denominados de Fundos Estruturais e já mencionados ao longo deste texto: o Fundo de Coesão, criado pelo Tratado de Maastricht em 1992, o Fundo Social Europeu (FSE), existente desde 1960, e o Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975.

Nos termos do desenho abaixo reproduzido, o Fundo de Coesão atua na busca pelo objetivo Convergência. O Fundo Social Europeu desempenha suas atribuições nos objetivos “Convergência” e “Competitividade Regional e Emprego”, ao passo que o Fundo de Desenvolvimento Regional – de atuação mais abrangente – atua em prol da concretização dos três objetivos centrais da Política Europeia de Desenvolvimento.

FIGURA 4

Objetivos e Fundos 2007 – 2013			
Objetivos	Fundos		
Convergência	FEDER	FSE	FUNDO DE COESÃO
Competitividade regional e emprego	FEDER	FSE	
Cooperação territorial europeia	FEDER		

Com efeito, o Fundo de Coesão, mencionado no artigo 161 do Tratado, tem por objetivo auxiliar os Estados-membros com rendimento nacional bruto por habitante inferior a 90% da média comunitária a reduzirem o atraso económico e social, bem como a estabilizarem a economia. De acordo com o Portal InfoREGIO (2009), para o período de 2007 a 2013, os países elegíveis para o Fundo de Coesão são os seguintes: Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia. A Espanha é elegível a título transitório, na medida em que o seu rendimento nacional bruto por habitante é inferior à média da Europa dos Quinze. Portanto, seu objetivo é auxiliar os Estados-membros na redução do atraso social, o Regulamento do Fundo de Coesão para o período de 2007 a 2013 (Regulamento/CE nº 1084/2006) estabelece, em seu artigo 2º, que os valores que compõem o Fundo de Coesão serão direcionados ao financiamento de projetos relacionados ao desenvolvimento de redes transeuropeias de transportes, bem como questões relativas ao meio-ambiente que se inscrevam no âmbito das prioridades atribuídas à política comunitária de proteção do ambiente. Neste contexto, o fundo pode também intervir em domínios relativos ao desenvolvimento sustentável que apresentem benefícios ambientais claros, como a eficiência energética e as energias renováveis, bem como no domínio dos transportes que não façam parte das redes transeuropeias, dos transportes ferroviários, fluviais e marítimos, sistemas de transporte intermodais e sua interoperabilidade, gestão do tráfego rodoviário, marítimo e aéreo, transporte urbano limpo e transportes públicos (PORTAL INFOREGIO, 2009; REGULAMENTO Nº 1084/2006)

Em complementação ao Fundo de Coesão, o Fundo Social Europeu, por sua vez, tem por objetivo auxiliar os Estados menos desenvolvidos na busca pela melhoria das condições de emprego de seus cidadãos e, nos termos do Regulamento/CE nº 1081/2006, deve reforçar a coesão económica e social através da melhoria das oportunidades de emprego no âmbito das atribuições cometidas aos fundos estruturais ao abrigo do artigo 159.o do Tratado. Nos termos do artigo 2º do Regulamento nº 1081/2006, o FSE apóia as prioridades da Comunidade no que diz respeito à necessidade de reforçar a coesão social, aumentar a produtividade e a competitividade e promover o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável. Ao fazê-lo, o FSE tem em conta as prioridades relevantes e os objetivos da Comunidade nos domínios do ensino e formação, do aumento da participação no mercado de trabalho das pessoas

economicamente inativas, do combate à exclusão social — em especial dos grupos desfavorecidos, como as pessoas portadoras de deficiência — e da promoção da igualdade entre mulheres e homens e da não discriminação (PORTAL INFOREGIO, 2009; REGULAMENTO Nº 1081/2006)

Por fim, o FEDER – Fundo de Desenvolvimento Regional – tem por objetivo, nos termos do Regulamento/CE nº 1080/2006, contribuir para o reforço da coesão económica e social, reduzindo as disparidades regionais no espaço da antiga Comunidade, hoje União Europeia. Essa contribuição processa-se através de um apoio ao desenvolvimento e ao ajustamento estrutural das economias regionais, incluindo a reconversão das regiões industriais em declínio (PORTAL INFOREGIO, 2009). De acordo com o Portal Inforegio (2009), o FEDER concentra a sua intervenção numa série de prioridades temáticas que refletem a natureza dos objectivos “Convergência”, “Competitividade Regional e Emprego” e “Cooperação Territorial Europeia”, atuando, essencialmente, em: a) investimentos que contribuam para a criação de empregos sustentáveis; b) investimentos em infra-estrutura e c) medidas que apoiem o desenvolvimento regional e local, tais como assistência e apoio a micro e pequenas empresas.

No âmbito do objetivo “Convergência”, o FEDER tem por objetivo específico modernizar e diversificar as estruturas económicas regionais, através da atuação nos seguintes domínios: a) Investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), inovação e espírito empresarial; b) Sociedade da informação; c) Ambiente; d) Prevenção de riscos; e) Turismo; f) Investimento na cultura; g) Investimento nos transportes; h) Energia; i) Investimento em prol da educação; j) Investimento na saúde e nas infra-estruturas sociais; l) Ajuda direta ao investimento nas pequenas e médias empresas (PORTAL INFOREGIO, 2009).

Ainda de acordo com o Portal Inforegio (2009)

No que respeita ao objectivo «Competitividade Regional e Emprego», as prioridades agrupam-se em torno de três pólos:

a) Inovação e economia baseada no conhecimento, nomeadamente no domínio da melhoria das capacidades regionais de IDT e de inovação, do espírito empresarial e da

criação de novos instrumentos financeiros para empresas; b) Ambiente e prevenção de riscos, o que inclui recuperação de terrenos contaminados, promoção da eficiência energética e de transportes públicos urbanos não poluentes e elaboração de planos para prevenir e gerir os riscos naturais e tecnológicos; c) acesso aos serviços de transportes e de telecomunicações de interesse económico geral, em especial reforço das redes secundárias e promoção do acesso às tecnologias da informação e da comunicação (TIC) pelas PME.

No que diz respeito ao objectivo «Cooperação Territorial Europeia», o FEDER articula a sua ajuda em torno de três eixos: a) desenvolvimento de actividades económicas e sociais transfronteiriças através de estratégias conjuntas para o desenvolvimento territorial sustentável, o que inclui, por exemplo, a promoção do espírito empresarial, a protecção e gestão dos recursos naturais e culturais, assim como a colaboração, as capacidades e a utilização conjunta das infra-estruturas; b) Estabelecimento e desenvolvimento da cooperação transnacional, incluindo a cooperação bilateral entre as regiões marítimas e privilegiando a inovação, o ambiente, a melhoria da acessibilidade e o desenvolvimento urbano sustentável; c) reforço da eficácia da política regional, através da promoção da ligação em rede e do intercâmbio de experiências entre as autoridades regionais e locais.

(...) Cabe aos Estados-Membros designar uma autoridade de gestão única, uma autoridade de certificação única e uma autoridade de auditoria única.

Cumpre, ainda, ressaltar que o FEDER concede – em sintonia com os três objetivos principais - uma atenção especial às especificidades territoriais. A ação do FEDER procura diminuir os problemas económicos, ambientais e sociais das cidades. As zonas com desvantagens geográficas ou naturais (regiões insulares, montanhosas ou pouco povoadas) beneficiam-se de um tratamento privilegiado. As zonas ultraperiféricas

beneficiam-se igualmente de uma ajuda específica do FEDER a fim de compensar o custo do afastamento.

Para o período de 2007 a 2013, os três fundos estruturais em conjunto disporão de aproximadamente 35,7% do total do orçamento da União Europeia, ou seja, 347,410 mil milhões de euros (preços correntes). Verifica-se, assim, que a Coesão e a redução das desigualdades é uma preocupação majoritária no âmbito da Europa (PORTAL INFOREGIO, 2009).

O orçamento da União Europeia é financiado por basicamente quatro recursos. Aproximadamente $\frac{3}{4}$ do orçamento (69%) advém de contribuições realizadas pelos Estados-membros em função de sua riqueza nacional expressa pelo PIB. Com efeito, o princípio de base subjacente ao cálculo da contribuição de cada Estado-Membro assenta-se na solidariedade e na capacidade de pagar. Em função da adoção do princípio da solidariedade, a Alemanha, no orçamento de 2009, contribuiu para o orçamento europeu com o valor de 15. 073. 767 623 euros, conforme especificação no que concerne aos recursos decorrentes das contribuições dos Estados membros. A França contribuiu com 11.837.434.721 euros, ao passo que a Itália com 9.412.566.207 euros. Luxemburgo, por outro lado, contribuiu com 182.870.370 euros, a Estônia com 104.739.653 euros e a Romênia com 842.088.170 euros. O restante do orçamento da União Europeia – aproximadamente $\frac{1}{4}$ - decorre de direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas (uma forma de direito de importação sobre os produtos agrícolas) e numa proporção fixa das receitas de cada Estado-Membro provenientes do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (PORTAL EUROPA, 2009).

Aprovado o orçamento, parcela destes valores – 37,5% no período de 2007 a 2013 – são direcionados para os Fundos Estruturais. A partir daí, cabe ao Conselho e ao Parlamento Europeu, com base em proposta da Comissão Europeia, definir as regras de utilização dos Fundos.

Com efeito, cabe à Comissão estabelecer as orientações estratégicas da Comunidade em matéria de Coesão em cooperação com os Estados membros. A cooperação entre a Comissão e os Estados membros assegura que os Estados utilizarão os recursos que lhes serão disponibilizados na concretização dos objetivos primordiais da Política de Coesão Comunitária. Estabelecidas as orientações gerais pela Comissão, cada Estado membro formula um “quadro estratégico nacional de referência” coerente

com as orientações estratégicas, mantendo um diálogo permanente com a Comissão. Após a adopção das orientações comunitárias, o Estado Membro dispõe de cinco meses para enviar o quadro nacional de referência à Comissão. O quadro de referência define a estratégia escolhida pelo Estado e propõe uma lista dos programas operacionais que o Estado pretende executar. Após a recepção do quadro estratégico nacional de referência, a Comissão dispõe de três meses para apresentar comentários e solicitar eventuais informações complementares.

Acaso a Comissão aprove os programas operacionais indicados pelos Estados, compete ao Estado Membro e às suas regiões a tarefa de executar os programas, ou seja, seleccionar os milhares de projetos que serão levados a cabo todos os anos, controlá-los e avaliá-los. Conforme já assentado, a Comissão autoriza as despesas a fim de permitir ao Estado Membro dar início aos programas operacionais, razão pela qual aquele órgão participa no acompanhamento de cada um dos programas a serem desenvolvidos juntamente com os Estados Membros. Embora os fundos – e dentre eles, o FEDER – sejam financiados pelo orçamento da União Europeia, compete a cada Estado membro, embora com o auxílio da Comissão, gerir a realização dos projetos. Cada Estado deverá, portanto, eleger uma autoridade de gestão – autoridade pública ou organismo público ou privado nacional, regional ou local que é responsável por gerir o programa operacional, uma autoridade de certificação, autoridade ou organismo público nacional, regional ou local que certifica os mapas de despesas e os pedidos de pagamento antes do respectivo envio à Comissão, e uma autoridade de auditoria – autoridade ou organismo público nacional, regional ou local designado para cada programa operacional e encarregado de verificar o bom funcionamento do sistema de gestão e de controle. Os projetos autorizados receberão dos Fundos um pré-financiamento. A partir do início da execução do projeto, serão, então, realizados pagamentos intercalares que dependem, no entanto, do envio à Comissão, pelo Estado membro, da descrição do funcionamento das suas autoridades de gestão, certificação e auditoria. O primeiro pagamento intercalar deve ser efectuado em um prazo máximo de 24 meses após o pagamento pela Comissão da primeira fracção do pré financiamento, sob pena de devolução, pelo Estado membro, do pré financiamento recebido (PORTAL INFOREGIO, 2009).

Por fim, cumpre ainda ressaltar que a Comissão Europeia realiza as repartições indicativas anuais das parcelas dos Fundos em relação aos Estados membros

considerando, especialmente, os seguintes critérios: população elegível, prosperidade nacional, prosperidade regional e taxa de desemprego. Seguidamente, cada Estado decide a repartição das dotações por região, tendo em conta a elegibilidade geográfica. Os fundos estruturais – e dentre eles, o FEDER – não devem financiar, no entanto, 100% do projeto. De acordo com o Portal Inforegio (2009), as taxas máximas de cofinanciamento para cada objectivo são as seguintes: Convergência: entre 75 % e 85; Competitividade regional e emprego: entre 50% e 75 %; Cooperação territorial europeia: entre 75 % e 85 %; Fundo de Coesão: 85 %.

4.4 O que aprender com a União Européia

A partir do acima exposto, pode-se concluir que a Política de Coesão da União Européia – e dentro dela, a busca pela redução de desigualdade regional - fundamenta-se em quatro princípios: a) adicionalidade; b) parceria; c) planeamento; d) subsidiariedade (SOUZA E SILVA, 2000).

Pelo princípio da adicionalidade, entende-se que “os esforços da Comunidade Européia não substituem os recursos dos Estados membros, o que significa que eles não devem reduzir seus recursos, pois os da Comunidade Européia servem apenas de complemento” (SOUZA E SILVA, 2000, p. 133). A adicionalidade fica evidente quando se constata, conforme exposto, que existem limites máximos para os financiamentos dos programas a serem executados nos Estados membros pelos fundos estruturais, devendo os Estados, por outro lado, responderem pelos percentuais remanescentes não acobertados pelos fundos.

Por parceria, entende-se que há efetiva “cooperação entre as diversas autoridades competentes, isto é, a Comissão Européia e as autoridades nacionais, regionais e locais, desde o preparativo até a execução dos planos” (SOUZA E SILVA, 2000, p. 133). Com efeito, conforme exposto, compete à Comissão Européia estabelecer as orientações gerais da Política Comunitária que devem ser seguidas pelos Estados. Assim, os programas executados nos Estados membros devem guardar correlação direta com as prioridades estipuladas pelo órgão supranacional. Ademais, embora os valores liberados através dos Fundos decorram do orçamento comunitário, cabe aos Estados membros organizar a execução dos programas e seu controle, através da designação de

autoridades de gestão, certificação e auditoria. Verifica-se, assim, constante interação entre o órgão supranacional – a Comissão – e os agentes regionais e locais. A parceria que aqui se menciona se exterioriza, ainda, na constatação de que os Fundos Estruturais são financiados pelo Orçamento Comunitário, dos quais $\frac{3}{4}$ derivam de contribuições vertidas pelos Estados -membros que variam em função de seu PIB. Pelo princípio da solidariedade, Estados com maior capacidade econômica contribuem em maior percentual para o financiamento da Política de Coesão Comunitária. De forma mais direta, o princípio da solidariedade faz com que os Estados mais desenvolvidos assumam, para si, em cooperação com a Comissão, o dever de diminuir as desigualdades existentes no seio da União Européia, a partir de uma visão de que não há desenvolvimento para ninguém se não se propiciar a diminuição das distorções existentes no bloco. Na Europa, a construção de um fundo como o FEDER, baseado no princípio da solidariedade, perpassa pela aceitação de um ideário de integração, onde o crescimento do todo depende de um desenvolvimento mais equilibrado no nível regional. Uma política de desenvolvimento regional nesses moldes deve buscar o estabelecimento de igualdade de condições entre as localidades na concorrência por investimentos. Dessa forma, seu foco deve estar na criação de vantagens competitivas regionais sustentáveis, através de investimento em infra-estrutura, capital humano e capacitações empresariais e tecnológicas, devendo coibir instrumentos de concorrência desleal entre as localidades, que, além de não gerarem vantagens sustentáveis, ainda comprometem a eficiência de uma política estrutural na medida em que apenas estimulam a migração de investimentos produtivos de uma localidade para outra. Por esta razão, constatou-se, ao longo do tópico anterior, que as transferências realizadas pelos fundos estruturais – especialmente o FEDER – se direcionam a programas a serem executados nos Estados membros que se voltem, prioritariamente, para a melhoria da infra-estrutura local, investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), inovação e espírito empresarial, ambiente; investimento nos transportes, Investimento em prol da educação; investimento na saúde e nas infra-estruturas sociais.

A política européia se coaduna, sob esta ótica, com a visão de Pedro Cavalcanti Ferreira (2009, p. 2-3) para quem

Em suma, se buscamos reduzir pobreza, obter uma distribuição de renda mais justa e ao mesmo tempo garantir crescimento a taxas razoáveis, a prioridade máxima deve ser dada a educação e em segundo plano infra-estrutura. Aqui falar das

políticas anteriores: incentivo fiscais, guerra fiscal, ford, sudene, finor, etc. Um programa de redução de desigualdade regional e de combate à pobreza (o que essencialmente são as mesmas coisas) baseado somente em atração de capitais e em investimentos físicos – instalações de fábricas na região, por exemplo – mesmo que em setores tecnologicamente avançados, embora vá ter um impacto sobre crescimento e pobreza, este será muito localizado e de benefício bastante concentrado. O que se precisa é reconhecer que se educação não estiver no centro das decisões de política econômica, a situação social do região melhorará a um ritmo muito lento e poderá mesmo se deteriorar durante períodos recessivos. Repetir políticas do passado significa simplesmente repetir erros do passado, já que as políticas de desenvolvimento regionais foram incapazes de reduzir significativamente o atraso relativo da região.

Característica essencial da Política Comunitária europeia é, ainda, o caráter de planejamento que nela se apresenta evidente. Uma vez assentados os objetivos principais da Política – “convergência”, “competitividade e emprego” e “cooperação territorial” – a Comissão, em coordenação com os Estados membros, preocupa-se em estipular os mecanismos a serem adotados para que os objetivos sejam atingidos em médio prazo (atualmente, programa-se a atuação comunitária para o período de 2007 a 2013). É neste contexto que Carla Souza e Silva (2000, p. 143) defende que “outra lição importante a ser extraída da experiência europeia refere-se ao estabelecimento de áreas objetivas, isto é, a política assenta-se numa territorialização do bloco e na identificação de características regionais com base nas quais são definidos apoios específicos”. Ademais, conforme assentado, o FEDER concede uma atenção especial às especificidades territoriais – diminuindo, portanto, as desigualdades intra-regionais. Assim, áreas com desvantagens geográficas ou naturais (regiões insulares, montanhosas ou pouco povoadas) beneficiam-se de um tratamento privilegiado.

Por fim, em função da subsidiariedade, “um órgão de instância superior só entra em ação quando um objetivo não pode ser alcançado por um inferior” (SOUZA E SILVA, 2000, p. 134).

Diante do exposto, percebe-se, quando da análise da Política Comunitária Europeia, que não há como reduzir desigualdade regional sem:

1) Planejamento adequado, capaz de estabelecer as orientações gerais da necessária Política de Coesão e de correlacionar a atuação dos diversos entes que compõem a estrutura que se deseja alterar; no caso do Brasil, um Planejamento capaz de integrar as ações da União, Estados- membros e municípios;

2) O reconhecimento de que é preciso definir a quem compete estabelecer as orientações gerais da Política Planejada (na Europa, a Comissão Européia; no Brasil, a União, nos termos do artigo 174, §1º, da CF/88). Em adendo, faz-se necessário o reconhecimento, em função da subsidiariedade, de que o estabelecimento das orientações gerais não deve impedir a efetiva e proativa participação dos agentes regionais e locais nas Políticas de redução de desigualdades.

3) A efetiva existência de cooperação e solidariedade, laços que devem se exteriorizar tanto na fase do planejamento da política, como no seu financiamento e execução. A cooperação e a solidariedade perpassam pela aceitação de um ideário de integração, onde o crescimento do todo depende de um desenvolvimento mais equilibrado no âmbito regional. O desenvolvimento de Estados (regiões) menos desenvolvidos deve ser concebido como o desenvolvimento do Estado (brasileiro) ou da Comunidade.

4) Uma política de desenvolvimento regional que – pautada na solidariedade e na cooperação - se preocupe em construir igualdade de condições entre as localidades na concorrência por investimentos. Não se deve, assim, utilizar a tributação como mecanismo principal de atração de investimentos privados para as regiões menos desenvolvidas, sob pena de se provocar, em médio prazo, de forma pouco razoável, uma submissão do Estado à iniciativa privada. Dessa forma, o foco da Política de Desenvolvimento deve estar na criação de vantagens competitivas regionais sustentáveis, através de investimento em infra-estrutura, capital humano e capacitações empresariais e tecnológicas, devendo coibir instrumentos de concorrência desleal entre as localidades que, além de não gerarem vantagens sustentáveis, ainda comprometem a eficiência de uma política estrutural na medida em que apenas estimulam a migração de investimentos produtivos de uma localidade para outra.

5) É preciso estabelecer objetivos (vide “convergência”, “competitividade e emprego”, “cooperação territorial”); é preciso exigir que os investimentos realizados nos entes subnacionais a eles se vinculem; é preciso controlar e

fiscalizar os investimentos (vide autoridades de gestão, certificação e auditoria); é preferível que esta fiscalização seja realizada pelo ente mais próximo da execução do programa, capaz de melhor avaliá-lo cotidianamente.

6) Por fim, faz-se necessário conceder atenção especial às especificidades territoriais – diminuindo, portanto, as desigualdades intra-regionais. Neste contexto, áreas com desvantagens geográficas ou naturais (regiões insulares, montanhosas ou pouco povoadas ou, no caso do Brasil, atingidas pela seca) devem se beneficiar de um tratamento privilegiado dentro do Planejamento Estatal.

A partir de todo o exposto ao longo do capítulo terceiro desta dissertação, restou plenamente demonstrado que, ao longo da década de 90 e início do século XXI, o tratamento do problema da desigualdade regional no Brasil não considerou, como deveria, as premissas acima formuladas.

Não se observava, no Brasil, até meados do ano de 2004, planejamento estatal capaz de coordenar a atuação da União – a quem compete estabelecer as normas gerais da Política de Coesão – com a atuação de Estados-membros e municípios. Neste período, não se observou, também, o adensamento de laços de solidariedade entre os entes que compõem o Estado Federal, mas, ao reverso, um constante aprofundamento de uma competição desagregadora, pautada majoritariamente na utilização de instrumentos tributários, *in casu*, os incentivos fiscais.

Conforme demonstrado, a concessão de incentivos fiscais à iniciativa privada fez com que, a médio prazo, o Estado se tornasse refém da iniciativa privada. A concessão de incentivos, por outro lado, provocou o acirramento das desigualdades intra-regionais e não alterou significativamente a estrutura dos entes que a adotaram. O tratamento do problema da desigualdade regional no Brasil afastou-se, durante muito tempo, portanto, da premissa de que o foco da Política de Desenvolvimento deve estar na criação de vantagens competitivas regionais sustentáveis, através de investimento em

infra-estrutura, capital humano e capacitações empresariais e tecnológicas, e não na utilização de instrumentos capazes de provocar concorrência desleal.

Faz-se necessário, assim, reconstruir a forma de lidar com o problema da redução das desigualdades regionais no Brasil, sob pena de, conforme aduz Paulo Bonavides (2009, p. 16-17)

se não houver a integração nacional por via regional (..) o país ficará condenado a ser um Estado e não uma nação. Aquilo que é, por enquanto, uma guerra fiscal de Estados, ou entre Estados, ou entre Estados e a União, poderá com o tempo se converter numa guerra civil, ou numa eventual alternativa de ditadura feroz, com risco de dissolução do pacto federativo, de quebrantamento da unidade nacional e de destruição do Estado de Direito.

Conforme nos demonstra a Comunidade Européia (hoje, União) é preciso reestabelecer os vínculos de solidariedade e fazer com que a redução das desigualdades regionais seja um objeto de todos, do Estado – em todas as suas esferas – mas também da sociedade civil que com ele se relaciona. Diminuir as desigualdades regionais é tarefa da União, mas também dos Estados-membros (especialmente os mais desenvolvidos) e dos municípios. É preciso, por fim, compreender que não há desenvolvimento legítimo sem que se altere a estrutura/ o padrão de vida dos cidadãos das regiões menos desenvolvidas da Nação. Qualquer Plano que objetive a redução das desigualdades regionais deve se assentar, portanto, em investimentos capazes de alterar o *status quo*, através da melhoria da infra-estrutura e do aprimoramento do capital humano.

4.5 A PEC nº 233/08 e a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional no Brasil: propostas a PEC em discussão.

Em sintonia com a necessidade de que o Estado planeje o desenvolvimento, o governo brasileiro, afastando-se do cenário que vigorou no Brasil

na década de 90 em virtude da influência neoliberal, instituiu, quando da elaboração do Plano Purianual de 2004 a 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.

De acordo com o sítio do Ministério da Integração Nacional (2009)

a PNDR está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, valorizando a magnífica diversidade regional do País. No intuito de alcançar seus objetivos, a PNDR adota a caracterização das realidades regionais, conforme mapa com as microrregiões geográficas brasileiras, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A política considera o cruzamento de duas variáveis:

- Rendimento domiciliar médio por habitante, calculado a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000, elaborado pelo IBGE;
- Variação dos produtos internos brutos (PIB) microrregionais entre 1990 e 1998, calculada com base nas estimativas dos PIB municipais elaboradas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Inserido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a Proposta de Emenda Constitucional nº 233/08 – Proposta da Reforma Tributária – propõe a criação, no Brasil, de um Fundo de Desenvolvimento Regional, pautada no exemplo da União Européia. De acordo com a PEC nº 233/08, o artigo 159 da CF/88 passa a possuir nova redação, estabelecendo que

Art. 159. A União destinará: II – do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV, VII e VIII, do art. 153 e dos impostos instituídos nos termos do inciso I do art. 154 c) quatro inteiros e oito décimos por cento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, segundo diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, para aplicação em áreas menos desenvolvidas do País, assegurada a destinação de, no mínimo, noventa e cinco por cento desses recursos para aplicação nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

Verifica-se, assim, que, nos termos da PEC, caberá a União destinar ao Fundo de Desenvolvimento Regional 4,8% da arrecadação do IR, IPI, IGF e operações

com bens e serviços, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior³⁷. O imposto sobre operações com bens e serviços constitui o denominado IVA-F (IVA Federal) e decorre da unificação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre Combustíveis (CIDE – combustíveis). Nos termos da Emenda, a Contribuição Social sobre o lucro líquido é incorporada ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica e o salário-educação é extinto, passando a educação básica a ser financiada por parcela do IR, IPI e do novo IVA-F.

A Proposta de Emenda também altera o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que

O percentual da destinação de recursos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a que se refere o art. 159, II, “c”, da Constituição, será aumentado gradativamente até atingir o percentual estabelecido pela presente Emenda, nos seguintes termos, em cada um dos anos subseqüentes ao da promulgação desta Emenda:

- I - quatro inteiros e dois décimos por cento, no segundo ano;
- II - quatro inteiros e três décimos por cento, no terceiro ano;
- III - quatro inteiros e quatro décimos por cento, no quarto ano;
- IV - quatro inteiros e cinco décimos por cento, no quinto ano;
- V - quatro inteiros e seis décimos por cento, no sexto ano;
- VI - quatro inteiros e sete décimos por cento, no sétimo ano;
- VII - quatro inteiros e oito décimos por cento, no oitavo ano.

³⁷ O artigo 153 da CF/88 passa, com a PEC, a apresentar a seguinte redação:

Art. 153 : VIII - operações com bens e prestações de serviços, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior; § 2º III - poderá ter adicionais de alíquota por setor de atividade econômica;

§ 6º O imposto previsto no inciso VIII: I - será não-cumulativo, nos termos da lei; II - relativamente a operações e prestações sujeitas a alíquota zero, isenção, não-incidência e imunidade, não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes, salvo determinação em contrário na lei; III - incidirá nas importações, a qualquer título; IV - não incidirá nas exportações, garantida a manutenção e o aproveitamento do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores; V - integrará sua própria base de cálculo. § 7º Relativamente ao imposto previsto no inciso VIII, considera-se prestação de serviço toda e qualquer operação que não constitua circulação ou transmissão de bens.” (NR)

Em seguida, a PEC nº 233/08 altera, ainda, a redação do artigo 161, inciso IV da CF/88, para assentar que cabe à lei complementar

IV - estabelecer normas para a aplicação e distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, os quais observarão a seguinte destinação:

a) no mínimo sessenta por cento do total dos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

b) aplicação em programas voltados ao desenvolvimento econômico e social das áreas menos desenvolvidas do País;

c) transferências a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infra-estrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar.

(...)

§ 2º Na aplicação dos recursos de que trata o inciso IV do **caput** deste artigo, será observado tratamento diferenciado e favorecido ao semi-árido da Região Nordeste.

§ 3º No caso das Regiões que contem com organismos regionais, a que se refere o art. 43, § 1º, II, os recursos destinados nos termos do inciso IV, “a” e “b”, do **caput** deste artigo serão aplicados segundo as diretrizes estabelecidas pelos respectivos organismos regionais.

O percentual mínimo de 60% de que trata o art. 161, IV, “a”, da Constituição, acima transcrito, será reduzido gradativamente até atingir o valor estabelecido na presente Emenda, nos seguintes termos, em cada um dos anos subsequentes ao de sua promulgação: I - oitenta por cento, no segundo ano; II - setenta e seis por cento, no terceiro ano; III - setenta e dois por cento, no quarto ano; IV - sessenta e oito por cento, no quinto ano; V - sessenta e quatro por cento, no sexto ano; VI - sessenta e dois por cento, no sétimo ano; VII - sessenta por cento, no oitavo ano.

Com efeito, a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional se insere, inquestionavelmente, em um cenário em que se constatou, pela experiência acumulada ao longo das últimas décadas que: 1) a não atuação da União em favor de um reequilíbrio regional permitiu o afloramento e adensamento da guerra fiscal, fenômeno que em longo prazo provoca perdas para todos os participantes do processo, uma vez que limita a capacidade arrecadatória dos entes que participam da disputa. Na medida em que cada Estado se vê obrigado a aumentar as benesses para

evitar que outra unidade da Federação reduza ainda mais a carga tributária de determinado segmento econômico e, assim, provoque o deslocamento da produção para área com menores imposições fiscais, a base de arrecadação do ICMS vai se corroendo, causando prejuízo até mesmo para os Estados que inicialmente são favorecidos pelo aumento de suas participações relativas na composição do PIB nacional; 2) a mera descentralização também não é capaz de resolver o problema da desigualdade regional, mormente quando se constata que boa parte dos entes subnacionais não possui substrato econômico capaz de lhes conferir potencial arrecadatório de receitas próprias suficiente para financiar a melhoria dos indicadores de desenvolvimento que se mostrem deficientes; 3) a arrecadação partilhada de tributos também não soluciona, por si só, o problema, na medida em que há uma tendência da unidade que detém a competência legislativa em relação ao imposto cuja receita é partilhada em concentrar seus esforços arrecadatórios em tributos para os quais não haja obrigatoriedade de divisão com distintas esferas de governo (DIAS, 2007).

A criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional no país, nos termos propostos pela PEC nº 233/08, é, sem dúvida, um avanço.

Percebe-se, no âmbito da Proposta de Emenda Constitucional, a preocupação em retomar a função planejadora do Estado, tão esquecida ao longo da década de 90 e início do Século XXI. Verifica-se, também, uma flagrante preocupação em aprofundar os laços de solidariedade no país, seja em função da extinção da guerra fiscal, com a adoção do princípio do destino³⁸, utilizado, pela Emenda, como instrumento jurídico de aniquilação da competição desagregadora, seja através da

³⁸ Nova redação do artigo 155, §3º, da CF/88:

§ 3º Relativamente a operações e prestações interestaduais, nos termos de lei complementar:

I - o imposto pertencerá ao Estado de destino da mercadoria ou serviço, salvo em relação à parcela de que trata o inciso II; II - a parcela do imposto equivalente à incidência de dois por cento sobre o valor da base de cálculo do imposto pertencerá ao Estado de origem da mercadoria ou serviço, salvo nos casos de: a) operações e prestações sujeitas a uma incidência inferior à prevista neste inciso, hipótese na qual o imposto pertencerá integralmente ao Estado de origem; b) operações com petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica, hipótese na qual o imposto pertencerá integralmente ao Estado de destino; III - poderá ser estabelecida a exigência integral do imposto pelo Estado de origem, hipótese na qual: a) o Estado de origem ficará obrigado a transferir o montante equivalente ao valor do imposto de que trata o inciso I ao Estado de destino, por meio de uma câmara de compensação entre as unidades federadas; b) poderá ser estabelecida a destinação de um percentual da arrecadação total do imposto do Estado à câmara de compensação para liquidar as obrigações do Estado relativas a operações e prestações interestaduais.

previsão de que ao menos 60% dos recursos a serem destinados pela União ao FDR serão investidos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Na criação do Fundo, encontra-se, ainda, a previsão, tal como ocorre no FEDER europeu, de que os valores a serem por ele investidos devem ser direcionados ao financiamento de projetos relacionados à melhoria da infra-estrutura das regiões menos desenvolvidas, o que se coaduna com a necessidade de que qualquer plano de desenvolvimento se proponha a alterar a estrutura das regiões a que se destina. Ademais, verifica-se, na atual Política de Desenvolvimento Regional, o necessário alinhamento com as tendências da União Européia, na medida em que a Política se preocupa em combater o problema da desigualdade a partir da consideração de unidades geográficas mais restritas – diversas das antigas cinco regiões geográficas estanques – e assume como objetivo claro a busca pelo aumento da produtividade local, a exploração das vantagens comparativas locais e a melhoria da infra-estrutura física e humana.

No entanto, uma análise mais aprofundada da PEC, conduz à conclusão de que a Proposta apresenta, ainda, algumas fragilidades que precisam ser enfrentadas.

A primeira fragilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento previsto na Reforma Tributária decorre do montante pouco expressivo dos recursos a serem geridos por ele geridos e investidos no combate ao problema da redução das desigualdades regionais. De acordo com a nova redação do artigo 159 da CF/88, o FDR será financiado por 4,8% da arrecadação relativa ao IR, IPI, IGF – imposto sequer instituído pela União – e imposto sobre operações com bens e serviços, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior.

A proposta explicita, no entanto, que do percentual da arrecadação do IR e do IPI, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157 e 158, I. Dispõe, ainda, que para efeito de cálculo das destinações a que se refere o inciso II do caput – dentre as quais se encontra o FNDR – excluir-se-ão da arrecadação dos impostos as destinações de que trata o inciso I do caput deste artigo, quais sejam 38,8% para o financiamento da seguridade social e percentual a ser definido em lei complementar para o financiamento do pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, o financiamento de projetos ambientais

relacionados com a indústria do petróleo e do gás, e o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, bem como o financiamento da educação básica.

De acordo com Leonardo Gafrée Dias (2007, p. 154), no que concerne aos valores a serem disponibilizados no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

As sinalizações dos negociadores do poder central nas discussões sobre o tema da reforma tributária têm apontado, porém, para valores em torno de R\$ 2 bilhões/ano, que se mostram insuficientes para atingir tal intento, principalmente se consideradas as vantagens iniciais obtidas pelos Estados mais pobres com a concessão de benefícios fiscais para atração de investimentos, que ficaria vedada no novo modelo.

Verifica-se a pouca expressividade dos valores a serem investidos através do FNDR quando se constata que para o período 2007-2013 a Política de Coesão responde por 35,7% do orçamento da União Européia.

A pouca expressividade dos valores a serem investidos decorre, por sua vez, do fato de que, nos termos da PEC nº 233/08, compete tão somente à União financiar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. De acordo com o próprio Ministério da Integração (2009)

Embora haja necessidade de articulação de iniciativas do Congresso Nacional, dos três níveis de governo, do setor empresarial e da sociedade civil, é o Governo Federal que empresta coerência e efetividade aos esforços de desenvolvimento regional, pois:

- só o nível federal transcende a escala das macrorregiões menos desenvolvidas; - só o governo federal pode arbitrar conflitos de interesse em escala sub-nacional; - a coordenação nacional facilita a reprodução/adaptação/difusão de políticas locais bem sucedidas; - a PNDR é uma política necessariamente redistributiva e só a União tem recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas.

Neste contexto, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional se integra, dentro da Política Nacional de desenvolvimento, com os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE e FNO) e com os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA). O Fundo Nacional de

Desenvolvimento Regional – através da ADENE (antiga SUDENE) e da ADA (antiga SUDAM) - financia diretamente investimentos estruturantes. Por outro lado, parte de seus recursos é também direcionada, através da atuação destes órgãos, ao financiamento do setor produtivo privado, conforme esquema abaixo apresentado.

Verifica-se, assim, que, também no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, continua a haver, no país, transferência de valores diretamente à iniciativa privada como medida de redução de desigualdade, algo já realizado no âmbito do FCO, FNO e FNE e, conforme demonstrado no capítulo terceiro, foi incapaz de reduzir o problema, uma vez que, na prática, a maioria dos investimentos não chega às regiões menos desenvolvidas.

Tal como estruturado – sendo capaz de financiar tanto infra-estrutura como o próprio setor produtivo – o Fundo Nacional de Desenvolvimento carrega parte dos problemas já encontrados nos Fundos Constitucionais de Financiamento antes existentes. Com efeito, defendeu-se, ao longo de toda esta dissertação, que o tratamento do problema da desigualdade regional perpassa necessariamente por investimentos estatais em infra-estrutura física e humana, capaz de alterar a realidade das regiões menos desenvolvidas do país e permitir, assim, que a iniciativa privada, ao visualizar nestas regiões a existência de vantagens competitivas, decida para elas se deslocar. Neste cenário, entende-se que o Fundo de Desenvolvimento Regional a ser implementado no Brasil deve, ao menos em seu momento inicial, concentrar-se no financiamento estatal de infra-estrutura em detrimento de financiamento do próprio setor produtivo.

Ademais, conforme acima assentado, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional será financiado, de acordo com a PEC nº 233/2008, apenas pela União. Estados-membros e municípios participarão da Política Nacional ao receberem valores decorrentes do Fundo³⁹ ou ao influenciarem na alocação dos recursos, na medida em participam dos órgãos de decisão. Tal previsão não se coaduna

³⁹ Tal como a previsão, na PEC, de transferências de valores a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infra-estrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar.

com o entendimento acima defendido no tópico 4.4 no sentido de que, em um Estado Federal que se propõe a combater desigualdades, a cooperação e a solidariedade são laços que devem caracterizar a Política de Planejamento em todas as suas fases, desde sua concepção, até seu financiamento e execução.

Neste cenário, o princípio da solidariedade que deve caracterizar o federalismo cooperativo requer que cada Estado-membro se sinta responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento, financiando-a, inclusive. Defende-se, assim, que também os Estados-membros devem ser responsáveis pela manutenção da Política de Desenvolvimento e, dentro dela, do Fundo tendente a combater as desigualdades regionais, afastando-se o financiamento exclusivo pela União.

Defendendo a necessidade de criação, no Brasil, de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, Tânia Bacelar já afirmava, no ano de 1999, que

Não se trata de um Fundo Federal, mas Nacional. Por isso, como no “Brasil em Ação”, se envolveriam recursos federais e estaduais (podendo em projetos específicos exigir aporte de municípios) e recursos privados ou de empréstimos. E sua gestão seria descentralizada, em Comitês Regionais, braços descentralizados do Conselho Nacional de Políticas Regionais. Vale aqui referência a algumas considerações de Fernando Rezende a respeito do financiamento de políticas públicas no Brasil e a dimensão dos problemas atuais do Estado brasileiro: “Num contexto de maior escassez de recursos, a dispersão provocada pela tentativa de acomodar todas as demandas por maior controle sobre as respectivas fontes de financiamento (...) diluiu os recursos disponíveis, em contradição com a recomendação usual em momentos de maior aperto financeiro: reunir os meios disponíveis e selecionar da melhor maneira possível as aplicações para maximizar seus resultados”. Desenvolvendo as idéias iniciais ele acrescenta: “Não se trata, porém de defender a reconcentração dos recursos como providência necessária para corrigir os vícios apontados... Trata-se, sim, de promover a reunião dos recursos disponíveis por meio da associação de interesses e não da centralização das fontes de financiamento em uma única fonte de poder. O associativismo proposto é uma alternativa tanto ao excesso de centralização quanto à exagerada dispersão. Significa o estabelecimento de novos arranjos institucionais que viabilizem a cooperação dos três entes federados - União, Estados e Municípios - no campo do financiamento do desenvolvimento, arranjos estes que preservem a autonomia de cada um deles e abram espaço para a adoção de novas formas de cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada, em obediência às

tendências do momento” (REZENDE, 1995). Partindo dessas idéias, o que se propõe é que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional venha a exercer esse papel aglutinador e coordenador, atraindo recursos que de outro maneira seriam aplicados de forma dispersa e fazendo convergir os esforços para ações que tenham sido definidas, no Conselho, como prioritárias.

No mesmo diapasão, em trabalho desenvolvido no ano de 2007, Leonardo Gaffré Dias defende a criação concomitante, no âmbito da Reforma Tributária, de um FDR-E, ou seja, de um Fundo de Desenvolvimento Regional financiado pelos Estados-membros e por eles gerido, em consonância com os objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento estabelecida pela União.

Ora, embora caiba à União estabelecer os parâmetros gerais da Política Nacional de desenvolvimento, isto não significa que o combate ao problema das desigualdades regionais não deva ser financiado pelos demais entes federativos, especialmente os Estados-membros. A previsão de um Fundo financiado pelos Estados-membros, além de fortalecer os laços de solidariedade na Federação, teria o condão de aumentar os recursos disponíveis no combate ao problema da desigualdade. Neste contexto, o autor sustenta que este FDR-E deveria ser instituído a partir das seguintes premissas:

- fundo constituído por 20% do acréscimo de arrecadação dos Estados mais desenvolvidos, decorrente da vedação à concessão de benefícios fiscais, para ser aplicado em ações que conduzam à redução das desigualdades regionais;
- objetivando não desestimular o esforço de arrecadação dos Estados financiadores, deve-se instituir constitucionalmente uma desvinculação de 30% do acréscimo mencionado no item anterior, de forma que as unidades com maior desenvolvimento se beneficiem com, no mínimo, outros 20% do incremento de arrecadação previsto após a implementação da Reforma Tributária;
- aplicação dos recursos em obras de infra-estrutura, na qualificação de recursos humanos, na modernização tecnológica, além de outras destinações em que o conjunto dos Estados vislumbre efeito positivo na redução das desigualdades regionais;
- administração compartilhada do Fundo entre os 26 Estados e o Distrito Federal, onde teriam mais peso nas decisões de aplicação dos recursos os Estados beneficiários da cada financiamento e os que mais contribuíssem para a sua constituição;
- flexibilidade que permita variações na classificação dos Estados em financiadores ou beneficiários do

Fundo; - estabelecimento de certo grau de coesão a partir do qual deixe de haver aportes de recursos enquanto mantida tal situação; - sanções de bloqueio de recursos do FDR-E e dos repasses da União por perdas com a Lei Kandir e do FPE, que desestimulem o descumprimento da vedação à concessão de benefícios fiscais ou da obrigatoriedade dos Estados desenvolvidos transferirem recursos ao FDR-E (DIAS, 2007, p. 167).

A proposta de criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional apresenta, por fim, outras fragilidades que merecem ser mencionadas. Com efeito, cumpre ressaltar que não se encontra, de forma explícita, na PEC nº 233/08, alguns dos aspectos essenciais ao regular desenvolvimento de um Plano de desenvolvimento nacional, dentre os quais adquire relevância a pré-definição, em termos objetivos, e de forma mais pormenorizada, de escopos a serem atingidos em curto prazo (tais como, na União Européia, convergência e competitividade), os critérios de avaliação a serem adotados para fins de destinação dos recursos disponíveis e - acima de tudo - os mecanismos de controle dos gastos efetuados. Sem que estes aspectos sejam pormenorizados e regulamentados, corre-se o risco de que o Fundo de Desenvolvimento Regional encontre imensas dificuldades em sua operacionalidade.

A despeito das fragilidades apresentadas, não há dúvidas de que a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional no Brasil é um avanço inquestionável, vai ao encontro das experiências estrangeiras no combate à desigualdade regional e - acima de tudo - promove, no Brasil, o respeito, em sua plenitude, ao modelo de Estado e ao projeto político de desenvolvimento insculpido na Constituição Federal de 1988, nos termos do qual se previu, para o país, um Estado Social economicamente interventor, socialmente redistributivo e planejador de um desenvolvimento atrelado à alteração da realidade institucional e social mantenedora da desigualdade.

CONCLUSÕES

Ao longo desta dissertação, procurou-se debater a (in)efetividade e conveniência da utilização de normas tributárias concessivas de incentivos fiscais como um instrumento de redução de desigualdades regionais no Brasil. Para tanto, algumas premissas foram adotadas e conduziram a construção de todo o texto:

1) Entendeu-se que qualquer discussão acerca da (in)efetividade e conveniência da utilização de incentivos fiscais como mecanismo de combate ao problema da desigualdade regional não poderia ser levada a efeito em dissociação com o modelo de Estado e o projeto político de desenvolvimento insculpido na Constituição Federal de 1988. Por esta razão, o primeiro capítulo da dissertação preocupou-se em demonstrar que a utilização de normas tributárias com o propósito de permitir a intervenção estatal sobre o domínio econômico – inclusive através da indução, tal como ocorre na concessão de incentivos fiscais – encontra-se diretamente ligada ao fortalecimento do Estado Social e à importância, por ele conferida, à adoção de uma visão sistêmica e política da Constituição. Evidenciou-se que, no Estado Social, a visão sistêmica da Constituição impõe que a parcela econômica e financeira dos textos constitucionais passe a ser analisada em consonância com a Constituição social do Estado. Assim, a Constituição econômica – legitimadora da intervenção estatal no e sobre o domínio econômico – não pode ser interpretada senão como um instrumento de efetivação da parcela social da Constituição, de característica marcadamente dirigente, dela recebendo sua legitimidade.

2) Inserida neste cenário, a Constituição brasileira de 1988, embora promulgada em uma época em que o Estado Social já enfrentava a crise decorrente da influência do neoliberalismo estabeleceu, no Brasil, um modelo de Estado Social em sentido lato, caracterizado como aquele que recebe de sua Constituição as ferramentas para se posicionar perante a realidade que o cerca como um Estado nitidamente intervencionista. A análise do texto constitucional permite concluir que a Constituição brasileira, dirigente e típica de um Estado Social economicamente interventor e socialmente redistributivo, qualifica o Estado brasileiro, em seus dispositivos, como um Estado que pode ser considerado a) desenvolvimentista, porquanto encarregado de dirigir a alocação de recursos conforme os fins e objetivos nela estabelecidos, dentre os

quais se encontra a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização e a diminuição das desigualdades regionais e sociais (art. 3); b) trabalhista, ao qual compete garantir o pleno emprego e a justiça social, nos termos do artigo 3 da CF; c) previdenciário, encarregado de distribuir os dividendos sociais entre todos os seus membros em busca da justiça social. Verifica-se, ainda, a previsão de uma ordem política, social e econômica interna pautada, necessariamente, na efetiva representatividade de interesses da sociedade perante o Estado (art. 1, V, art. 10, art. 14 da CF-88); com desenvolvimento nacional (art. 3 CF-88) e proteção do mercado interno (art. 219 CF-88), promoção e incentivo do desenvolvimento tecnológico e científico nacional (art. 218 da CF-88), efetivação e acesso da sociedade aos direitos sociais (art. 6, 196, 201, 203, 205 da CF-88), pleno emprego, existência digna e justiça social (art. 170, caput, e inciso VIII da CF-88) (CASTRO, 2009). Neste diapasão, a caracterização do Estado brasileiro pela Constituição como um Estado de cunho essencialmente desenvolvimentista – entendido o desenvolvimento, em função da dicção constitucional, a partir da correlação com o aspecto social da constituição via efetivação da justiça social, da busca pelo pleno emprego e erradicação da pobreza – “insere geneticamente no direito constitucional, a perspectiva do desenvolvimento não somente como objetivo externo do Estado e da constituição brasileiros, mas internamente como necessidade de superação das próprias instituições em outras” (CASTRO, 2009, p. 590). O Estado economicamente interventor e socialmente redistributivo previsto pela Constituição brasileira de 1988 prevê, portanto, um Projeto Político para a Nação. Este projeto, por sua vez, deve ser concretizado, nos termos constitucionais, a partir de uma atuação pró-ativa do Estado enquanto agente de promoção do desenvolvimento nacional – e dentro dele do desenvolvimento regional – ali concebido como a real alteração das estruturas sociais e do padrão de vida da sociedade.

3) Ao mesmo tempo em que determina que o Estado deve buscar a redução da marginalidade e da pobreza, a erradicação da miséria, o pleno emprego e a redução das desigualdades regionais, a Constituição Federal de 1988 prevê, ainda, em seu artigo 174, que, quando intervir no e sobre o domínio econômico como agente normativo e regulador da economia, cabe ao Estado fiscalizar, incentivar, mas, também, planejar (artigo 174, caput, da CF-88). Segundo Eros Roberto Grau (2005), o planejamento não

constitui modalidade de intervenção do Estado no ou sobre o domínio econômico⁴⁰, mas simplesmente qualifica estas espécies de intervenção, na medida em que “decisões que vinham sendo tomadas e atos que vinham sendo praticados, anteriormente, de forma aleatória, *ad hoc*, passam a ser produzidos, quando objeto de planejamento, sob um novo padrão de racionalidade” (GRAU, 2005, p. 151). Trata-se o planejamento, portanto, de um método que qualifica como racional tanto uma eventual intervenção no domínio econômico quando uma intervenção sobre este domínio. Em sintonia com o caput do artigo 174 da CF/88, decorre do §1 deste dispositivo a atribuição à União de uma função planejadora do desenvolvimento nacional. Fazendo menção ao Plano Plurianual, lei de cunho nacional, assevera o artigo 174, §1º que a “lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Tratando-se a lei mencionada no artigo 174, §1º, da CF/88 de lei de cunho nacional, editada pela União, conclui-se que a CF/88 estabeleceu ser, no Brasil, deste ente político a função de coordenar a Política Nacional de desenvolvimento que deve ser implantada no país. Neste contexto, a expressa possibilidade prevista pela CF/88 para que o Estado conceda incentivos fiscais que tenham por escopo reduzir as desigualdades regionais (artigo 151, III, da CF-88) encontra-se diretamente relacionada, no texto da Constituição, à função planejadora que por ele deve ser exercida no que concerne à efetivação da busca pelo desenvolvimento nacional e, dentro dele, do desenvolvimento regional. Pode-se, assim, concluir que a discussão acerca da adequação e efetividade da utilização de incentivos fiscais como instrumento de redução de desigualdades regionais requer, necessariamente, a consciência de que a CF de 1988 previu, para o país, um Estado economicamente interventor, mas socialmente redistributivo, o que significa que a intervenção estatal sobre o domínio econômico – através, inclusive, da concessão de incentivos fiscais – só se legitima se encontrar respaldo nestas premissas constitucionais, de modo que, realizada de forma racional, a partir de planejamento estatal, apresente efetiva capacidade de alterar as estruturas das disparidades existentes e melhorar a condição de vida da população.

4) Demonstrou-se, ainda, que, além de Estado economicamente interventor e socialmente redistributivo, a Constituição Federal estabeleceu, no Brasil, um

⁴⁰ Conforme demonstrado no capítulo um, a intervenção no domínio econômico engloba a absorção ou na participação, ao passo que a intervenção sobre o domínio econômico subdivide-se na direção ou indução.

Federalismo de cunho cooperativo que se aproxima do Federalismo alemão e se afasta do norte-americano. Com efeito, a opção pelo federalismo cooperativo resta evidenciada na estipulação, no âmbito da Constituição Federal, de regras de repartição de receitas tributárias (artigos 157 a 159 da CF/88) assentadas em transferências intergovernamentais, bem como na previsão de um dever implícito de cooperação que deve manter unidos todos os entes que compõem a estrutura federativa.

5) Assentadas estas premissas, demonstrou-se, a partir de uma interpretação sistêmica dos artigos 174, caput e §1º c/c artigo 151, I, da CF/88, que a Constituição impõe ao Estado brasileiro e, em especial, à União, em sintonia com o federalismo cooperativo nela inserto, o dever de elaborar e concretizar um Plano Nacional de Desenvolvimento que conceda especial atenção ao problema da desigualdade regional. Assim, a concessão de incentivos fiscais pelos entes políticos, ainda que tendentes a este objetivo, só se legitima se realizada de forma racional, no âmbito do desempenho, pelo Estado, de seu papel de Planejamento. Demonstrou-se, no entanto, que, ao longo da década de 90, a União se absteve de cumprir o seu papel constitucional de planejar o desenvolvimento nacional e, dentro dele, o desenvolvimento regional. Concomitantemente, verificou-se, neste período, que o sistema tributário brasileiro se desvencilhou, na prática, do modelo teórico do federalismo cooperativo inserto na Constituição Federal de 1988, tendo havido uma demasiada concentração de poder tributário nas mãos da União e, em consequência, o acirramento da competição tributária vertical e horizontal. Diante da inexistência de uma Política Nacional de desenvolvimento e da escassez de recursos cada vez mais latente, Estados-membros e municípios passaram, assim como a União, a também conceder incentivos fiscais à iniciativa privada, legitimando-os a partir do desiderato da redução das desigualdades regionais. Defendeu-se que a concessão de incentivos por estes entes políticos em uma sistemática de guerra fiscal provoca uma competição desagregadora na Federação brasileira e viola, por conseguinte, o compromisso implícito de cooperação que deve reger toda estrutura federativa. Pautada na abertura cognitiva entre o Direito e as demais áreas que com ele se relacionam, exteriorizou-se, com base em estudos empíricos das áreas de Economia e Administração, que a utilização destes incentivos tende a provocar, nos Estados-membros e municípios que os utilizam, o surgimento de focos de atividade econômica – em geral ao redor das regiões metropolitanas –, sem beneficiar, assim, o restante do território do ente que os concede. Criam-se, por conseguinte, zonas de

dinamismo em contraposição a áreas de estagnação, o que aprofunda as desigualdades intra-regionais. Embora haja algum incremento de atividade econômica na região do ente político concedente do incentivo, não se pode defender ter ocorrido, no caso, desenvolvimento regional nos termos do conceito inserto na Constituição Federal de 1988, aqui entendido como a real alteração das estruturas de disparidades vigentes, na medida em que não há como conceber que a CF/88 tenha admitido a possibilidade de que a diminuição das desigualdades inter-regionais se concretize ao arripio do incremento das desigualdades intra-regionais. Ademais, evidenciou-se, a partir de estudo referente à política de incentivo no Estado do Ceará entre 2002 e 2005, que, naquele Estado, não houve relação significativa entre a política industrial conduzida pelo Estado e o aumento dos postos de trabalho naquela região. Salientou-se, com base nos estudos empíricos analisados ao longo do texto, que a concessão dos incentivos fiscais decorrentes de renúncia de receita pelos Estados-membros brasileiros não é o fator determinante na decisão de alocação dos investimentos dos agentes privados. Ademais, mesmo quando estes investimentos se realizam fora das áreas da região metropolitana dos Estados, este processo de interiorização econômica não altera a natureza das atividades econômicas já desempenhadas pelas microrregiões localizadas no interior. A interiorização é, assim, incapaz de propiciar o surgimento, naquelas áreas, de atividades dotadas do dinamismo necessário à alteração das estruturas responsáveis pela perpetuação da desigualdade. Da mesma forma, demonstrou-se que também os incentivos financeiros-fiscais concedidos pela União através do manejo da despesa pública não podem ser considerados política efetiva de redução de desigualdades regionais. A partir de estudo desenvolvido pelo IPEA acerca dos incentivos concedidos no âmbito dos Fundos Constitucionais de Financiamento, restou ratificado que os recursos destes fundos não se direcionam prioritariamente para os municípios de menor IDH-M ou de menor renda per capita. Esta constatação indica, por sua vez, que os empréstimos dos fundos constitucionais parecem responder à demanda daqueles municípios que já possuem algum dinamismo econômico, em desrespeito ao objetivo constitucional da redução das desigualdades regionais.

6) A partir da análise do texto da Constituição e dos estudos empíricos debatidos, concluiu-se que a manutenção da política de concessão dos incentivos fiscais, especialmente pelos Estados-membros e municípios brasileiros – em completa dissociação ao dever de planejamento estatal previsto no texto constitucional - não

encontra respaldo no modelo de federalismo cooperativo previsto na CF/88, ao passo em que, no que concerne aos Estados-membros e municípios, ao se fundamentar na existência de competição desintegradora entre estes entes políticos, na realidade o enfraquece. Da mesma forma, a política de concessão de incentivos fiscais que decorrem do manejo da despesa pública pela União – previsão de Fundos Constitucionais de Financiamento e Investimento – não espelha suficientemente o compromisso constitucional de cooperação que se encontra implícito na Constituição Federal de 1988 quando da opção, pelo texto constitucional, de uma estrutura federativa de cunho cooperativo. Com efeito, “o imperativo da compensação financeira deriva da dimensão passiva do compromisso constitucional de cooperação, a qual aponta para a fidelização sistêmica e impede que os distintos poderes públicos frustrem a prossecução dos interesses alheios ou se recusem a ajudar” (SILVEIRA, 2007, p. 97). Esta dimensão passiva, no entanto, embora sempre mais acentuada pelos estudiosos do Federalismo brasileiro, não esgota a amplitude do compromisso de cooperação que caracteriza o modelo federal, o qual requer a aceitação, também, de sua dimensão positiva, consubstanciada na “adopção de compromissos de planificação conjunta de certas actividades administrativas, na assunção de compromissos de actuação conjunta relativa a obras e serviços, na adoção de compromissos de delegação de funções entre as partes, etc” (SILVEIRA, 2007, p. 97-98).

7) Em sintonia com este aspecto positivo do compromisso constitucional de cooperação, defendeu-se, com base na experiência europeia, que a solução para o problema da redução da desigualdade regional no Brasil não perpassa pela manutenção da ineficiente política de concessão de incentivos fiscais, mas sim pela: a) efetivação, na prática, do federalismo cooperativo brasileiro, o que requer, em um primeiro momento, que se promova a extinção da sistemática da guerra fiscal, bem como a adoção de instrumentos que acentuem a necessária cooperação horizontal e vertical no âmbito da Federação; b) retomada da atividade planejadora do Estado, com a pactuação, nos termos do artigo 174, §1º, da CF/88, de um Plano Nacional de Desenvolvimento a ser coordenado pela União em colaboração com os Estados-membros e municípios e assentado, sobretudo, na necessária cooperação e solidariedade que caracteriza o Estado Federal cooperativo. Neste contexto, a previsão da criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional no Brasil, inserida no âmbito da Reforma Tributária, constitui um avanço para o país. Evidenciou-se, no entanto, que tal como concebido, o

Fundo de Desenvolvimento ainda apresenta fragilidades, consubstanciadas na previsão de financiamento exclusivo pela União, na possibilidade de concessão de financiamentos para o setor produtivo e na ausência de exteriorização, em termos objetivos, e de forma mais pormenorizada, de escopos a serem atingidos em curto prazo (tais como, na União Européia, convergência e competitividade), os critérios de avaliação a serem adotados para fins de destinação dos recursos disponíveis e - acima de tudo - os mecanismos de controle dos gastos efetuados. Sem que estes aspectos sejam pormenorizados e regulamentados, corre-se o risco de que o Fundo de Desenvolvimento Regional encontre imensas dificuldades em sua operacionalidade.

8) A despeito das fragilidades apresentadas, não há dúvidas de que a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional no Brasil é um avanço inquestionável, vai ao encontro das experiências estrangeiras no combate à desigualdade regional e - acima de tudo - promove, no Brasil, o respeito, em sua plenitude, ao modelo de Estado e ao projeto político de desenvolvimento insculpido na Constituição Federal de 1988, nos termos do qual se previu, para o Brasil, um Estado Social economicamente interventor, socialmente redistributivo e planejador de um desenvolvimento atrelado à alteração da realidade institucional e social mantenedora da desigualdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, André Amorim; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira**: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Monografia premiada no XIII Prêmio Tesouro Nacional 2008 – Tópicos Especiais de Finanças Públicas, 55 fl.

ALMEIDA, José Elesbão de; ARAÚJO, José Bezerra de. **Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE**. Trabalho apresentado no IX Encontro Nacional de Economia Política, realizado na Universidade Federal de Uberlândia/MG, no período 8 a 11 de junho de 2004.

ALMEIDA, Mansueto Facundo; DA SILVA, Alexandre Manoel Ângelo; RESENDE, Guilherme Mendes. **Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Texto para discussão nº 1.026, IPEA, 2006.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: Heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. O elogio da diversidade regional. 1998. Disponível em: <www.economistas.com.br> Acesso em 20/04/2009.

_____. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. 1999.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito**: O triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil. 2005. Disponível em:<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7547>> Acesso em 18 jan 2008.

BATALHA, Ricardo Soneghet. **Incentivos fiscais e financeiros-fiscais**: uma análise jurídica sob a ótica do desenvolvimento regional o caso FUNDAP (Brasil 1988 -2005). Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito de Campos, Rio de Janeiro, 2005, 139 fl.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo. Noeses, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento** – uma leitura a paratir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005a.

_____. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 142, abri/jun 1999, p. 35-52.

_____. Constituição Econômica e Desenvolvimento. In: **Revista da FBDE**, nº 01, out/mar 2008, p. 161-180.

_____. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. Intervenção Gilberto Bercovici. In: **Canotilho e a Constituição Dirigente**. COUTINHO, Jacinto (org). Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2005b, 2ª edição.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. São Paulo: UNB, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional em um país periférico. Disponível em: <http://www-en.us.es/cidc/Ponencias/federalismo/pauloBONAVIDES.pdf>. Acesso em 25 out 2009.

BULO, Uadi Lammêgo Bulos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009, 4ª edição.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil. In: **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n.7, dez 2006, p. 5-29.

CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário e análise econômica do Direito**. Uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In: CONTI, José Mauricio (org). **Federalismo Fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 191-222.

CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; LALL, Somik V; TIMMINS, Christopher. Decisão locacional de novos estabelecimentos e o papel dos fundos constitucionais de financiamento. In: **Ensaio de Economia Regional e Urbana**. CARVALHO, Alexandre; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (org). Brasília: IPEA, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1997.

CASTRO, Matheus Filipe de. Capitalista Coletivo Ideal. O Estado e o projeto político de desenvolvimento nacional na Constituição de 1988. Tese de doutorado. UFSC, 2009, 643 fl.

CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

CÊPEDA, Vera Alves. O pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia. In: **Dossiê Celso Furtado**. 2003. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/25_20060704234356.pdf>. Acesso em 22 ago 2008.

CERQUEIRA, Daniela Franco. **Incentivos fiscais e investimentos na indústria de transformação no Estado da Bahia (1994 a 2004): internacionalização produtiva e subdesenvolvimento**. Mestrado em Economia, Unicamp, 2007, 117 fl.

CHULVI, Cristina Pauner. **El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gatos públicos**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

- COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Teoria Geral do Tributo, da Interpretação e da Exoneração Tributária**. São Paulo: Dialética, 2003.
- COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento. A perspectiva institucional IN: **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- COOTER, Robert. Direito e desenvolvimento: inovação, informação e a pobreza das nações. Versão adaptada em língua portuguesa: Luciano Benetti Timm. In: **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 17, p. 165-190, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=39762>>. Acesso em: 28 mar 2009.
- CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne. **EU Law**. Tex, cases and Materials. Oxford: Oxford university press, 2003.
- CUNHA, Fabiana Azevedo da. **Federalismo Fiscal no Brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio**. Mestrado em Direito. PUC/RS, 2006, 220 fl.
- DA MAIA, Alexandre. **Ontologia Jurídica**. O problema de sua Fixação Teórica (com relação ao garantismo jurídico). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- DE FIGUEIREDO, Vinícius. O dualismo da crítica. In: **Revista de Sociologia e Política**, nº 15, nov/2000, p. 125-130.
- DIAS, Leonardo Gaffré. **A experiência europeia e a reforma tributária: soluções para a crise do federalismo brasileiro**. Brasília: ESAF, 2007, 223 fl.
- DOS SANTOS, Antônio Carlos. **Auxílios de Estado e Fiscalidade**. Coimbra: Almedina, 2005.
- ELALI, André. **Tributação e desenvolvimento econômico regional**. Um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. Dissertação de mestrado. Universidade Presbiteriana Mackenzie: São Paulo, 2006a. 180 fl.
- ELALI_____. Neutralidade da Tributação?. 2006b. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/main_index.php?home=home_artigos&m=&nx=&viewid=144302> Acesso em 20 jul 2009.
- ENDLER, Luciana. Avaliação de empresas pelo método de fluxo de caixa descontado e o desvio causado pela utilização de taxas de desconto inadequadas. In: **ConTexto**, Porto Alegre, vol 4, nº 6, 1º semestre 2004. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/necon/5-06.pdf>>. Acesso em 25 ago 2009.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FERREIRA, Ana Fabíola de Azevedo. **Reis-Juízes?** Um estudo sobre a limitação do poder político no pensamento neo-constitucionalista. Dissertação de mestrado. UFPE, 2009, 195 fl.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. **Políticas regional em novos moldes: mais educação e menos subsídios.** Disponível em: <http://www.fgv.br/professor/ferreira/papersaplicados.htm>>. Acesso em 20 set 2009.

FERREIRA, Sérgio Guimarães. Guerra fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho? **Informe-se**, BNDES, n. 4, jan/2000.

FIEG. A importância dos incentivos fiscais na guerra contra a redução das desigualdades regionais no Brasil. Como estamos conseguindo superar nossa histórica defasagem econômica em relação ao restante do país. In: **Caderno de Política Econômica**, n° 01, 2008. Disponível em: http://www.fieg.org.br/dados/File/arquivos/publicacoes/diversos/caderno_politicaeconomica.pdf Acesso em 20 set 2009.

FONSECA, Rui Guerra da. **Estado, soberania e integração.** Monografia de disciplina ministrada no Curso de Integração Econômica e Direito Internacional Fiscal. Escola de Administração Fazendária. Brasília: 2006, 162 fl.

FUHRMANN E SOUZA, Italo Roberto. **Princípio da proibição do retrocesso social e constituição dirigente.** A problemática da defesa dos direitos fundamentais sociais no Direito brasileiro. Artigo extraído do trabalho de conclusão de curso apresentado à banca examinadora da faculdade de Direito da PUC/RS em 24 de Junho de 2008. Disponível em: http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccII/trabalhos2008_1/italo_roberto.pdf> Acesso em 28 mar 2009.

FURTADO, Celso. Reflexões sobre a crise brasileira. IN: **Revista de Economia Política**, vol. 20, n° 04, out-dez200. Disponível em: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/furtado5.pdf>>. Acesso em 20 ago 2008.

_____. **Metamorfoses do capitalismo.** Discurso proferido na UFRJ, em 2002, por ocasião do recebimento do Título Doutor Honoris Causa. Disponível em: http://www.pensamentoeconomico.ecn.br/economistas/celso_furtado.html>. Acesso em 25 ago 2008.

_____. **Os desafios da nova geração.** Palestra proferida na III Conferência/> Internacional Celso Furtado, em 2004. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/celsofurtado/pdfs/os_desafios_da_nova_geracao.pdf>> Acesso em 22 ago 2008.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Alguns desafios ao desenvolvimento do Brasil.** Texto para discussão n° 1373, IPEA, 2009.

GONÇALVES, George Emílio Bastos. **A proposta de política nacional de desenvolvimento regional: abordagem microrregional x modelo macrorregional, unidade ou fragmentação.** Dissertação de Mestrado em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste, UFPE, 2006, 259 fl.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GUIMARÃES, Juarez. A trajetória intelectual de Celso Furtado IN: **Celso Furtado e o Brasil**. TAVARES, Maria da Conceição (org). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 15-32

GUIMARÃES, Vasco Branco. **Palestra proferida em debate promovido pela ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://www.direito2.com.br/acam/2008/mar/25/jurista-portugues-critica-modelo-de-incentivos-fiscais>>. Acesso em 25 ago 2008.

HIRAE, Ângela. **A influência dos novos mecanismos de controle fiscal na adoção do princípio do destino nas operações interestaduais do ICMS**. Monografia premiada no XI Prêmio Tesouro Nacional 2006 – Tópicos Especiais de Finanças Públicas, 84 fl.

HOLANDA, Fernanda Marques; ALBUQUERQUE, Lúcia Silva; CARVALHO, José Ribamar Marques; CAVALCANTE, Paulo Roberto Nóbrega. Avaliação de empresas: uma abordagem das diversas metodologias. In: **Rev. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 13, n. 1, ago. 2007, p. 100-109.

IBGE. **Produto interno Bruto dos municípios 2002-2005**. Análise de resultados. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005/comentario.pdf>>. Acesso em 20 julho 2009.

KENT, Penélope. **Nutcases**. European Union Law.

KIECKHÖFER, Adriana Migliorini. **Promoção do desenvolvimento integrado e sustentável de municípios**. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. UFSC: Florianópolis, 2005. 221fl.

KOSELLECK, Reinhart. **Crítica e crise**. Rio de Janeiro: UERJ/Contraponto, 1999.

KUHNLE, Stein. O Estado de bem-estar social nos países nórdicos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n. 94, jul./dez. 2006, p. 113-120.

LACOMBE, Américo L. Masset. Algumas considerações sobre os incentivos fiscais. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, out/dez 1969, p. 107-117.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique; AMARAL, Marcelo Rubens do. **Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica**. Texto para discussão nº 466, IPEA, 1997.

LIMA, Ana Carolina da Cruz. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: evolução recente dos mecanismos nacionais e estaduais – o caso do Nordeste**. Mestrado em Economia. PIMES, UFPE, 2008, 176 fl.

LOPES, João Alcântara. **Incentivos fiscais e desenvolvimento econômico**. 2008. Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1627&Itemid=99>. Acesso em 22 jul 2009.

MAIDA, Fernando. O impacto da reforma tributária no federalismo brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 156, dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4575>>. Acesso em: 05 mar 2009.

MALAUZ, Ralph Batista de. **Os paradigmas do Estado de Direito – o Estado liberal, social (socialista) e o Estado democrático de direito.** Disponível em: <<http://www.atame-df.com.br/material/doc/mat06032401.doc>>. Acesso em 20 julho 2009.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINS, Argemiro Cardoso Correia Martins. Aspectos da Crise do Estado Social. In: **Reflexões sobre a política e o direito. Homenagem aos Professores Osvaldo Ferreira de Melo e Cesar Luiz Pasold.** CADERMATORI, Daniela; GARCIA, Marcos Leite (org). Conceito Editorial, 2008.

MATURANA, Humberto. **A ontologia da realidade.** Belo Horizonte: UFMG, 2001.

MENDES, Constantino Cronemberger; TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro:** uma releitura das contribuições de Celso Furtado. Texto para discussão n° 320. Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/>>

MONTEIRO NETO, Aristides. **Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo.** Texto para discussão n° 1229, IPEA, 2006.

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição.** Para o conceito de Constituição Econômica. 2ª Edição, Coimbra: Editora Coimbra, 1979.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos.** Contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

NABUCO, Maria Regina. Estado e projeto nacional nas obras iniciais de Celso Furtado IN: **Celso Furtado e o Brasil.** TAVARES, Maria da Conceição (org). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 59-70.

NASCIMENTO, Luiz Roberto Coelho Nascimento. **Incentivos fiscais ao capital e ao desenvolvimento na região norte.** Tese de Doutorado. PIMES, UFPE, 2002, 186 fl.

NOGUEIRA, Fernando Antunes Nunes. **A política de atração de investimentos industriais no Ceará e o impacto no emprego:** uma análise do período 2002 -2005. Mestrado em Economia, UFCE, 2008, 32 fl.

OLIVEIRA, Adriano Souza de. **O papel da política industrial baseada na concessão de incentivos fiscais no processo de desconcentração e diversificação da indústria baiana no período de 1996 a 2006.** Mestrado em Administração, UFBA, 2008, 129 fl.

OLIVEIRA, Hélder Carlos de. **Desigualdade regional e os fundos constitucionais de financiamento no Brasil.** Dissertação de mestrado. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, UFMG, 2005, 108 fl.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **A problemática da Constituição Dirigente no interior da Economia globalizada**: uma abordagem do caso brasileiro. Disponível em: <<http://www.ihj.org.br/pdfs/rto.pdf>> Acesso em 24 jun 2009.

PAES, Nelson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. In: **Economia Aplicada**, vol. 12, n. 04, out/dez 2008, p. 707-742.

_____. A implantação do princípio do destino na cobrança do ICMS e suas implicações sobre a arrecadação tributária dos Estados do Nordeste. In: **Revista Brasileira de Economia**, v. 63, n 3, jul/set 2009, p. 233-248.

PARADOPOL, MARCEL. **A extrafiscalidade e os controles de proporcionalidade e igualdade**. Dissertação de mestrado. UFRGS: 2009, 130 fl.

PEREIRA, Luiz Bresser. **Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica**. FGV. Texto para discussão nº 186; maio/2009.

PEREIRA, William Eufrásio Nunes. Do Estado liberal ao neoliberal. In: **Interface - Natal/RN - v.1 - n.1 - jan/jun 2004**, p. 11-24.

PINHEIRO, Guilherme Pereira. **O federalismo de competição**: contexto histórico, institucional e jurídico. Disponível em: <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2_2007/Discentes/Guilherme%20Pereira%20Pinheiro.pdf>. Acesso em 15 agosto 2009.

PIRES, Adilson Rodrigues. Incentivos Fiscais e o Desenvolvimento Econômico. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). **Direito Tributário. Vol. II**. São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 1124.

POPPER, Karl. **Escritos Selectos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado federal. In: CONTI, José Mauricio. (Org.) **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004. p. 1-13.

PORTAL INFOREGIO. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panora_pt.htm>

PORTO, Manuel Carlos Lopes. **Teoria da Integração e Políticas Comunitárias**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2001.

PRADO, Sérgio. **A questão fiscal na Federação brasileira**: diagnósticos e perspectivas. CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, mar/2007. Disponível em: <<http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>> Acesso em 20 set 2009.

RAVA, Ben-Hur. **A reforma do Estado brasileiro e as perspectivas de sua implementação**: das mudanças efetivadas ao controle necessário. Disponível em: <http://www.juristas.com.br/a_2389~p_4~A-Reforma-do-Estado-brasileiro-e-as-perspectivas-de-sua-implementa%C3%A7%C3%A3o:-das-mudan%C3%A7as-efetivadas-ao-controle-necess%C3%A1rio> Acesso em: 14 de jan. 2008.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto Rodrigues. **A federação brasileira: Fatos, desafios e perspectivas.** 2003. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002426.pdf>. Acesso em: 20 jul 2009

SANTOS, António Carlos dos. **Coordenação e harmonização fiscal na União Européia.** Monografia de disciplina ministrada no Curso de Integração Econômica e Direito Internacional Fiscal. Escola de Administração Fazendária. Brasília: 2006, 57 fl.

SCAFF, Fernando Facury. Controle público e social da atividade econômica. In: **Presente e futuro das relações de trabalho.** Franco Filho, Georgenor de Sousa (org). São Paulo: LTr, 2000, p 415-434.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS ecológico. In: **Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, ano 2, nº 02, jan/jul 2004, p. 15-36.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção conômica.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA FILHO, Guerino Edécio da. As novas estratégias de desenvolvimento econômico regional. In: **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, 1999, abril-jun, p. 212-233.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e compromisso constitucional nos Estados Compostos.** Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos. Coimbra: Almedina, 2007.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **A ordem constitucional econômica: balanço dos 20 (vinte) anos de vigência da Constituição brasileira de 1988.** Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1242738986174218181901.pdf>>. Acesso em 28 jul 2009.

SOUZA E SILVA, Carla. Política de Desenvolvimento Regional na União Européia: o que podemos aprender? In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, dez 2000, p. 125-144.

STRECK, Lênio Luiz. Constituição ou Barbárie? A lei como possibilidade emancipatória a partir do Estado Democrático de Direito. **Instituto de Hermenêutica Jurídica.** Disponível em: <<http://www.ihj.org.br/poa/>>. Acesso em: 20 abril 2009.

TAVARES, André Ramos. A constituição é um documento valorativo? In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC** n. 09 – jan./jun. 2007 p. 337-348.

TAVARES, Maria da Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes IN: **Celso Furtado e o Brasil.** TAVARES, Maria da Conceição (org). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 129-154.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 16 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde.** Texto para discussão n° 500, IPEA, 1998.

VIOL, Andréa Lemgruber. **O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro.** Monografia premiada no IV Prêmio Tesouro Nacional 1999 – Tópicos Especiais de Finanças Públicas, 79 fl.

WATTS, Ronald L; HOBSON, Paul. **Fiscal federalism in Germany.** 2000. Disponível em: < http://www.aucc.ca/pdf/english/programs/cepra/watts_hobson.pdf>. Acesso em 18 agosto 2009.

