



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUIÇÃO, SOCIEDADE E PENSAMENTO
JURÍDICO

CÍNTIA MUNIZ REBOUÇAS DE ALENCAR ARARIPE

DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO E INCENTIVOS FISCAIS: OS
EFEITOS ECONÔMICOS DE UMA POLÍTICA DE INCENTIVOS COMO
CONDICIONANTES DE SUA CONSTITUCIONALIDADE. UMA PROPOSTA DE
GOVERNANÇA PARA A GESTÃO EFICIENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INCENTIVOS FISCAIS

FORTALEZA
2019

CÍNTIA MUNIZ REBOUÇAS DE ALENCAR ARARIPE

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO E INCENTIVOS FISCAIS: OS
EFEITOS ECONÔMICOS DE UMA POLÍTICA DE INCENTIVOS COMO
CONDICIONANTES DE SUA CONSTITUCIONALIDADE. UMA PROPOSTA DE
GOVERNANÇA PARA A GESTÃO EFICIENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INCENTIVOS FISCAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como exigência parcial para a conclusão do curso de Mestrado em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante.

Coorientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.

FORTALEZA
2019

CÍNTIA MUNIZ REBOUÇAS DE ALENCAR ARARIPE

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO E INCENTIVOS FISCAIS: OS
EFEITOS ECONÔMICOS DE UMA POLÍTICA DE INCENTIVOS COMO
CONDICIONANTES DE SUA CONSTITUCIONALIDADE. UMA PROPOSTA DE
GOVERNANÇA PARA A GESTÃO EFICIENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INCENTIVOS FISCAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como exigência parcial para a conclusão do curso de Mestrando em Direito. Área de concentração: Constituição, sociedade e pensamento jurídico.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Denise Lucena Cavalcante (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias (Coorientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Edilberto Carlos Pontes Lima
Universidade de Brasília (UNB)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- A685d Araripe, Cíntia Muniz Rebouças de Alencar.
Desenvolvimento regional brasileiro e incentivos fiscais : os efeitos econômicos de uma política de incentivos como condicionantes de sua constitucionalidade. Uma proposta de governança para a gestão eficiente das políticas públicas de incentivos fiscais / Cíntia Muniz Rebouças de Alencar Araripe. – 2019. 145 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Dr. Denise Lucena Cavalcante.
Coorientação: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.
1. Incentivos fiscais. 2. Efeitos Econômicos. 3. Constitucionalidade. 4. Governança pública. I. Título.
CDD 340
-

À Deus, a quem devo os sonhos realizados.

À minha família, minha razão de ser e minha determinação para tudo superar.

AGRADECIMENTOS

Ao final, resta-nos a parte mais nobre e prazerosa: o agradecimento a todos que colaboraram nesse momento ímpar em minha vida acadêmica.

Ao meu filho Artur, meu pequeno gênio, quem primeiro me ensinou quão grande é o amor materno. O meu “muito obrigado” por ter sido tão compreensivo em tão tenra idade.

À minha pequena Júlia, tão travessa e inteligente, que desde o berço me comparte com as atividades do PPGD.

Foi por vocês.

Ao meu marido, Moacir Araripe Neto, meu exemplo de determinação e superação. A ele que não mede esforços para a minha realização profissional. Também por ti agradeço a Ele.

À minha mãe, Sandra Maria, meu exemplo de maternidade. A ela que por inúmeras vezes, no decorrer desses dois anos, foi mais do que uma avó para que eu pudesse ser... mestranda. Que me fez as vezes de quando eu não pude fazer. “Eu te amo muito mais do que a sua utilidade”. Só nós iremos entender.

Ao meu pai, Roscio Aguiar, minha inspiração para a carreira pública. Se eu acredito em tudo o que defendo nessa dissertação é porque tive em casa um exemplo de comprometimento, moral e ética na administração pública. “*If I have seen further it is by standing on the shoulders of Giants*” – Isaac Newton.

Às amigas Fabrícia Helena e Isabelly Cysne, pelas risadas e desabafos partilhados e pela amizade inesperada. Pela leveza que a nossa amizade me propiciou nos momentos de tensão.

Ao professor Hugo de Brito Machado Segundo pelo conhecimento compartilhado nos últimos dois anos, nos programas de Mestrado da UFC e da Unichristus; o que me foi prelecionado nas disciplinas de Epistemologia e de Tributação e Desenvolvimento Regional foi primordial para a consecução deste trabalho. Obrigado pela atenção e apoio dispensados e pela prontidão em esclarecer e ajudar.

Similar partilha de conhecimentos tive a satisfação de também receber do meu coorientador, o professor João Luís Nogueira Matias; além das palavras de estímulo, de atenção dispensada e dos livros cedidos, seguirá indelével em minha memória o exemplo a ser seguido.

Agradeço ainda a minha orientadora, decisiva no conduzir das orientações a este trabalho; pelo conhecimento compartilhado, pelos livros cedidos e pela atenção dispensada, o meu muito obrigado.

Ao final, o agradecimento a Edilberto Carlos Pontes de Lima, por ter aceitado o convite de para o meu trabalho contribuir.

Bençãos divinas lhes sejam cumuladas; de mim, o eterno e devido reconhecimento.

RESUMO

A Constituição/1988 sobrelevou o desenvolvimento em alto grau, considerando-o objetivo fundamental e elegendo os incentivos fiscais como um dos instrumentos para alcançá-lo. Isto posto, indaga-se: e se os efeitos econômicos de um incentivo apontarem para a sua ineficácia na redução do desequilíbrio do desenvolvimento socioeconômico regional, deveria ele continuar a vigor, independente de terem sido respeitadas as formalidades legais? Tem-se por objetivo geral examinar a repercussão jurídica dos efeitos econômicos das políticas de incentivos fiscais no desenvolvimento regional brasileiro, fiando-se no diálogo pluridisciplinar para desenhar, avaliar e executar políticas de incentivos fiscais eficazes e eficientes. Como objetivos específicos, destacam-se: a) examinar o desenvolvimento regional brasileiro, compreendendo as suas raízes e os fundamentos da política nacional de desenvolvimento, elucidando os seus conceitos para focar aquele que se procede por políticas públicas de incentivos fiscais; b) debater os incentivos fiscais a partir do seu caráter finalístico e, definido o que se entende por incentivo eficaz, refletir sobre algumas consequências de sua ineficácia, ensaiando, ao final, esboçar um *framework* a partir de críticas de especialistas nacionais e internacionais; c) face à imprescindibilidade de incentivos eficientes, além de eficazes, discute-se a adequação do modelo de governança corporativa à gestão das políticas de incentivos fiscais. Utilizar-se-á metodologia de cunho bibliográfico e documental. A Constituição admite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico regional, sendo a finalidade o elemento caracterizador do incentivo. Reputa-se, por isso, inconstitucionais as políticas de incentivos que não realizem os objetivos a que se propõem. É imprescindível, para tanto, que se amplie o espectro epistemológico da ciência do Direito Tributário e se considere proceder a uma análise econômica do Direito. O incentivo fiscal ineficaz, pois, entendido como aquele que não cumpriu as metas preestabelecidas entre o ente concedente e o contribuinte, segundo parâmetros de avaliação prefixados, deve ser invalidado pelo ente que o concedeu. Anteriormente a isso, deve a Administração, entretanto, de forma transparente e responsável, dialogar com o contribuinte, ajustando os termos do incentivo, a fim de que se chegue a uma solução que salvguarde o erário e respeite a confiança do contribuinte no Estado. Não se mostrando suficiente, deve ele ser invalidado, inclusive e, nalguns casos, o concedido a prazo certo e sob condição onerosa. Não se mostra razoável levar às últimas consequências a proteção da confiança do contribuinte no Estado, dando a ela preferência diante da própria razão de ser do incentivo e de princípios e valores outros – como o princípio da eficiência e a imprescindibilidade do equilíbrio fiscal no orçamento estatal. Essa invalidação pressupõe, resalte-se, a indenização do contribuinte. E por ser imprescindível a eficiência, além da eficácia, dos incentivos fiscais, é que se propõe a adequação do modelo de governança corporativa à gestão pública, especificamente à gestão das políticas de incentivos fiscais. A implementação de boas práticas de governança à concessão, à avaliação e ao monitoramento das políticas de incentivos irá certamente resultar em incentivos mais eficazes e eficientes, além de transparentes, e em uma prestação de contas mais responsável.

Palavras-chave: Incentivos fiscais. Efeitos econômicos. Constitucionalidade. Governança.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution raised the development to a high degree, considering it a fundamental objective and choosing tax incentives as one of the instruments to reach it. That said, one wonders: if the economic effects of an incentive point to its ineffectiveness in reducing the imbalance of regional socio-economic development, should it continue to exist, regardless of whether legal formalities have been respected? The general objective is to examine the legal repercussion of the economic effects of tax incentive policies on Brazilian regional development, drawing on the multidisciplinary dialogue to design, evaluate and execute effective and efficient fiscal incentive policies. Specific objectives include: a) examining the Brazilian regional development, understanding its roots and the fundamentals of the national development policy, elucidating its concepts to focus on the one that proceeds through public policies of fiscal incentives; b) discuss fiscal incentives based on their final character and, defined as effective incentive, reflect on some consequences of their inefficiency, trying to outline a framework based on criticism from national and international experts; c) in view of the indispensability of efficient incentives, in addition to being effective, the adequacy of the corporate governance model to the management of fiscal incentives policies is discussed. It will be used bibliographical and documentary methodology. The Constitution allows the granting of tax incentives to promote the balance of regional socio-economic development, the purpose being the characterizing element of the incentive. Therefore, it is considered unconstitutional incentive policies that do not achieve the objectives that are proposed. It is essential, therefore, to broaden the epistemological spectrum of the science of Tax Law and consider an economic analysis of the Law. The ineffective fiscal incentive, therefore, understood as the one that did not fulfill the pre-established goals between the grantor and the taxpayer, according to predetermined evaluation parameters, must be invalidated by the entity that granted it. Prior to this, the Administration must, however, in a transparent and responsible manner, dialogue with the taxpayer, adjusting the terms of the incentive, in order to arrive at a solution that safeguards the treasury and respects the taxpayer's confidence in the State. If it is not sufficient, it must be invalidated, inclusive and, in some cases, granted in the right term and under an onerous condition. It is not reasonable to take the ultimate consequences of protecting the taxpayer's confidence in the State, giving preference to the reason for the incentive and other principles and values - such as the principle of efficiency and the indispensability of fiscal balance in the state budget. This invalidation presupposes the indemnification of the taxpayer. And because efficiency, besides the effectiveness, of fiscal incentives is essential, it is proposed that the corporate governance model be adapted to public management, specifically to the management of fiscal incentives policies. Implementing good governance practices in the granting, evaluation and monitoring of incentive policies will certainly result in more effective and efficient incentives, in addition to transparency and more accountability.

Keywords: Tax incentives. Economic effects. Constitutionality. Governance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS INCENTIVOS FISCAIS.....	14
3 OS EFEITOS ECONÔMICOS DE UMA POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL COMO CONDICIONANTES DE SUA CONSTITUCIONALIDADE: A EFICÁCIA EM EVIDÊNCIA	34
3.1 Incentivos fiscais e institutos afins: elucidando os conceitos.....	35
3.2 O caso dos incentivos fiscais que não realizam os objetivos constitucionais a que se propõem: discutindo o reducionismo epistemológico da ciência do Direito Tributário e acolhendo a análise econômica do Direito.	41
3.3 Algumas notas sobre a eficácia dos incentivos fiscais: reflexões acerca do “o que”, do “como” e do “a partir de quando” da invalidação dos incentivos fiscais ineficazes pela Administração Pública.....	57
3.4 Esboçando o <i>framework</i> de uma eficaz política de incentivos fiscais voltada ao desenvolvimento regional.....	69
4 A GOVERNANÇA CORPORATIVA, A GESTÃO PÚBLICA E A EFICIÊNCIA	90
4.1 A busca por incentivos fiscais eficazes e eficientes	91
4.2 Evolução, conceitos e principiologia da governança corporativa	95
4.3 A governança na gestão dos incentivos fiscais.....	102
5 CONCLUSÃO.....	117
ANEXO A – Tabela 1.....	129
ANEXO B – Tabela 2.....	130
ANEXO C – Tabela 3.....	131
ANEXO D – Tabela 4.....	132
ANEXO E – Tabela 5.....	133
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134

1 INTRODUÇÃO

O crescimento polarizado no Brasil e o desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico regional têm raízes históricas e origens complexas, relacionando-se ao modo de colonização das regiões brasileiras e à constituição de sua base econômica. Se reduzir as desigualdades regionais é, de fato, objetivo tão caro à República Federativa do Brasil, como preceitua o art. 3º, III da Constituição, é imprescindível que todos os entes da federação atuem conjunta e coordenadamente, com planejamento, prezando-se uma atuação estratégica, com interdisciplinaridade e prestação de contas responsável. Afinal, intervenções governamentais no Norte e Nordeste remontam ao início do século XX, perdurando a desigualdade social e regional até os dias de hoje. Neste particular, atente-se aos dados do IBGE, de 2016, que apontam a Região Sudeste como responsável por 53,17% de todo o produto interno bruto do Brasil, respondendo só o Estado de São Paulo, frise-se, por 32,51% do PIB brasileiro. Infere-se, tomando por base esse indicador, que somente o Estado de São Paulo, no ano de 2016, produziu 6 vezes mais que toda a Região Norte, responsável por apenas 5,38% do PIB brasileiro.

A Constituição, ao autorizar a concessão de incentivos fiscais para promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país, no seu art. 151, I, *in fine*, elegeram-os, explicitamente, como um dos instrumentos para alcançar esses objetivos, tendo a sua eficácia há tempos preocupado os doutrinadores, que não raro têm opinado contraditoriamente. Por ora, o consenso parece improvável, o que torna o debate mais rico. Dentre os vários fatores de menoscabo dos incentivos fiscais, faz-se alusão à falta de credibilidade dos gestores públicos e à não prestação de contas responsável (*accountability*).

Atinente à credibilidade e às margens dela, acha-se o alto índice de percepção da corrupção no País. Em fevereiro do ano corrente (2019), o Brasil foi considerado pela ONG *Transparency International* o 105º no *ranking* dos 180 países em que foi avaliada a percepção da corrupção no setor público.¹ Nos tempos hodiernos, mormente após os escândalos de corrupção desvelados pelas operações da Polícia Federal dos últimos anos, a corrupção é tema de rodas de socialização e praticamente senso comum. Em paralelo, há queixumes de lés a lés, relatos de insegurança pública, de descaso com a saúde e com a educação, da precariedade dos transportes públicos, dentre outros. E, nessa balbúrdia, não é de todo raro ouvir alguém

¹ A Transparência Internacional é uma ONG que, desde 1996, anualmente pontua e classifica países e territórios com base na percepção da corrupção no setor público. O seu Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é o indicador de corrupção mais utilizado no mundo. Em 2019, o Brasil foi pontuado, numa escala de 0 a 100, em que 0 significa altamente corrupto e 100 significa um País muito íntegro, com 35 pontos e foi classificado na 105ª posição, dentre os 180 Países analisados.

conclamar: “aonde foi parar o dinheiro dos nossos impostos?”. A descrença na escorreita aplicação da verba proveniente dos tributos afeta a arrecadação; escancara as portas à sonegação. E, nesse contexto de incredulidade, os móveis dos gestores públicos que conduzem e atuam nos processos de concessão dos incentivos fiscais são questionados.

De toda sorte, a situação se afigura mais complexa. Conquanto não seja possível concluir pela resolução da questão da concentração da atividade econômica no Sudeste do Brasil, em detrimento de outras regiões, certamente houve uma evolução no processo de desconcentração industrial de 1963, ano em que advieram os primeiros incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional, até os dias de hoje. Nesse prisma, atente-se aos dados divulgados pelo IBGE, de 2016, em que a Região Sudeste foi responsável por 52,95% do PIB Industrial brasileiro, seguindo-se às regiões Sul (20,09%), Nordeste (13,43%), Centro-Oeste (7,29%) e Norte (6,24%). Apesar de a participação do Sudeste no PIB Industrial brasileiro ser, ainda, avultada e díspar, a comparação com os 79,34%, referentes ao ano de 1962, demonstra o franco progresso ou ao menos a desaceleração do processo de desconcentração industrial no Brasil.

Acredita-se ser a prestação de contas responsável, ao lado do planejamento e da execução coordenada das políticas públicas de desenvolvimento, essencial para que se avance nesse processo de desconcentração industrial e de equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico regional. A *accountability* pressupõe, além da eficiência no gasto público, a ética e a transparência. Ser o gestor do orçamento não deve significar ser o senhor soberano de suas verbas. Ainda que incumba ao Poder Executivo a alocação dos recursos mediante o orçamento, não deve fazê-la de modo arbitrário e, pressupondo, por vários motivos, a impraticabilidade de os cidadãos se envolverem diretamente nesse processo de alocação, deve a eles, ao menos, ser oportunizado um controle social tangível – se não a eles, ao menos aos órgãos de controle interno e externo que, detentores de competência para fiscalizar as renúncias de receitas, sequer, nalguns casos, dispõem dos dados necessários para tal fim.

Reputa-se factível reduzir o desequilíbrio regional brasileiro recorrendo aos incentivos fiscais; não, porém, do modo como hoje são concedidos.

Uma discussão sobre a eficácia dos incentivos fiscais pode ser deveras profícua, tanto para a comunidade acadêmica, que mais atenta aos aspectos relacionados à guerra fiscal a que dão ensejo os incentivos fiscais concedidos pelos entes da federação e ao descumprimento de formalidades legais do que à eficácia e eficiência com que reduzem os desequilíbrios regionais, como para a comunidade, que poderá ver adotado um padrão na concessão, avaliação e monitoramento das políticas de incentivos fiscais, de modo a lhes conferir eficácia e eficiência,

tornando possível à sociedade recobrar a sua confiança não só nos incentivos como nos próprios gestores detrás deles.

Proceder-se-á (Capítulo 2) ao exame do desenvolvimento regional no Brasil, a princípio, a partir da compreensão das origens do crescimento polarizado no país e das teorias em que se baseou a política nacional de desenvolvimento brasileira para, em pòs, apresentá-lo sob o enfoque da Constituição da República. Explicitar-se-á, logo após, a noção de desenvolvimento a ser adotada neste trabalho e se passará a minuciar o desenvolvimento que se procede por políticas públicas de incentivos fiscais, abordando a sua evolução e os seus efeitos, sob uma perspectiva econômica, além de tributária.

Feitas as considerações introdutórias, elucidar-se-á (Capítulo 3), no primeiro momento, o conceito de incentivos fiscais, diferenciando-o de institutos afins. Ato contínuo, ocupar-se-á do caráter finalístico desses incentivos, em especial da não-realização dos objetivos constitucionais aos quais se propõem, perpassando as teorias que fundamentam os efeitos econômicos dos incentivos fiscais como condicionantes de sua constitucionalidade para, ao final, se chegar à noção de ineficácia esposada neste trabalho. Necessário se faz, então, discutir o porvir desses incentivos. Refletir-se-á sobre questões como: o que deve a Administração Pública fazer diante de um incentivo fiscal ineficaz? Deve ele continuar a vigor ou deve ser descontinuado? Como deve fazê-lo? A partir de quando a decisão da Administração fiscal terá efeitos? Considerando que o contribuinte, no mais das vezes, define a localização do seu empreendimento à vista da concessão de incentivos fiscais, investindo, nalguns casos, na região, inclusive, como resguardá-lo ante a descontinuação do incentivo concedido? Essas e outras questões serão discutidas. Esboçar-se-á, a seguir, um *framework*, visando a uma mínima padronização de incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional, em uma tentativa de fixação de metas a cumprir entre as partes e de parâmetros de avaliação, tudo a partir de críticas extraídas da literatura nacional e internacional.

Atinente ao capítulo 3, duas observações se fazem necessárias. *Primus*, que a constitucionalidade dos incentivos será estudada a partir de seu caráter finalístico e não baseada no descumprimento de formalidades legais (como, por exemplo, a não previsão em lei específica, a inobservância do regime de renúncia de receita ou, no caso do ICMS, a não autorização por convênio do Confaz). *Secundus*, que o presente trabalho não abordará, de modo propositado, a possibilidade, ou não, de o Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de incentivo fiscal, quer por motivos formais quer materiais. Discutir o papel do Poder Judiciário na decisão sobre o mérito dos incentivos fiscais concedidos exigiria a análise de cabedal principiológico e literatura mais voltados ao tema da judicialização de políticas públicas. O

aprofundamento de tais questões, embora muito importante, está fora do escopo deste trabalho.

Por derradeiro (Capítulo 4), considerando eficácia e eficiência conceitos distintos e tendo em conta a eficiência como princípio constitucional da administração pública no Brasil, dentre outros motivos, suster-se-á ser imprescindível a busca por incentivos fiscais eficientes, além de eficazes. À luz do que foi constatado e amalhoado o incentivo fiscal eficiente, ao menos no que diz respeito aos fins deste trabalho, explanar-se-á, em linhas gerais, a governança corporativa, a fim de se propor uma adequação do modelo de governança corporativa à gestão pública, mais especificamente à gestão das políticas públicas de incentivos fiscais, como forma de se promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país via concessão de incentivos fiscais eficazes e eficientes.

No que se refere à metodologia à que se fará uso no decorrer deste trabalho, serão várias as abordagens. O desenvolvimento regional no Brasil, a Constituição e os incentivos fiscais serão apresentados a partir do método dedutivo do tipo teórico.

Nada obstante o Capítulo 3 pautar-se também no método dedutivo do tipo teórico, especialmente no que concerne ao estudo das teorias que fundamentam os efeitos econômicos dos incentivos fiscais como condicionantes de sua constitucionalidade e a sua repercussão no ordenamento jurídico brasileiro, utilizar-se-á o tipo o método dialético na diferenciação dos incentivos fiscais de seus institutos afins e o dedutivo do tipo prescritivo na proposição de um *framework* para os incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional.

Por fim, proceder-se-á à proposta de adequação do modelo de governança corporativa à gestão das políticas públicas de incentivos fiscais com base no método dedutivo do tipo prescritivo.

2 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS INCENTIVOS FISCAIS

O Brasil tem 8.515.759,090 km² divididos desigualmente entre as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Lastimavelmente, tal desigualdade não é apenas territorialmente quantitativa, predominando, entre as regiões brasileiras, uma desigualdade socioeconômica aterradora.

Tome-se como exemplo o Nordeste do País, região historicamente sofrida. O Nordeste ocupa área de 1.554.291,74 km², que corresponde a 18,25% do território brasileiro, e tem população estimada, segundo estimativas do IBGE em 2015, de 56.560.081 habitantes, que equivale a 27,66% de toda a população do Brasil.² A fim de fornecer uma visão geral da região, foram colhidos alguns indicadores (índice de desenvolvimento humano - IDH³, índice de desenvolvimento humano municipal - IDHM⁴, produto interno bruto - PIB⁵, índice de Gini⁶, dentre outros) e os resultados aferidos foram alarmantes.

Atinente ao IDHM, apesar de os dados colhidos pelo Atlas de Desenvolvimento Humano no período de 1991 a 2015 apontarem para um discreto progresso, todos os Estados do Nordeste apresentaram resultados inferiores à média nacional, tudo consoante atesta a Tabela 1 no Anexo A deste trabalho.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 020.126/2015-8**. Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Sessão de 07 jun. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistematico-de-fiscalizacao-sobre-desenvolvimento-recorte-nordeste-fisc-nordeste-1.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado por Mahbub ul Haq e Amartya Sen em contraponto a outro índice, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* - que considera o desenvolvimento em sua dimensão econômica. O IDH mede o desenvolvimento a partir de três dimensões: renda, saúde e educação. Segundo Robert Glenn Hubbard e Anthony Patrick O'Brien, "O IDH combina dados sobre o PIB real por pessoa com dados de expectativa de vida ao nascer, alfabetização de adultos e matrícula escolar." (HUBBARD, Robert Glenn; O'BRIEN, Anthony Patrick. **Introdução à Economia**. Tradução de Christiane de Brito Andrei, Cristina Bazán, Rodrigo Sardenberg. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 712)

⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) forma-se a partir das três dimensões do IDH (longevidade, educação e renda), indo além ao adequar a metodologia do IDH global à realidade municipal.

⁵ O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador de crescimento econômico que consiste na renda gerada pela produção em determinada região e período.

⁶ O índice de Gini mede o grau de concentração de renda, a partir de informações fornecidas por uma curva de Lorenz. Fulano define, com propriedade: "A curva de Lorenz mostra a distribuição de renda ordenando as rendas da mais baixa para a mais alta no eixo horizontal e indicando a fração acumulada de renda ganha por cada fração de unidades familiares (domicílios) no eixo vertical. Se a distribuição de renda fosse perfeitamente igual, a curva de Lorenz seria uma linha reta, porque os primeiros 20% das famílias ganhariam 20% da renda total, os primeiros 40% das famílias ganhariam 40% da renda total, e assim por diante". (HUBBARD, Robert Glenn; O'BRIEN, Anthony Patrick. **Introdução à Economia**. Tradução de Christiane de Brito Andrei, Cristina Bazán, Rodrigo Sardenberg. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 674) Para o cálculo do coeficiente Gini - que, ressalte-se, tem fórmula própria -, considera-se a linha da igualdade perfeita de renda e a curva de Lorenz. Assim, quanto mais próximo de 1 o coeficiente Gini estiver, mais desigual será a distribuição de renda. Mede-se, portanto, por escala de 0 a 1, em que 0 representa total igualdade e 1 completa desigualdade. Para maiores informações, *vide* HUBBARD, Robert Glenn; O'BRIEN, Anthony Patrick. **Introdução à Economia**. Tradução de Christiane de Brito Andrei, Cristina Bazán, Rodrigo Sardenberg. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 674-675.

Ao atentar para o IDHM dos Estados das Regiões Sudeste e Sul, percebe-se serem os primeiros Estados brasileiros nessa classificação, todos com resultados bem superiores à média nacional. Nessa perspectiva, as tabelas 2 e 3, constantes nos Anexos B e C deste trabalho.

No que tange ao PIB, a tabela 4, constante no Anexo D, demonstra ocupar a Região Nordeste o terceiro lugar entre as regiões do país, pontuando-se à frente do Centro-Oeste e do Norte.

Mister se faz registrar, no entanto, que a Região Sudeste, classificada em primeiro lugar, teve PIB mais de três vezes superior ao nordestino. Neste particular, atente-se aos dados do IBGE, de 2016 (ainda na Tabela 4), que apontam a Região Sudeste como responsável por 53,17% de todo o produto interno bruto do Brasil, respondendo só o Estado de São Paulo, frise-se, por 32,51% do PIB brasileiro. Infere-se, tomando por base esse indicador, que somente o Estado de São Paulo, no ano de 2016, produziu 2 vezes mais do que toda a Região Nordeste, que teve 14,33% de participação no PIB do Brasil, e 6 vezes mais do que toda a Região Norte, responsável por apenas 5,38% do PIB brasileiro.

Destaque-se, ainda, que no PIB *per capita*⁷, todos os Estados da Região Nordeste ocupam as últimas posições nesse indicador, ressaltando as posições 21 e 22, ocupadas, respectivamente, pelos Estados do Acre e do Pará, pertencentes à Região Norte (tabela 4).

Já a concentração de renda na região, aferida pelo coeficiente de Gini e mostrada na Tabela 5 do Anexo E deste trabalho, mostrou-se, em grande parte, igual ou superior à média nacional.

Mister se faz registrar que, apesar de a Região Nordeste ocupar o 3º lugar no *ranking* de produção no país, o fato de a produção *per capita* dos seus Estados ter se revelado uma das piores do Brasil e a concentração de renda neles ter sido apontada como igual ou superior à nacional, apresenta-se alarmante por sinalizar produção e renda concentradas.

Preocupante, pois, o retrato que se perfaz a partir desses indicadores e, apesar de ter tido variações ao longo dos anos, mantém-se como tal.

Pois bem. Ao abordar as origens do crescimento polarizado no Brasil, Nali de Jesus de Souza afirma que as desigualdades regionais no Brasil se devem a vários fatores, dentre eles o modo como foram colonizadas as regiões brasileiras e a constituição de sua base econômica. Para a autora, a desigualdade regional se origina já no século XX a partir da produtividade da Região Sudeste na produção do café, produto com maior dinamicidade no mercado externo se

⁷ Não foram inseridos na tabela os dados do PIB *per capita* das grandes regiões pois os registros mais recentes do IBGE datam de 2013.

comparado ao açúcar e ao algodão, produtos do Nordeste. A expansão da produção cafeeira na região Sudeste, especialmente em São Paulo, viria a atrair mão de obra, capital, tecnologia e empresas. E complementa Nali de Jesus de Souza, *in litteris*:

O café foi um produto de grande força industrializante e beneficiou a região onde sua produção mais se concentrava. Seus efeitos foram muito importantes pela renda gerada, tanto na forma de lucros para os fazendeiros, torrefadores, comerciantes e exportadores, como pela massa salarial criada nas cidades e no campo, que formava amplo mercado interno de consumo para bens manufaturados.⁸

O café passou a ser um dos principais produtos exportados no Brasil. E o desenvolvimento de uma rede ferroviária regional, que transportava, segundo a autora, o “café das zonas produtoras ao Porto de Santos e à cidade de São Paulo, passando por Jundiá, Campinas, desde Ribeirão Preto”⁹ veio consolidar o crescimento econômico de toda a região.

A colonização do Nordeste, a seu turno, que se baseou nas indústrias de açúcar e algodão e na agropecuária, não teve o êxito da Região Sudeste. Além de os produtos nordestinos não terem dinamicidade no mercado externo, já referida, Nali de Jesus de Souza assinala a estrutura fundiária concentrada e baixa fertilidade do solo como fatores que contribuíram para a desigualdade regional no Brasil¹⁰. Elenca, ainda, fatores outros como as políticas de substituição de importações levadas a efeito na economia brasileira, que acabaram deslocando a demanda das regiões periféricas e desenvolvendo o mercado interno da Região Sudeste, contribuindo, ainda mais, para aumentar os desníveis do desenvolvimento regional no Brasil. Nesse prisma, relaciona a autora, *litteratim*:

[...] primeiro, deve-se levar em conta o desenvolvimento da economia cafeeira e de outros produtos agrícolas no eixo Rio-São Paulo; depois, o cultivo de algodão e de cana para produção de açúcar e álcool, no Sudeste, exerceu forte concorrência com os produtos similares produzidos no Nordeste com custos mais altos. Em terceiro lugar, a substituição de importações foi particularmente nociva para as regiões periféricas. O encarecimento das importações deslocava a demanda dessas regiões para a produção doméstica do Sudeste, efetuada a custos médios mais elevados e com qualidade inferior. Havia transferência de valores da periferia para o desenvolvimento do setor de mercado interno do Sudeste.

De suma importância a origem das desigualdades regionais; não convém, no entanto, o exame por miúdo. A proposta não era a de esgotar as causas da desigualdade regional, mas mostrar ter ela raízes históricas e origens complexas e frisar que, se reduzir as desigualdades regionais é, de fato, objetivo tão caro à República Federativa do Brasil, como preceitua o art.

⁸ SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 161.

⁹ SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 161.

¹⁰ SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 162.

3º, III da Constituição¹¹, é imprescindível que todos os entes da federação atuem conjunta e coordenadamente, com planejamento, prezando-se uma atuação estratégica, com interdisciplinaridade e prestação de contas responsável. Afinal, intervenções governamentais no Nordeste remontam ao início do século XX¹², perdurando a desigualdade social e regional até os dias de hoje.

Manteve-se, assim, essa polarização no Brasil, concentrando-se o crescimento econômico no Sudeste, sobretudo no Estado de São Paulo, e no Sul, até meados de 1950, período em que as políticas econômicas do governo federal passaram a regionalizar os investimentos em outras regiões.¹³

A compreensão das políticas de desenvolvimento regional brasileiro pressupõe o entendimento de duas teorias: a dos polos de crescimento (ou de desenvolvimento), de François Perroux; e do subdesenvolvimento, da CEPAL (*Comissão Económica para a América Latina*).

Pela teoria dos polos de crescimento¹⁴, o surgimento de novas indústrias (ou grupo de indústrias) ou, ainda, o crescimento das indústrias em funcionamento alastra-se em uma região pela própria articulação de uma rede de preços, de fluxos de bens de produção e de consumo e de expectativas. Ao longo dos anos, à medida que os produtos vão sendo transformados, vão se possibilitando novas invenções que irão originar novas indústrias. Eis a dinâmica do crescimento de uma economia concreta para François Perroux. O crescimento, porém, não se daria com uniformidade, quer de local (*i.e.*, não se dá em todos os lugares, mas em polos de crescimento), quer de intensidade, quer de efeitos – nesse prisma, explana o autor: “o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia”¹⁵. E, em um polo industrial complexo, geograficamente concentrado e em crescimento, é que François Perroux constata, além da intensificação das atividades econômicas, os efeitos das disparidades inter-regionais. Nessa ordem de ideias, preleciona o autor:

Geograficamente concentrado, o pólo industrial complexo transforma o seu meio geográfico imediato e, se tem poder para tanto, toda a estrutura da

¹¹ Art. 3º, III da CF/88. “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”

¹² Segundo Nali de Jesus de Souza, já em 1909 foi criada a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS), construindo barragens para açudes, perfurando poços cartesianos, abrindo estradas de terra batida *etc.*

¹³ SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 164.

¹⁴ Para maiores informações, *vide* PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977, p. 98-110.

¹⁵ PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977, p. 100.

economia nacional em que se situa. Centro de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais fixos e definidos chama à existência outros centros de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais fixos e definidos. Quando dois desses centros entram em comunicação graças a vias de transporte material e intelectual, extensas transformações se desenham no horizonte econômico e nos planos de produtores e consumidores. O crescimento do mercado no espaço, quando resulta da comunicação entre pólos industriais e, mais em geral, entre pólos de atividades territorialmente concentrados situa-se nos antípodas dum crescimento igualmente distribuído.¹⁶

A teoria dos polos de crescimento foi identificada por vários autores¹⁷ como uma das que mais influenciou as políticas de desenvolvimento brasileiras, tendo sido apontada, pelo próprio François Perroux, como uma teoria pertinente aos países subdesenvolvidos.¹⁸

Apesar das influências de François Perroux e de sua teoria dos polos de crescimento, a política nacional de desenvolvimento brasileira fincou raízes na teoria do subdesenvolvimento da CEPAL, tendo as suas ideias ampla receptividade no Brasil, segundo Gilberto Bercovici, por embasarem as práticas intervencionistas e industrialistas existentes no Brasil desde 1930. Sobre o assunto, complementa o autor:

A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, dando ênfase à integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica, bem como o reformismo social, característicos do discurso cepalino, foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros.¹⁹

A conclusão a que se chegou à época foi a de que, para se lograr o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos²⁰, ao Estado caberia mais do que a prestação de serviços públicos. Deveria ele interferir na atividade econômica e a política de desenvolvimento, por ele delineada,

¹⁶ PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977, p. 108.

¹⁷ Como é o caso de Gilberto Bercovici (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 46), de Nali de Jesus de Souza (SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 184), dentre outros.

¹⁸ Nessa senda, aclara o autor: “O método preconizado convém aos chamados países subdesenvolvidos. Em grande número deles encontram-se indústrias capitalistas (hoje em dia centros de exploração petrolífera) implantadas em economias que permanecem em grande parte no estágio da economia natural ou artesanal. O conjunto da economia não se acha ainda articulado por redes de preços, fluxos, antecipações. Passa a sê-lo mediante a criação de vários pólos de crescimento que, ligados pelas vias e meios de transporte, pouco a pouco constituem a infra-estrutura da economia de mercado.” (PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977, p. 100).

¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 48.

²⁰ Saliente-se, aqui, a necessidade de, para a CEPAL, se pensar a política de desenvolvimento com base na realidade do país ou, ao menos, na latino-americana, devendo se evitar a mera cópia de modelos de desenvolvimento de outros países, especialmente dos desenvolvidos. Nesse particular, corrobora Gilberto Bercovici: “Para a CEPAL, a política de desenvolvimento deve ser fundamentada em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana, não podendo se limitar a copiar modelos externos.” (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 48).

deveria orientar o seu planejamento e sua política de contingência. Essa intervenção do Estado, porém, adverte Octavio Rodriguez, não se deve confundir com estatização:

De las teorías de la CEPAL no deriva una posición estatizante. Sus documentos no proponen aumentar indefinidamente la participación del Estado en la propiedad, o en la inversión o el gasto totales, ni extender de manera ilimitada sus funciones y atribuciones. La posición cepalina es de cuño intervencionista: se concibe al Estado como el gestor fundamental de la política de desarrollo, que deberá orientar a largo y mediano plazo mediante la planificación, y conducir en corto plazo, a través de un manejo cuidadoso de la política contingente. Sin embargo, cuando se parte de situaciones como las originadas en el desarrollo hacia afuera, en las cuales el papel del Estado en la vida económica es muy restringido, adecuar sus funciones de acuerdo con la perspectiva cepalina requerirá normalmente ampliarlas de modo considerable.²¹

“Com o desenvolvimentismo, o Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização”²² – bem sumaria Gilberto Bercovici. O que CEPAL defendia era um Estado intervencionista e transformador, pois acreditava que o desenvolvimento de um país, especialmente se subdesenvolvido fosse, não poderia ser relegado às leis do mercado.

A política brasileira de desenvolvimento fundou-se, pois, especialmente na teoria do subdesenvolvimento, da CEPAL, cujo suporte teórico consiste na dinâmica centro- periferia. Segundo ela, no centro estão os países cujas técnicas capitalistas de produção primeiro adentraram, de economia diversificada e (tecnologicamente) homogênea. Na periferia, por sua vez, a economia é especializada e heterogênea. Nela, estão os países que, devido ao atraso na dominação das técnicas capitalistas de produção, viram-se forçados²³ a se especializarem no fornecimento de produtos primários para os centros e atividades diretamente relacionadas e cujas técnicas de produção se encontram em diferentes estágios de evolução, tendo-se, lado a

²¹ RODRIGUEZ, Octavio. **Teorias de la CEPAL sobre el desarrollo**: partes segunda y tercera. 1977. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35412> Acesso em: 23 jan. 2019.

²² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 48.

²³ George Felício Gomes de Oliveira refere-se ao cenário em que se evidenciava a dinâmica centro-periferia: “O mercantilismo, ressaltou-se, foi a primeira forma de desenvolvimentismo e permitiu a industrialização de países como a Inglaterra e a França, no primeiro instante, seguidos pelos hoje reconhecidos como países ricos e ainda, posteriormente, por Estados Unidos e Alemanha. Todos fizeram suas revoluções industriais com base mercantilista e ideais desenvolvimentistas.

Na Ásia e na América Latina, contudo, a questão foi enfrentada de modo distinto, pois a ordem global dominada pelos países já industrializados freou o desenvolvimento dos asiáticos e latino-americanos, cujos movimentos foram conhecidos mediante o termo nacional-desenvolvimentismo. Essa fase correspondeu aos trinta anos gloriosos, havidos após o fim da segunda guerra mundial, para os países mais ricos do planeta, os quais implementavam estados de bem-estar social e exigiam mercados consumidores mundo afora, restando os ideais desenvolvimentistas de países mais pobres.” (OLIVEIRA, George Felício Gomes de. **Direito e Desenvolvimento no Brasil**: um estudo sobre o microempreendedor individual. 2017. 178 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017, p. 14)

lado, setores de produtividade reduzida, como a agricultura de subsistência, com de elevada produtividade, como a exportação. Vale registrar, a propósito, as lições de Octavio Rodriguez sobre o assunto:

Dicha concepción postula que la economía mundial está compuesta por dos polos, el centro y la periferia, cuyas estructuras productivas difieren de modo sustancial. La estructura productiva de la periferia se dice heterogénea, para indicar que en ella coexisten actividades donde la productividad del trabajo es elevada, como en el sector exportador, con otras de productividad reducida, como la agricultura de subsistencia. Se indica además que dicha estructura es especializada, en un doble sentido: las exportaciones se concentran en uno o en pocos bienes primarios; la diversificación horizontal, la complementariedad intersectorial y la integración vertical de la producción poseen escaso desarrollo, de tal modo que una gama muy amplia de bienes - sobre todo de manufacturas debe obtenerse mediante la importación. Estas dos características fundamentales, la heterogeneidad y la especialización, se definen por contraste con las de la estructura productiva de los centros, que se considera comparativamente homogénea y diversificada. Las diferencias de estructura sirven de base a las distintas funciones que cada polo cumple en el esquema tradicional de la división del trabajo, que a su vez se reflejan en un tipo de comercio internacional caracterizado por el intercambio de alimentos y materias primas por bienes industriales.²⁴

Centro e periferia exercem funções específicas, como que em uma divisão de trabalhos, e dessa dinâmica provém um comércio internacional prevalente de trocas de alimentos e matérias-primas por bens industriais. Uma relação, saliente-se, nitidamente desigual e tendente à piora. É que, no longo prazo, a tendência é a deterioração dos termos dessa troca. Sobre o assunto, preleciona Gilberto Bercovici, *in litteris*:

O conceito de centro-periferia demonstra a desigualdade inerente ao sistema econômico mundial, com a distância entre centro e periferia tendendo sempre a aumentar. Ligada a ao conceito de centro-periferia está a formulação da idéia da deterioração dos termos de troca. Esta deterioração é uma tendência de longo prazo, inerente ao intercâmbio entre os produtos primários mais baratos da periferia com os produtos industrializados mais caros do centro. Com a deterioração dos termos de troca, a periferia perde parte dos frutos de seu próprio progresso técnico, transferindo-os parcialmente para o centro. O impacto negativo da deterioração dos termos de troca no desenvolvimento da periferia revela-se nas flutuações cíclicas da economia mundial: nas fases de expansão, os preços dos produtos primários sobem mais, mas também caem mais nas fases de declínio, perdendo mais na contração do que haviam ganho na expansão. O resultado concreto é a diferenciação dos níveis de renda e de vida entre o centro e a periferia.²⁵

Tem-se então o desenvolvimento gerando desigualdade e dependência – sendo esta especialmente prejudicial para os países periféricos. Como, então, a CEPAL acredita que se

²⁴ RODRIGUEZ, Octavio. **Teorias de la CEPAL sobre el desarrollo**: partes segunda y tercera. 1977. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35412> Acesso em: 23 jan. 2019.

²⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 48.

pode o subdesenvolvimento ser superado nos países periféricos? Através, diz Gilberto Bercovici, “de uma política deliberada e de longo prazo, com decidida intervenção planificadora por parte do Estado.”²⁶ Para o autor, no momento em que a América Latina não mais crescia em tão alto grau pelas exportações, como noutrora, viu-se no desenvolvimento do mercado interno, mediante a industrialização, o único caminho – e foi justamente esse o eixo da política de desenvolvimento defendida pela CEPAL.²⁷

Supera-se o subdesenvolvimento, então, através de políticas, planejadas e de longo prazo, levadas a efeito pelo Estado, agente transformador das estruturas econômicas e promotor do desenvolvimento. Esse foi o modelo que se adotou no Brasil antes mesmo da Constituição de 1988.

De fato, o Constituinte de 1988 deu merecido tento aos planos de desenvolvimento, distribuindo as competências legislativa (art. 24, IX²⁸; art. 174, §1^{o29}; art. 182, *caput* e §1^{o30}) e administrativa (art. 21, IX³¹; Art. 23, parágrafo único³²) na elaboração e execução dos planos nacionais, regionais e locais entre os entes da Federação brasileira – impedindo, assim, que a ausência de normas obstaculize o desenvolvimento no País, além de assegurar, expressamente, o financiamento de programas de desenvolvimento (art. 159, I, *c*³³; art. 239, §1^{o34}). E não

²⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 50.

²⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 50.

²⁸ Art. 24, IX da CF/88. “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

²⁹ Art. 174, §1º da CF/88. “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.”

³⁰ Art. 182 da CF/88. “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

§ 1º “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

³¹ Art. 21, IX da CF/88. “Compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

³² Art. 23, parágrafo único da CF/88. “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

³³ Art. 159, I, *c* da CF/88. “A União entregará: do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: 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”.

³⁴ Art. 239 da CF/88. “A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.”

poderia ter sido diferente. Garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, incisos II e III, respectivamente).

Questão que merece certa detença é a da noção de desenvolvimento. Neste trabalho, adotar-se-á sobretudo a perspectiva do desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen. Para ele, identificar o desenvolvimento a partir do crescimento do produto interno bruto, ou do aumento das rendas privadas, ou da industrialização, ou do avanço tecnológico, ou da modernização social é uma visão restrita de desenvolvimento.³⁵

Amartya Sen compreende o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades – ou capacidades – reais que as pessoas desfrutam. Não, porém, de qualquer liberdade, mas da liberdade para fazer o que se tem razão para valorizar. A primeira questão que se coloca é a de saber o que se considera por “ter razão para valorizar”. Para determiná-la, Amartya Sen traz o conceito de “funcionamentos”, de raízes aristotélicas, que são as cousas que se pode considerar valioso ter ou fazer. Variam, salienta o autor, das mais elementares, como estar bem nutrido ou evitar a morte precoce até as mais complexas, como poder participar da vida em comunidade e desenvolver a aptidão para seguir os planos e as ambições ligadas ao trabalho. Baseia-se na ideia de que os bens adquiridos ao longo da vida não têm um fim em si mesmo, que visam a realização de objetivos. O desenvolvimento, pois, estaria diretamente relacionado à capacidade de conversão dos bens de uma pessoa na promoção dos seus objetivos.³⁶ Afinal, ainda que uma pessoa tenha menos bens do que outra, poderá primeiro alcançar os seus objetivos. Nesse particular, ilustra Amartya Sen com exemplos:

For example, a person who is disabled may have a larger basket of primary goods and yet have less chance to lead a normal life (or to pursue her objectives) than an able-bodied person with a smaller basket of primary goods. Similarly, an older person or a person more prone to illness can be more disadvantaged in a generally accepted sense even with a larger bundle of

§ 1º “Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.”

³⁵ Nesse sentido: “Focusing on human freedoms contrasts with narrower views of development, such as identifying development with the growth of gross national product, or with the rise in personal incomes, or with industrialization, or with technological advance, or with social modernization.” (SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 3).

³⁶ É a dicção que se extrai das ideias de Amartya Sen, a exemplo do excerto a seguir transcrito, *in litteris*: “I have tried to argue for some time now that for many evaluative purposes, the appropriate "space" is neither that of utilities (as claimed by welfarists), nor that of primary goods (as demanded by Rawls), but that of the substantive freedoms—the capabilities—to choose a life one has reason to value. If the object is to concentrate on the individual's real opportunity to pursue her objectives (as Rawls explicitly recommends), then account would have to be taken not only of the primary goods the persons respectively hold, but also of the relevant personal characteristics that govern the conversion of primary goods into the person's ability to promote her ends.” (SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 74).

primary goods.³⁷

Para a teoria do desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, pressupõe o desenvolvimento a remoção das principais fontes de privação da liberdade, e não apenas a diminuição da pobreza³⁸. Nesse prisma, explana e exemplifica o autor: “Development requires the removal of major sources of unfreedom: poverty as well as tyranny, poor economic opportunities as well as systematic social deprivation, neglect of public facilities as well as intolerance or overactivity of repressive states.”³⁹

A liberdade, para Amartya Sen, é, concomitantemente, um fim primordial e o principal meio para o desenvolvimento. A elas se refere o autor, respectivamente, como o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. Em seu papel constitutivo, a liberdade, além de refrear a fome, a subnutrição, a morte prematura *etc.*, associa-se a capacidades outras, como saber ler e escrever, fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, dentre outras, enriquecendo a vida humana.⁴⁰ Em seu papel instrumental, aborda-se como os diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos⁴¹ que se inter-relacionam e contribuem para a liberdade humana em geral, favorecendo também o desenvolvimento. Nessa perspectiva, o autor identifica cinco tipos de liberdade instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

As liberdades políticas devem abranger não só direitos como o de votar e de se eleger e liberdades como a de expressão, mas também os poderes de fiscalização pela sociedade, pela

³⁷ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 74.

³⁸ A pobreza, cabe ressaltar, é vista por Amartya Sen como a privação de liberdades – capacidades – básicas. A baixa renda, assim, seria uma das causas principais (pois pode privar a pessoa de capacidades), mas não critério único. Para maiores informações, *vide* SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 120-149.

³⁹ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 3.

⁴⁰ Segundo esclarece Amartya Sen: “In this approach, expansion of freedom is viewed as both (1) the primary end and (2) the principal means of development. They can be called respectively the “constitutive role” and the “instrumental role” of freedom in development. The constitutive role of freedom relates to the importance of substantive freedom in enriching human life. The substantive freedoms include elementary capabilities like being able to avoid such deprivations as starvation, under-nourishment, escapable morbidity and premature mortality, as well as the freedoms that are associated with being literate and numerate, enjoying political participation and uncensored speech and so on. In this constitutive perspective, development involves expansion of these and other basic freedoms.” (SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 36)

⁴¹ A palavra utilizada por Amartya Sen (*entitlement*) não tem tradução direta para a língua portuguesa. Na versão traduzida da obra “Development as freedom”, Laura Teixeira Motta (tradutora) buscou a sua tradução em outra obra do autor, intitulada “Hunger and public action”, de 1989, em coautoria com Jean Drèze. “O *entitlement* de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto de *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominado “dotação”) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção”. (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 57)

imprensa e pelos órgãos dos Poderes.⁴²

As facilidades econômicas são as oportunidades que se apresentam aos indivíduos para utilizarem recursos econômicos (próprios ou obtidos via financiamentos) no comércio (pelo consumo e/ou pelas trocas) e na produção (agrícola ou industrial).⁴³

As oportunidades sociais relacionam-se às oportunidades nas áreas da educação (com a redução do analfabetismo, *v.g.*), da saúde (não só diminuindo as mortes prematuras como estimulando uma vida saudável) *etc.*, que irão repercutir na qualidade de vida do indivíduo e, também, na sua participação efetiva nas atividades econômicas e políticas – a questão que aqui se coloca é a de como e de que forma uma pessoa que não sabe ler e escrever, por exemplo, consegue exercer algumas atividades econômicas ou envolver-se em certas atividades políticas.⁴⁴

As garantias de transparência prescindem de explicações. Cabe ressaltar, no entanto, que o próprio autor frisa a sua relevância como instrumento inibidor da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas.⁴⁵

Por derradeiro, tem-se a segurança protetora, que impediria que a população se tornasse miserável. Incluiria tanto benefícios fixos aos desempregados como medidas *ad hoc* de suporte

⁴² Nos dizeres de Amartya Sen: “Political freedoms, broadly conceived (including what are called civil rights), refer to the opportunities that people have to determine who should govern and on what principles, and also include the possibility to scrutinize and criticize authorities, to have freedom of political expression and an uncensored press, to enjoy the freedom to choose between different political parties, and so on.” (SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 38).

⁴³ Assim preleciona o autor, *ad litteris*: “Economic facilities refer to the opportunities that individuals respectively enjoy to utilize economic resources for the purpose of consumption, or production, or exchange. The economic entitlements that a person has will depend on the resources owned or available for use as well as on conditions of exchange, such as relative prices and the working of the markets. [...] The availability and access to finance can be a crucial influence on the economic entitlements that economic agents are practically able to secure. This applies all the way from large enterprises (in which hundreds of thousands of people may work) to tiny establishments that are run on micro credit. A credit crunch, for example, can severely affect the economic entitlements that rely on such credit.” (SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 38-39).

⁴⁴ Nesse sentido e nas palavras de Amartya Sen: “Social opportunities refer to the arrangements that society makes for education, health care and so on, which influence the individual's substantive freedom to live better. These facilities are important not only for the conduct of private lives (such as living a healthy life and avoiding preventable morbidity and premature mortality), but also for more effective participation in economic and political activities. For example, illiteracy can be a major barrier to participation in economic activities that require production according to specification or demand strict quality control (as globalized trade increasingly does). Similarly, political participation may be hindered by the inability to read newspapers or to communicate in writing with others involved in political activities.” (SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 39).

⁴⁵ Sobre o assunto, o autor esclarece: “In this sense, the society operates on some basic presumption of trust. Transparency guarantees deal with the need for openness that people can expect: the freedom to deal with one another under guarantees of disclosure and lucidity. [...] These guarantees have a clear instrumental role in preventing corruption, financial irresponsibility and underhand dealings.” (SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 39-40).

em casos de emergência, como a distribuição de alimentos em crises de fome coletiva.⁴⁶

Digna de destaque a teoria do desenvolvimento como liberdade. Nada obstante, examinar os seus pormenores não se mostra pertinente neste momento. É relevante ter em mente, apenas, que, ao se desenhar políticas públicas de desenvolvimento, devem elas visar a expansão das liberdades – ou capacidades – que as pessoas têm razão para valorizar e que, ao mensurar o desenvolvimento, deve-se atentar não apenas ao crescimento econômico como também às várias liberdades instrumentais que contribuem, direta ou indiretamente, para que os indivíduos tenham a vida que desejam. Eis o cerne da noção de desenvolvimento que se adotará neste trabalho; ressalte-se, contudo, que perspectivas outras, desde que compatíveis com a perspectiva ampliada de Amartya Sen sobre o desenvolvimento, serão consideradas.

É o que se sucede com os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõem a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável, integrados e indivisíveis, a serem implementados em todos os países até o ano de 2030⁴⁷. Conglobando as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento, deverão orientar as políticas nacionais e a cooperação internacional brasileiras.

E por se relacionarem diretamente à temática dos incentivos fiscais para o desenvolvimento, cabe salientar os objetivos nº 8 e 16. O primeiro visa a promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Tem como metas o crescimento econômico *per capita* anual de

⁴⁶ Como ensina Amartya Sen: “Protective security is needed to provide a social safety net for preventing the affected population from being reduced to abject misery, and in some cases even starvation and death. The domain of protective security includes fixed institutional arrangements such as unemployment benefits and statutory income supplements to the indigent as well as ad hoc arrangements such as famine relief or emergency public employment to generate income for destitutes.” (SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000, p. 40).

⁴⁷ São eles: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

pelo menos 7%, variando consoante as circunstâncias locais; a redução substancial da proporção de jovens sem emprego, educação ou formação; o aumento da produtividade por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação; o incentivo às micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio da disponibilização de crédito; dentre outras. No que tange especificamente às políticas públicas de incentivos fiscais, tais metas devem servir de parâmetro para a priorização do perfil dos seus beneficiários e de suas atividades, além de orientar o planejamento dos resultados a serem alcançados.

O último visa promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Dentre as suas metas, urge ressaltar o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, assegurado o acesso público à informação; a garantia da tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; a redução da corrupção e do suborno em todas as suas formas; dentre outras. Concernente às políticas tributárias, é primordial que a tomada de decisão quanto à conceder ou não o incentivo fiscal no caso concreto seja responsiva e isenta de suborno ou corrupção em qualquer de suas formas. A transparência e o acesso à informação em muito impactam a eficiência dos incentivos fiscais, uma vez que viabilizam o controle social (e, às vezes, até o institucional, pois, como será visto no tópico 3.4, os dados exíguos dificultam o controle até por parte dos órgãos de controle externo).

Além do mais, no momento em que se discute a concessão de incentivos fiscais ao setor privado como política pública de desenvolvimento regional, faz-se mister atentar para o que alerta Gilberto Bercovici sobre os conceitos de desenvolvimento e de modernização. Segundo ele, crescimento sem desenvolvimento é modernização e, com ela, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando-se, ainda, a concentração de renda⁴⁸. O desenvolvimento pressuporia transformação das estruturas econômicas e sociais. Nesse prisma, dilucida o autor:

Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população.⁴⁹

Isso é especialmente importante pois, no momento em que se concede um incentivo fiscal a uma empresa multinacional, deve-se ter cautela para que não ocorra a mera

⁴⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 53.

⁴⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 53.

modernização (isto é, a apropriação das técnicas, do estilo de vida e dos padrões de consumo). Para que haja o desenvolvimento, repise-se, deve o crescimento estar acompanhado da transformação das estruturas econômicas e sociais da região, quer sejam estas promovidas pela empresa multinacional quer sejam pelo governo, sob pena de se manter o subdesenvolvimento e se agravar a concentração de renda.

No que tange à concentração de renda, oportuna, ainda, a perspectiva de Liliane Sonsol Gondim. Para ela, é imprescindível que se distinga desenvolvimento e crescimento econômico, uma vez que este não necessariamente leva àquele. E, um dos móveis sublinhados pela autora para tanto, foi a concentração de riquezas por uns poucos⁵⁰. Ilustra a autora, inclusive, com o exemplo brasileiro, completando, com propriedade, que “o Brasil já teve uma malfadada experiência de crescimento econômico com enorme concentração de renda e o resultado foi que pouco incremento social foi realizado na vida da população.”⁵¹

Desta feita, ultrapassados os pontos iniciais sobre o desenvolvimento, passa-se a perscrutar o desenvolvimento que se procede por políticas públicas de incentivos fiscais.

A criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) certamente foi uma das primeiras iniciativas do governo federal nesse rumo. A Lei nº 3.692, de 1959, que instituiu a Sudene, estabeleceu a concessão de câmbio favorecido ou de custo, ou a autorização para o licenciamento de importação sem cobertura cambial (art. 13, *j*, 1); a isenção de impostos e taxas para a importação de equipamentos destinados ao Nordeste (art. 18); a redução de 50% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e adicionais sobre os lucros para as indústrias que aproveitassem a matéria-prima regional (art. 19).

Mas os primeiros incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional – tidos, frise-se, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, em seu sítio da internet, como materialização da política pública levada à efeito pela Sudene⁵² –, advieram com a Lei nº 4.239/1963, que isentava ou reduzia o imposto de renda para as empresas que se instalassem na Região Nordeste,

⁵⁰ Nas palavras de Liliane Sonsol Gondim, *litteratim*: “De fato, é bastante palpável a possibilidade de haver enorme produção de riquezas sem que os benefícios sejam divididos por toda a nação, a exemplo do Brasil, cuja concentração de riquezas por uma parcela pequena da população permite inferir que o crescimento econômico não necessariamente leva ao desenvolvimento.” (GONDIM, Liliane Sonsol. **A importância da energia eólica na matriz energética brasileira**: a sustentabilidade como valor instrumental para a diminuição das desigualdades regionais e a efetivação do direito ao desenvolvimento no Ceará. 2013. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013).

⁵¹ GONDIM, Liliane Sonsol. **A importância da energia eólica na matriz energética brasileira**: a sustentabilidade como valor instrumental para a diminuição das desigualdades regionais e a efetivação do direito ao desenvolvimento no Ceará. 2013. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

⁵² BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Incentivos fiscais**: Histórico. 25 jun. 2011. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/historico3>. Acesso em: 12 dez. 2017.

nos moldes por ela prescritos⁵³. Ao longo dos anos, tais incentivos foram sendo suprimidos, transformados ou substituídos.

A busca pelo desenvolvimento regional serviu de base para inúmeras políticas como essas (ressalte-se, aqui, a criação da Sudam, pela Lei nº 5.173, de 1966, e da Sudeco, pela Lei nº 5.365, de 1967) ou similares, como a instituição da Zona Franca de Manaus⁵⁴, pelo Decreto-Lei nº 288, de 1967. Já se sublinhava, pois, o desenvolvimento regional e se cria na concessão de incentivos fiscais como instrumentos para alcançá-lo, realidade esta que se apresentava não só no Brasil, diga-se de passagem.

A história tem vasta casuística da utilização de impostos, em todo o mundo, com o fito de se obter o desenvolvimento socioeconômico. E eles vêm sendo utilizados há longos anos. Não se discute na doutrina o fato de os primeiros incentivos fiscais terem sido concedidos no final do século XIX pelo Reino Unido; cabe ressaltar, no entretanto, que à política de incentivos com o foco desenvolvimentista foi dada ênfase tão-somente após a Segunda Guerra Mundial.⁵⁵

No caso brasileiro, acerca dos incentivos fiscais concedidos nesse período, atente para o que registra Ricardo Lobo Torres:

Ao tempo do Estado Intervencionista, ou, mais especificamente, durante as décadas de ouro do séc. XX (1950 a 1970), concediam-se incentivos e isenções fiscais a mancheias, na convicção de que tais benefícios conduziram ao crescimento econômico. O desenvolvimento do País assumiu o lugar de honra entre os princípios econômicos e jurídicos, e as isenções e demais privilégios tornaram-se a panaceia para a riqueza das nações. Não só o Brasil, mas também os Estados Unidos e as principais nações

⁵³ Art. 13 da Lei nº 4.239/63. “Os empreendimentos industriais e agrícolas que se instalarem na área de atuação da SUDENE, até o exercício de 1968, inclusive, ficarão isentos de imposto de renda e adicionais não restituíveis, pelo prazo de 10 anos, a contar da entrada em operação de cada empreendimento.

Parágrafo único. O prazo de que trata este artigo poderá ser ampliado até 15 anos, de acordo com a localização e rentabilidade desvantajosas do empreendimento beneficiado, mediante parecer da Secretaria Executiva da SUDENE aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.”

Art. 14. “Até o exercício de 1973 inclusive, os empreendimentos industriais e agrícolas que estiverem operando na área de atuação da SUDENE à data da publicação desta lei, pagarão com a redução de 50% (cinquenta por cento) o imposto de renda e adicionais não restituíveis.”

⁵⁴ Não é este o local adequado para discutir a fundo a Zona Franca de Manaus (ZFM). É oportuno ter em mente, apenas, que se trata de uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos. O Decreto-Lei nº 288, de 1967, estabelece isenção de imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados a entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, exceto para as mercadorias nele elencadas (art. 3º); equivalência a uma exportação brasileira para o estrangeiro da exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus, ou reexportação para o estrangeiro (art. 4º) e isenção do imposto de exportação da exportação de mercadorias da Zona Franca para o estrangeiro, qualquer que seja sua origem (art. 5º). Após sucessivas prorrogações, a ZFM está prevista para terminar em 2073, *ex vi* do art. 92-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

⁵⁵ ELALI, André de Souza Dantas. **Concorrência fiscal internacional**: a concessão de incentivos fiscais em face da integração econômica internacional. 2008. 265 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008, p. 75.

européias (França, Alemanha, Inglaterra, Itália, etc.) cifraram a sua política fiscal na ideia de desenvolvimento movido à custa do dinheiro do Estado. No Brasil destacava-se o magistério do keynesiano Aliomar Baleeiro, que ensinava serem os incentivos fiscais a contrapartida de um interesse público. No mesmo sentido completava Souto Maior Borges que as isenções não eram favores fiscais, mas “elementos de natureza política, econômica e social”. A doutrina brasileira repetia os ensinamentos dos economistas e financeiros americanos e europeus.⁵⁶

Assim era a política de desenvolvimento regional brasileira adotada na época. Não só o Brasil como outros países da Europa e dos Estados Unidos têm histórias de déficit público e de desequilíbrio financeiro às quais se atribui a responsabilidade à concessão indiscriminada e irresponsável de incentivos fiscais. Nessa linha de entendimento, inclusive, e especificamente no que se refere às concessões “generosas” ao tempo do Estado intervencionista, no período entre os anos 1950 e 1970, relata Ricardo Lobo Torres:

O resultado de tal política foi a deflagração da grande crise do Estado Fiscal nos anos 70/80, que atingiu todos aqueles países e levou à necessidade de mudança do paradigma constitucional e econômico até então adotado. Com efeito, os países europeus e os Estados Unidos viram crescer o déficit público e se desequilibrarem as finanças nacionais. No Brasil o reflexo foi imediato, e a política de incentivos se mostrou perversa e nociva aos interesses da coletividade, pois não produziu o desenvolvimento econômico esperado e até gerou o desperdício de dinheiro público; até o advento da CF/88 adotou-se a política de concessão indiscriminada de isenções e subsídios, instrumentos que permitiam a canalização de recursos públicos para setores atrasados e improdutivos da economia, que não chegavam a ser conhecidos e nominados.⁵⁷

O abuso na concessão de incentivos fiscais, a falta de controle no emprego do dinheiro público e o enfraquecimento da percepção à época vigente de que os recursos públicos seriam inesgotáveis, aliados a uma grave crise financeira do Estado, aponta o autor, levou ao descrédito os incentivos, vindo a Constituição de 1988 sinalizar essa mudança de paradigma ao ordenar a fiscalização pelos Tribunais de Contas e pelo controle interno de cada Poder da legitimidade e economicidade – não só da legalidade, ressalte-se – à aplicação das renúncias de receitas (art. 70, *caput*) e impor o demonstrativo regionalizado de efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, §6º), para mais de a norma constitucional ter limitado os incentivos fiscais aos casos de desequilíbrio regional.⁵⁸

⁵⁶ TORRES, Ricardo Lobo. Responsabilidade fiscal, renúncia de receitas e guerra fiscal no ICMS. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – Questões atuais**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 12.

⁵⁷ TORRES, Ricardo Lobo. Responsabilidade fiscal, renúncia de receitas e guerra fiscal no ICMS. **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – Questões atuais**. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coord.), Florianópolis: Editora Conceito Editorial, 2010, p. 12.

⁵⁸ Para maior detalhamento, *vide* TORRES, Ricardo Lobo. Responsabilidade fiscal, renúncia de receitas e guerra fiscal no ICMS. **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – Questões atuais**. In: SCAFF, Fernando

Estudos recentes, como o do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulado “Uma estimativa dos custos fiscais da política industrial recente (2004-2016)”⁵⁹, apontam contínua elevação dos gastos tributários com as políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial, tendo sido mantida essa trajetória, inclusive, após o agravamento da crise fiscal em 2015, o que só corrobora a atualidade e relevância do assunto.

Prosseguindo a análise sob uma perspectiva econômica – sem, é mister que se diga, imiscuir-se com a profundidade de um economista –, colacionam-se as considerações de Luís Eduardo Schoueri sobre o assunto. Para ele, no momento em que o Estado interfere nas condições de mercado, pela tributação ou não, mas visando a redistribuição de renda e a equidade, acaba por afetar a neutralidade do sistema econômico, inserindo na equação uma variável decorrente da própria atuação estatal. O sistema, então, irá buscar um novo ponto de equilíbrio, uma nova situação Pareto-eficiente⁶⁰ – desta vez, mais equânime.⁶¹

No que tange especificamente à tributação, implica ela certamente uma mudança de comportamento dos agentes econômicos⁶², deslocando o ponto de equilíbrio entre oferta e demanda, passando o ponto ótimo de eficiência a ser outro. A ideia de Luís Eduardo Schoueri

Facury; CONTI, José Maurício (Coord.), Florianópolis: Editora Conceito Editorial, 2010, p. 14-15.

⁵⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Uma estimativa dos custos fiscais da política industrial recente**: Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/05122016td_2248.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.

⁶⁰ Pela “eficiência de Pareto”, uma alocação de recursos será “Pareto-eficiente” (ou um “ótimo de Pareto”) se, com ela, não for possível melhorar a situação de alguém sem que se piore a situação de outrem. É o que normalmente os economistas querem dizer por eficiência - diz Joseph Eugene Stiglitz. Ilustra, ainda, o autor: “Assume, for instance, that the government is contemplating building a bridge. Those who wish to use the bridge are willing to pay more than enough in tolls to cover the costs of construction and maintenance. The construction of this bridge is likely to be a Pareto improvement, that is, a change which makes some individuals better off without making anyone worse off. We use the term “likely” because there are always others who might be adversely affected by the construction of the bridge. For example, if the bridge changes the traffic flow, some stores might find that their business is decreased, and they are worse off. Or an entire neighborhood may be affected by the noise of bridge traffic and the shadows cast by the bridge superstructure.” (STIGLITZ, Joseph Eugene. **Economics of the public sector**. 3 ed. New York/London: W.W. Norton & Company, p. 57-58).

⁶¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 32.

⁶² Nesse prisma, dilucida Joseph Eugene Stiglitz: “All taxes affect behavior (reduce spending power); distortions are associated with actions an individual takes to avoid taxes, for example by working less, one's tax liability is reduced. Lump-sum taxes are taxes that are fixed, and cannot be altered by any action that the individual can take. Corrective taxation, by imposing taxes on activities, such as pollution, that generate negative externalities, simultaneously raises revenues and improves economic efficiency.” (STIGLITZ, Joseph Eugene. **Economics of the public sector**. 3 ed. New York/London: W.W. Norton & Company, p. 463)

É também o que afirma Luís Eduardo Schoueri, *ad litteris*: “Nesse sentido, há muito foi superado o mito da neutralidade da tributação: na medida que já não se admite a tributação indistinta (“per capita”), qualquer que seja a hipótese de incidência tributária, haverá a possibilidade de contribuintes verem-se motivados a enquadrarem-se, ou não, no modelo concebido pelo legislador. Os contribuintes não são indiferentes à tributação. O tributo, noutras palavras, será um fator que influenciará o comportamento dos agentes econômicos. A política fiscal ganha, então, novas cores, em virtude do reconhecimento de suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora, além da típica função arrecadadora.” (SCHOUERI, Luís Eduardo. **Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade**. In: FERRAZ, Roberto (Org.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 142-143).

é a de que, nada obstante a interferência estatal ter visado à redistribuição de renda e à equidade, não necessariamente conduzirá à ineficiência⁶³. Ou seja, nem todo deslocamento de um ponto Pareto-eficiente implicará em perda de eficiência. Com base nisso, o autor sustém que se faça uso da tributação para corrigir falhas de mercado⁶⁴. Nessa linha de raciocínio, atente para o que dispõe Luís Eduardo Schoueri:

Reconhecidas as falhas de mercado e a contribuição positiva da tributação para sua correção, conclui-se que existe, sim, um espaço adequado para aquela. Afinal, se uma má política tributária pode implicar perdas de eficiência, a tributação pode igualmente servir para corrigir as falhas de mercado, gerando maior eficiência. Em síntese: seu efeito alocativo, longe de necessariamente implicar perda de eficiência, pode aprimorar os mecanismos de mercado.⁶⁵

A esse fenômeno refere-se Joseph Eugene Stiglitz como “duplo dividendo” do tributo, pois, *in casu*, a política tributária se mostra duplamente positiva para a sociedade e atraente para o Poder Público, quer seja por arrecadar recursos financeiros para o Estado quer seja por aprimorar os mecanismos de mercado (e/ou corrigir suas falhas) de forma a lhes conferir maior eficiência. Nesse prisma, esclarece o autor:

Such taxes are attractive because they raise revenues at the same time that they correct a market failure. Thus less revenues have to be raised through other, distortionary, methods. There is, accordingly, a "double dividend" associated with such a tax. The economy benefits from the reduced pollution and from the reduced reliance on taxes that distort production. The argument for corrective taxation is sometimes put another way: Why should society tax productive ("good") economic activities, like savings and hard work, rather than bad economic activities, like pollution?⁶⁶

Nessa mesma linha de raciocínio, *vide* os ensinamentos de Luís Eduardo Schoueri.⁶⁷

⁶³ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 35.

⁶⁴ Não é este o local adequado para proceder a um exame minucioso das falhas de mercado. É suficiente, neste momento, que se esclareça brevemente o que são e como se classificam, com o intuito de melhor compreender o papel da tributação defendido por Luís Eduardo Schoueri. Saliente-se, ademais, que a presente nota de rodapé foi elaborada também com base no que preleciona o autor. Pois bem. Falhas de mercado podem ser definidas como as disparidades entre as condições ideais de mercado, utilizadas para estudos acadêmicos, e o mercado em sua concretude. São basicamente cinco: I) Falha de origem física ou cultural: Considerando a mobilidade de fatores que compõem a oferta e a demanda, segundo as condições ideais de mercado, uma variação no preço do bem refletirá na oferta e na demanda. Por fatores econômicos ou culturais, no entanto, pode ser que compradores e vendedores não se adéquem ligeiramente. II) Falha de origem legal: O modelo de mercado ideal pressupõe que compradores e vendedores têm as mesmas informações sobre o mercado, o que, na prática, dificilmente ocorre. III) Falha de estrutura: o mercado pressuporia a ampla concorrência entre compradores e vendedores, o que não ocorre, por exemplo, quando há concentração econômica. IV) Falha de sinal: são as externalidades, positivas ou negativas, que irão repercutir na sociedade e não em quem as gerou e que, portanto, não foram internalizadas e não compuseram a relação custo/ benefício, sendo necessário, portanto, adequar o ótimo de Pareto. V) Falha de incentivo: o mercado pressupõe que os consumidores estão dispostos a pagar um preço pelo que consomem, o que não ocorre com os bens coletivos; não há incentivo para a produção de bens coletivos. (SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 36-38).

⁶⁵ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 38.

⁶⁶ STIGLITZ, Joseph Eugene. **Economics of the public sector**. 3 ed. New York/London: W.W. Norton & Company, p. 465.

⁶⁷ Fala-se, nesse caso, no “duplo dividendo” do tributo. A expressão busca realçar que a política tributária poderá

Eis a síntese: os contribuintes não são indiferentes à tributação (ou, ainda, à não tributação). Ao intervir o Estado na economia, via política tributária, está a irromper a neutralidade do sistema econômico, deslocando, como consequência, o ponto Pareto-eficiente. Nada obstante isso, Luís Eduardo Schoueri salienta que nem sempre esse deslocamento gerará ineficiência, mas que, ao revés, pode-se dele fazer uso para corrigir falhas de mercado, acarretando o que se passou a intitular “duplo dividendo” dos tributos.

É, saliente-se, a tributação sendo utilizada para finalidades outras que não somente a arrecadação ao erário. O sistema tributário pode (e deve) ser ordenado de forma a promover o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil insculpidos no art. 3º, incisos II e III da CF/88. Inclusive, a Constituição, ao autorizar a concessão de incentivos fiscais para promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país, no seu art. 151, I, *in fine*, elegeu-os, explicitamente, como um dos⁶⁸ instrumentos para alcançar esses objetivos.

A técnica da tributação extrafiscal – como conhecido o fenômeno – consiste, segundo Aliomar Baleeiro, em utilizar os impostos como instrumentos de intervenção ou regulação pública visando ao cumprimento de dada política ou diretriz.⁶⁹ E complementa, com propriedade e rigor, Raimundo Bezerra Falcão:

Por extrafiscalidade entender-se-á a atividade financeira que o Estado exercita sem o fim precípua de obter recursos para o seu erário, para o fisco, mas sim com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais, intervindo, portanto, por exemplo, no mercado, na redistribuição de riquezas, nas tendências demográficas, no planejamento familiar.⁷⁰

Reuven S. Avi-Yonah, ao tratar da matéria em comento, destaca que a tributação na era moderna tem três objetivos: gerar receitas para que o Estado possa cumprir as suas funções e fornecer bens públicos; reduzir a desigualdade na distribuição de renda e riqueza; e reger a atividade privada. Logo, arrecadatório, redistributivo e regulamentar, respectivamente.⁷¹

gerar frutos em dobro para a sociedade. Além do efeito positivo imediato de arrecadar os recursos de que necessita o governo para a execução de suas políticas (o primeiro “dividendo”), o ganho de eficiência do mercado implicará maior riqueza para a sociedade (segundo “dividendo”). (SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 38).

⁶⁸ Outro instrumental, a título de ilustração, é a criação de regiões administrativas, *ex vi* do art. 43 e ss. da Constituição Federal.

⁶⁹ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Atualização de Hugo de Brito Machado Segundo. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 231.

⁷⁰ FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e Mudança Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 80.

⁷¹ É a dicção que se extrai dos ensinamentos do autor, conforme cita-se, literalmente: “Mas, além de abastecer os cofres públicos, a tributação tem ainda duas outras funções, que são ainda mais controversas e têm sido amplamente empregadas por Estados modernos. Assim, a tributação pode ter uma função redistributiva, com vista a reduzir a desigualdade na distribuição da renda e da riqueza, que resulta do funcionamento normal de uma

Nas políticas tributárias voltadas ao desenvolvimento sobressaem-se as duas últimas finalidades. Afinal, a Constituição autoriza a concessão de incentivos fiscais para promover o equilíbrio no desenvolvimento socioeconômico regional – patentes, conseqüentemente, os fins redistributivos. Mas, no momento em que essas políticas direcionam o setor privado (não só por influenciar a oferta, a demanda e o preço, mas também a localização e as atividades a serem desenvolvidas pelo empreendedor na região), evidenciam-se os seus fins regulamentares.

Por todo o exposto, depreende-se não ter o Constituinte de 1988 optado por políticas tributárias neutras, que não repercutam na economia⁷². Longe disso, a Constituição Federal sobrelevou tanto o desenvolvimento nacional como o regional à categoria de objetivos da República Federativa do Brasil, considerando-os dever do Estado e munindo os entes federados de competências legislativa e administrativa, recursos financeiros e instrumentais para alcançá-los. Como um desses instrumentos, os incentivos fiscais são deveras importantes para as políticas tributárias que se voltem à promoção do desenvolvimento regional brasileiro, mormente se consideradas as finalidades redistributiva e regulamentar da tributação.

economia baseada no mercado. Tal função tem sido bastante debatida e as diferentes teorias de justiça distributiva podem ser utilizadas para afirmar ou negar a sua legitimidade. No entanto, é certo que muitas nações desenvolvidas têm realmente procurado atribuir à tributação efeitos redistributivos, embora seja discutível a eficácia obtida ou que é possível obter-se neste intento. Outra função da tributação que se quer sublinhar é o seu componente regulamentar. A tributação pode ser utilizada para orientar a atividade no setor privado em direções desejadas pelo Estado. Esta função também é controvertida, como demonstrado pelo debate a respeito das deduções fiscais. Mas é difícil negar que a tributação tem sido amplamente utilizada para este fim regulamentar, tendo em vista inclusive a disseminação do método de deduções fiscais em todo o mundo, após a sua introdução nos EUA na década de 70.” (AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 22, p. 9-10, 2008).

⁷² Não confundir com a neutralidade tributária. Entende-se aqui por neutralidade fiscal a não intervenção do Estado, via política tributária, na economia.

3 OS EFEITOS ECONÔMICOS DE UMA POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL COMO CONDICIONANTES DE SUA CONSTITUCIONALIDADE: A EFICÁCIA EM EVIDÊNCIA

Viu-se, no tópico anterior, quão importante o desenvolvimento foi para o constituinte originário, que o alçou a objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, II da CF/88⁷³), guarnecendo, ainda, os entes federados de instrumentais para alcançá-lo – destaque-se, dentre eles⁷⁴, os incentivos fiscais, como ilustra o art. 151, I, *in fine* da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 151, I da CF/88. 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 Constituição de 1988, itere-se, admite a concessão de incentivos fiscais se (e somente se) destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento entre as diferentes regiões do país, integrando, destarte, essa política tributária uma política pública de desenvolvimento regional. O que dizer, pois, dos incentivos fiscais que não realizam os objetivos constitucionais aos quais se propuseram? Considerando ineficazes os incentivos fiscais que não cumpriram as metas preestabelecidas entre o ente concedente e o contribuinte, segundo parâmetros de avaliação prefixados, não realizando, a contento, os objetivos aos quais se propuseram, o que deve a Administração Pública fazer diante deles? Devem eles continuar a vigor ou devem ser descontinuados? Como descontinuí-los? A partir de quando a decisão da Administração fiscal teria efeitos? Considerando que o contribuinte, no mais das vezes, define a localização do seu empreendimento à vista da concessão de incentivos fiscais, investindo, nalguns casos, na região, inclusive, como resguardá-lo ante a descontinuação do incentivo concedido? Essas e outras questões serão discutidas nesse capítulo.

Ao final, esboçar-se-á um *framework*, uma mínima padronização de incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional, em uma tentativa de fixação de metas a cumprir entre as partes e de parâmetros de avaliação, tudo a partir de críticas extraídas da literatura nacional e internacional.

⁷³ Art. 3º, II da CF/88. “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: garantir o desenvolvimento nacional.”

⁷⁴ Outro instrumental, a título de ilustração, é a criação de regiões administrativas, *ex vi* do art. 43 e ss. da Constituição Federal.

3.1 Incentivos fiscais e institutos afins: elucidando os conceitos

Questão que merece certa detença é a da significação dos incentivos fiscais.

O que se entende, pois, por incentivo fiscal? Consoante Ivo César Barreto de Carvalho, “o incentivo fiscal é uma medida tomada pela própria Administração Tributária com o intuito de despertar o interesse, encorajar ou estimular determinado comportamento ou atividade econômica, promovendo o desenvolvimento de determinado setor ou região.”⁷⁵

Ao conceder um incentivo fiscal, o ente federado acaba por conferir uma isenção, ou outro tratamento tributário diferenciado, a um contribuinte, induzindo o seu comportamento e incentivando-o a atuar de forma a desenvolver socioeconomicamente dada região do País.

“É a isenção, ou outra qualquer vantagem fiscal, concedida por lei como forma de estimular ou desestimular determinado comportamento na ordem econômica”⁷⁶ – significa Hugo de Brito Machado.

Primeiramente, pela sua relação controvertida com os benefícios fiscais. A doutrina não é uníssona sequer relativamente a se benefícios e incentivos fiscais são sinônimos. Vide Hugo de Brito Machado e José Souto Maior Borges, com opiniões diametralmente opostas⁷⁷. Para os que reputam diferentes os benefícios e incentivos fiscais, a sua relação é de gênero e espécie, respectivamente. Nessa linha de entendimento, Hugo de Brito Machado Segundo entende por incentivos fiscais “o tratamento tributário mais vantajoso que tem por propósito estimular o contribuinte a adotar condutas e, com isso, atingir ou atender certos objetivos”⁷⁸ É, *verbi gratia*, quando a União Federal, autorizada pelo art. 151, I da CF/88⁷⁹, concede crédito presumido de IPI às empresas que produzem (ou apresentam projetos de investimento para a produção) ou comercializam veículos no País. Já a expressão benefício fiscal, para ele, “é de significação

⁷⁵ CARVALHO, Ivo César Barreto de. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 245.

⁷⁶ MACHADO, Hugo de Brito; MACHADO, Schubert de Farias. **Dicionário de Direito Tributário**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 109.

⁷⁷ Para Hugo de Brito Machado, as expressões incentivos fiscais, benefícios fiscais e alívios fiscais são todas expressões sinônimas. (MACHADO, Hugo de Brito. O regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 174). Já para José Souto Maior Borges, incentivos tributários, financeiros e creditícios são espécies do gênero benefícios fiscais. (BORGES, José Souto Maior. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua inaplicabilidade a incentivos financeiros estaduais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 63, São Paulo: Dialética, dez. 2000).

⁷⁸ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 202.

⁷⁹ Art. 151, I da CF/88. 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;

mais ampla ou genérica, envolvendo toda sorte de tratamento favorecido, inclusive aqueles que não têm por objetivo estimular a prática de certas condutas.”⁸⁰ A norma que, por exemplo, isenta os portadores de necessidades especiais do imposto sobre produtos industrializados (IPI) na aquisição de veículos, constitui-se em um tratamento tributário favorecido; apesar disso, não tem por objeto, naturalmente, incentivar as pessoas a se tornarem deficientes. Os benefícios fiscais são, ultima Lucas Bevilacqua, “medidas de desoneração tributária, com vistas a compensar/adequar determinada situação de desvantagem com a base constitucional de incidência do tributo”⁸¹. É o que se sucede nas deduções para dependentes e na isenção tributária em matéria de imposto de renda pessoa física (IRPF) na aposentadoria de portador de moléstia grave – ilustra o autor.

Mister se faz, outrossim, diferenciar os incentivos fiscal e financeiro. Que se referem a modalidades de incentivos parece não haver dúvida; a controvérsia paira sobre o tratamento financeiro-orçamentário a que se devem submeter – temática, ressalte-se, que transpassa questões-chave desta dissertação.

Pois bem. Por oportuno, itere-se a definição de incentivos fiscais, por ora nos dizeres de Hugo de Brito Machado: “é a isenção, ou outra qualquer vantagem fiscal, concedida por lei como forma de estimular ou desestimular determinado comportamento na ordem econômica”⁸². E se, ao revés de se utilizar de isenção, redução da base de cálculo *etc.*, o ente federado fizer uso de crédito ou financiamento? Nesse particular, esclarece o autor que “o tributo e o crédito são elementos do incentivo. Quando o elemento utilizado para incentivar é o tributo, o incentivo caracteriza-se como fiscal. Quando o elemento utilizado para incentivar é o crédito ou financiamento, o incentivo caracteriza-se como financeiro.”⁸³

Além do crédito e do financiamento, saliente-se, o incentivo financeiro pode consistir em doação de terreno público a empresa, como exemplificam Marciano Seabra de Godoi e Leonardo Varella Giannetti: “se, por exemplo, para atrair a instalação de uma fábrica em seu

80 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 202.

81 BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. Série Doutrina Tributária, vol. IX. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 162.

82 MACHADO, Hugo de Brito; MACHADO, Schubert de Farias. **Dicionário de Direito Tributário**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 109.

83 MACHADO, Hugo de Brito. O regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 174.

território, um Estado doa a uma empresa determinado terreno, ou a essa empresa concede empréstimo ou financiamento, tem-se um incentivo financeiro”⁸⁴.

Contrapõe-se, mais uma vez, os conceitos, desta vez com as palavras de Alexandre Coutinho da Silveira e Fernando Facury Scaff:

[...] os primeiros (fiscais) são aqueles concedidos através de isenções (totais ou parciais) tributárias, portanto atuando sobre a receita pública; enquanto os segundos (financeiros) são os incentivos outorgados pelo Estado aos particulares em forma de prestações positivas, seja facilitando (e tornando menos oneroso) o crédito ou até mesmo em mecanismos de “devolução de tributos” [sic] recolhidos; atuam, pois, sobre a despesa pública.⁸⁵

Não é demais observar que a realidade se mostra mais complexa e discerni-los pode não ser tarefa tão elementar. Basta atentar para a prática, relatada por alguns autores⁸⁶, segundo a qual os Estados, via Banco ou fundo mantidos pelo erário estadual, concedem aos contribuintes financiamentos exclusivamente para o pagamento do ICMS devido ao respectivo ente federado. Trata-se, *in casu*, de incentivo fiscal ou financeiro? Essa indagação é especialmente importante porque, para autores como José Souto Maior Borges⁸⁷, discernir os incentivos fiscais dos financeiros não é mera questão de nomenclatura, mas sim de regime jurídico, conforme cita-se, *litteratim*:

Há pontos de contacto entre incentivos tributários e os financeiros. Por exemplo, ambos são medidas para execução de uma política pública incentivadora das atividades econômicas dos particulares. Ambos são instituídos e efetivados com a adoção de sanções premiais (qualificação não de todo precisa, mas doutrinariamente consagrada), cuja finalidade não é a de coibir a atividade, mas a de estimulá-la. Ficam por aí entretanto os pontos de semelhança – não há identidade de regime jurídico.⁸⁸

Assim é que, para o aludido autor, “a menção legal se circunscreve a incentivo, benefício ou subsídio *tributários* – e apenas a esses aplica-se o art. 14 [da Lei de responsabilidade fiscal].

84 GODOI, Marciano Seabra de; GIANNETTI, Leonardo Varella. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 371.

85 SILVEIRA, Alexandre Coutinho da; SCAFF, Fernando Facury. Incentivos fiscais na federação brasileira. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 34-35.

86 A exemplo de Hugo de Brito Machado Segundo (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 204) e Lucas Bevilacqua (BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. Série Doutrina Tributária, vol. IX. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 168).

87

88 BORGES, José Souto Maior Borges. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua Inaplicabilidade a Incentivos Financeiros Estaduais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 63, p. 97, dez. 2000.

Não portanto quaisquer atos desagravatórios: o ser tributário do incentivo delimita o campo de incidência do art. 14”.⁸⁹

Segundo esse raciocínio, a prática relatada – repita-se: de que alguns Estados concedem financiamento aos contribuintes para o pagamento de impostos, em sua maioria de ICMS – , não se sujeitaria às restrições impostas pela lei de responsabilidade fiscal à renúncia de receita, sob o argumento de que, na verdade, encerra duas relações jurídicas distintas (a primeira entre Estado e contribuinte, de Direito Tributário, e a segunda entre tomador do empréstimo e agente financiador, de Direito Financeiro), sendo que apenas a de direito tributário se sujeitaria ao regime da renúncia de receita inscrito no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Estevão Horvarth desavém. Para ele, “não há como dizer, simplesmente, que o Direito Tributário vai até o momento da arrecadação do tributo (o que, por outro lado, constitui uma afirmação verdadeira), não importando o que será feito com os recursos arrecadados”⁹⁰. Assente que o Direito Tributário seja autônomo, mas essa autonomia, no entretanto, não lhe deve ser sinônimo de isolamento. Consoante o autor, a relação entre o Direito Tributário e o Direito Financeiro é a de parte com referência ao todo, tendo sido dada autonomia ao primeiro por convenção, para se melhor estudar a instituição, fiscalização e arrecadação dos tributos, não pairando esse ramo do Direito soberana e isoladamente no universo jurídico, pelo contrário:

“Se uma das partes do Direito Financeiro é a regulação das receitas públicas e, se um tipo dessas receitas é a tributária, então este subitem pertence àquele ramo jurídico. Em outras palavras, se o Direito Financeiro pode ser definido como sendo o conjunto de normas jurídicas que disciplinam a atividade financeira do Estado e se dentro dessa atividade está contida a de obtenção de receitas tributárias, então a disciplina jurídica desta deveria integrar o campo do Direito Financeiro.”⁹¹

Regressando ao tema dos incentivos fiscais e financeiros, particularmente de seu regime jurídico, a maioria da doutrina, de forma acertada, parte de premissa de que incentivar na arrecadação ou pelo gasto detêm similar impacto orçamentário e, conseqüentemente, a eles

89 BORGES, José Souto Maior Borges. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua Inaplicabilidade a Incentivos Financeiros Estaduais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 63, p. 96, dez. 2000.

90 HORVATH, Estevão. Direito Financeiro *versus* Direito Tributário. Uma dicotomia desnecessária e contraproducente. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Direito Financeiro, econômico e tributário: homenagem a Régis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 175-176.

91 HORVATH, Estevão. Direito Financeiro *versus* Direito Tributário. Uma dicotomia desnecessária e contraproducente. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Direito Financeiro, econômico e tributário: homenagem a Régis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 171.

deve a lei de responsabilidade fiscal conferir similar importância. Nessa linha de entendimento, atente para o que prelecionam, respectivamente, Ricardo Lobo Torres e Marcus Abraham:

Os privilégios tributários, que operam na vertente da receita, estão em simetria e podem ser convertidos em privilégios financeiros, a gravar a despesa pública. A diferença entre eles é apenas jurídico-formal. A verdade é que a receita e a despesa são entes de relação, existindo cada qual em função do outro, donde resulta que tanto faz diminuir-se a receita, pela isenção ou redução, como aumentar-se a despesa, pela restituição ou subvenção, que a mesma consequência financeira será obtida.⁹²

Com razão e propriedade, fundada nas ideias de transparência e de controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal confere às renúncias de receitas similar importância e tratamento dados aos gastos públicos. Na realidade, o efeito financeiro entre uma renúncia de receita e um gasto é o mesmo, já que aquele determinado recurso financeiro cujo ingresso era esperado nos cofres públicos deixa de ser arrecadado por força de alguma espécie de renúncia fiscal.⁹³

De toda sorte, não parece haver dúvida que a Lei Complementar nº 101/2000 considerou renúncia de receita tanto os incentivos fiscais como os incentivos financeiros⁹⁴ – ou, ao menos, os enquadrados como tal. É o que se apreende do §1º do art. 14, que reza compreender a renúncia “anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

Ao fazê-lo, a Lei de Responsabilidade Fiscal conferiu maior transparência e controle aos incentivos, quer fiscais quer financeiros.

Assim, como sempre pautada pelos ideais de transparência e de controle fiscal, a LRF sabiamente atribui às renúncias de receitas igual importância a que dá às despesas públicas, vislumbrando o mesmo efeito matemático entre a renúncia de receita e um gasto, uma vez que o montante financeiro cujo ingresso era considerado no orçamento, por força da renúncia fiscal, acaba por desfaltar as disponibilidades daquele ente. Atribui-se a esses benefícios a expressão “Tax Expenditure” ou gasto tributário.⁹⁵

Sem embargo de respeitáveis opiniões em contrário, agiu corretamente o legislador. É que, mesmo o incentivo tributário, não deixa de ser um gasto, uma despesa pública – afinal, por

92 TORRES, Ricardo Lobo. Responsabilidade fiscal, renúncia de receitas e guerra fiscal no ICMS. **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – Questões atuais**. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coord.), Florianópolis: Editora Conceito Editorial, 2010, p. 13.

93 ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 406.

94 Como visto alhures, José Souto Maior Borges discorda. Para ele, quando o art. 14, §1º da Lei Complementar nº 101/2000 se referiu a benefício ou subsídio, quis dizer os de matéria tributária. “[...] a menção legal se circunscreve a incentivo, benefício ou subsídio tributários – e apenas a esses aplica-se o art. 14 [da Lei de responsabilidade fiscal]. Não portanto quaisquer atos desagravatórios: o ser tributário do incentivo delimita o campo de incidência do art. 14”. (BORGES, José Souto Maior Borges. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua Inaplicabilidade a Incentivos Financeiros Estaduais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 63, p. 96, dez. 2000).

95 ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 144.

ele, o Estado deixa de arrecadar o tributo ou parte dele⁹⁶, receita esta que poderia ter sido utilizada para o financiamento de políticas públicas outras, como de saúde, de educação, de saneamento básico etc. Logo, vindicar planejamento das políticas de incentivos fiscais ou financeiros, transparência e controle é o mínimo que se pode (deve!) reivindicar e, cumprido o art. 14 da Lei de responsabilidade fiscal, é o que, na teoria, se terá.

Por derradeiro, cabe ressaltar o que se batizou de gastos tributários, ou *tax expenditures*. São, pois, gastos indiretos do governo que se realizam via sistema tributário e que desviam do chamado Sistema Tributário de Referência – STR. Quando se concede um tratamento tributário diferenciado (quer por isenção, redução de alíquota, diferimento *etc.*) que foge do que se baseia a legislação tributária vigente, bem como princípios e regras contábeis e econômicas, tem-se o gasto tributário. Nessa ordem de ideias, atente à conceito extraído do sítio da Receita Federal do Brasil:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.⁹⁷

Lucas Bevilacqua, salientando a dificuldade de se classificar e conceituar o gasto tributário, argumenta pela ineficiência do conceito proposto pela Receita Federal do Brasil. Para ele, deve ser analisado, simultaneamente à se consiste em desvio ao sistema de referência da tributação, a possibilidade de substituição por gastos diretos. Nesse compasso, esclarece o autor:

Quando se toma, por exemplo, a desoneração dos produtos da cesta básica a fim de baratear o preço do arroz e do feijão no prato do consumidor com vistas a eliminar o efeito regressivo, tem-se medida que pode perfeitamente ser substituída por gasto direto (distribuição de cestas básicas), o que classificaria tal benefício fiscal como gasto tributário.

Todavia, não se constata um desvio do sistema de referência, da tributação, visto a própria Constituição prescrever que o ICMS poderá ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias (art. 155, §2º, III, CRF/88). Do exemplo citado, percebe-se que, muito embora o segundo passo, de verificação da possibilidade de substituição por gasto direto, seja determinante

96 Cabe excetuar o cognominado incentivo a custo zero que, por ser concedido a empreendimentos antes inexistentes, não representaria, teoricamente, impacto orçamentário algum. Não é demais observar que alguns autores discordam, pois, para eles, até o incentivo a custo zero poderia gerar custos ao Estado como, por exemplo, a construção de vias de acesso, a poluição do meio ambiente e o uso intensivo de estrutura pública. É como pensa Lucas Bevilacqua. (BEVILACQUA, Lucas. *Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional* – Série Doutrina Tributária Vol. IX. São Paulo: IBDT; Quartier Latin, 2013, p. 180)

97 BRASIL. Receita Federal do Brasil (RFB). **Conceito de gasto tributário**. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

do primeiro, jamais pode ser prescindível, devendo haver uma análise simultânea de ambos: desvio do sistema de referência da tributação e possibilidade de substituição por gasto direto.⁹⁸

Essa diferenciação é especialmente importante porque a Receita Federal não contabiliza o que, para ela, não se enquadra como gasto tributário. Inclusive, a fim de obter um maior detalhamento sobre os incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas na ZPE do Pecém, a mestrandia realizou pedido de acesso à informação à Receita Federal e foi informada que, por não se enquadrar como Gasto Tributário, nada saberia informar.

3.2 O caso dos incentivos fiscais que não realizam os objetivos constitucionais a que se propõem: discutindo o reducionismo epistemológico da ciência do Direito Tributário e acolhendo a análise econômica do Direito.

O caráter finalístico dos incentivos fiscais, urge ressaltar, resta evidenciado não só na literalidade do art. 151, I da Constituição da República⁹⁹, mas também nas suas próprias definições. É, consoante será visto no tópico 3.1, o que os diferencia de institutos afins. Nessa linha de entendimento, esclarece Hugo de Brito Machado: “a finalidade é o elemento caracterizador do incentivo fiscal, qualquer que seja a forma pela qual seja o mesmo concedido. Como a própria expressão indica, incentivo fiscal é o tratamento tributário favorecido concedido com a finalidade de estimular determinado comportamento.”¹⁰⁰

Isto posto, indaga-se: destinar-se a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país é bastante? Ou melhor, estar o incentivo fiscal voltado ao desenvolvimento regional é suficiente para que se considere realizado o art. 151, I da CF/88, independentemente dos resultados sociais e econômicos produzidos pela respectiva política tributária? Ou a realização do referido permissivo constitucional pressupõe uma avaliação, em paralelo, dos efeitos sociais e econômicos resultantes da política de incentivos fiscais adotada?

De fato, recobrir a literalidade do preceito constitucional de tamanha magnitude é o que se mostra mais factível e seguramente menos desafiante, mormente se considerado o fatural cenário de concessão dos incentivos fiscais no Brasil.

⁹⁸ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. Série Doutrina Tributária, vol. IX. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 166-167.

⁹⁹ Art. 151, I da CF/88. “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.”

¹⁰⁰ MACHADO, Hugo de Brito. O regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 173-174.

Tem-se, do outro lado, o alto relevo que o constituinte originário deu ao desenvolvimento, considerando-o, inclusive, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, II da CF/88) e aquinhoando os entes federados de instrumentais para alcançá-lo, a exemplo dos incentivos fiscais. A pergunta que se faz, no entanto, é se o incentivo fiscal que, não obstante tenha sido concedido, no caso concreto, visando a promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico de dada região, não a desenvolve a contento, revelando-se ineficaz¹⁰¹, realiza, ainda assim, o art. 151, I da Constituição. Respondê-la negativamente, ressalte-se, quer dizer que se está a condicionar a realização do permissivo constitucional aos efeitos dos incentivos fiscais, o que, para alguns, no passado, tratar-se-ia de conteúdo extrajurídico – ou pós-jurídico – ou simplesmente econômico. Esse reducionismo epistemológico viveu por longos anos¹⁰², tendo sido responsável, consoante elucida James Marins, por converter o Direito Tributário em mero Direito Arrecadatório¹⁰³, tornando difícil, inclusive, a realização do gasto combinada com a arrecadação¹⁰⁴⁻¹⁰⁵.

¹⁰¹ Considera-se incentivo fiscal ineficaz aquele que de acordo com os parâmetros de avaliação preestabelecidos pelo ente concedente, não atingiu as metas a cumprir prefixadas entre o ente federativo e a empresa beneficiada, não realizando, a contento, o objetivo ao qual se propôs.

¹⁰² Consoante explicita André Folloni, na época do surgimento do Direito Tributário no Brasil, por volta da década de 50 do século passado, a doutrina brasileira acompanhava a evolução do Direito Tributário na Europa, sem que se tivesse um subsistema tributário estruturado – ainda que minimamente –, já que a Emenda Constitucional nº 18 e o Código Tributário Nacional vieram ser publicados, respectivamente, em 1965 e 1966 apenas. Com propriedade e rigor, esclarece o autor que: “Diante da situação da época, pareceu necessária a adoção de uma metodologia científica baseada na redução de complexidades e na tentativa de construir uma metalinguagem descritiva rigorosa, abandonando considerações a respeito do devir, para se concentrar naquilo que havia.” (FOLLONI, André. **O papel da ciência do Direito Tributário no desenvolvimento nacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=20dd77ae36c56353>. Acesso em: 20 jan. 2019) A ciência do Direito Tributário, então, foi se desenvolvendo com essas características e propósito. A ideia era a de descrição dos fenômenos jurídico-tributários, voltando-se eminentemente o Direito Tributário à instituição, fiscalização e arrecadação dos tributos. Para maiores informações, *vide* o texto de André Folloni.

¹⁰³ Escreve James Marins, *ad litteris*: “De fato, em sua proposta matricial, alinhada com a visão cartesiana-newtoniana então dominante nos meios científicos, a doutrina fundacional encetou profundo recorte epistemológico considerando, com foros de definitividade, a criação legislativa como fenômeno “pré-jurídico”, meramente político, e a aplicação de tributos como fenômeno “extrajurídico” – ou pós-jurídico -, ou mesmo meramente econômico ou simplesmente financeiro. Essa formulação, contudo, produziu a longo prazo o efeito não planejado de converter o Direito Tributário em mero Direito Arrecadatório.” (MARINS, James. **Defesa e vulnerabilidade do contribuinte**. São Paulo: Dialética, 2009, p. 20-21).

¹⁰⁴ É o que conclui, com acerto, James Marins. Nas palavras do autor: “A concepção reducionista estreitou o Direito Tributário à disciplina jurídica da competência arrecadatória do Estado, isolando-o deliberadamente do Direito Financeiro que já então figurava como mero apêndice do Direito Administrativo. A redução epistêmica do fenômeno “tributação” de modo a atribuir artificialmente ao Direito Tributário apenas a parcela “arrecadação” afastou de seu conteúdo a possibilidade de trabalhar com a justificação finalística da *causa impositionis*, tolhendo a possibilidade de que esta disciplina jurídica viesse a criar liames condicionantes entre arrecadação e aplicação do produto arrecadado”. (MARINS, James. **Defesa e vulnerabilidade do contribuinte**. São Paulo: Dialética, 2009, p. 21).

¹⁰⁵ Sobre a autonomia entre os ramos do Direito Tributário e Financeiro, *vide* o tópico 3.1 deste trabalho.

Ao longo dos anos, passou-se, no entanto, a debater a função dos institutos de Direito Tributário. Autores de grande renome, como Humberto Bergmann Ávila¹⁰⁶, Luís Eduardo Schoueri¹⁰⁷, James Marins¹⁰⁸, André Folloni¹⁰⁹, José Souto Maior Borges¹¹⁰, Hugo de Brito Machado Segundo¹¹¹, Denise Lucena Cavalcante¹¹² têm sustentado a indispensabilidade de uma revisão da epistemologia tributária. Como esclarece André Folloni, “já não se pode mais acreditar em um saber científico puro, desvinculado das situações concretas de sua possível aplicabilidade”¹¹³. O Direito Tributário não se presta somente à instituição, fiscalização e arrecadação e a ciência do Direito Tributário deve isso refletir. É, pois, imprescindível que se amplie o seu espectro epistemológico. Relacionando, inclusive, ao dever do Estado de garantir o desenvolvimento nacional, o autor argumenta não ter a tributação um fim em si mesma, devendo toda ela estar orientada ao desenvolvimento, conforme cita-se, *ad litteris*:

Está posto, para todos os cidadãos, o dever de buscar o desenvolvimento prescrito na constituição. Ele demanda, no Brasil, investimento público, porque a Constituição de 1988 impôs deveres de criação de condições materiais mínimas para o desenvolvimento pessoal e para a concretização da vida digna e feliz para todos. [...] Para tanto, precisa de recursos financeiros, inclusive tributários. Especificamente, as contribuições sociais. Mas não apenas elas: toda a tributação deve estar orientada para a promoção do desenvolvimento determinado constitucionalmente.¹¹⁴

Afinal, não só o direcionamento do gasto público pode promover o desenvolvimento nacional como também o ato de tributar ou, ainda, de isentar. Assim, numa Constituição que prevê o desenvolvimento como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, I da CF/88) – nomeando, expressamente, os incentivos fiscais como um dos meios de

¹⁰⁶ ÁVILA, Humberto Bergmann. Função da ciência do Direito Tributário: do formalismo epistemológico ao estruturalismo argumentativo. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 29, p. 181-204, 2013.

¹⁰⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (Org.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 139-164.

¹⁰⁸ MARINS, James. **Defesa e vulnerabilidade do contribuinte**. São Paulo: Dialética, 2009.

¹⁰⁹ FOLLONI, André. **O papel da ciência do Direito Tributário no desenvolvimento nacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=20dd77ae36c56353>. Acesso em: 20 jan. 2019.

¹¹⁰ BORGES, José Souto Maior. Um ensaio interdisciplinar em direito tributário: a superação da dogmática. **Revista dialética de direito tributário**, São Paulo, n. 211, abr/2013.

¹¹¹ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, vol. 8, n. 2, p. 640- 659, ago. 2018.

¹¹² CAVALCANTE, Denise Lucena. A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/a-insustentabilidade-do-atual-modelo-de-incentivos-fiscais-com-fins-ambientais-por-denise-lucena-cavalcante/>. Acesso em: 5 fev. 2019.

¹¹³ FOLLONI, André. **O papel da ciência do Direito Tributário no desenvolvimento nacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=20dd77ae36c56353>. Acesso em: 20 jan. 2019.

¹¹⁴ FOLLONI, André. **O papel da ciência do Direito Tributário no desenvolvimento nacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=20dd77ae36c56353>. Acesso em: 20 jan. 2019.

alcançá-lo, é mister que se ressalte – e que, como aceira André Folloni, “prescreve o alcance de efeitos concretos”, seria incongruente que a ciência do Direito Tributário simplesmente os desconsiderasse, a pretexto de serem pré-jurídicos ou extrajurídicos. Nessa ordem de ideias, elucida o autor:

Para um ordenamento jurídico que prescreve o alcance de efeitos concretos, uma teoria exclusivamente sintático-semântica tem pouco a oferecer. [...] É preciso incorporar ao estudo da norma e dos fatos que podem sofrer a sua aplicação ou incidência, os efeitos que a incidência ou a aplicação podem gerar no ambiente sócio-econômico-ambiental, inclusive para avaliar se esses efeitos contribuem adequadamente para o caminhar no sentido prescrito pela Constituição.¹¹⁵

Ainda sobre o assunto e com o apoio da melhor doutrina, Hugo de Brito Machado Segundo adverte do desafio de se suplantar o reducionismo epistemológico da ciência do direito tributário que, por longos anos, aludiu a dilemas como esse – que discutem os efeitos dos incentivos fiscais, decerto pela sua relação de proximidade com a Economia, como questões “não jurídicas”:

Pouca ou nenhuma atenção se dava a problemas relacionados aos efeitos ou aos fins de um incentivo, sobretudo por se tratar, nesse caso, de uma discussão talvez ligada à Economia ou à Política, mas não ao Direito Tributário. Mesmo em estudos menos formais, quando se consideram fins, no âmbito da extrafiscalidade, isso no máximo acontece para se contrastarem ou ponderarem os objetivos atendidos com a tributação extrafiscal – que se pressupõem como sempre integralmente atendidos – e outros que com ele entrariam, eventualmente, em choque, como igualdade, capacidade contributiva e não confisco, por exemplo. É o que tem ocorrido com estudos mais recentes desenvolvidos em torno do assunto, os quais, conquanto aparentemente se desvencilhem do aludido reducionismo epistemológico, em nenhum momento aventam sequer a possibilidade de, mesmo supostamente prestando-se à consecução de uma finalidade, o incentivo em nada contribuir para ela, ou mesmo conduzir ao efeito contrário.¹¹⁶

Por isso, parca é a produção dos pesquisadores da área do Direito acerca dos efeitos do incentivo fiscal ineficaz, em especial de sua eventual inconstitucionalidade, sendo a sua eficiência, por vezes, sequer objetada, apesar de criticada, preocupando-se mais a doutrina jurídica com aspectos formais. Nessa linha de entendimento, complementa, com extrema propriedade, o autor:

Nessa ordem de ideias, se um incentivo tem a finalidade de reduzir desigualdades regionais, o simples fato de ele ser concedido a quem se

¹¹⁵ FOLLONI, André. **O papel da ciência do Direito Tributário no desenvolvimento nacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=20dd77ae36c56353>. Acesso em: 20 jan. 2019.

¹¹⁶ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, vol. 8, n. 2, p. 643, ago. 2018.

estabelece em região menos desenvolvida costuma ser tido como suficiente para a pressuposição de que sua finalidade é essa e está, em tese, sendo atendida, o que justificaria a atribuição de tratamento menos oneroso (sem se discutir tampouco *quão menos oneroso*) que aquele ao qual os demais contribuintes se submetem. Seria o caso de o jurista aferir, apenas, aspectos formais como o de saber se há autorização do CONFAZ (se se tratar de incentivo relacionado ao ICMS), se há previsão legal em lei específica, se esta foi editada pela entidade competente para tanto e assim por diante.¹¹⁷

Outro aspecto que a doutrina jurídica vem fitando que, no entanto, não caracteriza propriamente o rompimento com o reducionismo epistemológico da Ciência do Direito Tributário, consoante última Hugo de Brito Machado Segundo, seria a análise do cumprimento dos requisitos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal para a renúncia de receita, tema situado fora dos limites da Ciência do Direito Tributário, mas, ainda assim, discutido, no mais das vezes, de forma “jurídica”. Examinar se os incentivos fiscais estão de fato cumprindo a sua finalidade subsiste, na visão do autor, tema “não jurídico” para os que adotam uma visão epistemológica do direito mais restrita.¹¹⁸ Com base nisso tudo, Hugo de Brito Machado Segundo, no artigo intitulado “Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade”, criticando a visão positivista e reducionista do direito tributário, debruça-se sobre questões relacionadas à extrafiscalidade, em particular aos reflexos da neurociência e da economia comportamental, suplantando, aliás, questões relacionadas a se o incentivo fiscal está cumprindo a finalidade para a qual foi prevista.

Na linha do que aqui se propõe, Denise Lucena Cavalcante analisa “A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais”. A autora sustenta que, identificados incentivos fiscais com problemas de legalidade ou – resalte-se – ausência de resultados, tais incentivos devem, garantida a devida segurança jurídica dos envolvidos, ser futuramente suprimidos. Ela ressaltou a necessidade de serem criados “instrumentos legais de controle de incentivos fiscais e suas contrapartidas, com avaliações periódicas das atividades exercidas, como condição para manter os incentivos”¹¹⁹ e que as novas

¹¹⁷ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, vol. 8, n. 2, p. 643, ago. 2018.

¹¹⁸ Nos dizeres do autor: “Quando muito, no que tange, especificamente, aos incentivos, além de estudar aspectos ligados ao Direito Tributário como os resenhados no parágrafo anterior, seria possível ao jurista mais ousado, no campo do Direito Financeiro – de forma também “jurídica”, mas situada “fora dos limites” da Ciência do Direito Tributário – ocupar-se da legislação que exige estudos do impacto dos incentivos (que levam à desoneração tributária) sobre receitas, bem como a precisão de mecanismos de compensação. Mesmo assim, aferir se o incentivo realmente está cumprindo a finalidade que o justifica continuaria sendo um tema “não jurídico”, dentro da visão antes resumida do que seria o papel do cientista do direito.” (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, vol. 8, n. 2, p. 643-644, ago. 2018)

¹¹⁹ CAVALCANTE, Denise Lucena. A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/a-insustentabilidade-do-atual-modelo-de-incentivos-fiscais->

leis de concessão já devem prever datas de avaliações e estabelecer medidas de revogação para o caso de não ocorrer o lucro ambiental previsto ou não se alterar a conduta renunciada. Denise Cavalcante Lucena defende, ainda, o maior controle pelos Tribunais de Contas e a criação de “procedimento sistematizado e também regular para análise técnica de cada incentivo fiscal com fins ambientais concedido, permitindo uma medição rigorosa dos efeitos econômicos e ambientais gerados, garantindo sua transparência e controle”.¹²⁰

Pois bem. Propõe-se, neste momento, instar a superação de uma visão reducionista da Ciência do Direito Tributário, partindo à análise de questões relacionadas à finalidade dos incentivos fiscais, que seria, consoante o art. 151, I da Constituição Federal de 1988, promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico regional brasileiro – os termos desenvolvimento e socioeconômico sequer são estritamente jurídicos, ressalte-se. Sob essa perspectiva, crê-se que o incentivo fiscal que resulte em pioria da conjuntura econômica, descumprindo, portanto, a finalidade para a qual foi proposto, deve ser suspenso pelo ente concedente ou até mesmo declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário. Já o incentivo fiscal que, no caso concreto, apresentou resultados muito aquém dos acordados entre o ente federado e o beneficiário, na hipótese de se ter acertado, no momento de sua concessão, as consequências que adviriam de uma potencial ineficácia parcial, deve ter esse aspecto considerado com parâmetro de suspensão do incentivo fiscal ou declaração de sua inconstitucionalidade. É esta a linha de entendimento que se defende.

Além do mais, a discussão sobre a ineficácia dos incentivos fiscais sob o enfoque dos seus objetivos e finalidades pressupõe o diálogo com outros ramos do Direito e do saber. Ao se sustentar a inconstitucionalidade de um dado incentivo fiscal baseada nos seus efeitos econômicos, *verbi gratia*, está-se a fazer uso das ideias de uma corrente ou escola de pensamento alcunhada Direito e Economia, ou Análise Econômica do Direito.

A busca por compreender o Direito a partir de teorias e conceitos econômicos remonta aos séculos XVII e XVIII, já radicada, segundo especialistas¹²¹, nas obras de Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, John Locke e pensadores escoceses do Século das Luzes. Nada

com-fins-ambientais-por-denise-lucena-cavalcante/. Acesso em: 5 fev. 2019.

¹²⁰ CAVALCANTE, Denise Lucena. A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/a-insustentabilidade-do-atual-modelo-de-incentivos-fiscais-com-fins-ambientais-por-denise-lucena-cavalcante/>. Acesso em: 5 fev. 2019.

¹²¹ É como historiam Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau: “L’idée de recourir aux concepts économiques pour mieux comprendre le droit n’est pas nouvelle. On peut la faire remonter à Machiavel, à Hobbes et à Locke et aux penseurs écossais du Siècle des Lumières.” (MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Analyse Économique du Droit**. 2 ed. Paris: Dalloz, 2008, p. 7)

obstante, o movimento contemporâneo do *Law and Economics*, como também é conhecido, teve início nos Estados Unidos, por volta de 1940, com Aaron Director, professor de Economia na Escola de Direito da Universidade de Chicago. Até 1960, restringia-se a análise econômica do Direito basicamente às leis antitruste, com breves incursões em matéria de tributação e de regulação, bem como nos mercados de capital e de trabalho que demandassem políticas públicas.¹²² Após esse período, cabe ressaltar, passou-se a fazer uso da análise econômica do Direito em ramos jurídicos de viés econômico implícito, como no próprio processo legislativo e em temas relacionados à responsabilidade civil, ao direito e processo penais *etc.*¹²³ Minuciar o histórico da *Law and Economics*, embora muito importante, não seria pertinente aqui. É relevante ter em mente, apenas, que essa escola de pensamento ultrapassou as fronteiras doutrinárias dos Estados Unidos e que tem se mostrado de grande valor à ciência do Direito, possibilitando, no que concerne ao objeto deste trabalho, uma releitura da constitucionalidade de políticas públicas de incentivos fiscais.

A proposta do *Law and Economics* é a de releitura de normas jurídicas e/ou de institutos de Direito a partir de teorias, metodologias e instrumentais desenvolvidos por economistas. Nesse sentido, aduzem Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau:

Elle part de la prémisse que les instruments d'analyse auxquels on fait appel pour comprendre le « droit économique » sont également applicables à d'autres branches du droit. Elle propose donc, à partir d'une conception de l'être humain et de ses rapports avec les autres, une relecture de l'ensemble du droit. Elle cherche à mettre au jour « l'économie du droit ». ¹²⁴

Em outra obra, Ejan Mackaay define, mais detidamente, a análise econômica do direito como “the application of economic theory and econometric methods to examine the formation, structure, processes and impact of law and legal institutions”.¹²⁵ Sustém-se, neste trabalho, a

¹²² Deste modo esclarece Richard Allan Posner, *in litteris*: “Until the early 1960's, "law and economics" was largely, although not entirely, coterminous with the application of economics to the antitrust laws. There was, to be sure, considerable interest in the economics of taxation and public utility and common carrier regulation, and there was extensive work on labor and capital markets that implicated legal policy, but the primary intersection of law and economics occurred in antitrust courses and the antitrust literature.” (POSNER, Richard Allan. *The Economic Approach to Law*, **Texas Law Review**, 53, p. 758, 1975)

¹²³ Nessa perspectiva, cumpre registrar o que dispõe, *ad litteris*, Richard Allan Posner: “The hallmark of the "new" law and economics is the application of the theories and empirical methods of economics to the central institutions of the legal system, including the common law doctrines of negligence, contract, and property; the theory and practice of punishment; civil, criminal, and administrative procedure; the theory of legislation and of rulemaking; and law enforcement and judicial administration. Whereas the "old" law and economics confined its attention to laws governing explicit economic relationships, and indeed to a quite limited subset of such laws (the law of contracts, for example, was omitted), the "new" law and economics recognizes no such limitation on the domain of economic analysis of law.” (POSNER, Richard Allan. *The Economic Approach to Law*, **Texas Law Review**, 53, p. 759, 1975)

¹²⁴ MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Analyse Économique du Droit**. 2 ed. Paris: Dalloz, 2008, p. 6.

¹²⁵ MACKAAY, Ejan. History of Law and Economics. In: BOUCKAERT, B.; DE GEEST, G. **Encyclopedia of**

aplicação da teoria econômica na análise dos impactos de incentivos fiscais, individualmente considerados, sobre a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional brasileiro. Avaliado o incentivo fiscal concedido, especialmente no que tange à sua eficácia e determinando-se não ter atingido ou não ter aptidão para atingir o incentivo fiscal a finalidade para a qual foi proposto, retornar-se-ia à norma jurídica para considerar não-realizado o art. 151, I da Constituição e, por não mais ter o incentivo fiscal substrato na Constituição, reputá-lo ineficaz, tornando possível a sua suspensão ou invalidação, a depender do caso, pela autoridade concedente.

Especificamente no que tange à *Law and Economics* e a avaliação de políticas públicas¹²⁶ – os incentivos fiscais são, afinal, instrumentos, apesar de não serem o único, do qual faz uso o Estado em suas políticas públicas –, é de ressaltar os apontamentos de Robert Cooter e Thomas Ulen. Para eles, nessa aproximação entre Direito e Economia, esta auxiliaria aquela não só a compreender os efeitos das políticas públicas adotadas pelo Estado na consecução dos seus objetivos como a metodizar a sua avaliação. O Estado, pois, possui objetivos e metas e a teoria econômica o ajudaria a cumpri-los, por meio da avaliação das políticas públicas empregadas, de modo a torná-las mais eficientes e menos custosas. Explanam, com exatidão, que:

Además de una teoría científica del comportamiento, la economía ofrece un criterio normativo útil para la evaluación del derecho y de las políticas públicas. Las leyes no son sólo argumentos arcanos técnicos: son instrumentos para lograr importantes metas sociales. A fin de conocer los efectos de las leyes en esas metas, los jueces y otros legisladores deben poseer un método para evaluar los efectos de las políticas sobre la eficiencia, la cual es siempre relevante para la elaboración de las mismas, ya que siempre es mejor el logro de cualquier política a un costo menor.¹²⁷

Indo a miúdo, a aplicação de teorias econômicas a aspectos relacionados à tributação sequer se reputa nova, considerando-a, alguns¹²⁸, até mesmo, de larga tradição. Além do mais,

Law and Economics, vol I, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc., 2000, p. 65.

¹²⁶ Segundo Sabrina Nunes Locken, “conceitua-se políticas públicas como decisões políticas que impulsionam ações estatais coordenadas, com o objetivo de compor os conflitos resultantes da pluralidade de interesses existentes na sociedade, cujo exercício democrático pressupõe o envolvimento e a participação cidadã no processo de tomada de decisões.” (LOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 125).

¹²⁷ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Derecho y economía**. Traducción de Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 2002, p.14.

¹²⁸ A exemplo de German Coloma, cujo posicionamento se transcreve, *litteratim*: “El análisis económico de las normas jurídicas tiene una tradición relativamente larga en lo que se refiere a disposiciones relacionadas con impuestos y con actividades directamente encaradas por el Estado, tales como políticas de gasto social y servicios provistos por empresas públicas. Esta parte de la disciplina forma el área de las finanzas públicas o de la economía del sector público”. (COLOMA, German. **Análisis Económico Del Derecho Privado y Regulatorio**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001, p.13)

em meados do século XX, consoante referido alhures¹²⁹, a Economia já se incursionava em matéria tributária.

Considerando que se tenha justificado a opção pela *Law and Economics* para proceder a uma releitura da constitucionalidade das políticas públicas de incentivos fiscais, cabe minudenciar como as teorias, metodologias e instrumentais desenvolvidos pelos economistas podem auxiliar na avaliação do impacto dos incentivos fiscais sobre a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional brasileiro.

Isto posto, indaga-se: qual o método utilizado pela análise econômica do Direito? Para Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau¹³⁰, partindo da premissa de que as regras jurídicas contêm estruturas de incentivos e que a partir delas se deve analisar, especialmente no que respeita às consequências de se mudar um comportamento que foi adotado já por conta desses incentivos, dividem a metodologia em: 1) três tipos ou níveis de análise e 2) suas quatro etapas.¹³¹ Explica-se.

No primeiro nível, analisam-se os efeitos das normas. Perscrutam-se os seus efeitos perante uma alteração na regra, contrapondo a eles os da regra atual, atentando, resalte-se, para alguns efeitos importantes, abstendo-se de julgamentos morais. No outro nível, buscar-se-ia o fundamento da norma no ordenamento jurídico. Priorizando uma análise consequencialista, os autores sustentam que tal fundamento surgiria ao se tentar demonstrar a eficiência da norma. No terceiro e último nível, determina-se a regra desejável a partir de um juízo de valor. Precizados os efeitos da norma, cotejando-se a atual e a considerada, optar-se-ia pela mais eficiente.

Partindo-se para as etapas da metodologia, tem-se, primeiramente, a análise de uma possível atualização da estrutura de incentivos, contrapondo a regra com o seu contrário. A

¹²⁹ Basta atentar para o breve relato histórico, particularmente para a nota de rodapé nº 123.

¹³⁰ Utilizar-se-á doravante, no que atine ao método utilizado pela análise econômica do Direito, o que recomendam Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau no texto *Introduction à l'analyse économique du droit*. Para mais informações, vide MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Introduction à l'analyse économique du droit*. In: Lefebvre, Guy et Stéphane Rousseau (Dir.), **Introduction au droit des affaires**. Montréal: Éditions Thémis, 2006, p. 29-65.

¹³¹ « Toute analyse économique du droit est fondée sur la prémisses que les règles juridiques doivent être jugées à l'aune des structures incitatives qu'elles établissent et des conséquences des changements de comportement qu'adoptent les intéressés en réponse à ces incitations. L'analyse économique du droit s'inscrit donc parmi les philosophies conséquentialistes (fais ce qui produit les conséquences les plus désirables), dont l'expression le mieux connue est sans doute l'utilitarisme. Ces précisions étant faites, il convient maintenant de relever d'abord les types ou niveaux d'analyse dans lesquelles l'analyse économique du droit peut être engagée (1), puis les étapes par lesquelles elle procède (2). » (MACKAAY, Ejan ; ROUSSEAU, Stéphane. *Introduction à l'analyse économique du droit*. In: Lefebvre, Guy et Stéphane Rousseau (Dir.), **Introduction au droit des affaires**. Montréal: Éditions Thémis, 2006, p. 56)

partir daí, avalia-se qual das regras teria o menor custo. Numa terceira etapa, opta-se pela “melhor” regra, que irá variar de acordo com o que se propõe a norma e quem a analisa. Empós, acrescenta-se à análise uma visão realista, considerando os custos de transação (que, neste contexto, definem Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau como “tous les frais qui empêchent qu’un échange (au sens économique) en apparence fructueux soit réalisé. Ils englobent les frais d’organisation, de recherche, de négociation, de surveillance, d’incertitude, de précautions contre l’opportunisme potentiel du cocontractant”¹³²). Por derradeiro, os autores recomendam que se criem e testem hipóteses, realizando uma análise a partir de “estudos empíricos”.

Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau encerram as suas recomendações frisando ser imprescindível o trabalho conjunto do advogado com o economista, inclusive – mas não unicamente –, por se exigir o domínio de ferramentas especializadas.¹³³ Até por isso, não se adentrará, mais a fundo, na metodologia. Considerando o objeto desta dissertação e a argumentação pelo uso da Análise Econômica do Direito para proceder a uma releitura da constitucionalidade das políticas de incentivos fiscais, pede-se licença para ilustrar, ainda que rasamente, por meio de exemplo pertinente aos incentivos fiscais.

O TCU, no relatório sistêmico de fiscalização do tema desenvolvimento, com recorte no Nordeste (Fisc Nordeste)¹³⁴, buscou fornecer uma visão geral do desenvolvimento socioeconômico na respectiva região, a partir de alguns indicadores a ele relacionados. Creu-se oportuno, para o momento, destacar o PIB, o PIB *per capita* e o coeficiente de Gini. O PIB do Nordeste ocupou o terceiro lugar entre as regiões do País – tendo, ressaltado-se, um quarto do PIB da Região Sudeste, a primeira colocada. No PIB *per capita*, a região obteve a pior colocação entre as regiões, ocupando todos os seus Estados as últimas posições nesse indicador. Já a concentração de renda na região, aferida pelo coeficiente de Gini, mostrou-se superior à média nacional. Concluiu, pois, acertadamente o TCU, que “o fato de o PIB *per capita* da Região Nordeste ser o menor entre as regiões é agravado pelo fato de apresentar-se mais concentrado

¹³² MACKAAY, Ejan ; ROUSSEAU, Stéphane. Introduction à l’analyse économique du droit. In: Lefebvre, Guy et Stéphane Rousseau (Dir.), **Introduction au droit des affaires**. Montréal: Éditions Thémis, 2006, p. 62.

¹³³ Nas suas palavras, literalmente: « L’analyse empirique est plus difficile et demande plus de temps que l’analyse conceptuelle. Elle demande en outre la maîtrise d’un ensemble d’outils spécialisés (formulation de modèles, techniques d’analyse des données etc.). La formation actuelle du juriste ne le prépare pas vraiment à ce type de travail et il devra par conséquent collaborer avec l’économiste. Il importe alors de disposer d’un vocabulaire partagé et de bien comprendre la contribution et la façon de fonctionner du partenaire. »

¹³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 020.126/2015-8**. Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Sessão de 07 jun. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-sobre-desenvolvimento-recorte-nordeste-fisc-nordeste-1.htm> . Acesso em: 18 jan. 2019.

que no restante do país.”¹³⁵. Esse foi o retrato (parte dele, é mister que se diga) apresentado no relatório Fisc Nordeste.

Pois bem. Os incentivos fiscais são instrumentos (um dos, ao menos) – e são, de fato, bastante utilizados em todo o Brasil – para promover o equilíbrio do desenvolvimento social e econômico entre as diferentes regiões do país. Nada obstante isso, não há consenso na literatura especializada sobre aspectos relativos à sua aptidão para atingir as finalidades às quais se propõem, levando alguns estudiosos a os questionarem e a ponderar as suas alternativas. A ideia, no entanto, é ilustrar com uma política pública de incentivo fiscal específica. Tome-se como exemplo as zonas de processamento de exportação (ZPE), disciplinadas pela Lei nº 11.508/2007 e regulamentadas pelos Decretos nº 6.634/2008 e nº 6.814/2009. São, por definição legal, áreas de livre comércio com o exterior, criadas pelo Executivo Federal nas regiões menos desenvolvidas do Brasil. Destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, as zonas de processamento de exportação têm por objetivos a redução dos desequilíbrios regionais, bem como o fortalecimento do balanço de pagamentos e a promoção da difusão tecnológica e do desenvolvimento econômico e social do país (art. 1º da Lei). Segundo informação extraída do sítio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, foram criadas no Brasil, até dezembro de 2018, 24 zonas de processamento de exportação.¹³⁶ Uma ZPE, ressalte-se, possui regime tributário, cambial e administrativo próprios.¹³⁷ No tocante ao regime tributário, um dos pilares deste trabalho, prevê-se: 1) na aquisição de bens, insumos e serviços no mercado interno, suspensão do imposto sobre produtos industrializados (IPI), da contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins) e da contribuição para o PIS/Pasep; 2) na importação de bens, insumos e serviços, a suspensão do imposto de importação (II), do imposto sobre produtos industrializados (IPI), da contribuição social para o financiamento da seguridade social devida pelo importador de bens estrangeiros ou serviços do exterior (Cofins-Importação), da contribuição para o PIS/Pasep-Importação e do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); 3) para as empresas que se instalarem nas Regiões Norte e Nordeste, a redução de até 75% do imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ), a ser concedida, respectivamente, pela Sudam e pela Sudene; 4) isenções de alguns tributos estaduais

¹³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 020.126/2015-8**. Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Sessão de 07 jun. 2017, p. 8. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-sobre-desenvolvimento-recorte-nordeste-fisc-nordeste-1.htm>. Acesso em: 18 jan. 2019.

¹³⁶ Para maiores informações, acessar o sítio <http://www.mdic.gov.br/index.php/zpe/zpe-criada-no-brasil>.

¹³⁷ Para maiores informações, *vide* a Lei nº 11.732, de 2008, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação.

e municipais, nos moldes da legislação local. Na ZPE instalada no Estado do Ceará, no Município de São Gonçalo do Amarante, por exemplo, o Estado concede isenção do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) incidente nos bens e mercadorias para utilização em processo de industrialização de produtos a serem exportados, na prestação de serviço de transporte intermunicipal e interestadual e no diferencial de alíquotas nas aquisições interestaduais de bens destinados ao ativo imobilizado. Já o Município pode conceder redução do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) para até 2%.

Sem mais delongas, passa-se à análise da política de incentivo fiscal da Zona de Processamento de Exportação do Pecém (em São Gonçalo do Amarante, no Estado do Ceará) sob o viés do método utilizado pela análise econômica do Direito de Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau. Não é demais observar que a ela se procede mais a título de exemplo e como provocação científica, devido não só à ausência de atuação conjunta com um economista, como recomendado pelos autores, como ao fato de que os pedidos de acesso à informação feitos aos governos federal e estadual não foram satisfatoriamente atendidos.¹³⁸ À vista disso, os questionamentos devem ser considerados pontos de reflexão e não serão respondidos.

A princípio e buscando compreender os efeitos do regime tributário diferenciado da ZPE/CE no desenvolvimento socioeconômico da região, cabe perquirir – não necessariamente

¹³⁸ A mestrand, para obter um maior detalhamento sobre os incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas na ZPE do Pecém, realizou três pedidos de acesso à informação. O primeiro deles, de nº 5084867, para a própria Zona de Processamento de Exportação do Pecém (ZPE/CE), questionava: 1) Quando a Companhia Siderúrgica do Pecém se instalou na ZPE/CE; 2) Quais os incentivos fiscais a ela concedidos e quando se iniciaram; 3) Qual o valor, ainda que aproximado, que a empresa deixou de recolher ao Estado; 4) Até quando a empresa gozará dos incentivos; e 5) Quantos empregos foram gerados. A ZPE/CE informou que: 1) A Companhia Siderúrgica do Pecém se instalou em 2008 e iniciou as suas operações em 2016; 2) A ela foram concedidas isenções do ICMS incidente nos bens e mercadorias para utilização em processo de industrialização de produtos a serem exportados, na prestação de serviço de transporte intermunicipal e interestadual e no diferencial de alíquotas nas aquisições interestaduais de bens destinados ao ativo imobilizado. Teriam tido início com a publicação do Decreto nº 31.935/2016; 3) Quanto ao valor que deixou de ser recolhido aos cofres públicos do Estado, a ZPE/CE informou que realiza o controle de registro da carga, mas direcionou a solicitante à Sefaz/CE e à Receita Federal do Brasil para maiores informações; 4) A empresa gozará dos benefícios durante a validade do Decreto nº 31.935/2016; e 5) A Companhia Siderúrgica do Pecém gera em torno de 18.000 empregos, diretos e indiretos. O segundo, de nº 5090182, para a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz/CE), questionava quanto aproximadamente a Companhia Siderúrgica do Pecém deixou de recolher devido à isenção de ICMS concedida por estar instalada na ZPE/CE. A Sefaz/CE negou a informação, sob a alegação de: a) a informação solicitada sujeitar-se ao sigilo fiscal do art. 198 do Código Tributário Nacional; e b) não estar a Sefaz/CE obrigada, nem pela Lei de Responsabilidade Fiscal nem pela Lei Complementar nº 160/2017 a minudenciar os incentivos fiscais, obrigando-se, no máximo, a identificar os atos normativos relativos aos incentivos. O terceiro, de nº 13035.100479/2018-65, para a Receita Federal do Brasil, questionava: 1) quais os incentivos fiscais federais recebidos pela Companhia Siderúrgica do Pecém no período de 2016 a 2018; 2) Qual o valor, ainda que aproximado, que a empresa deixou de recolher à União Federal; e 3) Qual o período de concessão dos respectivos incentivos fiscais. A Receita Federal informou que, por não se enquadrar como Gasto Tributário (terminologia que será explicada no tópico 3.1), nada saberia informar.

nesta ordem e nem sequer com exclusividade: I) Quais os indicadores econômicos que podem melhor aferir os efeitos desse regime tributário diferenciado? Note-se que uma zona de processamento de exportação busca reduzir os desequilíbrios regionais, fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do país por intermédio de operações de exportação. É relevante ter em mente os objetivos (gerais e específicos) do incentivo fiscal e o perfil dos tributos escolhidos para realizá-los, devendo os indicadores selecionados fornecer dados para se avaliar todo esse cenário. II) A partir desses indicadores, qual o panorama identificado no presente e no passado? III) Quais as conclusões que se pode tirar a partir da evolução dos resultados desses indicadores nos últimos anos? IV) Quais as conclusões que se pode tirar a partir da comparação dos resultados desses indicadores com aqueles de diferentes regiões do país? V) À quais condições e por quanto tempo deve se submeter a empresa para que continue a se beneficiar do incentivo fiscal examinado? VI) Como e em que periodicidade se dá a fiscalização das condições de manutenção do incentivo fiscal concedido? VII) A política de concessão de incentivos fiscais foi elaborada de forma planejada e visando o desenvolvimento socioeconômico da região? VIII) Está a política pública em análise em consonância com o plano nacional de desenvolvimento regional (PNRD)? IX) O governo (quer federal, estadual ou municipal) se comprometeu, paralelamente, a investir na infraestrutura da região?

Parte-se, então, para a análise de um eventual contraponto ao regime tributário diferenciado concedido às empresas instaladas na ZPE/CE. Quais são as alternativas à concessão de incentivos fiscais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional? Qual(is) seria(m) o(s) instrumento(s) utilizado(s)? Qual(is) seria(m) o(s) seu(s) custo(s)? Como e quando seria aferido o seu retorno para a sociedade? Em qual velocidade e em quais proporções seria razoável esperá-lo? Ressalte-se, ainda, que alguns dos questionamentos feitos anteriormente (a exemplo dos I, V, VI, VII, VIII e IX) poderão ser, *mutatis mutandis*, refeitos neste novo cenário.

A seguir, coteja-se a política de incentivos fiscais com a sua alternativa, interpelando-se: Qual seria a melhor opção, em termos de custos, tempo de retorno, quantidade e qualidade dos benefícios para a população, transparência e controle? Qual das alternativas seria mais eficaz e eficiente¹³⁹? Quais os custos de transação a serem considerados em cada qual? Dar-se-ia a fiscalização da mesma forma em ambos os casos?

¹³⁹ Os conceitos de eficácia e eficiência, neste trabalho adotados, serão abordados no tópico 2.2.1.

Por derradeiro, recomenda-se que se estude empiricamente, formulando e testando hipóteses.

A ideia é que, ao final de um estudo detido e individual de incentivos fiscais já concedidos ou prestes a serem concedidos, utilizando este (ou outro) método de análise econômica do Direito, se possa aferir se eles são eficazes e eficientes, ou seja, se as políticas públicas de incentivo fiscal analisadas promovem o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico regional entre as diferentes regiões do país e se o fazem da melhor forma possível.

Mas a escola de pensamento Direito e Economia não deve ser confundida com o Direito Econômico¹⁴⁰ e, discutir a constitucionalidade dos incentivos fiscais que descumprem os objetivos a que se propõem, nele repercute.

O ente federado concede dado incentivo fiscal a determinado empresário/empresa, itere-se, visando o desenvolvimento de certa região. Ao não conceder o incentivo ao empresário/empresa concorrente, está a ponderar a livre concorrência, princípio geral da atividade econômica insculpido no art. 170, IV da Constituição. Supondo ter-se constatado que o incentivo concedido ocasionou pioria no desenvolvimento socioeconômico da região ou repercutiu na economia do ente federado muito aquém do que tinha sido previsto, pode-se concluir ter suposto incentivo descumprido o art. 170, IV da Constituição? *Quid iuris?*

Nessa ordem de ideias, Luís Eduardo Schoueri analisou a viabilidade de os efeitos desastrosos de um tributo sobre a economia fundamentarem a sua declaração de inconstitucionalidade em artigo intitulado “Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para a sua constitucionalidade”¹⁴¹. Na ocasião, sustentou ser necessária a coesão, e não o antagonismo, na interpretação das ordens econômica e tributária¹⁴², propondo, nos casos em análise, a ponderação entre as perspectivas da arrecadação e da indução. Registre-se, por oportuno, síntese do próprio autor:

¹⁴⁰ A propósito, afirmam, *ad litteris*, Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau : « Il ne s’agit pas du droit économique, au sens français, qui regroupe les branches du droit comportant la réglementation d’activités « économiques » au sens traditionnel : les banques et la monnaie, la concurrence, le contrôle du commerce extérieur, la réglementation des professions, les régies publiques et le contrôle des entreprises privées qui rendent un service considéré d’utilité publique. » (MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Analyse Économique du Droit**. 2 ed. Paris: Dalloz, 2008, p. 6.).

¹⁴¹ Para maiores detalhes, *vide* SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (Org.). **Princípios e Limites da Tributação 2**: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 139-164.

¹⁴² Nas palavras de Luís Eduardo Schoueri: “Ordem econômica e ordem tributária não se apresentam, pois, como

Arrecadação e indução econômica são efeitos da tributação, ambas com justificação constitucional e em relação simbiótica. Nenhuma delas é absoluta ou se sobrepõe ao Estado do século XXI. A arrecadação não pode implicar o desvio de recursos empregados pelo setor privado na construção da liberdade coletiva. A intervenção do Estado na economia não deve ultrapassar as barreiras impostas por um texto constitucional que prestigia a livre iniciativa.¹⁴³

O autor, então, insta que se atente para os efeitos econômicos do tributo, em paralelo aos arrecadatórios e não somente a eles, porquanto indisputável, nos dias de hoje, o efeito indutor da tributação¹⁴⁴. Questões como a complexidade da legislação do PIS/COFINS e a incerteza, dela decorrente, quanto ao correto cumprimento da obrigação tributária, aliada ao fato de que a aplicação casuística da não cumulatividade e o tratamento tributário díspar entre contribuintes nalgumas situações pelo autor elencadas afetariam a livre concorrência, foram levantadas pelo autor para sugerir parâmetros outros – que não os estritamente jurídicos – para o exame da constitucionalidade da legislação tributária.¹⁴⁵ Luís Eduardo Schoueri, então, rematou “pela importância de se considerar o efeito econômico da tributação, revelando-se este – juntamente com a arrecadação – critério para o exame da constitucionalidade da norma tributária.”¹⁴⁶ É, *mutatis mutandis*, o que se pontua neste tópico. Nada obstante o incentivo fiscal ter sido concedido, no caso concreto, visando a promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico de dada região, na hipótese de ele não a desenvolver, seja qual for o motivo, não seria ele inconstitucional? Acredita-se que sim. Afinal de contas, foi ponderado o princípio da livre concorrência com o permissivo do art. 151, I da CF/88, em prol, repita-se, do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

capítulos estanques do texto constitucional. Este, enquanto todo normativo, deve ser interpretado harmonicamente, não se prestigiando uma parte em detrimento de outra, mas, ao contrário, reconhecendo-se a influência de uma sobre a outra. Assim como não seria tolerável, em nome da ordem econômica, desprestigiar os rígidos critérios prestigiados pelo capítulo tributário, também este encontrará naquela o norte para a sua adequada aplicação.” (SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (Org.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 150).

143 SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (Org.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 150.

144 Segundo o autor, “a partir daí, decorre a ideia de que a norma tributária, por induzir comportamentos dos agentes econômicos, deve ter em conta os seus efeitos. Não tem mais lugar, pois, a análise tributária que se limite a considerar o “bom” ou “mau” efeito arrecadatório.” (SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (Org.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 150).

145 SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (Org.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 154-155.

146 SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (Org.). **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 164.

Se se constata que não houve o desenvolvimento da região, quer por não ter o beneficiário gerado a quantidade de empregos planejada quer pelo ente federado não ter investido a suma anunciada em infraestrutura quer por fatores outros, a ponderação à livre concorrência mostrou-se inadequada, devendo, sem sombra de dúvidas, servir de parâmetro para o exame da constitucionalidade do incentivo fiscal.

Isto posto, compreendendo o incentivo fiscal ineficaz¹⁴⁷ como aquele que, de acordo com os parâmetros de avaliação preestabelecidos pelo ente concedente, não atingiu as metas a cumprir prefixadas entre o ente federativo e a empresa beneficiada, não realizando, a contento, o objetivo ao qual se propôs, inferiu-se que a ineficácia dos incentivos fiscais obsta a realização do art. 151, I da Constituição e, a partir de uma visão de superação do reducionismo epistemológico da ciência do Direito Tributário, considerou-se ser esta uma das premissas a ser considerada para o exame da constitucionalidade do incentivo fiscal em comento. A segunda premissa baseia-se nos efeitos econômicos da ineficácia dos incentivos fiscais. É que as políticas públicas de incentivos fiscais devem ter mensurados e avaliados os efeitos sobre o desenvolvimento socioeconômico regional e esses resultados devem ser considerados não só na determinação da constitucionalidade do incentivo fiscal concedido como também no melhoramento constante das políticas públicas de incentivos fiscais subsequentes. A terceira e última premissa atine à livre concorrência, princípio geral da atividade econômica (art. 170, IV da CF/88) cuja ponderação mostrou-se inadequada (e, por todo o exposto, inconstitucional) ante a constatação da ineficácia do incentivo fiscal. Ao tratar de questões relacionadas às finalidades dos incentivos fiscais, tais premissas são fundamentais.

Urge ressaltar que a proposta de governança para a gestão eficiente dos incentivos, que será minuciada no capítulo 4, em muito poderá contribuir para que o incentivo fiscal concedido alcance as finalidades a que se propôs, cumprindo, por via de consequência, o art. 151, I da Constituição da República.

¹⁴⁷ Tomou-se por base, para a definição de incentivo fiscal ineficaz, a concepção de eficácia de Juarez Freitas, segundo a qual “eficácia é a aptidão de produzir resultados constitucionalmente aceitáveis, portanto, em linha com os objetivos constitucionais do art. 3º da nossa Constituição.” (JUAREZ, Freitas. *Direito à boa Administração e gestão pública eficaz*. In: NOHARA, Irene Patrícia (Coord.) **Gestão Pública dos Entes Federativos: Desafios Jurídicos de Inovação e Desenvolvimento**, São Paulo: Clássica, 2013, p. 167)

3.3 Algumas notas sobre a eficácia dos incentivos fiscais: reflexões acerca do “o que”, do “como” e do “a partir de quando” da invalidação dos incentivos fiscais ineficazes pela Administração Pública

Para encetar a análise, tome-se como exemplo a inauguração do polo automotivo do Complexo Industrial Ford Nordeste, em 2001, no município de Camaçari, na Bahia.¹⁴⁸ O investimento estadual foi da ordem de R\$3,5 bilhões com a previsão de gerar 5.000 postos de trabalho. O programa de incentivo fiscal e creditício integrou projeto de desenvolvimento industrial elaborado pelo governo do Estado da Bahia que objetivava a desconcentração de suas indústrias e diversificação de suas atividades econômicas, com a geração de empregos e a modernização de sua produção. Sucede que, ao examinar os resultados dos investimentos no setor material de transporte (que envolviam não só a Ford Camaçari, mas também 33 empresas do ramo de peças e acessórios fornecedoras da montadora na área do Complexo ou em municípios próximos), em especial os encadeamentos produtivos locais e o eventual estímulo ao crescimento da economia do Estado por esse novo setor industrial, Daniela Franco Cerqueira concluiu não terem os objetivos propostos sido alcançados.

Em apertada síntese, seguem os determinantes apontados pela autora.¹⁴⁹ No que tange à possibilidade de encadeamentos locais, Daniela Franco Cerqueira constatou que, do universo das 33 empresas fornecedoras da montadora, apenas 5 são de capital nacional, sendo que as outras 28 empresas são ofertantes de capital e atuação internacionais.¹⁵⁰ Em seguida, a autora, cabe esclarecer, dividiu as empresas fornecedoras em sistemistas¹⁵¹ e de segundo nível¹⁵², concentrando a sua análise nas primeiras. Apurou que as 25 empresas sistemistas já possuíam rede consolidada de fornecedores, detentores de padrões técnicos compatíveis com as suas exigências tecnológicas. Além do mais, ao serem perguntadas a respeito da origem da matéria-

¹⁴⁸ Tomou-se por base a análise feita por Daniela Franco Cerqueira acerca dos incentivos concedidos à Ford, no período de 1994 a 2004, para a instalação de seu polo automotivo no município de Camaçari, na Bahia.

¹⁴⁹ Para maior detalhamento, *vide* CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 219-242, jul/dez, 2010.

¹⁵⁰ Nessa senda, afirma a autora: “Essa tendência está bastante presente no complexo Amazon, como se pode perceber a partir da origem do capital das empresas de autopeças associadas. Observa-se, nos Quadros 3 a 6, que apenas cinco são de capital nacional e apresentam um nível de internacionalização ainda incipiente. As outras 28 empresas são importantes ofertantes internacionais e que, portanto, pautam as suas estratégias de suprimento a partir de sua atuação global.” (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 231, jul/dez, 2010)

¹⁵¹ Empresas sistemistas são, para a autora, “os fornecedores mais diretos e que participam mais intensamente na produção e desenvolvimento de projetos, dividindo a responsabilidade do investimento”. (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 229, jul/dez, 2010)

¹⁵² Já as de segundo nível, são “fornecedores de partes e peças e componentes forjados, fundidos, estampados, usinados etc.” (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 229, jul/dez, 2010)

prima utilizada, tão somente 10 empresas, das 21 que responderam à pesquisa, informaram receberem insumos de empresas localizadas no sítio da Ford Camaçari e, ainda assim, não exclusivamente – isto é, importavam-se componentes e matérias-primas também de outras regiões (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e de outras localidades do exterior do país)¹⁵³. A concessão de isenção para as operações interestaduais e de importação de matéria-prima e componentes inibe a internalização da produção – verificou, ainda, Daniela Franco Cerqueira. Finalmente, concernente ao potencial de localização de empresas fornecedoras locais de insumos (ou seja, à organização pelas empresas sistemistas de uma rede de fornecedores na região), o estudo mostrou que: i) os fornecedores de 2 das empresas não se instalariam no Estado devido à não existir a fonte de matéria-prima de sua produção (*in casu*, o aço); ii) os fornecedores de insumos de outras 6 empresas, por sua produção exigir elevadas escalas, só se instalariam após a implantação de outras montadoras na localidade; iii) 8 das empresas perguntadas afirmaram estar aguardando a consolidação da capacidade de produção da Ford para transferir sua estrutura de oferta de insumos para o Estado; e iv) apenas 4 empresas estão dispostas a, no curto prazo, organizar uma rede de fornecedores locais.¹⁵⁴ Depreende-se, grosso modo e com base unicamente nas inferências de Daniela Franco Cerqueira, que a

¹⁵³ Nas palavras da autora: “Dentre as 24 empresas instaladas em Camaçari, conseguimos informações de 21 a respeito da origem da matéria-prima que utilizam, conforme expresso nos Quadros 3 a 6. A partir dessas informações, temos o seguinte quadro: seis empresas declararam fornecedor de apenas uma origem geográfica: a Arvinmeritor e Ferrolene de Minas Gerais; Faurecia, Mapri-Textron, Pelzere Sodécia de São Paulo. As outras 15 empresas fazem um mix de importações de componentes e matérias-primas de duas ou mais regiões diferentes. Entre elas, temos dez empresas que recebem insumos de outras firmas instaladas no sítio da Ford em Camaçari; dez recebem insumos de São Paulo; seis do exterior; três de Minas Gerais; duas do Rio Grande do Sul e uma do Rio de Janeiro.

Esses resultados demonstram que as sistemistas - como fabricantes mundiais ou importantes empresas nacionais das respectivas peças e componentes - possuem uma rede consolidada de fornecedores que já detém os padrões técnicos compatíveis com suas exigências tecnológicas e de custos localizados no exterior ou em outras unidades da federação.” (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 229-230, jul/dez, 2010)

¹⁵⁴ Demonstra Daniela Franco Cerqueira: “No grupo 1, estavam aquelas cujos fornecedores não se instalariam no Estado por causa da inexistência de fonte de matéria-prima. É o caso da Arvin e da Ferrolene que utilizam o aço como matéria base de sua produção.

No grupo 2, estavam as empresas cuja produção exige elevadas escalas e cuja instalação de seus fornecedores, no Estado, estariam condicionados à existência de outras montadoras. As empresas desse grupo são: Coopers, Intertim, Kautex-Textron, Mapri-Textron e Sodécia. [...] No grupo 3, conforme demonstra o Quadro 5, estão aquelas que esperam a consolidação da capacidade de produção da Ford (Metagal, Pelzer, Pilkington, Saargummi, SAS, Siemens, Valeo e Visteon). Embora a produção de veículos tenha crescido desde o início de suas operações em 2001, com a fabricação de 19.652 unidades em 2003 e implantação do terceiro turno em 2004, não há indícios de que essas empresas tenham iniciado operações no sentido de transferir sua estrutura de oferta de insumos para o Estado da Bahia. Por fim, estão as empresas do grupo 4 que, segundo o estudo, estariam dispostas, no curto prazo, a realizar investimentos de implantação de fornecedores locais para a fabricação de pequenos componentes metálicos, injetados e extrusados. Este grupo está formado, segundo o estudo, pela Autometal, Benteler, Lear e Thyssenkrupp. De fato, conforme o Quadro 6, estas empresas estão entre aquelas que possuem o maior número de empregados, entretanto, mesmo nesse caso, as firmas importam parte importante de seus componentes e insumos como pode ser visto no referido Quadro.” (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 231-233, jul/dez, 2010)

implantação da Ford Camaçari não cedeu espaço a fornecedores locais de peças e acessórios, suas sistemistas não fizeram uso de componentes e matérias-primas de origem local e não internalizou a sua produção, não logrando, ao menos no que tange aos aspectos considerados, a contento, os objetivos propostos no programa de desenvolvimento industrial do governo da Bahia. Remata a autora, *ad litteram*:

A correlação entre produção de bens finais e adensamento das cadeias produtivas não é, portanto, direta. Conforme demonstrou o setor de material de transportes, as ligações com as outras filiais e com a matriz são colocadas em primeiro plano. Por isso, a definição do nível de produção, dos encadeamentos produtivos locais e do fluxo de comércio exterior é estabelecida a partir da estratégia global dessas empresas, cuja tendência aponta, do ponto de vista produtivo, para a desnacionalização do setor de autopeças, aumento de componentes importados, especialização e racionalização das plantas com eliminação da duplicidade da produção. A partir dessa lógica, a unidade da Ford de Camaçari apresenta grande parte dos insumos e componentes fabricados fora do sítio, o que até agora resultou em poucos estímulos para a economia como um todo, ficando os investimentos circunscritos ao setor de materiais de transportes.¹⁵⁵

Partindo-se do pressuposto de que as inferências de Daniela Franco Cerqueira podem levar à conclusão de que o incentivo concedido pelo governo do Estado da Bahia à Ford para inauguração de polo automotivo em Camaçari foi ineficaz, deveria ele continuar a vigor – ou seja, o que fazer? No caso de a resposta ser negativa, caberia (e deveria) à Administração Pública descontinuí-lo? A partir de quando a decisão de revogá-lo ou invalidá-lo teria efeitos? Considerando que o contribuinte, no mais das vezes, define a localização do seu empreendimento à vista da concessão de incentivos fiscais, investindo, nalguns casos, na região, inclusive, como resguardá-lo ante a descontinuação do incentivo concedido? Essas e outras questões serão discutidas.

Algumas observações se fazem necessárias, todavia, pois obstam a avaliação da eficácia dos incentivos fiscais. *Primus*, a ausência de padronização de parâmetros de avaliação. No caso dos incentivos fiscais concedidos ao setor material de transportes no município de Camaçari, na Bahia, Daniela Franco Cerqueira avaliou eventual estímulo ao crescimento da economia do Estado pela inauguração do polo automotivo da Ford a partir dos encadeamentos produtivos locais, uma vez que, dentre os objetivos do programa do governo do Estado da Bahia, constavam a diversificação de suas atividades econômicas e modernização de sua produção local. A eficácia de um incentivo fiscal, no entanto, pode ser avaliada com base nesse e em inúmeros outros aspectos (como geração de empregos, capacitação e utilização de mão de obra

¹⁵⁵ CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 25, n. 2, p. 238, jul/dez, 2010.

local *etc*). Faz-se necessário, pois, antes de perfilhar a ideia de revogação ou anulação de um incentivo fiscal ante a sua ineficácia, padronizar, se não no nível federal, ao menos ao nível de Estados e municípios, os parâmetros de avaliação dessa eficácia. Considerando, ainda, ser a ineficácia uma inaptidão para atingir as finalidades às quais se propõe, não há como afirmar, com o grau de certeza e seriedade que pressupõe uma eventual descontinuação de um incentivo fiscal, ter sido ele ineficaz, uma vez que as metas específicas a cumprir no que se refere ao número de empregos diretos e indiretos gerados, à quantidade de mão-de-obra local capacitada e utilizada, ao nível de internalização da produção na região *etc*. sequer foram prefixadas entre o governo do Estado da Bahia e a Ford. *Secundus*, a exiguidade de dados disponíveis para tal avaliação, fruto quer da recusa do Fisco em fornecê-las sob a alegação de sigilo – o que será abordado no tópico 3.4 – quer de tal informação não ser sequer mensurada por ele, em muito dificulta a determinação de eficácia, ou não, de um incentivo fiscal.

Pois bem. O governo do Estado da Bahia resolveu conceder incentivos fiscais para a inauguração do polo automotivo da Ford, em Camaçari, sob os auspícios do art. 151, I da Constituição¹⁵⁶ e, supondo terem sido as isenções tributárias concedidas mediante leis específicas, consoante ordena o art. 150, §6º da CF/88¹⁵⁷, bem como ter sido atendido o que dispõem a Constituição¹⁵⁸ e a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵⁹ sobre as renúncias de receita

¹⁵⁶ “Art. 151. É vedado à União: [...]”

I - 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.”

¹⁵⁷ “Art. 150. [...]”

§6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.”

¹⁵⁸ “Art. 165. [...]”

§6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

¹⁵⁹ “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da

e, no que tange aos incentivos em matéria de ICMS, ter havido aprovação pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), *ex vi* do art. 155, §2º, XII, g¹⁶⁰ combinado com o art. 2, §2º da Lei Complementar nº 25/75¹⁶¹ – ou seja, considerando que o governo do Estado da Bahia cumpriu todas as imposições constitucional e legais de forma para a concessão de incentivos fiscais –, indaga-se: pressupondo terem sido preestabelecidas metas a serem cumpridas e parâmetros de avaliação dos incentivos fiscais, mostrando-se eles ineficazes, o que o ente concedente deve fazer? Deve o incentivo fiscal que, itere-se, não cumpriu as metas preestabelecidas entre o ente concedente e o contribuinte beneficiado continuar a vigor? Por todo o exposto nos tópicos anteriores, a resposta tem que ser negativa e o entendimento que se perfilha é o de que o incentivo fiscal ineficaz deve ser revogado ou invalidado pelo ente que o concedeu.¹⁶²

Abre-se um parêntese para diferenciar, sumariamente, os institutos da revogação e da anulação. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, revogação “é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes.”¹⁶³ Frise-se as razões da

condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

¹⁶⁰ “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...]

XII - cabe à lei complementar: [...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.”

¹⁶¹ “Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal. [...]

§2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.”

¹⁶² Não é demais observar que o presente trabalho não aborda, de modo propositado, a possibilidade, ou não, de o Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de incentivo fiscal, quer por motivos formais quer materiais. O aprofundamento de tais questões, embora muito importante, desviaria por demais o enfoque desta dissertação que, repise-se, busca, em um primeiro momento, demonstrar a importância não só do desenvolvimento regional brasileiro para o constituinte, como também o fato de ele ter erigido os incentivos fiscais como instrumentos para a consecução desse objetivo. Com base nisso e considerando a escassez dos recursos públicos, intenta evidenciar a imprescindibilidade de se avaliar as políticas de incentivos fiscais, para que elas cumpram os objetivos propostos, sendo isso fundamental, inclusive, para a tomada de decisão da entidade concedente sobre o que e como fazer, bem como a partir de quando, considerando não se tratar a decisão de descontinuar-lo mera oportunidade ou conveniência. Por fim, alegando o comprometimento do constituinte também com a eficiência, recomenda-se a governança na gestão dos incentivos fiscais. Assim, discutir o papel do Poder Judiciário na decisão sobre o mérito dos incentivos fiscais concedidos exigiria a análise de cabedal principiológico e literatura mais voltados ao tema da judicialização de políticas públicas, fora do escopo deste trabalho.

¹⁶³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 457.

revogação, sujeita a critérios de conveniência e oportunidade do administrador. Já a invalidação “é a supressão de um ato administrativo ou da relação jurídica dele nascida, por haverem sido produzidos em desconformidade com a ordem jurídica.”¹⁶⁴ Reputa-se em desconformidade com a ordem jurídica, ressalte-se, o incentivo que, de acordo com os parâmetros de avaliação preestabelecidos pelo ente concedente, não atingiu as metas a cumprir prefixadas entre o ente federativo e a empresa beneficiada. A ideia que se espousa, pois, é a de que, diante de um incentivo fiscal ineficaz, não há cogitar da análise da oportunidade e conveniência de ele ser descontinuado. Por desconforme com a ordem jurídica, deve ele ser invalidado.

Duas observações se fazem necessárias. Primeiro, não se advoga a desnecessidade de diálogo entre o contribuinte e a administração pública, que deve se empenhar para manter a salvo o incentivo fiscal, privilegiando não só a tomada de decisão do ente concedente, que se presume estratégica e integrante de uma política pública de desenvolvimento regional, mas também os direitos do contribuinte que, confiando no Estado, instalou-se em localidade menos favorecida, arcando com os ônus daí decorrentes.

Em discussão acerca da administração fiscal dialógica, André Dias Fernandes e Denise Lucena Cavalcante chamam a atenção para as vantagens do diálogo entre a administração e o contribuinte:

Numerosas são as vantagens da solução dialogada: maior transparência quanto aos critérios decisórios, maior *accountability*, cumprimento mais garantido do pactuado em comparação com o que é imposto. Ademais, o debate dialógico favorece a compreensão global dos vários pontos de vista, contribuindo, por conseguinte, para a descoberta de qual será efetivamente o interesse público naquela situação concreta.¹⁶⁵

Anteriormente à invalidação do incentivo fiscal ineficaz, portanto, sustém-se que a Administração Pública deve, de forma transparente e responsável, dialogar com o contribuinte, a fim de que se chegue a uma solução que atenda a ambas as partes.

O que se patrocina, ressalte-se, não discrepa em tão alto grau do que a doutrina dos administrativistas intitula convalidação, que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos. Este suprimento pode derivar de um ato da Administração ou de um ato do particular afetado pelo provimento viciado.”¹⁶⁶ Além dos mais, considera, ainda, o autor, que em sendo possível convalidar o ato inválido, não há

¹⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 470.

¹⁶⁵ FERNANDES, André Dias; CAVALCANTE, Denise Lucena. Administração fiscal dialógica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 57-58, set./dez. 2018.

¹⁶⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 482.

cogitar sequer de discricção administrativa, deverá ele ser convalidado. Do mesmo modo, não se cogita de liberdade para invalidar o ato inválido insuscetível de convalidação.¹⁶⁷ É o que se sustém.

Assim, se acaso for possível o ajustamento dos termos do incentivo fiscal a fim de que ele passe a promover o desenvolvimento socioeconômico regional – como se supunha –, quer seja alterando os aspectos a serem analisados (o IDHM, o índice de Gini e a medição da quantidade de empregos diretos gerados ao revés do PIB, do PIB *per capita* e da mensuração da quantidade de fornecedores locais, por exemplo) quer seja investindo o Estado em infraestrutura que, aliada às necessidades do empresa privada, irá otimizar os efeitos da política de incentivos fiscais até aquele momento adotada, não deve o incentivo fiscal concedido ser invalidado. No entanto, constatando-se ser o incentivo fiscal insuscetível de convalidação, quer por se recusar o contribuinte a dialogar com o Poder Público quer por se verificar que o modelo de incentivo fiscal concedido ou o setor de mercado ao qual se escolheu não são passíveis de promover o desenvolvimento regional a contento, deve o incentivo fiscal ser invalidado.

Sucedo que – e esta é a segunda observação – nada obstante se ter utilizado dos conceitos de Direito Administrativo, urge ressaltar que a revogação e a invalidação dos incentivos fiscais têm disciplina própria no Direito Tributário. É que, consoante se depreende do art. 178 do Código Tributário Nacional (CTN), tão-somente a isenção por prazo indeterminado e não condicionada pode ser livremente revogada:

Art. 178 - A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104.

Logo, a isenção por prazo certo e condicionada não pode ser revogada ou por lei modificada. É a dicção que se extrai dos julgados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), a exemplo do Recurso Especial nº 575806, cuja ementa segue transcrita:

Tributário. IPI. Imposto de importação. Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF. Decreto-Lei 8.031/45. Isenção. Requisitos para irrevogabilidade. Art. 178, do CTN. Não ocorrência. Lei 8.032/90. Revogação. Possibilidade.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem aplicou o prazo estipulado no art. 5º, do Decreto 19.406/45, de cinquenta anos, à isenção de Imposto de Importação por prazo indeterminado à Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF, prevista no art. 8º, do Decreto-Lei 8.031/45. Impossibilidade.

2. A irrevogabilidade da isenção concedida, nos termos do art. 178, do CTN, só ocorrerá se atendidos, cumulativamente, os requisitos de prazo certo e

¹⁶⁷ É o que se depreende das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, litteratim: “Perante atos inválidos a Administração Pública não tem discricção administrativa que lhe permita escolher com liberdade se convalida um ato viciado ou se deixa de fazê-lo. Também não tem liberdade para optar se o invalida ou se deixa de invalidá-lo.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 483)

condições determinadas. Precedentes. Situação não configurada nos autos.

3. Admitir-se a irrevogabilidade de uma isenção concedida por prazo indeterminado é aceitar que o legislador de 1945 pudesse suprimir a competência legislativa de todas as legislaturas futuras com relação à matéria o que, a toda evidência, infringe princípios básicos da Democracia Representativa e do Estado Republicano.

4. Com o advento da Lei 8.032/90 operou-se a revogação da isenção à CHESF.

5. Recurso Especial provido.¹⁶⁸

Essa, aliás, tem sido a orientação do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁶⁹, que tem, inclusive, entendimento sumulado sobre o assunto¹⁷⁰.

Ricardo Lobo Torres vai além e elucida que, até mesmo a isenção – ou qualquer outro benefício fiscal concedido a prazo certo e sob determinadas condições¹⁷¹ – inválida, não poderia ser anulada. Nessa perspectiva:

Vê-se, portanto, que a anulação de atos de reconhecimento de isenção onerosa e a prazo certo, ainda que inválidos, segue as regras específicas dos arts. 178 e 179 do CTN, interpretadas à luz do princípio da proteção da confiança do contribuinte, não se subordinando à disciplina de Direito Administrativo consubstanciada nas Súmulas n^{os} 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, já bastante flexibilizada pela doutrina dos administrativistas contemporâneos, pela jurisprudência do STJ e pela modernização do controle de constitucionalidade, que superou o dogma da eficácia retrooperante da declaração de inconstitucionalidade pelo disposto no art. 27 da Lei n^o 9.868, de 1999, e pela teoria dos constitucionalistas.¹⁷²

E mais: ao ato administrativo de reconhecimento de isenção onerosa e a prazo certo, segundo o autor, sequer se aplica o entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal sobre a revogação e a invalidação dos seus próprios atos, constante nas súmulas n^o 346¹⁷³ e 473¹⁷⁴ da Corte Constitucional.

Uma leitura mais descuidada poderia levar à falsa conclusão de que, por se sujeitarem

¹⁶⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 575806 - Pernambuco**. Tributário. IPI. Imposto de importação. Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF. Decreto-Lei 8.031/45. Isenção. Requisitos para irrevogabilidade. Art. 178, do CTN. Não ocorrência. Lei 8.032/90. Revogação. Possibilidade. Relator: Ministro Herman Benjamin, 11 de setembro 2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=575806&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 4 fev. 2019.

¹⁶⁹

¹⁷⁰ É o que prescreve a súmula n^o 544 do STF, a saber: “Isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas.”.

¹⁷¹ Nos dizeres de Ricardo Lobo Torres: “De notar que as regras concernentes às isenções onerosas aplicam-se a qualquer outro benefício fiscal obtido também a prazo certo e sob determinadas condições, como sejam a redução de alíquotas, a diminuição de base de cálculo, a ampliação do prazo de pagamento do tributo etc.” (TORRES, Ricardo Lobo. Anulação de incentivos fiscais – efeitos no tempo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 121, p. 132, out. 2005)

¹⁷² TORRES, Ricardo Lobo. Anulação de incentivos fiscais – efeitos no tempo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 121, p. 133, out. 2005.

¹⁷³ Eis o teor da Súmula n^o 346 do STF: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.”

¹⁷⁴ Já a súmula n^o 473 do STF, dispõe que: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

as políticas de incentivos fiscais voltadas para o desenvolvimento regional, na maior parte das vezes, a prazo certo e pressuporem uma contrapartida do contribuinte (pelo menos a instalação em localidade menos favorecida), não poderiam ser invalidadas. Sucede que o próprio CTN, no art. 179, §2º¹⁷⁵ cumulado com o art. 155¹⁷⁶, flexibilizou a regra em comento ao afastar o direito adquirido, tornando possível a revogação toda vez que se apure não ter satisfeito ou ter deixado de satisfazer o beneficiado as condições ou não ter cumprido ou ter deixado de cumprir os requisitos de sua concessão. À vista disso e considerando o incentivo fiscal ineficaz aquele que, de acordo com os parâmetros de avaliação preestabelecidos pelo ente concedente, não atingiu as metas a cumprir prefixadas entre o ente federativo e a empresa beneficiada, não realizando, a contento, o objetivo ao qual se propôs, reputa-se imprescindível o diálogo entre Administração fiscal e o contribuinte e, caso o ajustamento dos termos do incentivo fiscal não se mostre suficiente, deverá este ser invalidado pela Administração Pública.

Que fique claro: a invalidação do incentivo fiscal não se dá por alteração da lei que o concedeu ou das condições de sua concessão, mas pelo descumprimento das condições preestabelecidas no momento de sua concessão e que resultam no não atendimento do objetivo constitucional ao qual se propõe o incentivo fiscal: a saber, o desenvolvimento socioeconômico regional – afinal, a jurisprudência tem entendimento consolidado pela impossibilidade de revogação e invalidação de incentivo fiscal concedido a prazo certo e sob condição onerosa, como visto alhures.

E no que atine aos incentivos fiscais já concedidos e cujas metas a cumprir não foram prefixadas, ao menos não tão evidentemente? Para eles, qual a significação do entendimento que perfilhou este trabalho? Ora, embora seja possível afirmar que um dado incentivo fiscal tenha sido concedido sem que se tenham sido prefixadas metas claras a cumprir, ele certamente

¹⁷⁵ “Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

§ 1º Tratando-se de tributo lançado por período certo de tempo, o despacho referido neste artigo será renovado antes da expiração de cada período, cessando automaticamente os seus efeitos a partir do primeiro dia do período para o qual o interessado deixar de promover a continuidade do reconhecimento da isenção.

§ 2º O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.”

¹⁷⁶ “Art. 155. A concessão da moratória em caráter individual não gera direito adquirido e será revogado de ofício, sempre que se apure que o beneficiado não satisfazia ou deixou de satisfazer as condições ou não cumprira ou deixou de cumprir os requisitos para a concessão do favor, cobrando-se o crédito acrescido de juros de mora:

I - com imposição da penalidade cabível, nos casos de dolo ou simulação do beneficiado, ou de terceiro em benefício daquele;

II - sem imposição de penalidade, nos demais casos.

Parágrafo único. No caso do inciso I deste artigo, o tempo decorrido entre a concessão da moratória e sua revogação não se computa para efeito da prescrição do direito à cobrança do crédito; no caso do inciso II deste artigo, a revogação só pode ocorrer antes de prescrito o referido direito.”

objetiva promover o desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país – afinal, para essa finalidade foram autorizados pelo art. 151, I da Constituição da República. Além do mais, instalar-se em localidade menos favorecida não é, na grande maioria das vezes, a única condição a que se submetem os incentivos fiscais. Nesse sentido, ilustre-se com os exemplos do Provin¹⁷⁷, do Estado do Ceará ou, ainda, do Desenvolve¹⁷⁸, do Estado da Bahia, ambos sujeitos a parâmetros que podem ter os seus impactos no desenvolvimento da região avaliados e que, com base nesses resultados, a Administração Pública poderá dialogar com o contribuinte a fim de que se chegue a uma solução que atenda a ambas as partes.

Com efeito, a concessão de incentivos fiscais pressupõe cautela redobrada, tanto no momento de sua concessão, com a fixação de – ao menos alguns – critérios estratégicos e de impacto para o desenvolvimento regional, como no de sua avaliação, uma vez que se deve tentar ao máximo valorizar não só a tomada de decisão do ente concedente como os direitos e a confiança do contribuinte beneficiado.

É o princípio da proteção da confiança, aliás, pedra angular na determinação do momento a partir do qual a decisão da Administração Pública irá produzir efeitos. De construção pelo Tribunal Constitucional da Alemanha e congênere ao princípio da boa-fé, no Direito Tributário ele materializa regras e princípios de proteção da expectativa do contribuinte – explicita Ricardo Lobo Torres, destacando, na ocasião, a irrevogabilidade dos incentivos concedidos sob condições onerosas e a prazo certo.¹⁷⁹

Nas suas considerações sobre o assunto, Hugo de Brito Machado também relaciona a confiança do contribuinte no Estado e a irrevogabilidade das isenções onerosas e por prazo certo, conforme cita-se, *in litteris*:

A tese segundo a qual as isenções concedidas por prazo certo ou mediante o

¹⁷⁷ O Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial (PROVIN), integra o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará, diferindo o ICMS gerado pela atividade industrial em até 75%, com prazo de carência de 36 meses, tendo o empréstimo um retorno variável de 5% a 25%, corrigidos pela taxa de juros de longo prazo (TJLP). O prazo global do benefício será concedido de, no mínimo, 05 anos e, no máximo, 10 anos, renovável por igual período de acordo com a evolução do projeto. Interessante é a sua metodologia de cálculo que, consoante atesta o Anexo I do Decreto nº 29.183/2008, congloba critérios como geração de empregos, custo de transação, localização e responsabilidade social, cultural e ambiental. Assim, por exemplo, num panorama em que, quanto maior a pontuação obtida, maiores serão os benefícios (percentual, prazo, amortização e retorno), possuir acima de 300 empregos renderá à indústria 25 pontos, ao revés de 05 pontos por até 49 empregos diretos.

¹⁷⁸ O Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – Desenvolve, instituído pela Lei Estadual nº 7.981/2001, concede dilação do prazo de pagamento, de até 90% do saldo devedor mensal do ICMS normal, limitada a 72 meses; e diferimento do lançamento e pagamento do ICMS devido. A metodologia de cálculo e o prazo de fruição do benefício (que não poderá exceder a 12 anos) considerará: geração de empregos; desconcentração espacial dos adensamentos industriais; integração de cadeias produtivas e de comercialização; vocação regional e sub-regional; desenvolvimento tecnológico; responsabilidade social; impacto ambiental.

¹⁷⁹ TORRES, Ricardo Lobo. Anulação de incentivos fiscais – efeitos no tempo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 121, p. 128, out. 2005.

atendimento de determinadas condições que implicam ônus para o interessado não podem ser revogadas é uma incontestável decorrência da ideia de que o Estado há de ser confiável. Não pode oferecer algo em troca de determinado comportamento do particular e depois, consumado aquele comportamento, suprimir o que havia oferecido.¹⁸⁰

O autor sustém, ainda, que, na revogação, tem o contribuinte o direito a ser indenizado, devendo ser apurado o seu prejuízo, tomando por base o período em que o incentivo supostamente teria vigência. Vale registrar, a propósito, a sua lição:

É inegável que a opção feita pelo empresário que se instalou em Estado pobre em razão de incentivos fiscais implicou ônus que não suportaria instalando-se em Estado economicamente desenvolvido. Assim, em face da revogação da lei que o concedeu, a ocorrência de prejuízos deve ser apurada, tendo em vista especialmente o período ainda restante do prazo de vigência do incentivo.¹⁸¹

Se é verdade, portanto, que o incentivo fiscal ineficaz insuscetível de convalidação deve ser invalidado, também é verdade que essa decisão não poderá ter efeitos retroativos, devendo, nalguns casos, o contribuinte ser até mesmo indenizado. Aliás, Humberto Ávila sustenta que, em respeito à eficiência, princípio constitucional da administração pública, deve o valor dessa indenização ser levado em consideração na tomada de decisão do administrador de invalidar ou não o incentivo fiscal, pouco adiantando invalidá-lo de um lado e ter, de outro, que indenizar, em montante aproximado e devido à invalidação, o contribuinte¹⁸². Afinal, acabar-se-ia por abalar a confiança do contribuinte no Estado sem a contrapartida da economia e da eficiência do gasto público.

Humberto Ávila, nas suas considerações sobre os benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa dos contribuintes, contrapõe os princípios da legalidade e da proteção da confiança, argumentando pela manutenção do incentivo fiscal, ainda que inválido, nas ocasiões em que ele contribuir para a realização dos fins do Estado e desde que não haja prejuízo. O autor censura a invalidação por irregularidades formais. “Se assim é, não se pode falar em prejuízo em sentido jurídico amplo. É vedado à administração, portanto, anular ou revogar o ato administrativo apenas em razão de uma irregularidade formal, quando outras tantas razões apontam em sentido contrário”¹⁸³ – complementa Humberto Ávila. Para ele, a Administração

¹⁸⁰ MACHADO, Hugo de Brito. Regime Jurídico dos Incentivo Fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito. (coord.) **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros Editores | Instituto Cearense de Estudos Tributários/ICET, 2015, p. 194.

¹⁸¹ MACHADO, Hugo de Brito. Regime Jurídico dos Incentivo Fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito. (coord.) **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros Editores | Instituto Cearense de Estudos Tributários/ICET, 2015, p. 194.

¹⁸² ÁVILA, Humberto. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov./dez. 2005, jan. 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=69>. Acesso em: 6 fev. 2019.

¹⁸³ ÁVILA, Humberto. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov./dez. 2005, jan.

Pública não tem, mesmo no que se refere aos incentivos fiscais inválidos, poder ilimitado para decidir se os invalida ou não, devendo ponderar todos os interesses em conflito¹⁸⁴. Mister se faz registrar que o enfoque do autor é o incentivo fiscal que, apesar de viciado por erro formal (como a não previsão em lei específica, consoante ordena o art. 150, §6º da CF/88, ou, no caso do ICMS, a não-autorização por convênio do Confaz, *ex vi* do art. 155, §2º, XII c/c art. 2, §2º da Lei Complementar nº 25/75), realiza o interesse público. Humberto Ávila não abordou, pois, a questão do incentivo fiscal ineficaz, que, de acordo com os parâmetros de avaliação preestabelecidos pelo ente concedente, não atingiu as metas a cumprir prefixadas entre o ente federativo e a empresa beneficiada, não realizando, a contento, o objetivo ao qual se propôs. Interessa-nos, portanto, uma interpretação *a contrario sensu*. Ou seja, de que o incentivo fiscal que não cumpre o objetivo ao qual se propôs – *in casu*, o desenvolvimento socioeconômico regional, consubstanciado em metas a cumprir e nos resultados da avaliação da política pública – não teria razão para ser mantido.

Ricardo Lobo Torres, ao tratar dos efeitos no tempo de uma eventual anulação de um incentivo fiscal, sustenta que seria ilegal e arbitrária a anulação que se baseasse na alteração de critério jurídico ou, ainda, na mudança de interpretação do Fisco, alegando que, a partir do despacho decisório da autoridade administrativa do art. 179, §2º do Código Tributário, o contribuinte teria direito subjetivo ao incentivo fiscal.¹⁸⁵ Ao abordar o art. 179, §2º do CTN, no entanto, Ricardo Lobo Torres atenta para a possibilidade de revogação da isenção diante da não satisfação das condições ou dos requisitos da lei, conforme cita-se, *ad litteris*:

A segunda fase da isenção onerosa é a do exame do cumprimento dos requisitos da lei. No exemplo dado, a Administração, depois de reconhecido o favor, fiscalizará a construção do hotel, a ver se o projeto aprovado foi rigorosamente respeitado e se a execução da obra observou o prazo convencionado. Tanto que implementada a condição, o contribuinte terá o direito de não pagar o imposto pelo prazo estipulado na lei e no despacho concessivo. Se, entretanto, não forem satisfeitas as condições nem cumpridos os requisitos, a isenção poderá ser revogada pela Administração.

Não explicita o autor, porém, tais condições e requisitos. Na verdade, não têm sido discutidos pela doutrina tradicional os impactos dos incentivos fiscais no desenvolvimento socioeconômico regional como condicionantes de sua constitucionalidade, restringindo-se a análise, na maior parte das vezes, a irregularidades formais. Parca é, repise-se, a produção dos

2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=69>. Acesso em: 6 fev. 2019.

¹⁸⁴ ÁVILA, Humberto. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov./dez. 2005, jan. 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=69>. Acesso em: 6 fev. 2019.

¹⁸⁵ TORRES, Ricardo Lobo. Anulação de incentivos fiscais – efeitos no tempo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 121, p. 144-146, out. 2005.

pesquisadores na área do Direito acerca dos efeitos do incentivo fiscal ineficaz, em especial de sua eventual inconstitucionalidade, sendo a sua eficiência, por vezes, sequer objetada, apesar de criticada, preocupando-se mais a doutrina jurídica com aspectos formais.

Discutiu-se a problemática da necessidade de se superar o reducionismo epistemológico da ciência do Direito Tributário no tópico 3.2. Para o momento, é relevante ter em mente que deve ser invalidado pelo ente que o concedeu o incentivo fiscal ineficaz, entendido como aquele que não cumpriu as metas preestabelecidas entre o ente concedente e o contribuinte, segundo parâmetros de avaliação prefixados, não realizando, a contento, o objetivo ao qual se propôs e, de preferência, padronizados. Por desconforme com a ordem jurídica, deve ele ser invalidado. Anteriormente à invalidação do incentivo fiscal ineficaz, entretanto, deve a Administração Pública, de forma transparente e responsável, dialogar com o contribuinte, a fim de que se chegue a uma solução que atenda a ambas as partes. Não se mostrando suficiente o ajustamento dos termos do incentivo fiscal, deve ele ser invalidado. No que tange aos incentivos fiscais a prazo certo e sob condição onerosa, perfilha-se o entendimento de que podem ser invalidados toda vez que se apure não ter o beneficiado satisfeito ou ter deixado de satisfazer as condições ou não ter cumprido ou ter deixado de cumprir os requisitos de sua concessão – dicção que se extrai do próprio art. 179, §2º c/c art. 155, ambos do CTN. Com efeito, a concessão de incentivos fiscais pressupõe cautela redobrada, tanto no momento de sua concessão, com a fixação de – ao menos alguns – critérios estratégicos e de impacto para o desenvolvimento regional, como no de sua avaliação, uma vez que se deve tentar ao máximo valorizar não só a tomada de decisão do ente concedente como os direitos e a confiança do contribuinte beneficiado. Não se mostra razoável, no entanto, levar às últimas consequências a proteção da confiança do contribuinte no Estado, dando a ela preferência diante de princípios e valores outros – como o princípio da eficiência, a busca pelo desenvolvimento socioeconômico regional e, não se olvide, a imprescindibilidade do equilíbrio fiscal no orçamento estatal¹⁸⁶.

3.4 Esboçando o *framework* de uma eficaz política de incentivos fiscais voltada ao desenvolvimento regional

A ideia, ressalte-se, não é analisar a (in)eficácia dos incentivos fiscais. Há tempos os

¹⁸⁶ Sobre o equilíbrio fiscal, foi ele fortificado, cabe ressaltar, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido insculpido no art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/2000, nos seguintes termos: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

doutrinadores têm se preocupado com a eficácia desses incentivos para a redução do desequilíbrio socioeconômico regional, que não raro têm opinado contraditoriamente e, por ora, o consenso parece improvável. Neste tópico, a abordagem é despreziosa e pragmática, afinal, se é verdade que a Constituição de 1988 autoriza a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país (art. 151, I da CF/88) e que os entes federativos a eles aquiescem (e, nalguns casos, deles dependem), deve-se tentar, ao menos, burilá-los, a fim de que produzam os melhores resultados possíveis.

Por inúmeras vezes o presente trabalho referiu-se ao incentivo fiscal eficaz, considerando-o, itere-se, aquele que, de acordo com os parâmetros de avaliação preestabelecidos pelo ente concedente, não atingiu as metas a cumprir prefixadas entre o ente federativo e a empresa beneficiada, não realizando, a contento, o objetivo ao qual se propôs. Discorrer-se-á, pois, ainda que rasamente, sobre o desenho de uma política de incentivo fiscal voltada ao desenvolvimento regional, a partir de críticas a ele direcionadas, com o intuito de se propor parâmetros e metas a serem preestabelecidos.

Pois bem. Há quase três décadas, Timothy J. Bartik, a partir de evidências empíricas, esforçou-se por desconstruir a teoria clássica sobre a pouca (ou nenhuma) repercussão que a carga tributária teria no crescimento econômico. Era o que na época se acreditava. Primeiro, porque supostamente o montante que as empresas gastavam com tributos pouco representava sobre os custos dos negócios para que pudesse repercutir significativamente na sua localização. Segundo, pois pesquisas realizadas na maioria das empresas evidenciavam não ser a carga tributária um dos principais fatores de localização. E terceiro, por terem verificado os estudos empíricos então existentes pouca evidência de impacto dos impostos estaduais e locais no crescimento econômico da área.¹⁸⁷

Baseado em 48 estudos que abordaram os efeitos da tributação na atividade econômica conduzidos nos Estados Unidos entre 1979 a 1994, o autor concluiu que a redução da carga tributária em certo Estado pode acarretar o crescimento econômico, impulsionar a criação de empregos e fomentar o investimento de capital.¹⁸⁸ Mais especificamente, constatou que, se por acaso a tributação de certa localidade fosse reduzida em 10%, poder-se-ia expectar, em um período de 20 anos, um aumento de 2,5% nas ofertas de trabalho e em aspectos outros

¹⁸⁷ BARTIK, Timothy J. The effects of state and local taxes on economic development: a review of recent research. **Economic development quarterly**, vol. 6, n. 1, p. 102-103, fev. 1992.

¹⁸⁸ BARTIK, Timothy J. The effects of state and local taxes on economic development: a review of recent research. **Economic development quarterly**, vol. 6, n. 1, p. 109, fev. 1992.

relacionados ao crescimento econômico. Em outras palavras, um Estado que, em um período de 20 anos, tenha tido 30% de acréscimo no quesito “geração de empregos” sem que para isso tenha havido uma redução de carga tributária, teria experimentado, se com ela, um crescimento de 32,5%.¹⁸⁹

Para Timothy J. Bartik, os dados empíricos evidenciam que a tributação tem efeito significativo na decisão de localização e investimento das empresas; significativo, outrossim, o impacto da geração de empregos na renda dos residentes locais. Superariam os ganhos dos incentivos fiscais, no entanto, os seus custos? – indaga o autor. Em resposta, ele afirma que em um programa de incentivo ao desenvolvimento econômico regular, os ganhos para os residentes locais se aproximariam dos seus custos (considerados como tais a elevação da carga tributária para pagar os incentivos fiscais e a repercussão do direcionamento ao gasto tributário e não à prestação direta de serviços públicos). Isso porque muitas decisões de localização não são influenciadas pelos incentivos, sendo que o custo dos incentivos concedidos a essas empresas excede o dos impostos pagos pelas empresas que tiveram a sua decisão de localização e investimento baseada na concessão de incentivos fiscais. Os incentivos por emprego gerado são, ademais, caros.¹⁹⁰ Com base nisso, Timothy J. Bartik conclui que os programas de incentivo ao desenvolvimento econômico terão os melhores resultados ou, nos termos utilizados pelo autor, terão as melhores chances de passar no teste do custo benefício, se: a taxa local de desemprego for elevada; os empregos gerados forem bem remunerados; e a maioria dos empregos for para os residentes locais.

Extrai-se, à vista disso, uma observação e a primeira recomendação. A constatação de

¹⁸⁹ BARTIK, Timothy J. The effects of state and local taxes on economic development: a review of recent research. **Economic development quarterly**, vol. 6, n. 1, p. 103, fev. 1992.

¹⁹⁰ Nas palavras do autor: “Empirical research on taxes and business location suggests that state and local taxes have a statistically significant effect on business location decisions. Local job growth has significant effects on the earnings of local residents.

But do the earnings benefits justify the costs of incentives? Incentives are costly per job created. The effect of taxes on business location is modest. Many location and expansion decisions are unchanged by incentives. The cost of incentives to businesses whose location decisions are unchanged exceeds the taxes from businesses whose location decisions are changed.

When one considers all the evidence, the costs to local residents (in higher taxes or lower services to pay for incentives) from an "average" economic development incentive program are of similar size to the earnings benefits for local residents. This implies that the average incentive program does not make sense in a low- unemployment area. If unemployment is low, local residents can easily find jobs, and the earnings benefits from greater employment rates will overstate the social benefits of new jobs.

Economic development incentive programs are more likely to pass a benefit cost test if (1) local unemployment is high, so the new jobs are needed by local residents; (2) the jobs pay higher wages; (3) more of the jobs go to local residents.” (BARTIK, Timothy J. Eight issues for policy toward economic development incentives. **Federal reserve bank of Minneapolis**. Minneapolis, p. 43-46. jun. 1996. Disponível em: <https://www.minneapolisfed.org/publications/the-region/eight-issues-for-policy-toward-economic-development-incentives>. Acesso em: 25 jan. 2018)

que a relação custo-benefício do incentivo fiscal é mais acertada em regiões de elevada taxa de desemprego deve compor – como um dos parâmetros a ser considerado e não o único, saliente-se – a decisão do governo federal ou estadual acerca do Estado ou município, respectivamente, a ser favorecido com a política de incentivo fiscal. Já uma região com alta empregabilidade e cujos empregos são bem remunerados será melhor atendida com programas de desenvolvimento outros, que não por meio de incentivos fiscais ou creditícios.

Outra importante constatação de Timothy J. Bartik e que certamente deve integrar não só as metas a cumprir como os parâmetros de avaliação da eficácia dos incentivos fiscais foi a da necessidade de a empresa beneficiada empregar mão-de-obra local – também, ressalte-se, em cargos bem remunerados. De grande relevância, portanto, a fixação, como meta a cumprir, de percentual mínimo de geração de empregos entre a população local, pois nem sempre isso ocorre naturalmente. Paradigmática, nesse sentido, a redução de impostos da ordem de um milhão de dólares concedida à *Lexmark International* pelo governo de Kentucky, que, ao expectar investimentos e geração de empregos, deparou-se, segundo retrata David Brunori, com a dispensa de 200 funcionários e a constatação de que a lei que concedeu o incentivo fiscal não exigiu, de forma explícita, a geração de empregos:

Most tax incentives don't really create jobs or spur development, but politicians believe they do. Or do they? I'm not so sure anymore.

Lexmark International, a publicly traded company with a market cap of \$5.7 billion, recently accepted \$1 million in tax breaks from Kentucky. Why Kentucky felt the need to give a company with \$1.7 billion in gross profit a tax incentive is beyond my comprehension. Maybe the state thought Lexmark would invest heavily and create jobs. Lexmark has announced it is going to devote a lot more resources to research and development.

What Lexmark did not announce was that it was going to fund that research by laying off 200 people in Kentucky. And the law that authorizes the incentives (the Kentucky Enterprise Initiative Act) does not require the recipient to create any jobs. And why is Lexmark getting a break from Kentucky when it hasn't paid a dime in Kentucky corporate taxes in five years?

As reported in State Tax Notes recently, the Mountain Association for Community Economic Development issued a report that found Kentucky tax incentives did not create new jobs. But Kentucky, like everyone else, keeps handing them out.¹⁹¹

Regressando à questão da indispensabilidade de o ente concedente empregar mão de obra local, reconhece-se que isso pode ser um desafio nalgumas localidades. Por esse motivo, recomenda-se, ainda, que o ente federativo, em paralelo, invista na educação e no treinamento da população local, diretamente ou por convênio com instituições de ensino privadas,

¹⁹¹ BRUNORI, David. We're Not Even Pretending That Tax Incentives work Anymore. *State Tax Notes*, [S.I.], p. 407, fev. 2006.

reduzindo, aos poucos, a necessidade de contratação de pessoal de outras regiões do país.

No tocante à asserção de Timothy J. Bartik acerca de a tributação repercutir significativamente na decisão de localização e investimento das empresas – apesar de reconhecer o autor que muitas decisões de localização não são influenciadas pelos incentivos –, não parece correto reiterá-la sem que seja amoldada à realidade brasileira, em que a demasiada disparidade de infraestrutura (de transporte, energia e telecomunicações *etc.*) e de qualificação de mão de obra entre as regiões no Brasil repercute consideravelmente na mobilidade empresarial, reduzindo-a. Nesse prisma, colacione-se o que preleciona Nali de Jesus de Souza:

“Nos países desenvolvidos, onde a distribuição espacial da infraestrutura e da população é mais homogênea, as indústrias possuem maior liberdade de localização; os custos não variam significativamente no território. Nos países subdesenvolvidos, o acesso ao mercado nacional pode ser muito difícil fora da região central, pela oferta insuficiente de infraestrutura e de mão de obra especializada. Isso dificulta a descentralização do crescimento econômico. Obras de infraestrutura facilitam a movimentação das atividades econômicas das regiões centrais para as regiões periféricas. As ferrovias Norte-Sul e Transnordestina e a navegação fluvial no Centro-Oeste agirão nesse sentido.”¹⁹²

Por esse motivo é que se infere ser indispensável que o Estado, em paralelo aos incentivos fiscais concedidos, invista em infraestrutura, não sendo os incentivos fiscais, por si só, bastantes. A ideia é que a empresa, instalando-se em localidade menos favorecida (leia-se: com infraestrutura, mão de obra, tecnologia *etc.* aquém do ideal) e em contrapartida aos incentivos fiscais concedidos, colabore gerando empregos – com inclusão social, capacitando a mão de obra local, utilizando fornecedores também locais, desenvolvendo, até mesmo como consequência natural, o mercado consumidor da região. O ente federado, então, poderá investir em aspectos outros, como a infraestrutura local, para que, ao final do período concessivo dos incentivos, a localidade possua atratividade para outras empresas.

Nos últimos anos, a propósito, é digno de nota um movimento de ressignificação da infraestrutura e a sua valia na atração de investimentos. Nesse sentido, atente-se ao que propõem Nelson Leitão Paes e Marcelo Lettieri Siqueira, no sentido de que uma política de desenvolvimento regional deve pôr em foco investimentos em infraestrutura, e não a concessão de incentivos fiscais. Uma localidade, consoante eles, deve ser atrativa aos investimentos privados por ter infraestrutura adequada e mão de obra qualificada e não por oferecer tributação diferenciada. Nos dizeres de Nelson Leitão Paes e Marcelo Lettieri Siqueira, *in litteris*:

A proposta aqui defendida é a de se alterar completamente o mecanismo até o momento utilizado. Ao invés de reduzir a tributação ou fornecer crédito subsidiado para as empresas privadas, o dinheiro seria destinado aos Estados

¹⁹² SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 173.

com arrecadação *per capita* mais baixa, que deveriam investir, necessariamente, em infra-estrutura básica e em educação e capacitação profissional. O objetivo é 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.¹⁹³

Nessa linha de entendimento, sobre o cerne de uma política de desenvolvimento, Adriana Reis Albuquerque de Menezes assevera que deve ele “estar na criação de vantagens competitivas regionais sustentáveis, através de investimento em infra-estrutura, capital humano e capacitações empresariais e tecnológicas”.¹⁹⁴ A eles somar-se-iam, transitoriamente e à medida em que necessárias à criação de oportunidades, políticas seletivas de incentivos fiscais. Para tanto, é imprescindível que a União retome a função planejadora do desenvolvimento nacional e, dentro dele, do desenvolvimento regional. A autora entende, cabe ressaltar, que não se resolve o problema da desigualdade regional brasileira a partir da manutenção das políticas de concessão de incentivos fiscais, para ela ineficientes, mas pela adoção de políticas planejadas de investimento estatal em infraestrutura física e humana. Os incentivos fiscais estaduais, especialmente os de ICMS, provocariam o acirramento da competição entre Estados e entre eles e os municípios, desvirtuando-se o federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988. Tudo isso, afirma Adriana Reis Albuquerque de Menezes, sequer seria necessário, uma vez que a concessão de incentivos, de *per se*, não seria primordial na decisão de instalação e investimento das empresas.¹⁹⁵

Investimento em infraestrutura (de transportes, de energia e telecomunicações *etc.*) e em capital humano e o planejamento do desenvolvimento regional, portanto, devem estar lado a lado com os incentivos fiscais. O propósito é verdadeiramente o de cooperação entre os setores público, de todos os níveis da federação, e privado. Eis a segunda recomendação.

Aliás, o constituinte de 1988 elegeu os incentivos fiscais como um dos instrumentos para se alcançar o equilíbrio no desenvolvimento socioeconômico regional, não é ele, entretanto, o único. Outra forma de combate aos desequilíbrios regionais à qual optou o Constituinte de 1988 é o planejamento e aos planos de desenvolvimento deu merecido tento aos

¹⁹³ PAES, Nelson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. In: **Economia Aplicada**, v. 12, n. 04, out./dez. 2008, p. 714.

¹⁹⁴ 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 CF de 1988. 2009. 261 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 233.

¹⁹⁵ Para maiores detalhes, *vide* 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 CF de 1988. 2009. 261 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 205.

planos de desenvolvimento, distribuindo as competências legislativa (art. 24, IX¹⁹⁶; art. 174, §1^{o197}; art. 182, *caput* e §1^{o198}) e administrativa (art. 21, IX¹⁹⁹; Art. 23, parágrafo único²⁰⁰) na elaboração e execução dos planos nacionais, regionais e locais entre os entes da Federação brasileira – impedindo, assim, que a ausência de normas obstaculize o desenvolvimento no País, além de assegurar, expressamente, o financiamento de programas de desenvolvimento (art. 159, I, *c*²⁰¹; art. 239, §1^{o202}).

É o planejamento que confere consistência racional à atuação do Estado (previsão de comportamentos, formulação de objetivos, disposição de meios), instrumentando o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte do longo prazo, voltadas à condução da sociedade a um determinado destino – elucidada, com exatidão, Eros Roberto Grau.²⁰³ O autor critica, no entanto, o tratamento a ele conferido pela Constituição de 1988 – segundo ele, “paupérrimo”.²⁰⁴ Segundo Eros Roberto Grau, o constituinte, ao aludir e ordenar o planejamento do desenvolvimento nacional, deveria, na verdade, ter ampliado o espectro e ordenado o planejamento da atuação estatal, ou melhor, o “planejamento técnico da atuação

¹⁹⁶ Art. 24, IX da CF/88. “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

¹⁹⁷ Art. 174, §1^o da CF/88. “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.”

¹⁹⁸ Art. 182 da CF/88. “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

§ 1^o “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

¹⁹⁹ Art. 21, IX da CF/88. “Compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

²⁰⁰ Art. 23, parágrafo único da CF/88. “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

²⁰¹ Art. 159, I, *c* da CF/88. “A União entregará: do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: 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”.

²⁰² Art. 239 da CF/88. “A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3^o deste artigo.”

§ 1^o “Dos recursos mencionados no “caput” deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.”

²⁰³ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 347.

²⁰⁴ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 346.

racional do Estado”.²⁰⁵

Pois bem. Para Gilberto Bercovici, o problema do desequilíbrio regional deve ser revisitado a partir da reorientação não só dos gastos públicos como também das políticas de desenvolvimento brasileiras. Especificamente no que se refere aos planos de desenvolvimento regional, devem eles, sustém o autor, apoderarem-se de seu papel central no planejamento nacional, relegado ao caráter complementar ou compensatório nos últimos anos. Políticas de incentivos fiscais “agressivas” não bastam à industrialização e ao desenvolvimento das áreas menos favorecidas – adverte ele.²⁰⁶ Nessa ordem de ideias e retratando o cenário brasileiro pós-década de 60, diz, com extrema propriedade, Gilberto Bercovici:

No Brasil, a questão das desigualdades regionais não foi tratada de maneira satisfatória por falta de planos. Estes proliferaram em todos os governos e regimes políticos desde a década de 1960. O problema do planejamento regional implementado no Brasil é a praticamente inexistente coordenação nacional, além da centralização na esfera federal (contrariando o modelo constitucional cooperativo do federalismo brasileiro). Tradicionalmente, o planejamento regional é visto como sendo apenas de natureza complementar e compensatória. Desta maneira, as políticas regionais, concentradas na órbita federal sempre foram secundárias no desenvolvimento brasileiro, especialmente a partir da ditadura militar. As consequências foram a multiplicação de projetos regionais e a pulverização dos recursos, limitando-se estes projetos, muitas vezes, à política predatória de atração de indústrias para as Regiões menos desenvolvidas, também conhecida como "guerra fiscal".²⁰⁷

Nos dias que correm, ao planejamento não se dá ainda assim o valor e o desvelo devidos. O Tribunal de Contas da União (TCU) publicou, em 2017, relatório de auditoria realizada com o objetivo de produzir um diagnóstico sistêmico sobre a Região Nordeste e as políticas de desenvolvimento a ela destinadas. Especificamente no que tange ao planejamento governamental e à sua regionalização, o relatório sistêmico de fiscalização do tema desenvolvimento, com recorte no Nordeste (Fisc Nordeste), como intitulado, evidenciou que, apesar de os planos nacional e setoriais aludirem ao desafio de se reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais, os objetivos, as metas e os indicadores dos programas auditados não ecoam, em áreas impactantes e decisivas, essa preocupação. Outro ponto de relevância para o tema é a integração intersetorial, caracterizada como reduzida não só no processo de planejamento como nos próprios planos e programas, resultando essa atuação fragmentada em

²⁰⁵ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 346.

²⁰⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 97.

²⁰⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 94-95.

perda de eficiência e minimização de resultados. Nesse compasso, dilucida o TCU:

Ao final da fiscalização, as conclusões do TCU indicaram que o desafio de reduzir as desigualdades socioeconômicas entre as regiões estava presente em boa parte dos planos setoriais e nas diretrizes gerais do PPA, mas que a priorização desse propósito e sua tradução em entregas à sociedade não estavam delineadas na maior parcela dos programas temáticos analisados. Constatou-se ainda que, de forma geral, os indicadores, os objetivos e as metas dos programas não refletiam a preocupação com as disparidades regionais em setores com impacto decisivo sobre o nível de desenvolvimento das regiões. O TCU ressaltou a reduzida capacidade de integração intersetorial nos processos de planejamento governamental, e, por conseguinte, nos planos e programas, inclusive no próprio PPA. De acordo com o Tribunal, *‘a atuação fragmentada tem implicado a perda de eficiência e a minimização dos resultados, o que é especialmente relevante e grave em políticas públicas cuja natureza é intrinsecamente multissetorial, como ocorre com o desenvolvimento regional’*.²⁰⁸

Por derradeiro, cabe ressaltar que o planejamento é poder-dever do Estado; um dever de agir estatal, portanto, não uma faculdade – é o que depreende e anuncia Eros Roberto Grau a partir da redação do art. 174 da Constituição²⁰⁹. E a regionalização dos planos de desenvolvimento, uma obrigação que decorre de mandamento constitucional – art. 174, §1º da CF/88²¹⁰. Conceder incentivos fiscais com base em uma política de desenvolvimento regional é, pois, mais do que buscar pela utilização racional e eficaz/eficiente dos gastos públicos, mas uma obrigação que deriva da própria Constituição Federal.

O planejamento que aqui se refere não se resume à regionalização dos planos de desenvolvimento e ao cumprimento dos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Além de analisar a constitucionalidade de dada política de incentivos fiscais e a sua adequação ao PNDR, caberia ao governo do Estado, anteriormente à concessão dos incentivos fiscais, ponderar:

A um, o município que se pretende desenvolver, com alta taxa de desemprego – considerando o que afirma Timothy J. Bartik sobre a relação custo-benefício do incentivo fiscal ser mais acertada em regiões de elevada taxa de desemprego – não apresenta atratividade para quais setores da indústria? Ou seja, para quais ramos da atividade econômica o incentivo fiscal se afigura imprescindível para a atratividade da região? Nessa linha de entendimento, aduz

²⁰⁸ Tribunal de Contas da União. **TC 020.126/2015-8**. Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Sessão de 07 jun. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistematico-de-fiscalizacao-sobre-desenvolvimento-recorte-nordeste-fisc-nordeste-1.htm>. Acesso em: 18 jan. 2019.

²⁰⁹ “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

²¹⁰ “Art. 174. [...]”

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

Hugo de Brito Machado Segundo:

O incentivo somente será eficiente se a “renúncia de receita” por ele causada corresponder à exata quantia necessária à alteração do comportamento do agente econômico na direção desejada. Não parecem fazer muito sentido, nessa ordem de ideias, incentivos destinados a atrair empreendimentos para áreas isoladas do litoral do Nordeste Brasileiro, quando destinados a resorts, pois, obviamente, esses resorts não estão escolhendo o aludido local por conta da redução tributária, tampouco optariam por se estabelecer no centro da cidade de São Paulo se houvesse neutralidade na tributação incidente sobre a atividade.²¹¹

Aquiesce Lucas Bevilacqua, advertendo, ainda, que “a concessão de incentivos fiscais de modo aleatório, contemplando agentes econômicos que realizariam seus investimentos independentemente do incentivo, provoca renúncia deliberada de receita pública, fenômeno já visto e conhecido como *free rider*”²¹². O “efeito carona”, como é também conhecido no Brasil, ocorre quando os incentivos concedidos não implicam, necessariamente, mudança de comportamento, por estar o ente federativo concedendo-os a contribuintes que já adotavam ou iriam adotar a prática que se quis incentivar.²¹³ Ilustra o autor:

Se considerarmos a indústria extrativista e/ou a de processamento de alimentos, por exemplo, altamente dependentes do fornecimento de matérias-primas, não se vislumbra o requisito da necessidade quando se tem em conta que o agente econômico pretende se instalar naquele Estado, motivado pela circunstância logístico-empresarial, dada a vocação agromineral daquele território. Por outro lado, quando levamos em conta esse mesmo Estado de vocação eminentemente agromineral, e distante do mercado consumidor, figura-se o incentivo fiscal como indispensável para a atração de indústrias farmacêuticas e/ou metalomecânicas.²¹⁴

A concessão do incentivo fiscal deve se afigurar, pois, imprescindível para a atração da respectiva indústria à região.

A dois, o que evidenciam os estudos sobre o ramo da atividade econômica que se elegeu, em especial no que atine à possibilidade de adensamento da cadeia produtiva local, de reestruturação do perfil produtivo da região? Explica-se.

Tomando como exemplo a inauguração do polo automotivo do Complexo Industrial Ford Nordeste, em 2001, no município de Camaçari, na Bahia, já referido no tópico 3.3 dessa dissertação.²¹⁵ O investimento estadual foi da ordem de R\$3,5 bilhões com a previsão de gerar

²¹¹ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, vol. 8, n. 2, p. 654, ago. 2018.

²¹² BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. Série Doutrina Tributária, vol. IX. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 187.

²¹³ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 51.

²¹⁴ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. Série Doutrina Tributária, vol. IX. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 186-187.

²¹⁵ Tomou-se por base a análise feita por Daniela Franco Cerqueira acerca dos incentivos concedidos à Ford, no período de 1994 a 2004, para a instalação de seu polo automotivo no município de Camaçari, na Bahia.

5.000 postos de trabalho. O programa de incentivo fiscal e creditício integrou projeto de desenvolvimento industrial elaborado pelo governo do Estado da Bahia que objetivava a desconcentração de suas indústrias e diversificação de suas atividades econômicas, com a geração de empregos e a modernização de sua produção. Sucede que, ao examinar os resultados dos investimentos no setor material de transporte (que envolviam não só a Ford Camaçari, mas também 33 empresas do ramo de peças e acessórios fornecedoras da montadora na área do Complexo ou em municípios próximos), em especial os encadeamentos produtivos locais e o eventual estímulo ao crescimento da economia do Estado por esse novo setor industrial, Daniela Franco Cerqueira concluiu não terem os objetivos propostos sido alcançados.

Em apertada síntese, seguem os determinantes apontados pela autora.²¹⁶ No que tange à possibilidade de encadeamentos locais, Daniela Franco Cerqueira constatou que, do universo das 33 empresas fornecedoras da montadora, apenas 5 são de capital nacional, sendo que as outras 28 empresas são ofertantes de capital e atuação internacionais.²¹⁷ Em seguida, a autora, cabe esclarecer, dividiu as empresas fornecedoras em sistemistas²¹⁸ e de segundo nível²¹⁹, concentrando a sua análise nas primeiras. Apurou que as 25 empresas sistemistas já possuíam rede consolidada de fornecedores, detentores de padrões técnicos compatíveis com as suas exigências tecnológicas. Além do mais, ao serem perguntadas a respeito da origem da matéria-prima utilizada, tão somente 10 empresas, das 21 que responderam à pesquisa, informaram receberem insumos de empresas localizadas no sítio da Ford Camaçari e, ainda assim, não exclusivamente – isto é, importavam-se componentes e matérias-primas também de outras regiões (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e de outras localidades do exterior do país)²²⁰. A concessão de isenção para as operações interestaduais e de importação

²¹⁶ Para maior detalhamento, *vide* CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 219-242, jul/dez, 2010.

²¹⁷ Nessa senda, afirma a autora: “Essa tendência está bastante presente no complexo Amazon, como se pode perceber a partir da origem do capital das empresas de autopeças associadas. Observa-se, nos Quadros 3 a 6, que apenas cinco são de capital nacional e apresentam um nível de internacionalização ainda incipiente. As outras 28 empresas são importantes ofertantes internacionais e que, portanto, pautam as suas estratégias de suprimento a partir de sua atuação global.” (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 231, jul/dez, 2010)

²¹⁸ Empresas sistemistas são, para a autora, “os fornecedores mais diretos e que participam mais intensamente na produção e desenvolvimento de projetos, dividindo a responsabilidade do investimento”. (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 229, jul/dez, 2010)

²¹⁹ Já as de segundo nível, são “fornecedores de partes e peças e componentes forjados, fundidos, estampados, usinados etc.” (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 229, jul/dez, 2010)

²²⁰ Nas palavras da autora: “Dentre as 24 empresas instaladas em Camaçari, conseguimos informações de 21 a respeito da origem da matéria-prima que utilizam, conforme expresso nos Quadros 3 a 6. A partir dessas informações, temos o seguinte quadro: seis empresas declararam fornecedor de apenas uma origem geográfica: a Arvinmeritor e Ferrolene de Minas Gerais; Faurecia, Mapri-Textron, Pelzere Sodécia de São Paulo. As outras 15

de matéria-prima e componentes inibe a internalização da produção – verificou, ainda, Daniela Franco Cerqueira. Finalmente, concernente ao potencial de localização de empresas fornecedoras locais de insumos (ou seja, à organização pelas empresas sistemistas de uma rede de fornecedores na região), o estudo mostrou que: i) os fornecedores de 2 das empresas não se instalariam no Estado devido à não existir a fonte de matéria-prima de sua produção (*in casu*, o aço); ii) os fornecedores de insumos de outras 6 empresas, por sua produção exigir elevadas escalas, só se instalariam após a implantação de outras montadoras na localidade; iii) 8 das empresas perguntadas afirmaram estar aguardando a consolidação da capacidade de produção da Ford para transferir sua estrutura de oferta de insumos para o Estado; e iv) apenas 4 empresas estão dispostas a, no curto prazo, organizar uma rede de fornecedores locais.²²¹ Depreende-se, grosso modo e com base unicamente nas inferências de Daniela Franco Cerqueira, que a implantação da Ford Camaçari não cedeu espaço a fornecedores locais de peças e acessórios, suas sistemistas não fizeram uso de componentes e matérias-primas de origem local e não internalizou a sua produção, não logrando, ao menos no que tange aos aspectos considerados, a contento, os objetivos propostos no programa de desenvolvimento industrial do governo da Bahia. Remata a autora, *ad litteram*:

A correlação entre produção de bens finais e adensamento das cadeias produtivas não é, portanto, direta. Conforme demonstrou o setor de material de transportes, as ligações com as outras filiais e com a matriz são colocadas

empresas fazem um mix de importações de componentes e matérias-primas de duas ou mais regiões diferentes. Entre elas, temos dez empresas que recebem insumos de outras firmas instaladas no sítio da Ford em Camaçari; dez recebem insumos de São Paulo; seis do exterior; três de Minas Gerais; duas do Rio Grande do Sul e uma do Rio de Janeiro.

Esses resultados demonstram que as sistemistas - como fabricantes mundiais ou importantes empresas nacionais das respectivas peças e componentes - possuem uma rede consolidada de fornecedores que já detém os padrões técnicos compatíveis com suas exigências tecnológicas e de custos localizados no exterior ou em outras unidades da federação.” (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 229-230, jul/dez, 2010)

²²¹ Demonstra Daniela Franco Cerqueira: “No grupo 1, estavam aquelas cujos fornecedores não se instalariam no Estado por causa da inexistência de fonte de matéria-prima. É o caso da Arvin e da Ferrolene que utilizam o aço como matéria base de sua produção.

No grupo 2, estavam as empresas cuja produção exige elevadas escalas e cuja instalação de seus fornecedores, no Estado, estariam condicionados à existência de outras montadoras. As empresas desse grupo são: Coopers, Intertim, Kautex-Textron, Mapri-Textron e Sodecia. [...] No grupo 3, conforme demonstra o Quadro 5, estão aquelas que esperam a consolidação da capacidade de produção da Ford (Metagal, Pelzer, Pilkington, Saargummi, SAS, Siemens, Valeo e Visteon). Embora a produção de veículos tenha crescido desde o início de suas operações em 2001, com a fabricação de 19.652 unidades em 2003 e implantação do terceiro turno em 2004, não há indícios de que essas empresas tenham iniciado operações no sentido de transferir sua estrutura de oferta de insumos para o Estado da Bahia. Por fim, estão as empresas do grupo 4 que, segundo o estudo, estariam dispostas, no curto prazo, a realizar investimentos de implantação de fornecedores locais para a fabricação de pequenos componentes metálicos, injetados e extrusados. Este grupo está formado, segundo o estudo, pela Autometal, Benteler, Lear e Thyssenkrupp. De fato, conforme o Quadro 6, estas empresas estão entre aquelas que possuem o maior número de empregados, entretanto, mesmo nesse caso, as firmas importam parte importante de seus componentes e insumos como pode ser visto no referido Quadro.” (CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 231-233, jul/dez, 2010)

em primeiro plano. Por isso, a definição do nível de produção, dos encadeamentos produtivos locais e do fluxo de comércio exterior é estabelecida a partir da estratégia global dessas empresas, cuja tendência aponta, do ponto de vista produtivo, para a desnacionalização do setor de autopeças, aumento de componentes importados, especialização e racionalização das plantas com eliminação da duplicidade da produção. A partir dessa lógica, a unidade da Ford de Camaçari apresenta grande parte dos insumos e componentes fabricados fora do sítio, o que até agora resultou em poucos estímulos para a economia como um todo, ficando os investimentos circunscritos ao setor de materiais de transportes.²²²

Segundo Daniela Franco Cerqueira, tais características das empresas do setor automobilístico já tinham sido objeto de vários estudos, que ressaltavam a pouca autonomia das filiais, especialmente as de países de terceiro mundo, na definição das estratégias, dos fornecedores *etc.*, tendo sido, porém, ignoradas pelo governo do Estado da Bahia.²²³

O *design* da política de incentivo fiscal, pois, deve ser adequado às especificidades do ramo da atividade econômica que se eleger e nele devem constar metas a cumprir – mesmo que em percentual mínimo, desde que consoante às possibilidades locais – relacionadas, por exemplo, à utilização mandatória de fornecedores locais de peças e acessórios, ao uso obrigatório de componentes e matérias-primas de origem local e à imprescindibilidade de internalização de sua produção.

A três, se conceder incentivos fiscais a grandes empresas é, de fato, a opção que melhor atende ao desenvolvimento socioeconômico daquele município. Sobre o assunto, Greg LeRoy e Maryann Feldman propõem duas alternativas: o investimento em pequenas e médias empresas que, apesar de serem, para os autores, a espinha dorsal de muitas comunidades locais, são frequentemente preteridas pelos programas de incentivos fiscais; e o direcionamento dos investimentos a empresas mais jovens e de tecnologia emergente. O governo do Estado, assim, indagaria: O que fazer para que essas empresas possam crescer? Será que elas sabem exportar? Será que necessitam de treinamentos customizados? *etc.* Segundo Greg LeRoy e Maryann Feldman, apesar de se tratar de estratégia a longo prazo, mostra-se indiscutivelmente mais segura e mais eficiente do que a concessão de incentivos fiscais a grandes empresas.²²⁴⁻²²⁵

²²² CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 238, jul/dez, 2010.

²²³ CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 238, jul/dez, 2010.

²²⁴ LEROY, Greg; FELDMAN, Maryann. Cities need to stop selling out to big tech companies. There's a better way. **The Guardian**. 3 jul. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2018/jul/03/cities-need-to-stop-selling-out-to-big-tech-companies-theres-a-better-way>. Acesso em: 14 ago. 2018.

²²⁵ Nas palavras dos autores: “Here are two proven alternative strategies. The first could be called “back to basics”. A regional government inventories existing small- and medium-sized firms, the backbone of many local communities.

Typically family-owned and located in micropolitan and rural areas, these firms are often neglected by

Nessa linha de entendimento, Timothy J. Bartik adverte sobre os motivos que devem (ou não) orientar o ente federativo na decisão acerca de conceder incentivos fiscais a grande ou a pequenas e médias empresas. Para ele, a entidade concedente deve decidir-se pelas empresas que impuserem os menores custos e produzirem os maiores benefícios – considerando-se como tais o pagamento dos melhores salários e a empregabilidade do maior número de residentes locais. O problema é que, frisa o autor, a pressão, não só política como da mídia, pela instalação de grandes empresas é digna de nota e a entidade concedente quase sempre a ela sucumbe.²²⁶⁻
227

A terceira recomendação, portanto, relaciona-se ao desenho de uma política de incentivo fiscal. Em síntese, deve ela consubstanciar, de maneira clara e objetiva: os ramos da atividade econômica que poderão ser contemplados com os incentivos fiscais, considerando-se o perfil dos municípios eleitos e o fator de atratividade das empresas do respectivo setor; e as metas a cumprir relativas, pelo menos, à utilização de fornecedores locais, ao uso de matérias-primas de origem local, à percentual de internalização de produção e ao quantitativo de empregos diretos a serem gerados.

Outro ponto a ser discutido e que tem sido, mais e mais, fator de dissensão entre os especialistas é a falta de transparência e consecutórios – afinal, o dever de transparência tem caráter instrumental; impõe-se a transparência para possibilitar a prestação de contas

policymakers and shortchanged by incentive programmes.

A regional government asks: which industry sectors are we already comparatively good at? Which of those sectors have the best futures? How can our public systems help those promising firms grow? Do they need export assistance? Customised training? Technology diffusion? More engineering-school graduates?

There are some simple fixes that could go a long way.

The second alternative takes this same approach and applies it to very young companies and to emerging technologies with more speculative prospects. This was North Carolina's successful strategy from the 1950s until the mid-1990s. Making no big bets on any one company, the state invested in all levels of education, created its community college system and upgraded the state universities. It also focused on highway upgrades and other infrastructure investments." (LEROY, Greg; FELDMAN, Maryann. Cities need to stop selling out to big tech companies. There's a better way. **The Guardian**. 3 jul. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2018/jul/03/cities-need-to-stop-selling-out-to-big-tech-companies-theres-a-better-way>. Acesso em: 14 ago. 2018)

²²⁶ BARTIK, Timothy J. The effects of state and local taxes on economic development: a review of recent research.

Economic development quarterly, vol. 6, n. 1, p. 103, fev. 1992.

²²⁷ É o que aduz o autor, *ad litteris*: "Targeting some firms for greater incentives than others may be rational. Such targeting should not, however, be based on political pressure or media attention. Targeting should be based on which firms are likely to provide greater social benefits at lower incentive costs. Reasonable targets include firms that provide greater social benefits because they pay higher wages, or are more likely to employ local residents.

Because large new branch plants attract media attention, there is political pressure to target incentives at these plants, and not smaller or existing firms. A more rational basis for targeting incentives is toward firms that provide greater social benefits at lower incentive costs. Firms that provide greater social benefits, and therefore might be targeted for greater incentives, include firms paying higher wages and firms that hire the local unemployed or disadvantaged." (BARTIK, Timothy J. The effects of state and local taxes on economic development: a review of recent research. **Economic development quarterly**, vol. 6, n. 1, p. 103, fev. 1992)

responsável (*accountability*), os controles institucional e social *etc.*, tudo em nome de políticas de incentivos fiscais eficazes.

Não é contemporânea, cabe ressaltar, a preocupação com a transparência e o acesso à informação. Já em 1766, a Suécia publicava o seu *Freedom of Press Act*, garantindo o acesso público a documentos elaborados por agências governamentais. Em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua primeira sessão, adotou a Resolução nº 59, que reconhecia a liberdade de informação como direito fundamental e “pedra de toque” de todas as demais liberdades. O direito à informação foi, então, sendo reiterado em outros documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), como a Declaração Universal dos Direitos Humanos²²⁸, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²²⁹, dentre outros. No Brasil, nada obstante o direito de acesso à informação ser direito fundamental insculpido já na Constituição de 1988, foram publicados várias leis e decretos que aludiam ao acesso à informação pública, datando-se a sua regulamentação de 2011, com a publicação da Lei nº 12.527.

A Lei de Acesso à Informação, como conhecida, com abrangência em todos os níveis da federação, órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo (incluindo os Tribunais de Contas), Judiciário e Ministério Público e, afora isso, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelece cinco diretrizes, quais sejam: a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público,

²²⁸ A Declaração Universal dos Direitos do Homem, consoante se infere do art. 19, a seguir transcrito, insere na liberdade de opinião e de expressão o direito ao recebimento de informação. “Article 19 Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”

²²⁹ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi assinada pelo governo brasileiro em dezembro de 2003 e promulgada pelo Decreto Federal nº 5.687/2006. Nela, a transparência foi reconhecida como importante instrumento no combate à corrupção, tendo os seus países-membros se comprometido a uma série de medidas, a fim de aumentar a transparência em sua administração pública e assegurar o acesso à informação à sociedade. Segue, a título de ilustração, o art. 10 da Convenção: “Article 10. Public reporting. Taking into account the need to combat corruption, each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration, including with regard to its organization, functioning and decision-making processes, where appropriate. Such measures may include, inter alia:

(a) Adopting procedures or regulations allowing members of the general public to obtain, where appropriate, information on the organization, functioning and decision-making processes of its public administration and, with due regard for the protection of privacy and personal data, on decisions and legal acts that concern members of the public;

(b) Simplifying administrative procedures, where appropriate, in order to facilitate public access to the competent decision-making authorities; and

(c) Publishing information, which may include periodic reports on the risks of corruption in its public administration.”

independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o desenvolvimento do controle social da administração pública, tudo consoante o art. 3º da Lei.

Minuciar o direito de acesso à informação no Brasil reflete ao que se propõe este tópico. É relevante ter em mente apenas que, apesar de a transparência e o acesso à informação terem evoluído ao longo dos anos, há muito o que ser aprimorado para que os dados públicos possam ser utilizados como ferramenta para o controle da eficácia das políticas públicas de incentivos fiscais. A cultura de transparência na Administração Pública ainda está a se desenvolver – quiçá não no ritmo ansiado.

Foi, ressaltado-se, o que se sucedeu com a autora desse trabalho que, ao solicitar à Agência do Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece) a indicação dos empreendimentos beneficiados pelo programa de incentivo ao desenvolvimento industrial (Provin) nos últimos dez anos, foi informada que a Comissão Setorial de Acesso à Informação da agência, a pretexto de “prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais”, classificou tais dados como reservados, com o prazo de restrição de cinco anos, consoante autorizam o art. 22, II e o art. 23, §1º, III, ambos da Lei nº 15.175/2012 do Estado do Ceará.

Atinente à classificação da informação em ultrassecreta, secreta e reservada, Denise Lucena Cavalcante alerta para o fato de que os recursos que o Estado se utiliza para prestar os serviços públicos essenciais provêm da sociedade, que teria direito a controlá-los – o que não seria viável sem o acesso à informação. A transparência na gestão pública existiria, para ela, em favor do próprio contribuinte. Vale registrar, a propósito, a sua lição:

Portanto, no âmbito específico do gasto público referente à gestão fazendária, poucas informações terão a chancela de informações restritas, muito menos de ultrassecretas ou secretas, considerando que a missão maior do Estado nesse caso é a prestação das atividades essenciais que são efetivadas com os valores arrecadados dos recursos da sociedade, que deve, em contrapartida, controlar diretamente a prestação de tais serviços. Daí a exata concepção de transparência da gestão pública, que deve ser realizada em prol dos próprios financiadores do Estado: os cidadãos-contribuintes.²³⁰

Não se olvide, ademais, que a Lei nº 12.527, de 2001, que regula o acesso à informação, insculpido no art. 5º, XXXIII e no art. 37, §3º, II, ambos da Constituição, elegeu a publicidade

²³⁰ CAVALCANTE, Denise Lucena. A atuação da Administração Fazendária após a Lei nº 12.527/2011: a questão do acesso às informações fiscais. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Transparência fiscal e desenvolvimento: Homenagem ao Professor Isaias Coelho**. São Paulo: FGV; Thompson Reuters, 2003, p. 126.

como regra geral e o sigilo como exceção (art. 3º, I da Lei nº 12.527/2011).

Não satisfeita e, a fim de obter um maior detalhamento sobre os incentivos fiscais, agora os concedidos às empresas instaladas na ZPE do Pecém, a mestranda realizou três pedidos de acesso à informação. O primeiro deles, de nº 5084867, para a própria Zona de Processamento de Exportação do Pecém (ZPE/CE), questionava: 1) Quando a Companhia Siderúrgica do Pecém se instalou na ZPE/CE; 2) Quais os incentivos fiscais a ela concedidos e quando se iniciaram; 3) Qual o valor, ainda que aproximado, que a empresa deixou de recolher ao Estado; 4) Até quando a empresa gozará dos incentivos; e 5) Quantos empregos foram gerados. A ZPE/CE informou que: 1) A Companhia Siderúrgica do Pecém se instalou em 2008 e iniciou as suas operações em 2016; 2) A ela foram concedidas isenções do ICMS incidente nos bens e mercadorias para utilização em processo de industrialização de produtos a serem exportados, na prestação de serviço de transporte intermunicipal e interestadual e no diferencial de alíquotas nas aquisições interestaduais de bens destinados ao ativo imobilizado. Teriam tido início com a publicação do Decreto nº 31.935/2016; 3) Quanto ao valor que deixou de ser recolhido aos cofres públicos do Estado, a ZPE/CE informou que realiza o controle de registro da carga, mas direcionou a solicitante à Sefaz/CE e à Receita Federal do Brasil para maiores informações; 4) A empresa gozará dos benefícios durante a validade do Decreto nº 31.935/2016; e 5) A Companhia Siderúrgica do Pecém gera em torno de 18.000 empregos, diretos e indiretos. O segundo, de nº 5090182, para a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz/CE), questionava quanto aproximadamente a Companhia Siderúrgica do Pecém deixou de recolher devido à isenção de ICMS concedida por estar instalada na ZPE/CE. A Sefaz/CE negou a informação, sob a alegação de: a) a informação solicitada sujeitar-se ao sigilo fiscal do art. 198 do Código Tributário Nacional; e b) não estar a Sefaz/CE obrigada, nem pela Lei de Responsabilidade Fiscal nem pela Lei Complementar nº 160/2017 a minudenciar os incentivos fiscais, obrigando-se, no máximo, a identificar os atos normativos relativos aos incentivos. O terceiro, de nº 13035.100479/2018-65, para a Receita Federal do Brasil, questionava: 1) quais os incentivos fiscais federais recebidos pela Companhia Siderúrgica do Pecém no período de 2016 a 2018; 2) Qual o valor, ainda que aproximado, que a empresa deixou de recolher à União Federal; e 3) Qual o período de concessão dos respectivos incentivos fiscais. A Receita Federal informou que, por não se enquadrar como Gasto Tributário (terminologia explicada no tópico 3.1), nada saberia informar.

No que tange especificamente ao sigilo fiscal, convém registrar o entendimento de Denise Lucena Cavalcante que, ao abordar a questão do acesso às informações fiscais pós-Lei nº 12.527/2011, argumenta pela flexibilização do sigilo fiscal como uma das principais questões

a serem revistas no âmbito da Administração Fazendária. Frisa a autora que, com o advento da Lei nº 12.527/2011, o sigilo fiscal, *ex vi* do art. 198 do CTN, deve ser relativizado, ressignificado caso a caso. Nesse prisma, esclarece Denise Lucena Cavalcante:

O sigilo fiscal assegura, ao cidadão-contribuinte e a determinadas empresas, que suas informações pessoais e econômicas serão protegidas pelo Fisco, ou seja, trata de um dever estatal de resguardá-las, contudo, de forma sensata e equilibrada, sem pretender aqui defender uma regra absoluta de sigilo fiscal que prejudique a própria sociedade.²³¹

Até mesmo os órgãos de controle externo, vocacionados à fiscalização das renúncias de receita por força do art. 70 da Constituição da República²³² e, ao menos no âmbito federal, do art. 1º, §1º da Lei nº 8.443/1992²³³, têm tido os seus pedidos de acesso à informação negados pela Administração Fiscal, em todos os níveis da federação, o que fragiliza, por demais, o subsídio aos achados de auditorias e, em consequência, o controle institucional. Paradigmático, nesse sentido, o Acórdão nº 1.270/2018, do Tribunal de Contas da União (TCU), que consolida fiscalização de orientação centralizada realizada com o objetivo de verificar a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas sociais e de desenvolvimento. Concluiu o Tribunal que a principal limitação inerente às auditorias realizadas foi a negativa da Receita Federal do Brasil em fornecer as informações que subsidiariam os achados de auditoria. E complementa, com acurácia, que a:

[...] observância do sigilo fiscal não pode impedir o controle e transparência dos gastos públicos, principalmente no que se refere à manutenção de políticas públicas financiadas por benefícios tributários, que muitas vezes escapam do controle dos próprios órgãos gestores por insuficiência de informações disponíveis.²³⁴

Logo, essa limitação prejudicaria, além do controle social e institucional, a governança das renúncias fiscais, pois obstaria a verificação do cumprimento dos condicionantes e contrapartidas impostos ao beneficiário pelos próprios órgãos gestores dos incentivos fiscais.

²³¹ CAVALCANTE, Denise Lucena. A atuação da Administração Fazendária após a Lei nº 12.527/2011: a questão do acesso às informações fiscais. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Transparência fiscal e desenvolvimento: Homenagem ao Professor Isaias Coelho**. São Paulo: FGV; Thompson Reuters, 2003, p. 127.

²³² “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

²³³ “Art. 1º [...]”

§1º No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.”

²³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC nº 015.940/2017-9**. Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Sessão de 06 jun. 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/benef%25C3%25ADcios%2520fiscais%2520e%2520controle%2520e%2520283%2520bilh%25C3%25B5es/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/24/false>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Além do mais, a insuficiência de dados acerca das políticas de incentivos fiscais – considerando-se a mera indicação dos atos normativos a eles relativos, como defendeu a Sefaz/CE, insuficiência –, específica, mas não exclusivamente, ao valor aproximado que a empresa deixou de recolher (abrangendo aspectos outros, como a geração de empregos diretos e a preocupação com a inclusão social e o meio ambiente, enfim, de seus produtos e externalidades positivas), contribui não apenas para a descrença da sociedade em geral na eficácia dessas políticas como torna mais difícil a demonstração, pelas próprias agências governamentais, da aptidão dos incentivos fiscais para reduzir o desequilíbrio socioeconômico regional. Essa é, porém, uma realidade que não se restringe ao Brasil. Nesse sentido, atente para o retrato que fez Michael Eickhoff:

This lack of accessible information has created a flurry of media requests and accusations of "corporate welfare" and "backroom deals" in the market. To further add fuel to the fire, many governments have failed to impose adequate reporting measures on companies who are enjoying these benefits and these have been widely publicized. The lack of reporting doesn't help government agencies in making the argument for the effectiveness of these programs because it precludes the general public from understanding which businesses are taking advantage of tax incentives, and it also inhibits government agencies from demonstrating the incentive effectiveness to the legislature and the general public.²³⁵

A União Europeia, a partir de 2016²³⁶, passou a impor a transparência aos auxílios concedidos pelo Estado a particulares, mediante a publicação – em sítio da internet²³⁷, inclusive –, da identificação dos beneficiários e pormenores dos auxílios recebidos que ultrapassassem o montante superior a €500,000. Além de *accountability* e políticas mais efetivas, a Comissão Europeia pretendeu, com o programa *State Aid Modernisation* (SAM), segundo o seu comunicado de imprensa, o monitoramento das práticas de ajuda estatal pelo mercado, empresas e Estados-membros, conforme cita-se, *ad litteris*:

Transparency is important because it promotes accountability and more effective policies. Competitors of aid recipients and other interested parties will be able to see which companies have received state aid, how much and for what purpose. Transparency will enable market monitoring and market discipline of state aid, thus contributing to a level playing field between companies and between Member States. Transparency will promote the good use of taxpayers' money.²³⁸

A quarta e última recomendação seria, à luz do exposto, o fortalecimento da

²³⁵ EICKHOFF, Michael. Credits & Incentives Update: Transparency & Accountability Related to State Tax Credit & Incentives Programs. **Journal of State Taxation**, [S.I.], v. 31, n. 9, p. 9-10, jul./ago. 2013.

²³⁶ O programa *State Aid Modernisation* (SAM), adotado em 2014, entrou em vigor em 1º de julho de 2016.

²³⁷ Colacione-se, a título de ilustração, o sítio: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home/>.

²³⁸ EUROPEAN COMMISSION. **Competition policy brief**: State aid transparency: Why? What? When? How? European Union: set. 2016.

transparência e do acesso à informação respeitante aos incentivos fiscais concedidos.

A ideia, portanto, não era analisar a (in)eficácia dos incentivos fiscais, mas, de forma despretensiosa e pragmática, discorrer sobre um possível desenho de uma política de incentivo fiscal voltada ao desenvolvimento regional, a partir de críticas a ele direcionadas por especialistas nacionais e internacionais, tudo com o intuito de se propor parâmetros e metas a serem preestabelecidos.

Feitas essas ressalvas, atente para o que, sumariamente embora, foi constatado:

A decisão do governo federal ou estadual acerca do Estado ou município, respectivamente, a ser favorecido com a política de incentivos fiscais deve levar em consideração os índices de desemprego, uma vez que a relação custo-benefício do incentivo fiscal é mais acertada em regiões de elevada taxa de desemprego.

A definição dos ramos da atividade econômica a serem incentivados pela concessão de incentivos fiscais não deve se dar de forma aleatória, mas a partir da análise das particularidades do Estado ou município e do entendimento de que os incentivos devem se afigurar imprescindíveis para a atração da respectiva indústria à região – ou seja, não deve contemplar agentes econômicos que realizariam os seus investimentos independentemente do incentivo.

Definido o ramo da atividade econômica a ser incentivado, deve-se atentar para o seu perfil, especificamente à sua capacidade de adensamento da cadeia produtiva local, de reestruturação do perfil produtivo e de potencial de geração de empregos à população local. Com base nessas informações, deve-se ajustar o *design* da respectiva política de incentivo fiscal, preestabelecendo, como metas a cumprir – mesmo que em percentual mínimo e desde que consideradas as capacidades do local – a utilização de fornecedores e matéria-prima de origem local, a internalização de sua produção e a geração de empregos aos residentes locais. Nada impede que a esse desenho sejam acrescentadas metas outras, como a sustentabilidade ambiental e a inclusão social, não se tratando, pois, de rol taxativo.

À União, ao Estado, ao Distrito-Federal e ao Município, em paralelo, caberá investir em infraestrutura física (especialmente de transporte e energia, saneamento e telecomunicações) e humana (abrangendo as áreas de educação superior e cursos técnicos e da saúde), para que, ao final do período concessivo dos incentivos, a localidade possua atratividade para outras empresas, não sendo os incentivos fiscais, por si só, bastantes.

À essas recomendações devem ser, ainda, acrescentados estudos quanto à constitucionalidade formal da política de incentivos fiscais e a sua adequação ao Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A todo esse processo, deve ser dada a transparência devida – por que não progredir rumo

ao modelo de transparência da União Europeia? – e devem ser incentivados a participação da sociedade e os controles social e institucional.

Devem, ainda, os seus resultados ser publicizados e os órgãos gestores e de controle, interno e externo, devem periodicamente avaliar e monitorar essas políticas de incentivos fiscais, especialmente no que atine ao cumprimento das metas preestabelecidas.

4 A GOVERNANÇA CORPORATIVA, A GESTÃO PÚBLICA E A EFICIÊNCIA

No tópico anterior, abordou-se o incentivo fiscal sob o enfoque da eficácia. Perfilhou-se o entendimento de que, para realizar o art. 151, I da Constituição da República, o incentivo fiscal deve ter, ao menos, aptidão para atingir a finalidade para a qual se propôs e não somente ter sido destinado a ela. Deve, por conseguinte, repercutir de forma positiva no desenvolvimento socioeconômico regional, jamais revertendo-se em pioria do contexto social e econômico da região. Ou melhor: deve o incentivo fiscal, pois, ser eficaz. E a conclusão não poderia ter sido outra. A disciplina jurídica tem dialogado cada vez mais com outros ramos do Direito e do saber²³⁹ e a gestão pública tem rumado nos últimos anos para uma gestão eficiente, íntegra, transparente e responsável.

Considerando eficácia e eficiência como conceitos distintos e tendo em conta que o art. 37 da Constituição da República, com a redação que lhe foi conferido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, consagrou a eficiência como princípio constitucional da administração pública, fortificando²⁴⁰ o comprometimento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário com a eficiência de seus atos, determinando, inclusive, que mantenham sistema de controle interno para avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, *ex vi* do art. 74, II da Constituição, bem como pela exposição de motivos feita no tópico precedente, é que se sustém ser imprescindível a busca por incentivos fiscais eficazes e eficientes.

E por ser imprescindível a eficiência, além da eficácia, dos incentivos fiscais, é que se propõe a adequação do modelo de governança corporativa à gestão pública, especificamente à gestão das políticas de incentivos fiscais. A implementação de boas práticas de governança à concessão, à avaliação e ao monitoramento das políticas de incentivos irá certamente resultar

²³⁹ Como referido no tópico 3.1.

²⁴⁰ É de ressaltar que, em momento anterior à EC nº 19/1998, a eficiência já era contemplada no ordenamento jurídico brasileiro. Nessa senda, atente para o que dispõe Dinorá Adelaide Musetti Grotti, *in litteris*: “A eficiência já se achava consagrada entre nós, antes da EC 19/1998, em uma série de diplomas legais. Decisões do Superior Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça fizeram referências ao princípio da eficiência antes mesmo da EC 19/1998. Da mesma forma, havia menção ao princípio da eficiência na doutrina jurídica brasileira. Assim, Hely Lopes Meirelles já apontava entre os “poderes e deveres do administrador público” o chamado “dever de eficiência”, o qual chegou a denominar “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. [...] A própria redação da Lei Fundamental de 1988 contemplava, de forma expressa, a exigência de eficiência na Administração Pública em diferentes disposições”. (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Eficiência administrativa: alargamento da discricionariedade acompanhado do aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e responsabilização dos agentes públicos – um paradigma possível?* In: MELLO, Censo Antônio Bandeira de (Coord). **Direito Administrativo e Liberdade**: estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 273-309).

em incentivos mais eficazes e eficientes, além de transparentes, e em uma prestação de contas mais responsável. É o que se verá neste capítulo.

4.1 A busca por incentivos fiscais eficazes e eficientes

Entende-se por incentivo fiscal eficiente o tratamento tributário diferenciado o qual o ente federado, ao concedê-lo, faz uso dos melhores instrumentos de gestão pública²⁴¹, otimizando os recursos de que dispõe e tendo em conta os seus impactos no desenvolvimento socioeconômico da região, sem que se olvide os seus objetivos redistributivos, além de regulamentares.

A relação eficácia-eficiência, note-se, vem sendo discutida em vários ramos da ciência. O que significa, para os fins deste trabalho, afirmar que se dá a busca por incentivos fiscais eficazes e eficientes?

“A eficiência refere-se aos meios, enquanto a eficácia está relacionada com os resultados”²⁴² – bem sumaria Antônio Carlos Cintra do Amaral, socorrendo-se da ciência da Administração para diferenciar eficácia e eficiência²⁴³. Perfilha-se o entendimento de que a eficiência jurídica, no entretanto, destoaria um tanto da eficiência na ciência da Administração por ter em conta os resultados também na eficiência, atenuando o limiar entre eficácia e eficiência. Irene Patrícia Nohara tem entendimento nessa linha, aduzindo que “a ideia de eficiência administrativa não deve se pautar apenas no aproveitamento de meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos; deve também abranger a relação dos meios utilizados e dos resultados obtidos em face das necessidades públicas existentes.”²⁴⁴

Para os que reputam inconciliáveis a eficiência econômica e a justiça, alegando resumir-se aquela a uma maximização do resultado do processo econômico ou, ainda, a menor relação

²⁴¹ A exemplo da governança pública, que será melhor discutida no último capítulo.

²⁴² AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência do direito administrativo. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 5, p. 1-6, mar/mai, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=97>. Acesso em: 12 jan. 2019.

²⁴³ Consoante explicita Idalberto Chiavenato: “Eficácia é a medida do alcance de resultados, enquanto eficiência é a medida da utilização dos recursos nesse processo. Em termos econômicos, a eficácia da empresa refere-se a sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por suprimento de produtos (bens ou serviços), quanto a eficiência é uma relação técnica entre entradas e saídas. Assim, a eficiência é uma relação entre custos e benefícios, ou seja, uma relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido: é a razão entre esforço e resultado, entre despesa e receita, entre custo e benefício resultante. Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz, muito embora a eficácia fosse bem melhor quando acompanhada da eficiência. Pode também não ser eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz, ao qual se poderia dar o nome de excelência.” (CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: edição compacta. 4 ed. São Paulo: Manole, 2014, p. 136)

²⁴⁴ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 90.

custo/benefício possível²⁴⁵, não levando em consideração o papel redistributivo do Direito e o seu dever de equidade, a noção de eficiência adotada neste trabalho também não se coaduna com a eficiência econômica. Sucede que essa visão de eficiência econômica tem sido duramente criticada. Para Rachel Sztajn, a eficiência econômica incomoda e o formalismo jurídico prevalece entre os seus críticos²⁴⁶, mormente entre os que consideram o Direito como um sistema fechado, endógeno. “Não há razão para que a eficiência econômica não seja contemplada e implantada nos ordenamentos do sistema romano-germânico-canônico, os ditos de direito positivo, ou incorporada aos princípios gerais de Direito”²⁴⁷ – argumenta a autora. Os recursos são escassos; as demandas, ilimitadas, razão pela qual a eficiência econômica, aqui entendida como o uso eficiente dos recursos, reduzindo os desperdícios, interessaria a todos os ramos da ciência, o Direito inclusivamente. Nesse sentido, instrui Rachel Sztajn:

Dizem os economistas que as demandas são ilimitadas, mas os meios (recursos) para atender a elas são finitos, escassos. Em face disso (impossibilidade de atender a todas as demandas), é preciso alocar os bens de forma racional, maximizando o resultado do uso, reduzindo perdas ou desperdícios. Considerando os bens (ou os meios) escassos, perseguir o uso eficiente interessa a todos, também ao Direito.²⁴⁸

Eis a contribuição da eficiência econômica para as normas jurídicas. Se é verdade que os modelos econômicos podem contribuir para a avaliação do impacto das normas que regem as relações humanas e das instituições jurídicas na sociedade, por que não deles fazer uso?

Em que consiste, pois, a eficiência econômica? Consoante George Joseph Stigler, eficiência máxima é atingir uma meta da melhor maneira possível. Para ele, a eficiência contém dois valores: o da meta e o do meio para se atingir a meta (*input*). A eficiência máxima consiste em atingir o maior valor da meta (*output*) a partir de um dado valor de *inputs*.²⁴⁹

²⁴⁵ É como pensa Paulo Modesto. Para ele, o princípio da eficiência “não deve ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos, vale dizer, a uma relação quantitativa entre o uso dos meios e o atingimento dos fins estabelecidos, consoante o emprego tradicional das ciências econômicas”. (MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, n. 7, p. 43, 2002. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/767/574>. Acesso em: 12 jan. 2019).

²⁴⁶ Segundo a autora, *ipsis litteris*: “Críticos da eficiência econômica dizem que a distribuição de bens e rendas acentua a desigualdade social e que substituir as obrigações no seu conteúdo ético pelo cálculo de utilidade do homem econômico discrimina os pobres, dificulta atingir as metas de equidade e justiça social - e, portanto, cabe ao Estado, desenhar políticas que reequilibrem a distribuição da riqueza. E concluem que a pretensão de dar algum tratamento econômico às normas jurídicas é inaceitável, dado o fato de que eficiência não se coaduna com redistribuição legal. A eficiência econômica incomoda, e o formalismo jurídico prevalece.” (SZTAJN, Rachel. Direito e Economia. **Revista de Direito Mercantil**, São Paulo, n. 144, p. 233, out/dez 2006)

²⁴⁷ SZTAJN, Rachel. Direito e Economia. **Revista de Direito Mercantil**, São Paulo, n. 144, p. 233, out/dez 2006.

²⁴⁸ SZTAJN, Rachel. Direito e Economia. **Revista de Direito Mercantil**, São Paulo, n. 144, p. 232, out/dez 2006.

²⁴⁹ Nas palavras de George Joseph Stigler: “We, or at least I, mean by maximum efficiency that a given goal is achieved as best as one knows how. The concept of efficiency contains two values: a valuable goal and valuable

Tornando ao papel do Estado no desenvolvimento social, além de econômico, como fica o agir eficiente na administração pública? Logicamente que as razões da eficiência econômica nas empresas não coincidem com as no Estado. Por isso, George Joseph Stigler propõe uma definição alternativa para a avaliação de políticas públicas, uma que assente as suas metas nos objetivos que a sociedade e os seus governantes elegeram.²⁵⁰ Ilustra o autor com um exemplo deveras elucidativo, conforme cita-se:

Consider the following example. The United States wastes (in ordinary language) perhaps \$3 billion per year producing sugar and sugar substitutes at a price two to three times the cost of importing the sugar. Yet that is the tested way in which the domestic sugar-beet, cane, and high-fructose-corn producers can increase their incomes by perhaps a quarter of the \$3 billion—the other three quarters being deadweight loss. The deadweight loss is the margin by which the domestic costs of sugar production exceed import prices. Lacking a cheaper way of achieving this domestic subsidy, our sugar program is efficient. This program is more than fifty years old—it has met the test of time.

The Posnerian theory would say that the sugar program is grotesquely inefficient because it fails to maximize national income. Maximum national income, however, is not the only goal of our nation, as judged by the policies adopted by our government—and government's goals as revealed by actual practice are more authoritative than those pronounced by professors of law or economics.²⁵¹

Vê-se, logo, que a eficiência econômica, nos moldes expostos, aproxima-se da eficiência dita jurídica ou, para alguns, administrativa – eficiência à qual se sustém buscar nos incentivos fiscais. Ela considera, no contexto do agir eficiente, a relação entre os resultados obtidos e as necessidades públicas. É, em outros termos e como ensina Juarez Freitas, a busca por eficiência subordinada à eficácia. E arremata: “em matéria de Direito Administrativo e de Políticas Públicas o que o Brasil precisa é de eficácia e de subordinação da eficiência à eficácia”²⁵².

Nessa perspectiva, Paulo Modesto sustém a pluridimensionalidade da eficiência jurídica, pressupondo o agir eficiente duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis: a da racionalidade e otimização dos meios; e a da satisfatoriedade dos

means (inputs) with which to achieve that goal. Maximum efficiency consists of achieving a maximum value of output from a given value of inputs.” (STIGLER, George Joseph. *Law or Economics?* **The Journal of Law & Economics**, Chicago, v. 35, n. 2, p. 458, out. 1992).

²⁵⁰ Nessa senda, afirma o autor: “That definition, however, accepts private market judgments on the values of goods and services, and, in policy analysis, one may legitimately employ an alternative definition of efficiency that rests on the goals adopted by the society through its government.” (STIGLER, George Joseph. *Law or Economics?* **The Journal of Law & Economics**, Chicago, v. 35, n. 2, p. 458-459, out. 1992.)

²⁵¹ STIGLER, George Joseph. *Law or Economics?* **The Journal of Law & Economics**, Chicago, v. 35, n. 2, p. 459, out. 1992.

²⁵² FREITAS, Juarez. *Direito à boa Administração e gestão pública eficaz*. In: NOHARA, Irene Patrícia (Coord.) **Gestão Pública dos Entes Federativos: Desafios Jurídicos de Inovação e Desenvolvimento**, São Paulo: Clássica, 2013, p. 176.

resultados.²⁵³ Acerca da relação eficácia-eficiência jurídicas, ainda, e indo além, Paulo Modesto repara uma precedência da eficácia em face da eficiência, como esta pressupusesse aquela:

Penso que, no sistema jurídico brasileiro, em face das normas referidas, o princípio da eficiência diz mais do que a simples exigência de economicidade ou mesmo de eficácia no comportamento administrativo. Entendo eficácia como a aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outro, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um *præ* da eficiência.²⁵⁴

O agir eficiente na administração pública, destarte, tem concepção própria – isso não quer dizer que a Administração Pública não deva ser eficiente; deve, apenas, sujeitar-se a padrões de eficiência distintos, segundo elucida Paulo Modesto, conforme cita-se, *ipsis litteris*:

É equivocado pensar que apenas o direito privado e os entes privados possam assegurar e impor padrões de eficiência nos serviços oferecidos ao cidadão e que a exigência de atuação eficiente não tenha sentido jurídico. No direito público, muda a natureza dos resultados pretendidos e a forma de realização da atividade, mas a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação administrativa.²⁵⁵

Vale dizer que, por serem os fins visados pelos setores público e privado por vezes diferentes, é mister que se adéque a eficiência exigida no setor privado com aquela necessária ao setor público. Nesse prisma, complementa, com propriedade e rigor, Irene Patrícia Nohara:

Ocorre que a eficiência presente na administração privada não pode ser transplantada simplesmente para a administração pública, pois enquanto aquela objetiva lucro e, para tanto, as empresas devem se esmerar na permanente tarefa de adequação às exigências cambiantes do mercado, esta se preocupa, no mais das vezes, com a consecução dos interesses públicos e também com a permanente prestação de serviços públicos. No âmbito privado, as empresas devem ser sensíveis às modificações do mercado; já os órgãos que prestam serviços públicos demandam uma certa padronização para o alcance de progressiva universalização, impessoalidade e, acima de tudo, continuidade na satisfação de necessidades coletivas. Ademais, vários órgãos que prestam serviços públicos são “deficitários por natureza”, como, por exemplo, os estabelecimentos públicos que se ocupam de serviços de saúde e educação, uma vez que tais atividades são prestadas de forma gratuita, isto é, sem a contrapartida remuneratória, até porque são sustentados pelo patrimônio público.²⁵⁶

²⁵³ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, n. 7, p. 43-44, 2002. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/767/574>. Acesso em: 12 jan. 2019.

²⁵⁴ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, n. 7, p. 43, 2002. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/767/574>. Acesso em: 12 jan. 2019.

²⁵⁵ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, n. 7, p. 46, 2002.

²⁵⁶ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 92.

Decerto a eficiência sob o enfoque dos incentivos fiscais requer, outrossim, ajustes. Como cediço, os incentivos fiscais visam ao equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico das diferentes regiões do país, e não ao lucro. A ideia é que a empresa, instalando-se em localidade menos favorecida (leia-se: com infraestrutura, mão de obra, tecnologia *etc.* aquém do ideal) e em contrapartida aos incentivos fiscais concedidos, colabore gerando empregos – com inclusão social, capacitando a mão de obra local, utilizando fornecedores também locais, desenvolvendo, até mesmo como consequência natural, o mercado consumidor da região. O ente federado, então, poderia investir em aspectos outros, como a infraestrutura local, para que, ao final do período concessivo dos incentivos, a localidade possuía atratividade para outras empresas. Não há cogitar, frise-se, de lucro; a melhoria, porém, deve ser indiscutível e significativa. Sucede que a resistência do Fisco em minuciar os incentivos fiscais concedidos e sua – quiçá resultante – parca avaliação e controle (assuntos que serão abordados oportunamente), usuais na contemporaneidade, acabam por dificultar, e às vezes até impossibilitar, esse exame. Releva-se, à vista disso, a análise da eficiência dos incentivos fiscais no contexto atual. Na atualidade, a gestão pública pode contribuir com o Direito, particularmente com a eficiência dos incentivos fiscais, objeto deste trabalho, via transplantação, procedidos aos devidos ajustes, de instrumentos de gestão pública, assessorando os entes federados não somente a obter os resultados pretendidos como também a obtê-los da melhor forma possível. Ter-se-ia, pois, um incentivo fiscal eficaz e eficiente.

4.2 Evolução, conceitos e principiologia da governança corporativa

As corporations grew in size and age, their ownership became increasingly fractionated and markets developed to assure almost total immediate liquidity. This increased their strength and scope, but it reduced their accountability. In the early days, when the directors sat around a real board, they represented the shareholders because they were the shareholders. As corporations grew in size and complexity, the law tried to develop a standard of performance for directors that would encourage the same sense of duty and care that they would naturally use when they were representing themselves.²⁵⁷

Ao longo do século XX, a economia dos países e a ambiência das empresas passaram por profundas transformações que são tidas pela literatura econômica como primordiais para o surgimento da governança corporativa.

A dispersão do capital de controle, decorrente da constituição de grandes empresas na forma de sociedades anônimas, da expansão do mercado de capitais e do número de

257 MONKS, Robert A. G; MINOW, Nell. **Corporate Governance**. 3 ed. Blackwell Publishing, 2004, p. 13.

investidores, dos numerosos processos de fusões e aquisições e das sucessões dos proprietários fundadores, e a liquidez das ações, que tornam possível reiteradas e velozes alterações na titularidade da propriedade das empresas, deram causa a um movimento de despersonalização da propriedade das companhias. Para a ele se opor foi que surgiu a governança corporativa²⁵⁸. Nele os acionistas tornaram-se proprietários ausentes e passivos, “não interessados diretamente nas atividades operacionais da empresa, mas, principalmente, preocupados com diversificar e gerenciar o risco de seus investimentos”²⁵⁹ – explanam Valmor Slomski, Gilmar Ribeiro de Mello, Francisco Tavares Filho e Fabrício de Queiroz Macêdo.

Surge, pois - e por isso se discute a separação entre propriedade e gestão, a figura do gestor executivo, *i.e.*, do gestor não-proprietário que irá agir e decidir em nome do acionista. Forma-se, em outros termos, a relação de agência ou, como também é conhecida, a relação agente-principal, em que o principal (acionista) contrata um agente (executivo) para agir em seu nome, dando-lhe poder de decisão. Tem a relação de agência, no entanto, problemas, afinal, como sublinha Marcos Larrate, “se ambas as partes buscam maximizar suas próprias utilidades, existem boas razões para se acreditar que o agente não agirá sempre de acordo com os melhores interesses do principal.”²⁶⁰. Assim, muito embora não se questione a competência gerencial dos agentes executivos, por vezes os seus objetivos não se coadunam com os dos agentes principais e, como consequência, de quando em vez as decisões dos administradores não visam à maximização do valor das ações, mas a beneficiar a empresa ou a interesses pessoais (de autopreservação, *e.g.*). É o que ocorre, *exempli gratia*, quando o gestor contratado para a direção executiva da companhia faz investimentos não lucrativos que acabam por evitar a distribuição dos dividendos aos acionistas ou, ainda, quando concede a ele mesmo benefícios exagerados, empréstimos *etc.* Os problemas decorrentes dessa relação, os intitulados conflitos de agência²⁶¹, são questões-chave na governança corporativa. Não são, é mister que se diga, as únicas.

258 ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. .

259 SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

260 LARRATE, Marco. *Governança corporativa e remuneração dos gestores*. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 18.

261 Não é demais observar que nas empresas brasileiras os conflitos de agência se dão entre os acionistas controladores e minoritários, e não entre gestores e acionistas, como realça Alexandre Di Miceli Silveira: “A alta concentração da propriedade (posse de ações) e do controle (tomada de decisão) das companhias, aliada à baixa proteção legal dos acionistas, faz com que o principal conflito de agência no país se dê entre acionistas controladores e minoritários, e não entre acionistas e gestores, como nos países anglo-saxões com estrutura de propriedade pulverizada.” (SILVEIRA, Alexandre Di Miceli. **Governança Corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo *apud* SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança Corporativa e Governança na Gestão*

Ao longo dos anos, a literatura econômica apontou razões outras, externas (como, por exemplo, a desfronterização de mercados e a constituição de blocos econômicos, a ascensão de novos *players* globais ou os escândalos de fraudes nas grandes corporações²⁶²) e internas (a exemplo do aumento de privatizações, fusões e cisões de empresas e as reorganizações estratégicas, com a profissionalização da gestão), que se somaram aos conflitos de agência para tornar mais cônica a sociedade acerca da indispensabilidade da governança corporativa²⁶³.

Além do mais, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi crucial para o fortalecimento da governança corporativa em nível mundial. Em 1999, a organização internacional publicou o documento *OECD Principles of Corporate Governance*, primeira iniciativa intergovernamental de desenvolver elementos básicos de uma boa governança, que serviu de *benchmarking* para os governos avaliarem e melhorarem suas leis e regulamentos. Ademais, o que se entende por e o que se tenciona com a boa governança foram ampliados pela OCDE, que difundiu a governança corporativa como um mecanismo para se alcançar a segurança e a estabilidade dos mercados e propulsionar o desenvolvimento econômico dos países e não tão-somente tema de interesse dos *shareholders*, voltado para os seus direitos e a maximização do seu retorno²⁶⁴. E complementam José Paschoal Rossetti e Adriana Andrade, *ad litteris*:

OCDE ampliou o espectro da boa governança, evidenciando suas fortes ligações com o processo de desenvolvimento econômico das nações. Ao justificar o envolvimento da instituição com a proposição de princípios de boa governança, a OCDE evidenciou que a adoção, pelas corporações, de práticas de gestão confiáveis atrai investidores para o mercado de capitais, reduz custos de captação de recursos e alavanca o desenvolvimento da economia.²⁶⁵

Pois bem. Ultrapassadas as questões econômicas iniciais, imprescindíveis para o entendimento do contexto que propiciou o surgimento da governança corporativa, cabe conceituá-la.

Pública. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 34)

262 “The importance of corporate governance became dramatically clear in 2002 as a series of corporate meltdowns, frauds, and other catastrophes led to the destruction of billions of dollars of shareholder wealth, the loss of thousands of jobs, the criminal investigation of dozens of executives, and record-breaking bankruptcy filings. Seven of the 12 largest bankruptcies in American history were filed in 2002 alone. The names Enron, Tyco, Adelphia, WorldCom, and Global Crossing have eclipsed past great scandals like National Student Marketing, Equity Funding, and ZZZZ Best.” (MONKS, Robert A. G; MINOW, Nell. **Corporate Governance**. 3 ed. Blackwell Publishing, 2004, p. 1)

263 ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 94-99.

264 ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 176.

265 ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 158.

Governança corporativa é um sistema de regras, princípios e valores, um *framework* com o objetivo de implantar, com metodização, as melhores práticas gerenciais, agregando valor econômico e longevidade às companhias. Nessa linha de entendimento, define o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.²⁶⁶

Já para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), governança corporativa é:

[...] o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade [sic] de tratamento dos acionistas e prestação de contas.²⁶⁷

No seio da governança corporativa, quatro princípios ganham destaque: transparência (ou *disclosure*), equidade (senso de justiça ou *fairness*), prestação de contas com responsabilidade (ou *accountability*) e responsabilidade corporativa/social e ambiental.

Por transparência entende-se a divulgação, clara e acessível, às partes interessadas (*stakeholders*) de todas as informações que sejam de seu interesse, não somente as que, por disposição legal ou regulamentar, devem ser divulgadas. A este respeito, clarifica Marco Larrate:

Toda informação que possa influenciar decisões de investimentos deve ser divulgada imediata e simultaneamente a todos os interessados. Ou seja, os responsáveis pela divulgação devem disponibilizar todas as informações que possam ser do interesse das partes relacionadas à empresa e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos, assegurando-se de que essa comunicação seja feita com clareza; para isso é fundamental que prevaleça a essência sobre a forma.²⁶⁸

266 Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5 ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2018.

267 CVM. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. 2002. Acesso em: 12 dez. 2018. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>.

268 LARRATE, Marco. **Governança corporativa e remuneração dos gestores**. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 30.

Já a equidade, nos dizeres de Edson Cordeiro da Silva, “caracteriza-se pelo tratamento justo e igualitário de todos os grupos minoritários, sejam do capital ou das demais partes relacionadas (*stakeholders*)”²⁶⁹.

A prestação de contas com responsabilidade, a seu turno, recomenda que “os agentes da governança devem prestar contas de sua atuação a quem os elegeu e responder integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos.” – bem dilucida o retrocitado autor.

Pela responsabilidade corporativa/ social e ambiental, “conselheiros e executivos devem zelar pela perenidade das organizações (visão de longo prazo, sustentabilidade) e, portanto, incorporar considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.” – arremata Edson Cordeiro da Silva.

Tais princípios irão permear o relacionamento entre as partes relacionadas e as políticas e padrões das corporações, resultando em empresas mais rentáveis, longevas e sustentáveis, contribuindo para um ambiente de negócios mais íntegro e confiável e, conseqüentemente, dinâmico e competitivo. Acerca da importância da governança corporativa, ressalte-se os ensinamentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, no *OECD Corporate Governance Factbook*:

Good corporate governance is not an end in itself. Instead, it is a means to create an environment of market confidence and business integrity that supports capital market development and corporate access to equity capital for long-term productive investments. The quality of a country’s corporate governance framework is therefore of decisive importance for the dynamics and the competitiveness of its business sector.²⁷⁰

No decorrer dos últimos anos, vem-se discutindo no mundo todo a oportunidade de se adequar o modelo de governança corporativa à gestão pública e a conclusão a que se parece ter chegado, a nível de Brasil inclusive, é a de que a gestão pública tem muito a se beneficiar com a implementação de mecanismos de governança, até mesmo porque os acontecimentos que suscitaram a governança corporativa (a exemplo dos conflitos de agência e da dispersão do controle), respeitadas as particularidades do setor público, nele estão presentes.

A dispersão do capital de controle, *e.g.*, no âmbito da gestão estatal, dá lugar à dispersão do contribuinte. Afinal, cabe ao contribuinte prover o Estado e controlar a administração do patrimônio público, via controle social, sendo a sua dispersão uma realidade por vários motivos

269 SILVA, Edson Cordeiro da. **Governança Corporativa nas Empresas**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016, p. 96.

270 OECD. **OECD Corporate Governance Factbook**. 2017. Acesso em: 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Factbook.pdf>.

(o gigantismo do Estado e a complexidade da legislação financeira; a parca percepção da sociedade e dos próprios gestores públicos de que o erário pertence à sociedade e de que a prestação de contas a ela é um dever do gestor; o pouco uso, pela sociedade como um todo, das ferramentas de controle social; os resquícios de uma cultura de irresponsabilidade e de impunidade dos gestores na aplicação indevida dos recursos públicos, ocasionando o sentimento de conformação de uns no que tange às pequenas corrupções e ao patrimonialismo e clientelismo na administração pública, dentre outros).

Já os conflitos de agência no processo de governança do Estado dão-se entre gestor público (agente) e contribuinte (principal) e ocorrem em virtude aos chamados interesses imperfeitamente simétricos que permeiam a relação agente-principal na administração pública. Emblemático o cenário do gestor que aumenta a carga tributária de uma entidade federativa com o propósito de aplicar tais recursos na melhoria da prestação de serviços públicos e/ou na remuneração dos seus servidores. Conquanto os contribuintes queiram serviços públicos de qualidade e produtividade, o aumento da carga tributária não lhes é benquisto, razão pela qual se verifica, *in casu*, o conflito de agência. Sobre os interesses imperfeitamente simétricos de contribuintes e gestores do Estado, confira-se a lição de José Paschoal Rossetti e Adriana Andrade:

Os interesses dos contribuintes estão, em princípio, focados na recepção de serviços de excelência, proporcionados por servidores comprometidos com qualidade e produtividade. E vão além: há evidentes razões que os levam a preferir a execução de orçamentos que maximizem a relação entre dispêndios de investimento e de custeio, bem como a imposição de limites para a carga tributária. Mais ainda: a preferirem rigorosa conciliação entre a carga tributária definida e os benefícios sociais por ela proporcionados. Obviamente, a satisfação desses interesses pressupõe eficácia no emprego de recursos, gestão eficiente e baixos custos de transação. Implica também corrupção zero e prestação responsável de contas.

A realidade, porém, pode estar bem distante desses interesses, dada assimetria entre eles e os dos gestores públicos. Estes estão interessados na elevação de seus próprios benefícios, o que implica pressões por aumento nos dispêndios de custeio, comprimindo a poupança do governo e, conseqüentemente, os orçamentos de investimento. Somam-se a estas pressões os vícios inerentes ao jogo político-partidário, tornando a alocação de recursos muito mais sujeita a atendimento clientelista do que a decisões orientadas por planos estrategicamente consistentes.²⁷¹

Luiz Eduardo Furlan, a seu turno, propõe o emprego de práticas de governança ao setor público a partir do reconhecimento de que os setores público e privado têm pontos de

271 ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 570-571.

convergência e objetivos em comum, o que justificaria a transposição de princípios e metodologias. Com propriedade e rigor, acentua que:

As práticas de governança são essencialmente diferentes no Estado e nas empresas. No entanto, seria um equívoco afirmar que as práticas de governança do setor público e do setor privado estão confinadas em universos paralelos. Em reação ao crescente fortalecimento da cidadania, ao aprimoramento das legislações e aos mecanismos de controle da sociedade, esses dois mundos, que nunca formaram um todo homogêneo, estão ampliando pontos de convergência. Ambos se encontram cada vez mais próximos nos objetivos comuns de busca de transparência, nas relações com a sociedade e na ampliação dos limites da eficiência operacional. Três linhas interligadas norteiam essa nova identidade de propósitos: a busca de capitais para investimentos, a sustentabilidade e a garantia da saúde econômica do conjunto da nação.²⁷²

Mas o que é governança pública? Para Poole Dorset e Davies Baker, é “o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar, ou seja, é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento.”²⁷³

Não é demais observar que, apesar de ajustes como os referentes às partes interessadas (gestores públicos, contribuintes e demais cidadãos) e objetivos institucionais (desenvolvimento econômico e social sustentável) serem fundamentais, a governança pública subsiste o modo pelo qual as instituições serão governadas, controladas e monitoradas, um *framework* de regras, princípios e valores que consubstanciam as melhores práticas de gestão eficiente, íntegra, transparente e responsável.

Seguindo o raciocínio, Valmor Slomski *et al.* desenvolvem o papel da governança na gestão pública, conforme cita-se, *litteratim*:

O papel da governança na gestão pública é de oferecer um conjunto de princípios e elementos comuns, adaptado à realidade de cada país, que considere aspectos relacionados a liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência, com o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade.²⁷⁴

Resta ainda a questão de se saber de que modo implementar a governança pública. Nessa parte, a *International Federation of Accountants* (IFAC) e o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) publicaram o *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. Com o fito de incentivar uma melhor prestação de serviços públicos, o

272 FURLAN, Luiz Fernando. **Uma década de governança**: história do IBGC, marcos da governança e lições da experiência. São Paulo: Saint Paul Editora: Saraiva, 2006, p. 179.

273 DORSET, Poole; BAKER, Davies, 1979 *apud* SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 123.

274 SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 129.

documento contém princípios de governança e um guia de como implementá-los, servindo de referência de boas práticas de governança na gestão pública no mundo todo.

Consoante o referido documento, a governança compreende as estruturas e os processos (de ordem política, social, ambiental, legal e administrativa) estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

O *International Framework: Good Governance in the Public Sector* destaca, ainda, que, na busca pelo alcance dos resultados pretendidos, a instituição pública deve agir a todo o momento em conformidade com o interesse público, o que, para o IFAC- CIPFA, significa comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com valores éticos e respeitando as leis e garantir abertura e participação efetiva das partes interessadas.²⁷⁵

Além disso, a instituição pública deve: a) definir os resultados, em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis; b) determinar as intervenções necessárias para aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos; c) desenvolver a capacidade da entidade e o potencial dos líderes e indivíduos que a compõem; d) gerenciar os riscos e desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas; e) implantar boas práticas de transparência, reporte e auditoria para entregar uma prestação de contas efetiva.

Não seria pertinente o aprofundamento de tais recomendações neste artigo. Relevante ter em mente, por ora, que a implementação de práticas de governança como essas na gestão pública, além de ser exequível, irá levar à eficiência, integridade, transparência e *accountability* da gestão, contribuindo para uma prestação de serviços públicos de maior qualidade com o menor custo benefício, agregando valor, credibilidade e longevidade à instituição pública.

4.3 A governança na gestão dos incentivos fiscais

Sob a ótica de concessão de incentivos fiscais, várias são as boas práticas de governança suscetíveis de serem implementadas.

Conceder, ou não, um incentivo fiscal, como toda e qualquer decisão, pode conferir uma certa discricionariedade ao gestor, especialmente se a ela for atribuído caráter subjetivo, o que, de *per se*, pode tornar desiguais contribuintes injusta ou desmotivadamente. Além do mais, considerando que, segundo apontam especialistas²⁷⁶, há ainda na administração pública

275 International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. IFAC, CIPFA: 2014, p. 10. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

276 Nesse sentido, atente-se ao que preleciona Irene Patrícia Nohara, *ad litteris*: “Reiteramos, portanto, o que foi dito ao final da explanação do princípio da impessoalidade, isto é, que o histórico de atraso enfrentado pelo País

brasileira resquícios de patrimonialismo, pode ser que os incentivos fiscais sejam concedidos por motivos outros, que não o estratégico (como é o caso, por exemplo, de acordos escusos em período anterior à eleição dos gestores ou para fins de financiamento dela ou, ainda, de incentivos para o benefício de familiares ou amigos do gestor público).

Não é essa realidade, aliás, exclusivamente brasileira. A ela alerta Steven Rauser, ressaltando, ainda, que o uso impróprio de incentivos fiscais – pelos motivos errados e, em consequência, no contexto inadequado –, e não o incentivo fiscal, de *per se*, pode resultar em consequências econômicas negativas, aparentando ineficácia ou ineficiência:

All too often politicians employ incentives for the wrong reasons, a fact that critics tend to overlook. Rather than pursue the economic interests of the locality at large, some officials may grant these programs to assist land developers or to garner media attention for their next campaign. As a result, the improper use of a potentially efficient device, and not the device itself, causes negative economic consequences. Accordingly, if legislators adhere to careful and objective consideration before hastily enacting incentive plans, these programs can be quite efficient economically.²⁷⁷

Nessa linha de entendimento, alerta Marcus Abraham, ao abordar a importância do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e da aplicação de seus limites e condições para os incentivos e os gastos, que “as concessões de incentivos ou renúncias fiscais muitas vezes eram feitas desprovidas de necessidade ou interesse público, com nítido atendimento a interesses particulares.”²⁷⁸

É, outrossim, o que supõe Ricardo Lobo Torres, ao discorrer sobre os motivos de o gestor público optar entre os incentivos fiscais e financeiros: “A manipulação dos diversos incentivos tem sempre o objetivo político de encobrir os nomes dos beneficiários, excluindo-os do orçamento, para atender a certas conveniências políticas e evitar o controle do eleitor.”²⁷⁹

Tomando como referência o *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, se o gestor público deve agir a todo o momento em conformidade com o interesse público e se isso significa não somente respeitar as leis, mas também se comportar com

faz com que haja ainda fortes resquícios de paternalismo e clientelismo nos espaços públicos, em uma lamentável domesticação ou privatização de ambientes destinados originariamente à consecução de interesses coletivos. Esse fenômeno torna ainda mais importante o papel do princípio da moralidade como instrumento de defesa do ideário republicano, avesso à ideia de confusão entre patrimônio público e a coisa privada.” (NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 81)

²⁷⁷ RAUSER, Steven M. Clearing the hurdles: are tax incentives worth the effort? **The State & Local Tax Lawyer**, v. 8, p. 108, 2003.

²⁷⁸ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 144.

²⁷⁹ TORRES, Ricardo Lobo. Responsabilidade fiscal, renúncia de receitas e guerra fiscal no ICMS. **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – Questões atuais**. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coord.), Florianópolis: Editora Conceito Editorial, 2010, p. 13.

integridade, demonstrando forte compromisso com valores éticos, pode ser que a concessão de incentivos fiscais à empresa de um amigo íntimo não atenda ao interesse público.

Não há, até o presente momento, inovação. É sabido que o direito administrativo se ocupa da realização do interesse público e que “a indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis”²⁸⁰. É o que esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello. Deve o interesse público, por conseguinte, nortear os atos do gestor público; o que tem, no entanto, a governança a contribuir?

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas – consoante, reitere-se, asserção do IBGC. Sendo assim e no que tange à indisponibilidade dos interesses públicos, recomenda-se que os gestores públicos, principalmente os que ocupam os mais altos cargos na administração pública, liderem pelo exemplo, estabelecendo, comunicando e compartilhando valores que suplantem o arcabouço mínimo legal, afinando o tom no topo (*tone at the top*, como se referem os especialistas) e assentando uma cultura ética na instituição pública.²⁸¹ Ao fazê-lo, estariam não só agindo em conformidade com o interesse público, como também incentivando que outros ajam de modo igual.

O *International Framework: Good Governance in the Public Sector* recomenda, ainda, como ferramenta para assistir o gestor a atuar conforme o interesse público, a implementação de um mecanismo que possibilite e encoraje a comunicação de comportamentos antiéticos do gestor público ou dos demais servidores, a exemplo dos canais de denúncia.

Fundamental, pois, a tomada de consciência do gestor de sua condição de administrador dos recursos públicos – e não proprietário, repercutindo essa indisponibilidade do interesse público na tomada de decisão acerca dos incentivos fiscais, que deve ser norteadada pelo princípio da impessoalidade e pautada em motivos estratégicos. O gestor público, então, deve comunicar, de forma reiterada, o seu entendimento aos demais servidores da instituição pública e implementar canais de comunicação para detectar e eventualmente punir aqueles que não atuarem em conformidade.

²⁸⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 76.

²⁸¹ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 13. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

Mas a notícia do mero conceder, apesar de sinalizar um alerta (a intitulada *red flag*), pouco informa. Pode ser que, independentemente da relação gestor público-empresário/empresa, o incentivo fiscal concedido seja crucial para que o respectivo ente federado se desenvolva sócio e economicamente, de forma a que se obtenha o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País, consoante ansia o art. 151, I da Constituição Federal. À vista disso, é forçoso, ainda, que a instituição pública saiba como lidar com esses *red flags*, que ela tenha políticas, procedimentos e ações voltados para a resolução de conflitos de interesses, quer reais quer aparentes. Nessa parte, registre-se o alerta do IFAC-CIPFA:

Conflicts can arise between the personal interests of individuals involved in making decisions and the decisions that the governing body or staff need to make in the public interest. To ensure continued integrity and transparency, and to avoid public concern or loss of confidence, the governing body should ensure that appropriate policies are in place so that members and staff take decisions objectively and steps are taken to avoid or deal with any conflicts of interest, whether actual or perceived.²⁸²

Seria o caso, *e.g.*, de se arquitetar uma política de concessão de incentivos fiscais baseada em requisitos objetivos, além de estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico da região e de se elaborar um procedimento de concessão de incentivos, nele observada a segregação de funções – princípio de controle interno pelo qual as atividades e tarefas, em especial as críticas, são segregadas entre os vários funcionários, a fim de evitar que a totalidade de um processo permaneça sob o controle de uma só pessoa, facilitando fraudes e desvios –, estabelecendo, no paralelo, alçadas e níveis de autorizações, mormente se se identificar o conflito de interesses, aparente ou real.

Para além da indisponibilidade do interesse público, a governança na gestão pública pressupõe a definição dos resultados, em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis.

Segundo o IFAC-CIPFA, em virtude de as responsabilidades de uma instituição pública serem de longo prazo e de alto impacto, é imprescindível que os seus resultados sejam definidos e planeados e que as suas decisões promovam a sua razão de existir, além de visarem os resultados projetados, considerando, ainda, as suas limitações de competência e de recursos.²⁸³

²⁸² International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 13-14. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

²⁸³ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 19. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

Regressando à temática dos incentivos fiscais, é de extrema importância a compreensão de que, no tempo em que uma empresa se instala em um dado município por terem sido concedidos um ou mais incentivos fiscais ou financeiros, a União, o Estado, o Distrito Federal e/ou o Município não está a lhe conceder um favor; há, verdadeiramente, um acordo entre o respectivo ente federado e a empresa. Nele, a empresa, via de regra, visa a produzir a sua mercadoria e/ou prestar o seu serviço a custos menores, preservando, porém, a qualidade dos produtos ou serviços por ela oferecidos. Para tanto, está disposta a se instalar em uma localidade menos favorecida (leia-se: com infraestrutura, matéria prima, mão de obra *etc.* aquém do ideal). O ente federado, por sua vez, visa ao seu desenvolvimento socioeconômico. Esta deve ser a lógica por trás dos incentivos fiscais: instalada uma empresa em uma localidade menos favorecida, desenvolvem-se os mercados de trabalho e consumidor da área; o ente federado, neste ínterim, investe na infraestrutura local para que, ao final do período concessivo dos incentivos, a localidade possua atratividade para outras empresas. Só assim os incentivos fiscais cumprem a *mens constitutionis*.

Com efeito, os resultados que podem ser definidos e planejados são os mais variados, como os relativos à geração de novos postos de trabalho, à inclusão de portadores de deficiência, ao treinamento e à qualificação da mão de obra local, à melhoria do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), dentre outros.

Sob esse aspecto – sem se ater, resalte-se, a considerações acerca de sua (in)constitucionalidade formal –, há no Brasil algumas experiências dignas de destaque. É o caso do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial (PROVIN), do Estado do Ceará, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 29.183/2008. O incentivo consiste no diferimento de até 75% do ICMS devido pela empresa, com previsão de retorno de 1% a 25% no período de 5 a 10 anos. O percentual do benefício, além do seu retorno e prazo, são determinados a partir de pontuação definida: a) pela quantidade de empregos diretos gerados; b) pelos custos de transação, destacando-se as operações (de entrada e saída) externas ao Estado; c) pela localização geográfica da empresa, dando-se maior importância às que se instalarem nos municípios mais distantes da Capital cearense e com os menores índices de produto interno bruto (PIB); d) pela responsabilidade cultural, social e ambiental do empreendimento, considerando-se o investimento em educação, cultura, esportes e saúde, a adesão aos programas de apoio às pessoas com deficiência, aos programas sociais governamentais, dentre outros; e e) pela adesão da empresa a programas de pesquisa e desenvolvimento. Afora tudo isso, à pontuação das empresas cujas atividades forem consideradas estratégicas para o

desenvolvimento da região onde os referidos empreendimentos pretenderem se instalar podem ser acrescidos até 30%.

Nesse compasso, ressalte-se o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC), criado pela Lei Estadual nº 7.958/2003 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 1.432/2003. O incentivo pode consistir em redução de base de cálculo nas operações internas próprias e/ou crédito presumido nas operações interestaduais e/ou diferimento do ICMS na aquisição de bens para o ativo permanente, matéria-prima e/ou diferimento para o momento da saída subsequente ao lançamento do imposto incidente nas operações internas realizadas entre indústrias beneficiadas pelo PRODEIC, tudo consoante o art. 9º, §1º da Lei Estadual nº 7.958/2003. O benefício será determinado a partir de pontuação atribuída a uma série de obrigações arroladas no art. 9º-C, §4º do Decreto Estadual nº 1.432/2003, conforme cita-se, *in verbis*:

1. Implantação e manutenção de programa de treinamento e qualificação de mão-de-obra e de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, diretamente ou em convênio com terceiros;
2. Implantação de controle de qualidade de seus produtos e serviços;
3. Contribuição para a melhoria da competitividade de seu produto ou serviço;
4. Comprovação da geração de novos postos de trabalho;
5. Implantação de programas de participação nos lucros ou resultados da empresa, conforme Lei (federal)nº 10.101/2000;
6. Demonstração de resultados dos produtos incentivados, mostrando os custos com o incentivo concedido e uma estimativa dos custos sem o respectivo incentivo fiscal;
7. Relação dos investimentos realizados em ativo imobilizado até a data da concessão dos incentivos fiscais, informando o ano da respectiva imobilização, e a relação dos investimentos em ativo imobilizado, a partir daquela data até a da protocolização do requerimento da renovação;
8. Relação dos investimentos realizados em responsabilidade social e ambiental;
9. Participação no Programa Primeiro Emprego;
10. Contribuição para a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano do Estado de Mato Grosso;
11. Instituição de atividades de educação e lazer aos trabalhadores;
12. Disponibilidade de convênio com planos de saúde para os trabalhadores.

Saliente-se que os incentivos fiscais concedidos pelos programas supracitados, ao menos na teoria, têm potencial para desenvolver socioeconomicamente os respectivos municípios. Basta atentar para a metodologia do cálculo do PROVIN/CE e do PRODEIC/MT que dimensiona (e, no último caso, até mesmo condiciona) os incentivos fiscais a partir dos benefícios econômicos, sociais e ambientais renunciados.

Não obstante, para que os incentivos fiscais cumpram a *mens constitutionis* – promovendo o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País, *ex vi* do art. 151, I da Constituição da República – e o município consiga atrair mais

empreendimentos independentemente da concessão de outros incentivos, é imprescindível, ainda, que os entes federados invistam em infraestrutura, educação e saúde – como referido no tópico 3.4. A ideia é que tais investimentos sejam acompanhados por um Conselho, de preferência o que tenha analisado a concessão do incentivo fiscal à empresa beneficiada.

O *International Framework: Good Governance in the Public Sector* recomenda, além do mais, que os resultados, definidos e planeados, o tenham sido tendo em conta a sustentabilidade. É, consoante precisa o documento, “the capacity of an individual entity, community, or global population to continue to survive successfully in meeting its intended (economic, environmental, and social) outcomes while living within its resource limits.”²⁸⁴

Em se tratando da sustentabilidade dos incentivos fiscais, deve-se ter em mente que, não obstante as necessidades públicas serem infindáveis, os recursos públicos para a elas atender são finitos. Daí a necessidade de eficiência na alocação dos gastos públicos e, no que pertine especificamente a esse trabalho, dos gastos tributários. Apesar de o Brasil não ser tecnicamente um Estado Fiscal²⁸⁵, é forçoso concluir que o financiamento do Estado brasileiro dá-se, em grande parte, pelo montante arrecadado com os tributos, motivo pelo qual a concessão de incentivos fiscais, repise-se, deve ser planeada e os seus resultados, definidos – ousa-se, ainda, ir além, e determinar a constante avaliação e monitoramento.

Não se olvide, ademais, que a concessão de incentivos fiscais para uns acaba por onerar outros e deve-se ter cautela, ao planejar as políticas de incentivos fiscais, para que os demais contribuintes não sejam onerados injusta e excessivamente. Acerca da sustentabilidade do estado fiscal sob o enfoque dos contribuintes, exemplifica e acautela José Casalta Nabais:

Uma realidade que pode ser ilustrado em Portugal com a referência a alguns dados, os quais não podem deixar de considerar preocupantes. Dados esses relativos quer ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), quer ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC). Assim e em sede IRS, é de sublinhar que as receitas deste imposto provenientes dos rendimentos das categorias A (rendimentos do trabalho dependente) e H (pensões) ultrapassam os 80%. O que significa que os rendimentos do trabalho dependente e das pensões, que o mesmo é dizer rendimentos do trabalho

²⁸⁴ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 20. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

²⁸⁵ Entendido como tal aquele cuja “principal característica é seu modo de financiamento ser prioritariamente por tributos. Ou seja: não é o Estado que gera sua riqueza, mas o particular é a fonte (originária) de riquezas, cabendo-lhe transferir uma parcela (por derivação) ao Estado” – aclara Luís Eduardo Schoueri. Ainda segundo o autor, “o Estado Fiscal social cedeu espaço para o Estado do século XXI, denominado Estado Democrático e Social de Direito (ou Estado Subsidiário, ou Estado da Sociedade de Risco, ou Estado de Segurança). Marcam-no uma diminuição de tamanho e restrição a seu intervencionismo. É Estado Fiscal, ainda de maneira mais marcante, uma vez que as privatizações diminuem os recursos provenientes de seus esforços.” (SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 22; 26-27)

dependente de hoje e, basicamente, do trabalho dependente de ontem. De outro lado, o rendimento anual médio declarado em IRS relativamente aos rendimentos empresariais e profissionais, isto é, por empresas individuais em sentido amplo, tem bastante inferior ao rendimento anual médio dos trabalhadores dependentes.

Por seu turno, em sede de IRC, é de sublinhar que mais de 80% das receitas provêm de poucas centenas de empresas e que perto de 50% das empresas sujeitas a IRC não pagam imposto, pois encontram-se inactivas ou apresentaram prejuízos. Uma situação que acaba por onerar drasticamente os outros contribuintes, porque lhes impõe, para além do pagamento dos impostos que lhes cabem, uma carga fiscal maior resultante do montante dos impostos que os “favorecidos” fiscais não suportam e dos impostos que os que se evadem — os “fugitivos” fiscais — não satisfazem.²⁸⁶

É imprescindível, assim, que as políticas de incentivos fiscais tenham definidos os seus resultados económicos, sociais e ambientais, podendo ser os mais variados, como os relativos à geração de novos postos de trabalho, à inclusão de portadores de deficiência, ao treinamento e à qualificação da mão de obra local, ao adensamento da cadeia produtiva local, à internalização da produção, dentre outros. De antemão, serão eles definidos como metas a cumprir e a partir delas será avaliada a eficácia e a constitucionalidade dos incentivos fiscais concedidos, autorizando o ente concedente a invalidá-los se acaso se constatar que não foram cumpridas as metas preestabelecidas entre o ente concedente e o contribuinte, segundo os parâmetros de avaliação prefixados, não tendo o incentivo realizado, a contento, o objetivo ao qual se propôs (ou seja, tendo-se mostrado ineficaz).

Outra recomendação do *International Framework: Good Governance in the Public Sector* é que sejam determinadas as intervenções necessárias à consecução dos resultados pretendidos. Para o IFAC-CIPFA, as entidades públicas, quer responsáveis pela arrecadação quer pelo gasto, têm o dever de buscar a economicidade, a eficácia e a eficiência e o seu corpo diretivo irá decidir como isso será alcançado e como medi-lo. A tomada de decisão, pois, deve ser feita a partir de um mecanismo consistente, devendo ela ser revisitada e revisada periodicamente, para assegurar que os resultados definidos sejam e continuem a ser alcançados. Nesse prisma:

Public sector entities need robust decision-making mechanisms to ensure that their defined outcomes can be achieved in a way that provides the best trade-off between the various types of resource inputs while still enabling effective and efficient operations. Decisions made need to be reviewed continually to ensure that achievement of outcomes is optimized.²⁸⁷

²⁸⁶ NABAIS, José Casalta. Considerações sobre a sustentabilidade do estado fiscal. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, p. 19-51, jan./fev. 2011.

²⁸⁷ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 21. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

Aludindo já às políticas de incentivos fiscais e relacionando com o *framework* do tópico 3.4, tem-se o tripé determinação, planejamento e otimização. Primeiramente, o ente federativo irá determinar se é oportuna uma dada política de incentivo fiscal para um dado município. Cabe indagar (a título de exemplo): O município tem elevadas taxas de desemprego?²⁸⁸ O que revelam os índices de desenvolvimento da localidade? Qual o nível de infraestrutura que o município tem? O município em comento não tem realmente atratividade para o ramo da atividade econômica que se pretende incentivar? Se por caso o ente federativo não optasse pela política de incentivo fiscal, qual seria a alternativa para promover o seu desenvolvimento socioeconômico? Empós, irá se planejar essa intervenção. Cumpre, inicialmente, estudar o município, em especial o seu orçamento e os seus índices de desenvolvimento humano e de crescimento econômico. Pode-se, ainda, indagar: Quais as metas que devem ser atingidas a partir dessa política (ou seja, aonde se quer com ela chegar)? Quais os objetivos estratégicos do município para se alcançar o desenvolvimento socioeconômico regional almejado? Quais dentre os objetivos estratégicos são os prioritários? A partir de quais indicadores será avaliada a política de incentivo fiscal? Por fim, o ente federativo deve se assegurar de que os resultados ocorridos são os melhores possíveis, revisitando periodicamente a política e buscando a otimização dos seus resultados. O orçamento do município está direcionado para a execução dessa e de outras políticas prioritárias? As contrapartidas estatais – como seria o caso do investimento em infraestrutura física e humana – prometidas estão sendo cumpridas? O que se pode ajustar e que otimizaría os resultados dessas políticas. E assim por diante.

Seguidamente, o *International Framework: Good Governance in the Public Sector* alude ao desenvolvimento da capacidade da entidade e o potencial dos indivíduos que a compõem.

Não é bastante que a entidade pública possua recursos orçamentários, estrutura física (espaço física e equipamentos adequados) e humana (servidores e funcionários públicos) para cumprir os seus fins, devendo o seu pessoal ser treinado em liderança, estratégia, gerenciamento de riscos e assuntos outros que levam à eficiência administrativa. O corpo diretivo deve disso se assegurar. Nesse compasso, afirma o IFAC-CIPFA:

Public sector entities need appropriate structures and leadership, as well as people with the right skills, appropriate qualifications and mindset, to operate efficiently and effectively and achieve their intended outcomes within the specified periods. The governing body must ensure that it has both the capacity to fulfill its own mandate and to make certain that there are policies in place to guarantee that an entity's management has the operational capacity

²⁸⁸ Viu-se, no tópico 3.4, que a relação custo-benefício do incentivo fiscal é mais acertada em regiões de elevada taxa de desemprego. Não deve ser, ressalte-se, o único elemento a ser considerado.

for the entity as a whole.²⁸⁹

O *International Framework: Good Governance in the Public Sector* recomenda, ainda, o gerenciamento dos riscos e do desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas. Segundo o IFAC-CIPFA, o corpo diretivo deve gerenciar o desempenho da entidade pública, direcionando-a para a obtenção de resultados, sendo o gerenciamento de riscos e as práticas de controle interno partes essenciais e ferramentas importantes nesse processo. Neste particular, atente para excerto do *International Framework: Good Governance in the Public Sector*:

The governing bodies of public sector entities need to ensure that the entities they oversee have implemented—and can sustain—an effective performance management system that facilitates effective and efficient delivery of planned services. Risk management and internal control are important and integral parts of a performance management system and crucial to the achievement of outcomes. They consist of an ongoing process designed to identify and address significant risks involved in achieving an entity’s outcomes.²⁹⁰

“O gerenciamento de riscos é elemento-chave da governança nas organizações do setor público”²⁹¹ – avalia Rodrigo Fontenelle de A. Miranda. E completa: “A gestão de riscos preserva e agrega valor à organização, contribuindo fundamentalmente para a realização de suas metas de desempenho, objetivos e cumprimento de sua missão, representando mais do que um mero conjunto de procedimentos e políticas de controle.”²⁹²

O que se entende por risco? Segundo a ISO 31000, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), é o efeito da incerteza sobre os objetivos de uma organização.²⁹³ É, pois, o evento que impacta negativamente²⁹⁴ no cumprimento dos objetivos da organização. A gestão de riscos, então, ainda segundo a ISO 31000, congloba “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”.²⁹⁵ O processo de gerenciamento de riscos,

²⁸⁹ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 23. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

²⁹⁰ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 27. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

²⁹¹ MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 27.

²⁹² MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 28.

²⁹³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT ISO 31000: Gestão de riscos: princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

²⁹⁴ Cabe diferenciar o conceito de risco adotado pela ISO 31000 e pelo COSO ERM por serem as duas principais metodologias de gerenciamento de riscos utilizadas na atualidade. Para a ABNT, o efeito – ou seja, o desvio em relação ao que se esperava – pode ser positivo, negativo ou ambos. Todos eles são riscos. Já para o COSO ERM, as incertezas podem consistir em riscos ou em oportunidades, destruindo ou agregando valor, respectivamente.

²⁹⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT ISO 31000: Gestão de riscos: princípios e**

assim, adianta-se aos problemas; o risco não causa surpresa e as medidas dela mitigadoras estão prontas.

O conceito de risco não é só a possibilidade de algo dar errado. No mundo corporativo, destaca o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), o risco é ainda medido em termos de probabilidade e impacto; por isso, identificá-lo pressupõe, respectivamente, quantificação e qualificação dessa incerteza. Complementa, com propriedade, o Instituto: “Sendo o risco inerente a qualquer atividade – e impossível de eliminar –, a sua administração é um elemento-chave para a sobrevivência das companhias e demais entidades.”²⁹⁶

Especificamente sobre a gestão de riscos no setor público, elucida a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI):

The aim of entity risk management is to enable management to effectively deal with uncertainty and its associated risk and opportunity, enhancing the capacity to build value, to deliver more effective services more efficiently and economically, and to target them whilst taking into account values such as equity and justice.²⁹⁷

Urge ressaltar que, mais uma vez, relaciona-se governança à eficiência. O *International Framework: Good Governance in the Public Sector* vai além; segundo ele, “effective risk management better enables public sector entities to achieve their objectives, while operating effectively, efficiently, ethically, and legally.”²⁹⁸ Para tanto, o corpo diretivo deve assegurar que a entidade pública esteja equipada com mecanismos para o efetivo gerenciamento dos riscos, consoante ilustra o IFAC-CIPFA:

Implementing a risk management framework;
 Defining the entity’s risk management strategy, approving the limits for risk taking, where feasible, and determining the criteria for internal control;
 Integrating the process for managing risk into the entity’s overall governance, strategy, and planning, management, reporting processes, policies, values, and culture;
 Regularly reviewing key strategic, operational, financial, reputational, and fraud risks and then devising responses consistent with achieving the entity’s objectives and intended outcomes;
 Engaging staff in all aspects of the risk management process;
 Monitoring and reviewing the risk management framework and processes on a regular basis, with the results reported to the governing body and/or its audit

diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

²⁹⁶ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). **Gerenciamento de Riscos Corporativos: Evolução em Governança e Estratégia**. São Paulo: IBGC, 2017. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/2014/files/Publicacoes/CG19_Riscos.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

²⁹⁷ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). **Gov 9130: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. Further Information on Entity Risk Management**. Disponível em: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

²⁹⁸ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 27. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

committee; and
Reporting publicly on the effectiveness of the risk management system, for example, through an annual governance statement, including, where necessary, plans to address significant issues.²⁹⁹

Isto posto, cabe indagar como a gestão de riscos resultaria em políticas de incentivos fiscais mais eficientes. E aqui cabe discorrer, ainda que rasamente, como funcionaria, nalguns aspectos, esse gerenciamento. À título de exemplo, revisitar-se-á o estudo de caso realizado por Daniela Franco Cerqueira sobre a inauguração do polo automotivo do Complexo Industrial Ford Nordeste, em Camaçari, na Bahia, analisado detidamente no tópico 3.3.³⁰⁰ Foi afirmado, repetidas vezes, que as políticas de incentivos fiscais autorizadas pelo art. 151, I da Constituição da República são aquelas que se destinam a reduzir o desequilíbrio socioeconômico regional. Este seria, em linhas gerais, o objetivo da política cujos riscos seriam gerenciados. No caso analisado, seriam principalmente a desconcentração de suas indústrias, a diversificação de suas atividades econômicas e a geração de empregos, todas contribuindo para promover o equilíbrio entre as diferentes regiões do país. Quais seriam os eventos de risco? Várias são as possibilidades. Certamente a não-alteração do perfil produtivo da região é um risco. Quais seriam as suas causas? Uma dentre as várias apontadas por Daniela Franco Cerqueira seria a prevalência da lógica de mercado na Ford. Orientada pelo lucro e pelo retorno rápido dos investimentos, as grandes empresas, segundo a autora, tenderiam a se beneficiar do que as regiões têm a oferecer e não a desenvolver novas características produtivas. E quais os efeitos desse evento de risco? Um deles seria justamente a ineficiência da política pública de incentivos fiscais e, com arrimo no que se sustentou neste trabalho, a inconstitucionalidade do incentivo concedido e a necessidade de sua invalidação pela autoridade que o concedeu. Os diversos eventos identificados, juntamente com as suas causas e os seus efeitos, serão, em pó, avaliados em termos de probabilidade de ocorrência e impacto potencial, nos moldes que prescreve a metodologia. Obtém-se o nível de risco inerente e, baseado no apetite de risco definido pela entidade, serão priorizados os riscos e categorizada a sua resposta em evitar, reduzir, compartilhar e aceitar. Neste momento, serão descritas as atividades de controle, que servirão de resposta aos riscos, e serão definidas as responsabilidades de cada um nesse processo. Regressando ao caso analisado, uma das atividades de controle que pode ser executada é o

²⁹⁹ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 27. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

³⁰⁰ CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 219-242, jul/dez, 2010.

desenho adequado das políticas de incentivos fiscais. Se o evento de risco é a não-alteração do perfil produtivo da região, o governo do Estado da Bahia poderia ter preestabelecido, como meta a cumprir – mesmo que em percentual mínimo e desde que consideradas as capacidades do local – o encadeamento com fornecedores locais, a internalização de sua produção, a utilização de matéria-prima de origem local. Todo esse processo será comunicado e monitorado periodicamente. E o processo se iniciará novamente com a análise dos riscos residuais, entendidos como aqueles que subsistiram após a aplicação das atividades de controle. O processo de gerenciamento de riscos é, pois, cíclico e infundável.

Não se pretendia, a partir dessa análise, esgotar a temática do gerenciamento de riscos na gestão dos incentivos fiscais. Apenas se ilustrou por meio de exemplo a eles pertinente, enfocando a análise, na tentativa de a simplificar, em um evento, uma causa e um efeito. Trata-se, na prática, de processo infinitamente mais complexo e intrincado.

O *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, itere-se, alude ao gerenciamento de riscos e de desempenho. Trata-se, este último, do monitoramento. Nesta parte, os institutos defendem ser imprescindível que haja mecanismos para o monitorar a prestação de serviços, desde o seu planejamento até o período pós-implementação. Nesse prisma, ilustra o IFAC-CIPFA:

The intended outcomes are still valid (this is still what we want to achieve) or whether they should be adapted for new insights;
The public entity's service delivery activities can still effectively and efficiently achieve those outcomes; and
There are any changes in the internal or external environment (the context) that might pose a risk, positive or negative, to achieving the outcomes and that need to be managed.³⁰¹

Essenciais ao processo de gerenciamento de riscos e desempenho, estão controles internos robustos e uma forte gestão das finanças públicas. Os controles internos suportam as entidades públicas na consecução dos seus objetivos, gerenciando os seus riscos e o cumprimento de regras, regulamentos e políticas organizacionais.³⁰² Já uma forte gestão financeira garante que o dinheiro público seja utilizado de forma adequada, econômica, eficiente e eficaz. Um forte sistema de gestão financeira suporta a tomada de decisões

³⁰¹ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 28. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

³⁰² International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 28-29. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

sustentáveis, a prestação de serviços e a obtenção de resultados, já que as decisões e atividades têm consequências financeiras diretas ou indiretas.³⁰³

Por derradeiro, recomenda-se a implantação de boas práticas de transparência, reporte e auditoria para entregar uma prestação de contas efetiva. Pode-se dizer, portanto, que, segundo o IFAC-CIPFA, três são os meios para se lograr o *accountability*: transparência, reporte e auditoria. É a dicção que se extrai do *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, conforme cita-se, *litteratim*:

Accountability is about ensuring that those making decisions and delivering services are answerable for them, although the range and strength of different accountability relationships varies for different types of governing bodies. Effective accountability is concerned not only with reporting on actions completed, but also ensuring that stakeholders are able to understand and respond as the entity plans and carries out its activities in a transparent manner. Both external and internal audit contribute to effective accountability.³⁰⁴

A questão da transparência já foi abordada no tópico 3.4. Concernente especificamente à relação transparência, *accountability* e incentivos fiscais, ressaltou-se ter a transparência caráter instrumental, a possibilitar a prestação de contas responsável, os controles institucional e social *etc.*, tudo em nome de políticas de incentivos fiscais eficazes. Coadunável, pois, com o entendimento do IFAC-CIPFA.

Viu-se, além do mais, que a falta de transparência contribui não apenas para a descrença da sociedade em geral na eficácia dessas políticas como torna mais difícil a demonstração, pelas próprias agências governamentais, da aptidão dos incentivos fiscais para reduzir o desequilíbrio socioeconômico regional, obstando a verificação do cumprimento dos condicionantes e contrapartidas impostos ao beneficiário pelos próprios órgãos gestores dos incentivos fiscais. O controle dessas políticas pelos órgãos de controle externo é também obstaculizado pela falta de transparência, tendo declarado o TCU, no Acórdão nº 1.270/2018, que a principal limitação inerente às auditorias realizadas foi a negativa da Receita Federal do Brasil em fornecer as informações que subsidiariam os achados de auditoria.

Já no que atine aos reportes, servem eles para que a entidade pública demonstre que cumpriu os compromissos assumidos e o fez de forma eficiente. Para isso, o IFAC-CIPFA sustém que eles devem ser publicados anualmente, em linguagem clara e acessível, e que devem

³⁰³ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 30. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

³⁰⁴ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 31. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

conter os princípios de governança pública adotados pelo ente no decorrer do ano e um plano de ação para melhorias.

O governo do Estado do Mato Grosso colocou em prática iniciativa símile. A cada dois anos, o governo estadual publica, em seu portal da transparência, relatório sobre os seus programas de incentivos, mostrando pontos importantes relacionados não só à concepção dos programas e à tomada de decisão do gestor, como ao monitoramento e à avaliação desses incentivos.³⁰⁵

Vários outros documentos sobre a governança e a sua aplicação à órgãos e entidades da Administração Pública foram produzidos – como o “Guia da Política de Governança Pública”, do governo federal, ou o “Governança Pública: Referencial básico de governança aplicável à órgãos e entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, do TCU. Sem ter a pretensão de esgotar a temática, a ideia foi expor um *framework*, de indiscutível aplicação prática e, ao mesmo tempo em que se fomentou o debate.

³⁰⁵ Para maiores informações, *vide* o sítio da internet <http://www.transparencia.mt.gov.br/incentivos-fiscais>.

5 CONCLUSÃO

O desequilíbrio regional no Brasil é aterrador. Melodramas à parte, é exatamente essa a percepção que se tem a partir da constatação de que uma dentre as cinco regiões do país (a Região Sudeste) é responsável por 53,17% de todo o produto interno bruto brasileiro, sendo que apenas um dos seus Estados (o de São Paulo) responde por 32,51% do PIB do Brasil. Esse mesmo Estado, segue-se a análise, produziu 2 vezes mais do que toda a Região Nordeste, que teve 14,33% de participação no PIB do Brasil, e 6 vezes mais do que toda a Região Norte, responsável por apenas 5,38% do PIB brasileiro. Discrepâncias de tamanha monta e significação não se mostram somente na mensuração do PIB como em índices outros de desenvolvimento, a exemplo do IDH e do IDHM.

A verdade é que o crescimento polarizado no Brasil e o desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico regional têm raízes históricas, que remontam ao modo como foram colonizadas as regiões brasileiras e a constituição da sua base econômica. Identificam-se as origens da desigualdade regional já no século XX a partir da produtividade da Região Sudeste na produção do café, produto com maior dinamicidade no mercado externo se comparado ao açúcar e ao algodão, produtos do Nordeste. A expansão da produção cafeeira na região Sudeste, especialmente em São Paulo, viria a atrair mão de obra, capital, tecnologia e empresas. O café passou a ser um dos principais produtos exportados no Brasil. E o desenvolvimento de uma rede ferroviária regional veio consolidar o crescimento econômico de toda a região. A colonização do Nordeste, a seu turno, que se baseou nas indústrias de açúcar e algodão e na agropecuária, não teve o êxito da Região Sudeste. Além de os produtos nordestinos não terem dinamicidade no mercado externo, a estrutura fundiária concentrada e a baixa fertilidade do solo contribuíram para a desigualdade regional no Brasil.

A desigualdade regional, pois, tem raízes históricas e origens complexas e, se reduzir as desigualdades regionais é, de fato, objetivo tão caro à República Federativa do Brasil, como preceitua o art. 3º, III da Constituição, é imprescindível que todos os entes da federação atuem conjunta e coordenadamente, com planejamento, prezando-se uma atuação estratégica, com interdisciplinaridade e prestação de contas responsável. Afinal, intervenções governamentais no Nordeste remontam ao início do século XX, perdurando a desigualdade social e regional até os dias de hoje.

Essenciais para a compreensão das políticas de desenvolvimento regional brasileiro são a teoria dos polos de crescimento, de François Perroux e a teoria do subdesenvolvimento, da CEPAL.

Pela teoria dos polos de crescimento, o surgimento de novas indústrias (ou grupo de

indústrias) ou, ainda, o crescimento das indústrias em funcionamento alastra-se em uma região pela própria articulação de uma rede de preços, de fluxos de bens de produção e de consumo e de expectativas. Ao longo dos anos, à medida que os produtos vão sendo transformados, vão se possibilitando novas invenções que irão originar novas indústrias. Eis a dinâmica do crescimento de uma economia concreta para François Perroux. O crescimento, porém, não se daria com uniformidade, quer de local, quer de intensidade, quer de efeitos e, em um polo industrial complexo, geograficamente concentrado e em crescimento, é que o autor constata, além da intensificação das atividades econômicas, os efeitos das disparidades inter-regionais.

Apesar das influências de François Perroux e de sua teoria dos polos de crescimento, a política nacional de desenvolvimento brasileira fincou raízes na teoria do subdesenvolvimento da CEPAL, cujo suporte teórico consiste na dinâmica centro- periferia. Segundo ela, no centro estão os países cujas técnicas capitalistas de produção primeiro adentraram, de economia diversificada e (tecnologicamente) homogênea. Na periferia, por sua vez, a economia é especializada e heterogênea. Nela, estão os países que, devido ao atraso na dominação das técnicas capitalistas de produção, viram-se forçados a se especializarem no fornecimento de produtos primários para os centros e atividades diretamente relacionadas e cujas técnicas de produção se encontram em diferentes estágios de evolução, tendo-se, lado a lado, setores de produtividade reduzida, como a agricultura de subsistência, com de elevada produtividade, como a exportação. Centro e periferia exercem funções específicas, como que em uma divisão de trabalhos, e dessa dinâmica provém um comércio internacional prevalente de trocas de alimentos e matérias-primas por bens industriais. Uma relação, saliente-se, nitidamente desigual e tendente à pioria, em função de uma deterioração dos termos dessa troca. Tem-se então o desenvolvimento gerando desigualdade e dependência – sendo esta especialmente prejudicial para os países periféricos. Como, então, a CEPAL acredita que se pode o subdesenvolvimento ser superado nos países periféricos? Através, diz Gilberto Bercovici, “de uma política deliberada e de longo prazo, com decidida intervenção planejadora por parte do Estado.”³⁰⁶ Para o autor, no momento em que a América Latina não mais crescia em tão alto grau pelas exportações, como noutrora, viu-se no desenvolvimento do mercado interno, mediante a industrialização, o único caminho – e foi justamente esse o eixo da política de desenvolvimento defendida pela CEPAL e o modelo que se adotou no Brasil antes mesmo da Constituição de 1988.

³⁰⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 50.

De fato, o Constituinte de 1988 deu merecido tento aos planos de desenvolvimento, distribuindo as competências legislativa (art. 24, IX; art. 174, §1º; art. 182, *caput* e §1º) e administrativa (art. 21, IX; Art. 23, parágrafo único) na elaboração e execução dos planos nacionais, regionais e locais entre os entes da Federação brasileira – impedindo, assim, que a ausência de normas obstaculize o desenvolvimento no País, além de assegurar, expressamente, o financiamento de programas de desenvolvimento (art. 159, I, c; art. 239, §1º). E não poderia ter sido diferente. Garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, incisos II e III, respectivamente).

No que tange à concepção de desenvolvimento, adotou-se sobretudo a perspectiva do desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen. Para ele, identificar o desenvolvimento a partir do crescimento do produto interno bruto, ou do aumento das rendas privadas, ou da industrialização, ou do avanço tecnológico, ou da modernização social é uma visão restrita de desenvolvimento. Amartya Sen compreende-o como um processo de expansão das liberdades – ou capacidades – reais que as pessoas desfrutam. Não, porém, de qualquer liberdade, mas da liberdade para fazer o que se tem razão para valorizar. Baseia-se na ideia de que os bens adquiridos ao longo da vida não têm um fim em si mesmo, que visam a realização de objetivos. O desenvolvimento, pois, estaria diretamente relacionado à capacidade de conversão dos bens de uma pessoa na promoção dos seus objetivos. Para a teoria do desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, pressupõe o desenvolvimento a remoção das principais fontes de privação da liberdade, e não apenas a diminuição da pobreza. Ao se desenhar políticas públicas de desenvolvimento, portanto, devem elas visar a expansão das liberdades – ou capacidades – que as pessoas têm razão para valorizar, devendo-se atentar, ao mensurar o desenvolvimento, não apenas ao crescimento econômico como também para as várias liberdades instrumentais que contribuem, direta ou indiretamente, para que os indivíduos tenham a vida que desejam. Eis o cerne da noção de desenvolvimento que se adotou neste trabalho. Perspectivas outras, cabe ressaltar, desde que compatíveis com a perspectiva ampliada de Amartya Sen sobre o desenvolvimento, foram consideradas.

Passando-se à análise do desenvolvimento que se procede por políticas públicas de incentivos fiscais, tem a história vasta casuística da utilização de impostos, em todo o mundo, com o fito de se obter o desenvolvimento socioeconômico. No Brasil, os primeiros incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional advieram com a Lei nº 4.239/1963, que isentava ou reduzia o imposto de renda para as empresas que se instalassem na Região Nordeste, nos moldes por ela prescritos. E eles vêm sendo utilizados há longos anos.

O Constituinte de 1988 não optou por políticas tributárias neutras, que não repercutem na economia. Longe disso, a Constituição Federal sobrelevou tanto o desenvolvimento nacional como o regional à categoria de objetivos da República Federativa do Brasil, considerando-os dever do Estado e munindo os entes federados de competências legislativa e administrativa, recursos financeiros e instrumentais para alcançá-los. Como um desses instrumentos, os incentivos fiscais são deveras importantes para as políticas tributárias que se voltem à promoção do desenvolvimento regional brasileiro.

Com efeito e no que tange especificamente à tributação, implica ela certamente uma mudança de comportamento dos agentes econômicos. A interferência estatal nas condições de mercado afeta, como bem explana Luís Eduardo Schoueri³⁰⁷, a neutralidade do sistema econômico, inserindo na equação uma variável decorrente da própria atuação estatal. O sistema, então, irá buscar um novo ponto de equilíbrio, uma nova situação Pareto-eficiente – desta vez, mais equânime.³⁰⁸ A ideia do autor é a de que, nada obstante a interferência estatal ter visado à redistribuição de renda e à equidade, não necessariamente conduzirá à ineficiência. Ou seja, nem todo deslocamento de um ponto Pareto-eficiente implicará em perda de eficiência. Com base nisso, ele sustém que se faça uso da tributação para corrigir falhas de mercado. A esse fenômeno refere-se Joseph Eugene Stiglitz como “duplo dividendo” do tributo, pois, *in casu*, a política tributária se mostra duplamente positiva para a sociedade e atraente para o Poder Público, quer seja por arrecadar recursos financeiros para o Estado quer seja por aprimorar os mecanismos de mercado (e/ou corrigir suas falhas) de forma a lhes conferir maior eficiência.

Cabe ressaltar o caráter finalístico dos incentivos fiscais – aqui definidos como o tratamento tributário diferenciado a fim de induzir o comportamento do contribuinte, incentivando-o a atuar de forma a desenvolver socioeconomicamente dada região do País – e a sua relevância para a constitucionalidade desses incentivos, afinal, o mero fato de estar o incentivo fiscal voltado ao desenvolvimento regional não deve ser suficiente para a realização do art. 151, I da CF/88, que deve levar em consideração os resultados sociais e econômicos realmente produzidos pela respectiva política tributária.

Ao condicionar a realização do permissivo constitucional aos efeitos econômicos dos incentivos fiscais, no entanto, instou-se a superação de uma visão reducionista da Ciência do Direito Tributário, que vigeu por longos anos, pois, para alguns, no passado, tratar-se-ia de conteúdo extrajurídico – ou pós-jurídico – ou simplesmente econômico os efeitos dos

³⁰⁷ STIGLITZ, Joseph Eugene. **Economics of the public sector**. 3 ed. New York/London: W.W. Norton & Company, p. 465.

³⁰⁸ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 32.

incentivos fiscais, tendo esse reducionismo epistemológico sido responsável, consoante elucidada James Marins, por converter o Direito Tributário em mero Direito Arrecadatário, tornando difícil, inclusive, a realização do gasto combinada com a arrecadação³⁰⁹. Autores de grande renome têm sustentado a indispensabilidade de uma revisão da epistemologia tributária. Afinal, não só o direcionamento do gasto público pode promover o desenvolvimento nacional como também o ato de tributar ou, ainda, de isentar. Parca é, porém, a produção dos pesquisadores da área do Direito acerca dos efeitos do incentivo fiscal ineficaz, em especial de sua eventual inconstitucionalidade, sendo a sua eficiência, por vezes, sequer objetada, apesar de criticada, preocupando-se mais a doutrina jurídica com aspectos formais, a exemplo da verificação de terem sido os incentivos concedidos mediante leis específicas (art. 150, §6º da CF/88) ou de ter sido atendido o que dispõem a Constituição (art. 165, 5º) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14) sobre as renúncias de receita ou, ainda, no que tange aos incentivos em matéria de ICMS, ter havido aprovação pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), *ex vi* do art. 155, §2º, XII, g combinado com o art. 2, §2º da Lei Complementar nº 25/75.

A discussão sobre a ineficácia dos incentivos fiscais sob o enfoque dos seus objetivos e finalidades pressupõe, ainda, o diálogo com outros ramos do Direito e do saber e, ao se sustentar a inconstitucionalidade de um dado incentivo fiscal baseada nos seus efeitos econômicos, está-se a fazer uso das ideias de uma corrente ou escola de pensamento alcunhada Direito e Economia, ou Análise Econômica do Direito. A proposta do *Law and Economics* é a de releitura de normas jurídicas e/ou de institutos de Direito a partir de teorias, metodologias e instrumentais desenvolvidos por economistas. Apresentou-se, ainda que rasamente, a metodologia de análise econômica do Direito de Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau e ilustrou-se com exemplo pertinente aos incentivos fiscais. Ressaltou-se os apontamentos de Robert Cooter e Thomas Ulen, para quem essa aproximação entre Direito e Economia auxiliaria não só a compreensão dos efeitos das políticas públicas adotadas pelo Estado na consecução dos seus objetivos como na metodização de sua avaliação.

Mas a escola de pensamento Direito e Economia não deve ser confundida com o Direito Econômico e, discutir a constitucionalidade dos incentivos fiscais que descumprem os objetivos a que se propõem, nele também repercute. O ente federado concede dado incentivo fiscal a determinado empresário/empresa, itere-se, visando o desenvolvimento de certa região. Ao não conceder o incentivo ao seu concorrente, está a ponderar a livre concorrência, princípio geral

³⁰⁹ MARINS, James. **Defesa e vulnerabilidade do contribuinte**. São Paulo: Dialética, 2009, p. 21.

da atividade econômica insculpido no art. 170, IV da Constituição. Se se constata que não houve o desenvolvimento da região, quer por não ter o beneficiário gerado a quantidade de empregos planejada quer pelo ente federado não ter investido a suma anunciada em infraestrutura quer por fatores outros, a ponderação à livre concorrência mostrou-se inadequada, devendo, sem sombra de dúvidas, servir de parâmetro para o exame da constitucionalidade do incentivo fiscal.

Por todo o exposto, perfilhou-se o entendimento de que o incentivo fiscal que não cumpriu as metas preestabelecidas entre o ente concedente e o contribuinte beneficiado, segundo parâmetros prefixados, deve ser invalidado pelo ente que o concedeu.

Duas observações se fazem necessárias. Primeiro, não se advogou a desnecessidade de diálogo entre o contribuinte e a administração pública, que deve se empenhar para manter a salvo o incentivo fiscal, privilegiando não só a tomada de decisão do ente concedente, que se presume estratégica e integrante de uma política pública de desenvolvimento regional, mas também os direitos do contribuinte que, confiando no Estado, instalou-se em localidade menos favorecida, arcando com os ônus daí decorrentes. Anteriormente à invalidação do incentivo fiscal ineficaz, portanto, sustém-se que a Administração Pública deve, de forma transparente e responsável, dialogar com o contribuinte, a fim de que se chegue a uma solução que atenda a ambas as partes.

Assim, concluiu-se que, se acaso for possível o ajustamento dos termos do incentivo fiscal a fim de que ele passe a promover o desenvolvimento socioeconômico regional – como se supunha –, quer seja alterando os aspectos a serem analisados (o IDHM, o índice de Gini e a medição da quantidade de empregos diretos gerados ao revés do PIB, do PIB *per capita* e da mensuração da quantidade de fornecedores locais, por exemplo) quer seja investindo o Estado em infraestrutura que, aliada às necessidades do empresa privada, irá otimizar os efeitos da política de incentivos fiscais até aquele momento adotada, não deve o incentivo fiscal concedido ser invalidado. No entanto, constatando-se ser o incentivo fiscal insuscetível de convalidação, quer por se recusar o contribuinte a dialogar com o Poder Público quer por se verificar que o modelo de incentivo fiscal concedido ou o setor de mercado ao qual se escolheu não são passíveis de promover o desenvolvimento regional a contento, deve o incentivo fiscal ser invalidado.

Essa conclusão – e esta é a segunda observação – subsiste ainda que seja a isenção por prazo certo e condicionada. Uma leitura mais descuidada poderia levar à falsa conclusão de que, por se sujeitarem as políticas de incentivos fiscais voltadas para o desenvolvimento

regional, na maior parte das vezes, a prazo certo e pressuporem uma contrapartida do contribuinte (pelo menos a instalação em localidade menos favorecida), não poderiam ser invalidadas. Sucede que o próprio CTN, no art. 179, §2º cumulado com o art. 155, flexibilizou a regra em comento ao afastar o direito adquirido, tornando possível a revogação toda vez que se apure não ter satisfeito ou ter deixado de satisfazer o beneficiado as condições ou não ter cumprido ou ter deixado de cumprir os requisitos de sua concessão. À vista disso e considerando o incentivo fiscal ineficaz aquele que, de acordo com os parâmetros de avaliação preestabelecidos pelo ente concedente, não atingiu as metas a cumprir prefixadas entre o ente federativo e a empresa beneficiada, não realizando, a contento, o objetivo ao qual se propôs, reputa-se imprescindível o diálogo entre Administração fiscal e o contribuinte e, caso o ajustamento dos termos do incentivo fiscal não se mostre suficiente, inferiu-se que este deveria ser invalidado pela Administração Pública.

Concluiu-se, ademais, que a concessão de incentivos fiscais pressupõe cautela redobrada, tanto no momento de sua concessão, com a fixação de – ao menos alguns – critérios estratégicos e de impacto para o desenvolvimento regional, como no de sua avaliação, uma vez que se deve tentar ao máximo valorizar não só a tomada de decisão do ente concedente como os direitos e a confiança do contribuinte beneficiado. E justamente no princípio da proteção da confiança do contribuinte foi que se baseou a necessidade, já apontada pela doutrina e pela jurisprudência, de se indenizar o contribuinte. Se é verdade, portanto, que o incentivo fiscal ineficaz insuscetível de convalidação deve ser invalidado, também é verdade que essa decisão não poderá ter efeitos retroativos, devendo, nalguns casos, o contribuinte ser até mesmo indenizado, afinal, acabar-se-ia por abalar a confiança do contribuinte no Estado sem a contrapartida da economia e da eficiência do gasto público.

Discorreu-se, ademais e ainda que rasamente, sobre o desenho de uma política de incentivo fiscal voltada ao desenvolvimento regional, a partir de críticas a ele direcionadas, com o intuito de se propor parâmetros e metas a serem preestabelecidos. Constatou-se, embora sumariamente, que, além de se estudar a constitucionalidade formal da política de incentivos fiscais pensada e a sua adequação ao Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): I) A definição dos ramos da atividade econômica a serem incentivados pela concessão de incentivos fiscais não deve se dar de forma aleatória, mas a partir da análise das particularidades do Estado ou município e do entendimento de que os incentivos devem se afigurar imprescindíveis para a atração da respectiva indústria à região – ou seja, não deve contemplar agentes econômicos que realizariam os seus investimentos independentemente do incentivo; II)

Definido o ramo da atividade econômica a ser incentivado, deve-se ajustar o *design* da respectiva política de incentivo fiscal, preestabelecendo metas a cumprir que se relacionem aos objetivos do projeto de desenvolvimento do Estado/ município. III) À União, ao Estado, ao Distrito-Federal e ao Município, em paralelo, caberá investir em infraestrutura física (especialmente de transporte e energia, saneamento e telecomunicações) e humana (abrangendo as áreas de educação superior e cursos técnicos e da saúde), para que, ao final do período concessivo dos incentivos, a localidade possua atratividade para outras empresas, não sendo os incentivos fiscais, por si só, bastantes. IV) A todo esse processo, deve ser dada a transparência devida e devem ser incentivados a participação da sociedade e os controles social e institucional. V) Devem, ainda, os seus resultados ser publicizados e os órgãos gestores e de controle, interno e externo, devem periodicamente avaliar e monitorar essas políticas de incentivos fiscais, especialmente no que atine ao cumprimento das metas preestabelecidas.

Propôs-se, empós, a adequação do modelo de governança corporativa à gestão pública, especificamente à gestão das políticas de incentivos fiscais, como um meio de se obter incentivos fiscais eficientes, além de eficazes.

Mas o que é governança corporativa? É um sistema de regras, princípios e valores, um *framework* com o objetivo de implantar, com metodização, as melhores práticas gerenciais, agregando valor econômico e longevidade às companhias. No seu seio, destaque-se, quatro princípios permeiam o relacionamento entre as partes relacionadas e as políticas e padrões das corporações: transparência (ou *disclosure*), equidade (senso de justiça ou *fairness*), prestação de contas com responsabilidade (ou *accountability*) e responsabilidade corporativa/social e ambiental.

No decorrer dos últimos anos, vem-se discutindo no mundo todo a oportunidade de se adequar o modelo de governança corporativa à gestão pública e a conclusão a que se parece ter chegado, a nível de Brasil inclusive, é a de que a gestão pública tem muito a se beneficiar com a implementação de mecanismos de governança, até mesmo porque os acontecimentos que suscitaram a governança corporativa (a exemplo dos conflitos de agência e da dispersão do controle), respeitadas as particularidades do setor público, nele estão presentes. A dispersão do capital de controle, *e.g.*, no âmbito da gestão estatal, dá lugar à dispersão do contribuinte. Afinal, cabe ao contribuinte prover o Estado e controlar a administração do patrimônio público, via controle social, sendo a sua dispersão uma realidade por vários motivos. Já os conflitos de agência no processo de governança do Estado dão-se entre gestor público (agente) e

contribuinte (principal) e ocorrem em virtude aos chamados interesses imperfeitamente simétricos que permeiam a relação agente-principal na administração pública.

Não é demais observar que, apesar de ajustes como os referentes às partes interessadas (gestores públicos, contribuintes e demais cidadãos) e objetivos institucionais (desenvolvimento econômico e social sustentável) serem fundamentais, a governança pública subsiste o modo pelo qual as instituições serão governadas, controladas e monitoradas, um *framework* de regras, princípios e valores que consubstanciam as melhores práticas de gestão eficiente, íntegra, transparente e responsável.

Para implementá-la, fez-se uso do *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, documento referência de boas práticas de governança na gestão pública no mundo todo, elaborado pelo *International Federation of Accountants* (IFAC) e o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA).

Sob a ótica da gestão das políticas de incentivos fiscais, várias são as boas práticas de governança suscetíveis de serem implementadas, de forma a obter incentivos fiscais eficientes – aqui entendidos como o tratamento tributário diferenciado o qual o ente federado, ao concedê-lo, faz uso dos melhores instrumentos de gestão pública, otimizando os recursos de que dispõe e tendo em conta os seus impactos no desenvolvimento socioeconômico da região, sem que se olvide os seus objetivos redistributivos, além de regulamentares.

Conceder, ou não, um incentivo fiscal, como toda e qualquer decisão, pode conferir uma certa discricionariedade ao gestor, especialmente se a ela for atribuído caráter subjetivo, o que, de *per se*, pode tornar desiguais contribuintes injusta ou desmotivadamente. Além do mais, considerando que há ainda na administração pública brasileira resquícios de patrimonialismo, pode ser que os incentivos fiscais sejam concedidos por motivos outros, que não o estratégico. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas. Sendo assim e no que tange à indisponibilidade dos interesses públicos, recomenda-se que os gestores públicos, principalmente os que ocupam os mais altos cargos na administração pública, liderem pelo exemplo, estabelecendo, comunicando e compartilhando valores que suplantem o arcabouço mínimo legal, afinando o tom no topo (*tone at the top*, como se referem os especialistas) e assentando uma cultura ética na instituição pública.³¹⁰ Ao fazê-lo, estariam não

³¹⁰ International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 13. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

só agindo em conformidade com o interesse público, como também incentivando que outros ajam de modo igual.

Mas a notícia do mero conceder, apesar de sinalizar um alerta (a intitulada *red flag*), pouco informa. Pode ser que, independentemente da relação gestor público-empresário/empresa, o incentivo fiscal concedido seja crucial para que o respectivo ente federado se desenvolva sócio e economicamente, de forma a que se obtenha o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País, consoante ansia o art. 151, I da Constituição Federal. À vista disso, é forçoso, ainda, que a instituição pública saiba como lidar com esses *red flags*, que ela tenha políticas, procedimentos e ações voltados para a resolução de conflitos de interesses, quer reais quer aparentes. Seria o caso, *e.g.*, de se arquitetar uma política de concessão de incentivos fiscais baseada em requisitos objetivos, além de estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico da região e de se elaborar um procedimento de concessão de incentivos, nele observada a segregação de funções, estabelecendo, no paralelo, alçadas e níveis de autorizações, mormente se se identificar o conflito de interesses, aparente ou real.

Para além da indisponibilidade do interesse público, a governança na gestão pública pressupõe a definição dos resultados, em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis. É de extrema importância a compreensão de que, no tempo em que uma empresa se instala em um dado município por terem sido concedidos um ou mais incentivos fiscais ou financeiros, a União, o Estado, o Distrito Federal e/ou o Município não está a lhe conceder um favor; há, verdadeiramente, um acordo entre o respectivo ente federado e a empresa. Nele, a empresa, via de regra, visa a produzir a sua mercadoria e/ou prestar o seu serviço a custos menores, preservando, porém, a qualidade dos produtos ou serviços por ela oferecidos. Para tanto, está disposta a se instalar em uma localidade menos favorecida (leia-se: com infraestrutura, matéria prima, mão de obra *etc.* aquém do ideal). O ente federado, por sua vez, visa ao seu desenvolvimento socioeconômico. Esta deve ser a lógica por trás dos incentivos fiscais. Sob esse aspecto – sem se ater, ressalte-se, a considerações acerca de sua (in)constitucionalidade formal –, há no Brasil algumas experiências dignas de destaque, como o caso do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial (PROVIN), do Estado do Ceará e o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC).

Não obstante, para que o município consiga atrair mais empreendimentos independentemente da concessão de outros incentivos, é imprescindível, ainda, que os entes

federados invistam em infraestrutura, educação e saúde. A ideia é que tais investimentos sejam acompanhados por um Conselho.

Outra recomendação do *International Framework: Good Governance in the Public Sector* é que sejam determinadas as intervenções necessárias à consecução dos resultados pretendidos. Aludindo já às políticas de incentivos fiscais, tem-se o tripé determinação, planejamento e otimização. O ente federativo, em suma, irá diagnosticar e contextualizar a política de incentivo fiscal a vigor em dado município, determinando se é oportuna, como será ela feita e como otimizá-la.

O *International Framework: Good Governance in the Public Sector* recomenda, ainda, o gerenciamento dos riscos e do desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas.

Viu-se que os riscos são os efeitos da incerteza sobre os objetivos de uma organização e que a gestão de riscos congloba “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”.³¹¹ Os riscos são inevitáveis em qualquer atividade, econômica ou não, mas o seu gerenciamento, além de atuar preventivamente, evitando que alguns riscos, antevistos e tratados, ocorram, adianta-se aos problemas, evitando a surpresa e tornando possível a aplicação a tempo das medidas dele mitigadoras.

Essenciais ao processo de gerenciamento de riscos e desempenho, estão controles internos robustos e uma forte gestão das finanças públicas, contribuindo eles para a tomada de decisão sustentável, a prestação de contas responsável e a obtenção de resultados.

Por derradeiro, recomendou-se a implantação de boas práticas de transparência, reporte e auditoria para entregar uma prestação de contas efetiva. Concernente especificamente à relação transparência, *accountability* e incentivos fiscais, ressaltou-se ter a transparência caráter instrumental, a possibilitar a prestação de contas responsável, os controles institucional e social *etc.*. Viu-se, além do mais, que a falta de transparência contribui não apenas para a descrença da sociedade em geral na eficácia dessas políticas como torna mais difícil a demonstração, pelas próprias agências governamentais, da aptidão dos incentivos fiscais para reduzir o desequilíbrio socioeconômico regional, obstando a verificação do cumprimento dos condicionantes e contrapartidas impostos ao beneficiário pelos próprios órgãos gestores dos incentivos fiscais e

³¹¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT ISO 31000**: Gestão de riscos: princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

obsta o controle dessas políticas pelos órgãos de controle externo, na medida em que repercute a ausência de informações nos achados de auditoria.

Já no que atine aos reportes, servem eles para que a entidade pública demonstre que cumpriu os compromissos assumidos e o fez de forma eficiente. Destacou-se a iniciativa do governo do Estado do Mato Grosso, que, a cada dois anos, publica em seu portal da transparência, relatório sobre os seus programas de incentivos, mostrando pontos importantes relacionados não só à concepção dos programas e à tomada de decisão do gestor, como ao monitoramento e à avaliação desses incentivos.

Vários outros documentos sobre a governança e a sua aplicação à órgãos e entidades da Administração Pública foram produzidos – como o “Guia da Política de Governança Pública”, do governo federal, ou o “Governança Pública: Referencial básico de governança aplicável à órgãos e entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, do TCU. Sem ter a pretensão de esgotar a temática, a ideia foi expor um *framework*, de indiscutível aplicação prática e, ao mesmo tempo em que se fomentou o debate.

ANEXO A – Tabela 1

Índice de Desenvolvimento Humanos Municipal dos Estados do Nordeste

UF/ País	1991	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Classificação incluindo todos os estados brasileiros (2015)
Alagoas	0,370	0,471	0,631	0,635	0,644	0,653	0,667	0,663	26º
Bahia	0,386	0,512	0,660	0,675	0,682	0,694	0,703	0,698	22º
Ceará	0,405	0,541	0,682	0,700	0,704	0,709	0,716	0,715	16º
Maranhão	0,357	0,476	0,639	0,649	0,650	0,665	0,678	0,677	24º
Paraíba	0,382	0,506	0,658	0,681	0,682	0,692	0,701	0,709	19º
Pernambuco	0,440	0,544	0,671	0,679	0,694	0,701	0,709	0,710	17º
Piauí	0,362	0,484	0,646	0,644	0,664	0,671	0,678	0,675	25º
Rio Grande do Norte	0,428	0,552	0,684	0,705	0,715	0,726	0,717	0,725	14º
Sergipe	0,408	0,518	0,665	0,679	0,688	0,699	0,681	0,681	23º
Brasil	0,493	0,612	0,727	0,738	0,745	0,754	0,761	0,761	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Radar IDHM)

ANEXO B – Tabela 2
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Estados do Sudeste

UF/ País	1991	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Classificação incluindo todos os estados brasileiros (2015)
São Paulo	0,578	0,702	0,783	0,802	0,808	0,814	0,819	0,819	2º
Rio de Janeiro	0,573	0,664	0,761	0,752	0,762	0,773	0,778	0,779	5º
Espírito Santo	0,505	0,640	0,740	0,759	0,769	0,766	0,771	0,777	7º
Minas Gerais	0,478	0,624	0,731	0,745	0,754	0,762	0,769	0,769	8º
Brasil	0,493	0,612	0,727	0,738	0,745	0,754	0,761	0,761	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Radar IDHM)

ANEXO C – Tabela 3

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos Estados do Sul

UF/ PAÍS	1991	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Classificação incluindo todos os estados brasileiros (2015)
Santa Catarina	0,543	0,674	0,774	0,791	0,797	0,807	0,813	0,816	3º
Paraná	0,507	0,650	0,749	0,761	0,774	0,787	0,790	0,790	4º
Rio Grande do Sul	0,542	0,664	0,746	0,752	0,757	0,763	0,779	0,778	6º
Brasil	0,493	0,612	0,727	0,738	0,745	0,754	0,761	0,761	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Radar IDHM)

ANEXO D – Tabela 4

PIB e PIB *per capita* dos Estados do Nordeste, das regiões e do Brasil (2016)

UF / Regiões /País	PIB (R\$ Milhão)	% em relação ao Brasil	PIB <i>per</i> <i>capita</i> (R\$)	Classificação, incluindo todos os estados brasileiros	
				PIB	PIB <i>per</i> <i>capita</i>
Alagoas	49.456,00	0,8	14.723,70	20º	25º
Bahia	258.649,00	4,1	16.931,10	6º	20º
Ceará	138.379,00	2,2	15.437,75	11º	23º
Maranhão	85.286,00	1,4	12.264,28	17º	27º
Paraíba	59.089,00	0,9	14.774,41	19º	24º
Pernambuco	167.290,00	2,7	17.777,25	10º	17º
Piauí	41.406,00	0,7	12.890,25	21º	26º
Rio Grande do Norte	59.661,00	0,9	17.168,60	18º	18º
Sergipe	38.867,00	0,6	17.153,91	23º	19º
Nordeste	898.082.963	14,33	-	-	-
Sudeste	3.332.051.462	53,17	-	-	-
Sul	1.066.967.970	17,02	-	-	-
Centro-Oeste	632.889.597	10,10	-	-	-
Norte	337.213.009	5,38	-	-	-
Brasil	6.267.205.000	100	-	-	-

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Cidades e Sidra)

ANEXO E – Tabela 5

Índice de Gini dos Estados do Nordeste (2015)

UF/ PAÍS	1991	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Classificação incluindo todos os estados brasileiros- 2015
Alagoas	0,63	0,68	0,63	0,52	0,50	0,52	0,50	0,48	17º
Bahia	0,67	0,66	0,62	0,55	0,55	0,56	0,52	0,51	9º
Ceará	0,66	0,67	0,61	0,53	0,52	0,51	0,50	0,49	12º
Maranhão	0,60	0,65	0,62	0,54	0,55	0,56	0,53	0,54	3º
Paraíba	0,64	0,63	0,61	0,54	0,53	0,52	0,51	0,52	7º
Pernambuco	0,65	0,66	0,62	0,53	0,51	0,50	0,50	0,52	6º
Piauí	0,64	0,65	0,61	0,51	0,54	0,51	0,50	0,51	11º
Rio G. Norte	0,63	0,64	0,60	0,56	0,53	0,54	0,50	0,51	10º
Sergipe	0,63	0,65	0,62	0,56	0,54	0,56	0,49	0,48	18º
Brasil	0,63	0,64	0,60	0,53	0,53	0,53	0,51	0,51	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (Radar IDHM)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT ISO 31000: Gestão de riscos: princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência do direito administrativo. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 5, p. 1-6, mar/mai, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=97>. Acesso em: 12 jan. 2019.

ÁVILA, Humberto. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov./dez. 2005, jan. 2006. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=69>. Acesso em: 6 fev. 2019.

AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 22, p. 7-29, 2008.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Atualização de Hugo de Brito Machado Segundo. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARTIK, Timothy J. The effects of state and local taxes on economic development: a review of recent research. **Economic development quarterly**, vol. 6, n. 1, p. 102- 111, fev. 1992.

_____. Eight issues for policy toward economic development incentives. **Federal reserve bank of Minneapolis**. Minneapolis, p. 43-46. jun. 1996. Disponível em: <https://www.minneapolisfed.org/publications/the-region/eight-issues-for-policy-toward-economic-development-incentives>. Acesso em: 25 jan. 2018.

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

BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. Série Doutrina Tributária, vol. IX. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BHATTA, Gambhir. **Post-NPM themes in public sector governance**. State Services Commission. September, p. 5-6, 2003. Disponível em: <http://www.ssc.govt.nz>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

BORGES, José Souto Maior Borges. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua Inaplicabilidade a Incentivos Financeiros Estaduais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 63, p. 81-99, dez. 2000.

BRASIL. Receita Federal do Brasil (RFB). **Conceito de gasto tributário**. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 575806 - Pernambuco**. Tributário. IPI. Imposto de importação. Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF. Decreto-Lei 8.031/45. Isenção. Requisitos para irrevogabilidade. Art. 178, do CTN. Não ocorrência. Lei 8.032/90. Revogação. Possibilidade. Relator: Ministro Herman Benjamin, 11 de setembro 2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=575806&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 4 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1963]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>. Acesso em: 4 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1969]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 4 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 544. Isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1969]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28544%2ENU%2E%29%29+NAO+S%2EFLSV%2E&base=baseSumulas&url=http://tinyurl.com/hp35otx>. Acesso em: 4 fev. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **TC nº 015.940/2017-9**. Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Sessão de 06 jun. 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/benef%25C3%25ADcios%2520fiscais%2520e%2520controle%2520e%2520283%2520bilh%25C3%25B5es/%2520D%2520TRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/24/false>. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **TC 020.126/2015-8**. Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Sessão de 07 jun. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-sobre-desenvolvimento-recorte-nordeste-fisc-nordeste-1.htm>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRITO, Edvaldo Pereira de. Atividade financeira do Estado. In: **Tratado de Direito Financeiro**. MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 45-102.

BRUNORI, David. We're Not Even Pretending That Tax Incentives work Anymore. **State Tax Notes**, [S.I], p. 407-408, fev. 2006.

CAVALCANTE, Denise Lucena. A atuação da Administração Fazendária após a Lei nº 12.527/2011: a questão do acesso às informações fiscais. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Transparência fiscal e desenvolvimento: Homenagem ao Professor Isaias Coelho**. São Paulo: FGV; Thompson Reuters, 2003, p. 119-137.

_____. **A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais**. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/a-insustentabilidade-do-atual-modelo-de-incentivos-fiscais-com-fins-ambientais-por-denise-lucena-cavalcante/>. Acesso em: 5 fev. 2019.

CARVALHO, Ivo César Barreto de. Regime jurídico dos incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 244-286.

CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 25, n. 2, p. 219-242, jul/dez, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: edição compacta. 4 ed. São Paulo: Manole, 2014.

COLOMA, German. **Analisis Economico Del Derecho Privado y Regulatorio**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001.

CVM. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. 2002. Acesso em: 12 dez. 2018. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisooes/anexos/0001/3935.pdf>.

EICKHOFF, Michael. Credits & Incentives Update: Transparency & Accountability Related to State Tax Credit & Incentives Programs. **Journal of State Taxation**, [S.I.], v. 31, n. 9, p. 9-10, jul./ago. 2013.

ELALI, André de Souza Dantas. **Concorrência fiscal internacional**: a concessão de incentivos fiscais em face da integração econômica internacional. 2008. 265 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

EUROPEAN COMISSION. **Competition policy brief**: State aid transparency: Why? What? When? How? European Union: set. 2016.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e Mudança Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERNANDES, André Dias; CAVALCANTE, Denise Lucena. Administração fiscal dialógica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 49-70, set./dez. 2018.

FOLLONI, André. **O papel da ciência do Direito Tributário no desenvolvimento nacional**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=20dd77ae36c56353>. Acesso em: 20 jan. 2019.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 195-217, 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Direito à boa Administração e gestão pública eficaz. In: NOHARA, Irene Patrícia (Coord.) **Gestão Pública dos Entes Federativos**: Desafios Jurídicos de Inovação e Desenvolvimento, São Paulo: Clássica, 2013.

FURLAN, Luiz Fernando. **Uma década de governança corporativa**: história do IBGC, marcos da governança e lições da experiência. São Paulo: Saint Paul Editora: Saraiva, 2006, p. 179-184.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Eficiência administrativa: alargamento da discricionariedade acompanhado do aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e responsabilização dos agentes públicos – um paradigma possível? In: MELLO, Censo Antônio Bandeira de (Coord). **Direito Administrativo e Liberdade**: estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 273-309.

GONDIM, Liliane Sonsol. **A importância da energia eólica na matriz energética brasileira**: a sustentabilidade como valor instrumental para a diminuição das desigualdades regionais e a efetivação do direito ao desenvolvimento no Ceará. 2013. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

HUBBARD, Robert Glenn; O'BRIEN, Anthony Patrick. **Introdução à Economia**. Tradução de Christiane de Brito Andrei, Cristina Bazán, Rodrigo Sardenberg. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5 ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2018.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). **Gerenciamento de Riscos Corporativos**: Evolução em Governança e Estratégia. São Paulo: IBGC, 2017. Disponível em: http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/2014/files/Publicacoes/CG19_Riscos.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

International Federation of Accountants (IFAC); Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014. Acesso em: 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Uma estimativa dos custos fiscais da política industrial recente**: Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/05122016td_2248.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). **Gov 9130: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. Further Information od Entity Risk Management.** Disponível em: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

LEROY, Greg; FELDMAN, Maryann. Cities need to stop selling out to big tech companies. There's a better way. **The Guardian**. 3 jul. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2018/jul/03/cities-need-to-stop-selling-out-to-big-tech-companies-theres-a-better-way>. Acesso em: 14 ago. 2018.

LOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MACHADO, Hugo de Brito. Regime Jurídico dos Incentivo Fiscais. *In*: MACHADO, Hugo de Brito. (coord.) **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros Editores | Instituto Cearense de Estudos Tributários/ ICET, 2015, p. 169-199.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, vol. 8, n. 2, p. 640- 659, ago. 2018.

MACKAAY, Ejan. History of Law and Economics. *In*: BOUCKAERT, B.; DE GEEST, G. **Encyclopedia of Law and Economics**, vol I, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc., 2000.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Analyse Économique du Droit**. 2 ed. Paris: Dalloz, 2008.

_____. Introduction à l'analyse économique du droit. *In*: Lefebvre, Guy et Stéphane Rousseau (Dir.), **Introduction au droit des affaires**. Montréal: Éditions Thémis, 2006, p. 29-65.

MARINS, James. **Defesa e vulnerabilidade do contribuinte**. São Paulo: Dialética, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, n. 7, p. 33-46, 2002.

MONKS, Robert A. G; MINOW, Nell. **Corporate Governance**. 3 ed. Blackwell Publishing, 2004.

NABAIS, José Casalta. Considerações sobre a sustentabilidade do estado fiscal. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, p. 19-51, jan./fev. 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OECD. **OECD Corporate Governance Factbook**. 2017. Acesso em: 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Factbook.pdf>.

OLIVEIRA, George Felício Gomes de. **Direito e Desenvolvimento no Brasil**: um estudo sobre o microempreendedor individual. 2017. 178 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

PAES, Nelson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. In: **Economia Aplicada**, v. 12, n. 04, out./dez. 2008, p. 707-742.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

POSNER, Richard Allan. The Economic Approach to Law, **Texas Law Review**, 53, p. 757-782, 1975.

RAUSER, Steven M. Clearing the hurdles: are tax incentives worth the effort? **The State & Local Tax Lawyer**, v. 8, p. 105-128, 2003.

RODRIGUEZ, Octavio. **Teorias de la CEPAL sobre el desarrollo**: partes segunda y tercera. 1977. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35412> Acesso em: 23 jan. 2019.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa**: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

_____. Tributação e Indução Econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. In: FERRAZ, Roberto (Org.). **Princípios e Limites da Tributação 2**: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 139-164.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000.

SILVA, Edson da. **Governança Corporativa nas Empresas**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

STIGLER, George Joseph. Law or Economics? **The Journal of Law & Economics**, Chicago, v. 35, n. 2, p. 455-468, out. 1992.

STIGLITZ, Joseph Eugene. **Economics of the public sector**. 3 ed. New York/London: W.W. Norton & Company.

SZTAJN, Rachel. Direito e Economia. **Revista de Direito Mercantil**, São Paulo, n. 144, p. 221-235, out/dez 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. Anulação de incentivos fiscais – efeitos no tempo. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 121, p. 127-179, out. 2005.

_____. Responsabilidade fiscal, renúncia de receitas e guerra fiscal no ICMS. **Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – Questões atuais**. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coord.), Florianópolis: Editora Conceito Editorial, 2010, p. 11-28.