

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS FRENTE AS POLÍTICAS INCENTIVADORAS DA GUERRA FISCAL

ECONOMIC DEVELOPMENT AND REDUCTION
OF REGIONAL INEQUALITIES IN FRONT OF THE
INCENTIVE POLICIES OF TAX WAR

DESARROLLO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE
LAS DESIGUALDADES REGIONALES FRENTE A
LAS POLÍTICAS DE INCENTIVOS DE LA GUERRA
TRIBUTARIA

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. A Guerra Fiscal e seus rebatimentos espaciais; 3. Os princípios na ordem econômica na Constituição de 1988; 3.1 O desenvolvimento econômico enquanto princípio Constitucional; 3.2 Redução das desigualdades regionais e sociais no Brasil; 4. Conclusão; Referências.

RESUMO:

Não se admite a existência de um Estado neutro. As teorias e as evidências sobre o desenvolvimento societário e estatal mostram que o desenvolvimento do Estado tem se baseado na expansão de sua intervenção na economia, prioritariamente na regulamentação e fiscalização da vida econômica. O sistema capitalista brasileiro não promoveu um desenvolvimento equilibrado, provocando crescimento nas desigualdades regionais e sociais, em grande par-

Como citar este artigo:

PEREIRA, William.

O desenvolvimento econômico, redução das desigualdades regionais frente as políticas incentivadoras da guerra fiscal.

Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 34, 2021, p. 263-284.

Data da submissão:
25/03/2020

Data da aprovação:
08/03/2021

1. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Brasil

te, provocados pela guerra fiscal. O desenvolvimento econômico regional, colabora para a erradicação da pobreza, reduzindo as desigualdades sociais regionais e tutelando outros valores, como o meio ambiente e as relações de consumo. Busca-se analisar o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades regionais enquanto diretrizes constitucionais violadas pelas políticas estaduais de incentivos fiscais-financeiros ao desenvolvimento estadual, praticadas a partir da década de 1990. A metodologia consistiu de uma pesquisa bibliográfica com autores relevantes para a discussão. A constatação é que a guerra fiscal atenta contra os princípios constitucionais do desenvolvimento econômico sustentável e a redução das desigualdades regionais e sociais.

ABSTRACT:

There is no admission of a neutral state. Theories and evidence on corporate and state development show that the development of the State has been based on the expansion of its intervention in the economy, primarily in the regulation and inspection of economic life. The Brazilian capitalist system did not promote balanced development, causing growth in regional and social inequalities, largely caused by the fiscal war. Regional economic development collaborates to eradicate poverty, reducing regional social inequalities and protecting other values, such as the environment and consumer relations. It seeks to analyze economic development and the reduction of regional inequalities as constitutional guidelines violated by state policies of fiscal-financial incentives for state development, practiced from the 1990s onwards. The methodology consisted of a bibliographic research with relevant authors for the discussion. The finding is that the fiscal war violates the constitutional principles of sustainable economic development and the reduction of regional and social inequalities.

RESUMEN:

No hay admisión de un estado neutral. Las teorías y evidencias sobre el desarrollo empresarial y estatal muestran que el desarrollo del Estado se ha basado en la expansión de su intervención en la economía, principalmente en la regulación e inspección de la vida económica. El sistema capitalista brasileño no promovió un desarrollo equilibrado, provocando

un aumento de las desigualdades regionales y sociales, en gran parte provocadas por la guerra fiscal. El desarrollo económico regional contribuye a la erradicación de la pobreza, reduciendo las desigualdades sociales regionales y protegiendo otros valores, como el medio ambiente y las relaciones con los consumidores. Se busca analizar el desarrollo económico y la reducción de las desigualdades regionales como lineamientos constitucionales violados por las políticas estatales sobre incentivos fiscales-financieros para el desarrollo estatal, practicadas a partir de la década de 1990. La metodología consistió en una búsqueda bibliográfica con autores relevantes para la discusión. El hallazgo es que la guerra fiscal viola los principios constitucionales de desarrollo económico sostenible y la reducción de las desigualdades regionales y sociales.

PALAVRAS-CHAVE:

Constituição; Desenvolvimento econômico; Desigualdade regional; Guerra fiscal.

KEYWORDS:

Constitution; Economic development; Regional inequality; Fiscal war.

PALABRAS CLAVE:

Constitución; Desarrollo económico; Desigualdad regional; Guerra fiscal.

1. INTRODUÇÃO

Não se pode mais crer na existência de um Estado neutro, embora ainda seja defendido por inúmeros pensadores. O desenvolvimento societário e estatal mostra que o desenvolvimento do Estado tem se baseado na expansão de sua intervenção na economia, não necessariamente na produção, mas prioritariamente na regulamentação e fiscalização da vida econômica. A ação estatal tem colaborado para o desenvolvimento econômico.

O sistema capitalista brasileiro, retardatário e atrasado, não promoveu um desenvolvimento equilibrado, provocando desigualdades regionais e sociais gravosas. A sociedade civil e o Estado necessitam harmonizar os valores sociais e os interesses econômicos, visando im-

pulsionar o desenvolvimento econômico regional, erradicando a pobreza, reduzindo as desigualdades sociais regionais e tutelando outros valores, como o meio ambiente e as relações de consumo.

Historicamente, o desenvolvimento brasileiro foi marcado pela desigualdade social e regional. Mas não deve ficar reduzido ao bem-estar de alguns poucos grupos ou agentes. Para evitar a continuidade desse estado de coisas, a ação estatal é fundamental. Mas não uma ação qualquer e sim, uma ação deliberadamente estimuladora do desenvolvimento sustentável. Ação consolidada em políticas econômicas nacionais estruturadas juridicamente nos valores e princípios constitucionais, evitando assim medidas focais, limitadas e excludentes.

As políticas estaduais de desenvolvimento pós-Constituição Federal de 1988 ficaram resumidas à guerra fiscal entre as unidades da Federação, travada mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros, normalmente relacionados ao ICMS. As renúncias fiscais, vistas como “investimentos” por parte dos concedentes, deterioraram as condições financeiras, já fragilizadas pelo endividamento, dos estados e municípios.

Nesse ensaio, busca-se analisar o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades regionais enquanto diretrizes constitucionais violadas pelas políticas estaduais de incentivos fiscais-financeiros ao desenvolvimento estadual, praticadas a partir da década de 1990. O objetivo é mostrar o equívoco dessas medidas para o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades regionais. Para realização desse objetivo desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica com autores relevantes para a discussão.

O artigo divide-se em quatro partes, incluindo-se essa breve introdução e a conclusão. Na segunda parte apresenta-se a guerra fiscal e seus rebatimentos espaciais e na parte seguinte alude-se aos princípios na ordem econômica constitucional enfatizando-se o desenvolvimento econômico enquanto princípio constitucional e a redução das desigualdades regionais e sociais no Brasil.

Longe de querer esgotar os argumentos sobre a temática ou estabelecer a palavra final, o estudo, em tela, visa ser mais contribuição aos pesquisadores e estudiosos da matéria.

2. A GUERRA FISCAL E SEUS REBATIMENTOS ESPACIAIS

A guerra fiscal consistiu em uma situação de conflito na federação, na qual os únicos a ganhar foram as grandes empresas e, relativamente, os estados mais estruturados financeiramente (VARSANO, 1997). Historicamente, a concessão de incentivos fiscais-financeiros atraiu para alguns estados empreendimentos produtivos e constituíram-se no principal fator de atratividade. No entanto, esse fator de atratividade não demonstrou, em muitos casos, poder de sustentação na localidade dos empreendimentos, quando o incentivo fiscal-financeiro extinguiu-se (OLIVEIRA, 1990; SIMÕES, 2003).

A reestruturação produtiva, que através da renovação tecnológica garantiu a determinados segmentos elevada flexibilidade nas condições de produção e gestão organizacional, também elevou a possibilidade de mobilidade desse empreendimento, favorecendo, assim, que ao término do incentivo, as empresas se deslocassem para outra localidade que concedesse novos incentivos (PEREIRA, 2008; CANO, 2007; ALVES, 2000).

Na década de 1990, na busca por investimentos privados, os estados utilizaram, segundo Brito e Bonelli (1997), seis benefícios fiscais relacionados ao ICMS:

- a) isenção do ICMS para novas empresas sem produto similar no estado e durante determinado período;
- b) isenção ou redução do ICMS para as micros e pequenas empresas;
- c) redução de alíquotas de ICMS (para situações e produtos específicos);
- d) prorrogação dos prazos de recolhimento do ICMS;
- e) utilização dos mecanismos de diferimento (recolhimento postergado do ICMS); e,
- f) utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS).

Esses mecanismos, somente com exceções, não foram utilizados pelos estados no Brasil. Alguns estados, como a Bahia e a Paraíba, utilizaram quase todos simultaneamente. Outros tipos de benefícios não relacionados ao ICMS também foram utilizados, destacando-se os estímulos para infraestrutura (venda de lotes e galpões, locação de máquinas e equipamentos, doação de áreas etc.), as concessões financeiras (aquisição de ativos fixos, composição acionária etc.) e ainda incentivos como a

simplificação do processo de registro de empresas, a assistência técnica na elaboração de projetos, os programas de formação e capacitação etc. (PEREIRA, 2008; EL; SIMÕES, 2003; BNDES, 2000).

Nesse contexto de conflito federativo, alguns estados deram ênfase às questões tecnológicas na concessão dos incentivos, destacando-se a Bahia, Goiás, Minas Gerais, o Paraná, o Rio de Janeiro e São Paulo. Notadamente, nesse grupo, encontram-se os estados de maiores economias da federação. Há uma concordância entre os diversos estudiosos da questão de que os benefícios fiscais e creditícios se anulam, e deixam de contribuir como fatores de decisão locacional por se tratarem dos mesmos instrumentos de incentivo (VARSANO, 1997; BRITO; BONELLI, 1997).

No Nordeste, todos os estados, uns mais do que outros, participaram da guerra fiscal. Os estados do Ceará, de Pernambuco e da Bahia se destacaram pelo esforço agressivo em atrair novos investimentos através dos incentivos fiscais e financeiros. No entanto, esse esforço não logrou pleno efeito e incremento significativo no valor da transformação industrial desses estados, a exceção da Bahia (PEREIRA, 2008; OLIVEIRA, 1990).

A análise das despesas com a rubrica desenvolvimento regional nos anos 1990 e 2000 permite a constatação de que os estados que mais investiram no desenvolvimento regional foram a Bahia e Pernambuco. Esse investimento trouxe, porém, mais benefícios ao primeiro Estado do que ao segundo (PEREIRA, 2008; PEREIRA, SILVA, 2006).

A intervenção do Estado, via competição fiscal e extrafiscal, no espaço urbano industrial se constitui como reflexo de um novo contexto socioeconômico e político, em que o capital em seu processo de acumulação apresenta características de elevada flexibilidade, e o Estado se apresenta em uma crise fiscal profunda. No Brasil, um paradoxo se reflete no fato de o Estado se encontrar em crise fiscal profunda, com todos os entes federativos apresentando elevada dívida pública, ao mesmo tempo, que concedem incentivos fiscais. Esse fato somente se justifica pela crença dos gestores do setor público de que a renúncia fiscal traria benefícios superiores às perdas. No curto prazo, até é possível a existência de ganhos (emprego e renda para população), mas no médio e longo prazo, a possibilidade de mobilidade desses empreendimentos anula os ganhos de curto prazo (BNDES, 2000).

Diversas cidades ganhadoras, espaços urbanos em que os empreen-

dimentos se localizam, perderam empreendimentos que se realocalizaram com o intuito de manter os incentivos fiscais (BENKO,1994). Normalmente essas realocalizações ocorrem quando os incentivos fiscais estão perto de seu prazo de extinção, ou pouco tempo após o fim dos mesmos. Um exemplo clássico ocorreu em Campina Grande, na Paraíba, quando a Walling Nordeste e a Azaléia deixaram o município em busca de outras localidades que concedessem incentivos fiscais que as mesmas deixavam de obter na cidade, devido o fim do prazo previsto para a concessão de tais incentivos (PEREIRA, 1997).

As políticas municipais de desenvolvimento industrial acompanharam as estaduais, acentuando a guerra fiscal entre as cidades e as unidades da Federação, utilizando-se do pequeno poder fiscal que lhes cabia. As renúncias fiscais advogadas como “investimentos” por parte dos concedentes deterioraram as condições financeiras, já fragilizadas pelo endividamento, dos estados e municípios. Alguns municípios, principalmente os próximos às grandes regiões metropolitanas, ganharam postos de trabalho, reflexo dos investimentos realizados pelo capital que se realocou.

O trabalho de Pereira, Silva e Apolinário (2007) sobre a indústria calçadista mostrou que as grandes empresas do segmento que se realocaram para o Nordeste se instalaram em cidades pequenas ou de médio porte próximas das capitais, geralmente nas regiões metropolitanas nordestinas.

Os municípios de todas as regiões brasileiras participaram da guerra fiscal, acentuando os incentivos e a guerra já vivenciada pelos estados. Nos trabalhos de Pereira (2008) e Simões (2003), é possível constatar a distribuição, por regiões, do percentual de municípios que contribuíram com a guerra fiscal através da criação de incentivos para atração de novas empresas. A região Sul foi a que apresentou a maior proporção de municípios com incentivos (78,7%). O Nordeste, no entanto, apresentou apenas 39,7% dos municípios com tal política de incentivos. A região Sudeste apresentava um percentual pouco superior a 57% devido em grande parte à participação de Minas Gerais que apresentou aproximadamente 46% dos municípios com incentivos, puxando a participação da região para baixo, pois é o estado com o maior número de municípios no Brasil (853).

Minas Gerais é um caso interessante por existir uma polaridade socioeconômica, na qual o norte do estado em muito se aproxima das características do nordeste brasileiro (semiárido) e o sul aproximar-se das

características do Sudeste. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram um percentual de municípios com incentivos elevados, 54,1% e 61,3% respectivamente, o primeiro com valores abaixo da média nacional e o último acima (SIMÕES, 2003).

Nos dados apresentados por Simões (2003) é possível observar as disparidades proporcionais existentes entre os estados brasileiros, no que consiste a participação dos municípios na guerra fiscal. O referido autor põe por terra todo o discurso de que o Nordeste tem apresentado substanciais incentivos promovendo a relocação das empresas do Sul e Sudeste. Os estados com o maior número relativo de municípios integrando a guerra fiscal via concessão de incentivos fiscais e extrafiscais são os do Sul e do Sudeste, a exceção do estado do Acre. Dos cinco primeiros Estados com maior participação, quatro são do Sul e Sudeste, enquanto, dos dez com menor participação, sete são do Nordeste.

A diversidade desses incentivos é significativa. No caso dos municípios nordestinos, encontramos como principais incentivos a doação de terras seguida da isenção do ISS e do IPTU. Como pode ser visto nos trabalhos de Simões (2003), a região Sul apresentou proporcionalmente a existência de incentivos à implantação de novas empresas. No entanto, os percentuais dos incentivos vinculados ao fornecimento de infraestrutura e doação de terra são os mais elevados enquanto os percentuais dos incentivos fiscais e financeiros ficam um pouco abaixo dos concedidos pelos municípios nordestinos.

A guerra fiscal que emerge nos anos 1990, principalmente em sua segunda metade, repercute sobre os lugares, vistos como “o encontro entre possibilidades latentes e oportunidades preexistentes ou criadas” (SANTOS, 1994:40-47). Santos (2002) desenvolve sua formulação no sentido da produtividade espacial e da procura por uma “eficácia mercantil que se refere a um determinado produto” (p. 197) e bosquejando a produção do espaço por agentes ou atores diversos, notadamente, quando “ao lado da busca pelas empresas dos melhores sítios para a sua instalação” ocorre, também, uma busca pelos lugares, “uma procura às vezes escancarada de novas implantações e um cuidado por reter aquelas presentes” (p. 198). Nesse contexto, se reafirmam e se fortalecem as estratégias, políticas e ações do Estado, que, combinadas com as das empresas, indicam a metáfora da guerra dos lugares.

Embora, o conflito entre lugares ocorra no mundo capitalista, como o mostra os incentivos e os conflitos gerados pelos mesmos entre as diversas nações, no Brasil, também, constata-se tal acirramento da guerra dos lugares. Tal guerra nos leva ao questionamento, já realizado por Ana Fani Carlos (1996, p. 39), ao perguntar se “ao nos referirmos a uma guerra não estaríamos atribuindo, erroneamente, o estatuto de sujeito ao espaço ignorando o papel dos atores sociais e mesmo do estado no seu processo de produção?” (CARLOS, 1996, p.39).

O fato é que, independentemente de ser guerra de lugares ou de espaços, a dimensão fiscal dessa competição vem lesando as finanças estaduais bem como o provisãoamento público de bens e serviços. Muitos desses bens e serviços são importantes insumos do processo de produção. A guerra fiscal cria conflitos na federação. No curto prazo, o Estado que detona a guerra fiscal, normalmente é quem se beneficia. No longo prazo, a generalização do conflito faz com que os resultados iniciais desapareçam. Incentivos fiscais perdem seu pouco poder de estímulo e transformam-se em meras renúncias de arrecadação. Devido a homogeneização potencial dos benefícios fiscais e extrafiscais, no longo prazo, as empresas passam a eleger sua localização somente em função das condições estruturais de mercado e de produção. Condições estas que incluem a qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos oferecidos e o nível de qualificação da mão-de-obra (BNDES; 2000).

Os poucos ganhos da guerra fiscal provocaram uma transformação dos setores econômicos, que se pode entender como uma reconfiguração produtiva provocada em primeira instância pela reestruturação produtiva do capital, secundariamente, as políticas públicas – econômicas, urbanas etc. – nos anos 1990 e 2000, em especial, as políticas pró-guerra fiscal. Entende-se por reconfiguração econômica as mudanças ocorridas na estrutura econômica, ou seja, a preponderância de um ou mais segmentos produtivos sobre os demais, alterando o cenário da produção, do emprego e do número de estabelecimentos industriais nas cidades e por consequência nas unidades federativas. Essa reconfiguração, quando realizada em espaço de tempo muito curto, gera diversas dificuldades para o desenvolvimento das atividades produtivas das pequenas e médias empresas, devido ao processo de ajustamento do mercado de trabalho, da infraestrutura e das instituições de suporte para as atividades em expansão (PE-

REIRA, 2008).

A reconfiguração urbano-industrial das cidades resultante da confluência da ação inovativa das empresas e da ação do estado, promoveu, consideravelmente, a concentração e centralização econômica (BENKO, 1994; PEREIRA; SILVA, 2006; PEREIRA, 2016), favorecendo alguns estados em detrimento dos demais. Além disso, importa ressaltar que parte desse processo foi e ainda é promovido pela ação inconstitucional do estado, pois a guerra fiscal tal qual foi realizada atenta diretamente contra a Constituição Federal de 1988, em particular contra os princípios da ordem econômica plasmada na mencionada Carta Magna (ELALI, 2007; ALMEIDA, 2010).

3. OS PRINCÍPIOS NA ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Alguns dos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988 não têm sido respeitados. Na dimensão econômica, a atuação estatal deve ser direcionada para a imposição de limites aos agentes econômicos, visando garantir a todos a participação no processo de produção. Tal direcionamento se deve ao fato de que a vida econômica não deve ser submetida hegemonicamente a mão invisível do mercado. Fato equivocadamente defendido por autores que distorcem a concepção teórica de Smith (1983), ao ampliar o conceito além das fronteiras smithsonianas.

A Constituição Brasileira de 1988, em sua dimensão econômica, traz um conjunto de normas econômicas que provocam rebatimentos sociais de diversas ordens. A Constituição brasileira é abastada em princípios, extrapolando, inclusive, a ordem econômica. O artigo 170 preconiza o dever de garantir a todos uma existência digna, segundo os ditames de justiça social, que se encontra presente no artigo 193. Além desse artigo, encontra-se no artigo 3º, incisos I e III, o objetivo da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

A justiça social somente será efetivada quando a redução das desigualdades sociais e regionais, a que se refere o texto constitucional, alcançar níveis satisfatórios para a população das unidades federativas brasileiras. Uma existência digna deve ser, minimamente, alcançada nos termos do texto constitucional, considerando a reunião de dois fatores: a

valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, conforme preconiza os artigos 1º, IV e 170, caput. Dentro desse contexto, deve-se buscar uma solução em que a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano se conciliem mutualmente (BRASIL, 1988).

A proteção do trabalho não deve ser óbice ao exercício da livre iniciativa; da mesma forma, a livre iniciativa não pode ser compreendida como expressão individualista, mas sim como demonstração do que é socialmente importante. A valorização do trabalho humano e a livre iniciativa brotam como doutrina da atuação do Estado que não deve ser neutro. Esses fundamentos encontram-se valorados nos princípios da ordem econômica. Assim, a valorização do trabalho se expressa na busca pelo pleno emprego e na redução das desigualdades regionais e setoriais, enquanto a livre iniciativa se consolida pela proteção à propriedade privada e a livre concorrência (SCHOURI, 2005; ELALI, 2007; BECOVICI, 2003).

A determinação constitucional da atuação positiva do Estado, via intervenção econômica, buscando a correção das falhas dos mecanismos do mercado, encontra-se estabelecida. O reconhecimento da força dos princípios da ordem econômica alude o dever do Estado na sua atuação sobre o domínio econômico. A proteção das necessidades sociais é uma tarefa do Estado Social, que deve ser continuamente exigida.

A tributação se destaca como uma das principais formas de intervenção estatal na economia. Enquanto as normas tributárias indutoras aparecem em submissão ao preceito da atuação positiva do Estado. O uso da tributação tornou-se um pujante instrumento para a atuação do Estado na concretização de princípios constitucionais. A lei tributária tem o poder e a competência de influir na ordem econômica. A ideia de tributação neutra, embora persistente, é considerada superada (SCHOURI, 2005).

O legislador tributário deve procurar os efeitos, não somente arrecadatórios com a norma criada, mas compatibilizá-los com os fins acossados pelo Estado. As normas tributárias não devem contrariar os princípios constitucionais, sejam as relacionadas com à matéria tributária, ou com às finalidades econômicas objetivadas pelo instrumento tributário (SCHOURI, 2005).

A Constituição Federal atual acolhe expressamente o intervencionismo estatal na economia, conforme se constata no artigo 70, que se refere à aplicação de subvenções e renúncia de receitas, e no artigo 74, inciso II

que alude a aplicação de recursos públicos por entidades privadas. No mesmo bojo, o artigo 174 é mais explícito, quando estabelece que o Estado atue como agente normativo e regulador, fiscalizando, incentivando e planejando o processo econômico (BRASIL, 1988).

Constata-se, também, que o artigo 151, inciso I, da carta constitucional, antevê a possibilidade de concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país, em outras palavras, a redução das desigualdades socioeconômicas regionais (BRASIL, 1988). Esta previsão enseja uma constatação de que o desenvolvimento ocorrido no país caracterizou-se por uma desigualdade, que para estar na Constituição, se deduz como de longo prazo ou de difícil solução. Em resumo, a Constituição de 1988 não proíbe a concessão de incentivos fiscais para empresas privadas se instalarem em qualquer parte do território nacional; muito pelo contrário, procura-se desenvolver o país como um todo, principalmente as regiões mais atrasadas.

3.1 O Desenvolvimento Econômico Enquanto Princípio Constitucional

A Constituição de 1988 enumera os valores ou princípios almejados pela ordem econômica no artigo 170. Semelhantemente, o artigo 180 estabelece que os entes federativos devem estimular o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Não que outras atividades também não colaborem para o desenvolvimento, mas o constituinte originário entendeu que essa atividade deveria constar explicitamente no diploma mencionado, devido aos fortes impactos sociais e econômicos que promovem. Não se descarta também a pressão dos diversos setores que atuam no turismo durante a elaboração do estatuto. Dentro do mesmo contexto, o processo econômico também é afetado pelos artigos 172 a 175 da Constituição (BRASIL, 1988). Processo econômico que enseja um determinado tipo de desenvolvimento que pode ser compreendido como um estado de equilíbrio na produção, distribuição e consumo de riquezas. Dessa forma, um Estado não pode ser considerado desenvolvido, se possuir uma estrutura social caracterizada por vertentes simultâneas de riqueza e pobreza (ELALI, 2007).

O desenvolvimento é um fenômeno complexo, que envolve diversas

concepções, não necessariamente conciliáveis, mas que se apresenta setorialmente na forma de crescimento econômico, tanto da produção quanto do consumo. Algumas concepções teóricas preconizavam a existência de fases de desenvolvimento que são vivenciadas por todas as sociedades (ROSTOW, 1959). No entanto, tais concepções foram superadas teórico e historicamente. O subdesenvolvimento é uma condição específica isolada (FURTADO, 1966, 1983; CANO, 1985; BRANDÃO, 2003) e não, uma etapa necessária do processo de evolução natural da economia (ROSTOW, 1959).

O desenvolvimento e o subdesenvolvimento se caracterizam como processos simultâneos, que se condicionam e interagem mutuamente. No segundo, os países não conseguem proporcionar à população o mínimo necessário para uma sobrevivência digna (BERCOVICI, 2003).

Para avaliar se um Estado é subdesenvolvido ou não, alguns critérios são fundamentais, dos quais pode-se destacar: a) insuficiência alimentar; b) elevado percentual de analfabetos e semianalfabetos; c) doenças de massas endêmicas ou não; d) recursos negligenciados; e) pequena classe média; f) industrialização incompleta e voltadas para as atividades básicas; g) elevadas taxas de desemprego; h) subordinação econômica a países estrangeiros i) desigualdades sociais violentas; j) PIB per capita baixo; l) elevada inflação; m) desigualdade regionais graves; n) desigualdades econômicas elevadas, etc. (ELALI, 2007; FURTADO, 1983; BERCOVICI, 2003).

Durante muito tempo se preconizava uma passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento gradual e evolutiva. No entanto, na segunda metade do século XX cresceu a concepção que para se chegar ao desenvolvimento é necessário ocorrer um processo de ruptura com o sistema, tanto interna como externamente. Nesse contexto, torna-se necessária uma política deliberada de desenvolvimento, na qual se garanta tanto as dimensões econômica e social, pois são interdependentes.

A inexistência de transformação socioeconômica implica apenas na simples modernização. O Estado desenvolvido conta com uma estrutura harmônica entre a modernização e a proteção dos valores sociais. Essas transformações devem conciliar-se com as garantias simultâneas da liberdade de empreender, da proteção ao consumidor, do meio ambiente, do emprego, da cidadania, etc. (ELALI, 2007).

A modernização do subdesenvolvimento somente o prejudica, pois tende a aumentar a concentração de renda amplificando os problemas sociais. Nesse contexto, normalmente ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, gerando aumento da produtividade, mas reproduzindo o estilo de vida e os padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Em síntese, ocorre crescimento econômico e aumento de produtividade, mas a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população (FURTADO, 1983; BERCOVICI, 2003).

Cresceu muito, por parte da sociedade civil organizada, as críticas aos Estados que promovem as atividades econômicas, mas que desamparam a proteção do meio ambiente, do consumidor, dos valores socialmente relevantes. Diversos foram os movimentos sociais que amplificaram essa crítica. Os adeptos dessas críticas defendem que o desenvolvimento sustentável seria muito mais importante do que a simples manutenção da produção capitalista. A sustentabilidade exige a adoção de comportamentos responsáveis frente aos recursos naturais e não naturais visando deixar de herança, para as gerações futuras, um mundo mais sustentável.

Um Estado desenvolvido deve fundamentar sua gestão em valores e não, em objetivos econômicos, embora nas sociedades capitalistas exista um conflito amplo entre os que defendem os valores econômicos e os não econômicos. O desenvolvimento econômico é o principal objeto de pesquisa em numerosos estudos por parte dos economistas e não economistas. Inclusive no direito, o desenvolvimento econômico tem se apresentado com alvo crescente de pesquisas e estudos (ALMEIDA, 2010, ELALI, 2007).

O desenvolvimento econômico sustentável, *lato sensu*, se trata de um direito inerente à pessoa natural e a sua dignidade. O desenvolvimento sustentável deve acolher às necessidades atuais da sociedade civil, sem prejudicar ou pôr em risco as possibilidades de, no futuro, superar-se a pobreza respeitando-se os limites ecológicos.

O conceito de desenvolvimento é diferente do conceito de crescimento da economia. Naquele é preciso conciliar o crescimento econômico com os valores sociais, afinal a população necessita de melhor distribuição de renda e de proteção aos direitos enumerados constitucionalmente. O crescimento sem desenvolvimento é aquele em que a moder-

nização ocorre sem transformação nas estruturas econômicas e sociais. O desenvolvimento engloba o crescimento, superando-o qualitativamente. O crescimento econômico deve enfatizar as ações de política econômica do Estado voltadas para alcançar e manter elevadas taxas de emprego e renda, ou em outras palavras o pleno emprego. O desenvolvimento é considerado um direito fundamental, que deve ser respeitado, garantido e promovido pelo Estado, que é o principal formulador das políticas de desenvolvimento (BERCOVICI, 2003; FURTADO, 1974).

A diferenciação entre modernização e desenvolvimento realiza-se através de indicadores econômicos. Essa diferenciação é bastante útil para se analisar os princípios constitucionais econômicos, que devem ser decodificados de forma sistemática. A ordem econômica não pode ser observada isolando-se algum dos princípios. A interpretação da ordem econômica deve se pautar pela sistematização de todos os princípios, que, por serem normas que concretizam valores no ordenamento, têm o papel fundamental de alicerçar o próprio sistema. O desenvolvimento econômico sustentável passa a ser perseguido, pois valoriza a redução das desigualdades sociais nas diversas regiões do país (ALMEIDA, 2010, CANO, 2007, 1985).

3.2 Redução das desigualdades regionais e sociais no Brasil

O Estado brasileiro, historicamente, sempre foi marcado pela desigualdade entre as diferentes classes sociais e entre as regiões do país. O Brasil demonstra a existência simultânea de grande riqueza e de grande pobreza, e tem-se mostrado um país desigual, injusto, conservador e de capitalismo retardatário. Assim, por exemplo, a região Sudeste concentra a maior parte da riqueza nacional, enquanto outras, como as regiões Norte e Nordeste, são marcadas por numerosas dificuldades: altos índices de pobreza, dificuldades da população no acesso à educação, à saúde, etc. (CANO, 1985, 2007; BRANDÃO, 2003).

A transição do Estado Liberal ao Estado Social, historicamente, aconteceu por meio da mudança de seus parâmetros políticos, econômicos, jurídico, sociais, etc. (PEREIRA, 2004). O direito modificou-se, preconizando prestações positivas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas, implicando em transformações na atuação do Estado, que deixou “de ser apenas um poder soberano para, também, tornar-se o prin-

cipal responsável pelo direito à vida, concretizado por meio dos direitos sociais” (BERCOVICI, 2003, p. 50).

O subdesenvolvimento é apresentado como uma das razões para a adoção de um modelo federalista, considerando que é objetivo do estado a pacificação nacional e a solidariedade social. O Estado tem o dever constitucional de promover mudanças, amainando a distância que há entre as regiões e entre os extratos populacionais mais carentes e os mais abastados. Deve-se reduzir a concentração elevada da riqueza nacional, seja entre regiões ou entre os extratos socioeconômicos.

O estímulo à mudança via políticas públicas não significa a condenação da riqueza. O que se deve fazer, segundo Elali (2007), é proteger a força da economia privada, ofertando-se condições para a melhor distribuição de renda. Nesses termos, o Estado deve auxiliar o crescimento do país, e esse crescimento deve servir ao aumento das oportunidades de emprego e para a melhor aplicação dos recursos públicos, considerando-se as diferenças regionais. O problema é como fazer isso, pois existem conflitos entre a compreensão que se deve dar a força da economia privada e as medidas de estímulos ao emprego, a renda e redução das desigualdades socioeconômicas. Setores privados não querem aceitar medidas políticas que afetem sua soberania privada no âmbito econômico, e assim procuram descumprir ou deformar medidas e políticas econômicas que buscam cumprir determinações constitucionais de redução das desigualdades econômicas (PEREIRA, 1997).

O Estado deve priorizar o objetivo constitucional contido no artigo 3º, inciso III que preconiza o dever de reduzir as desigualdades sociais e regionais contribuindo para a erradicação da pobreza e da marginalização. Para isso, deve dar um tratamento prioritário para as políticas que atuam diretamente sob a dimensão, caso contrário põem em risco os demais princípios da ordem econômica normativa, tornando-os ineficazes, afinal a noção de desenvolvimento não deve ser confundida com a de modernização.

A existência de desigualdades regionais é um problema estrutural do capitalismo. Não há espaço capitalista sem desigualdades regionais. Mas para os países subdesenvolvidos essa característica é mais danosa. Pois as regiões pobres dos países pobres são extremamente excluídas, marginalizadas, esquecidas e sem direitos mínimos para uma existência digna do

ser humano. A solução dos problemas nacionais perpassa pelos problemas regionais. Os grandes problemas nacionais somente serão equacionados quando se resolverem os desequilíbrios regionais (BERCOVICI, 2003).

Os teóricos adeptos do equilíbrio de mercado walrasiano (WALRAS, 1983) preconizam que a existência das disparidades regionais seria temporária, pois o mercado ajustaria essas desigualdades. Ocorreriam uma convergência de renda protagonizada pela mão invisível (SMITH, 1983) smithsoniana ou pelo leiloeiro walrasiano. O fundamental seria deixar o mercado livre para se ajustar. No entanto, a evolução societária e estatal estabelece crescentemente o dever de intervenção estatal na economia. Não necessariamente como produtor, mas cada vez mais como regulamentador, estimulador e fiscalizador. Nesse sentido, o constituinte original estabeleceu princípios constitucionais que preconizam a ação estatal em prol da redução das desigualdades por constatar que as mesmas não somente se mantiveram como se agravaram (CANO, 2007; BRANDÃO, 2003; PEREIRA, 2008).

Para os adeptos do equilíbrio de mercado ou da convergência de rendas, as desigualdades seriam decorrência da unificação econômica das economias regionais, uma vez que a expansão do desenvolvimento adviria de forma regionalizada, nos primeiros estágios ou fases. No entanto, gradualmente o sistema econômico nacional aproxima-se do equilíbrio e da convergência de rendas. Em outras palavras, os desequilíbrios regionais existiriam, apenas, durante as fases iniciais do processo de desenvolvimento, e, posteriormente, dar-se-ia o equilíbrio. Esta ideia mostrou-se inteiramente falsa no Brasil (BERCOVICI, 2003, CANO, 1985, 2007).

O próprio movimento federalista fundamenta-se na harmonização nacional, orientando todas as políticas públicas, ressaltando-se a soberania sobre a autonomia dos entes federativos. Esse contexto é tal importante que em matéria de tributação, admite-se a aplicação de alíquotas diferenciadas por regiões, objetivando-se à diminuição das desigualdades entre as regiões. Ressalte-se que as desigualdades são prejudiciais à federação como um todo. Os custos governamentais e empresariais não tem contribuído para redução da pobreza, pelo contrário, somente aumentam com a pobreza. Caso existisse um melhor equilíbrio entre as regiões, possibilitar-se-ia o aumento da circulação de riquezas, do consumo e da produção. O custo de assistência aos mais necessitados poderia ser reduzido

e poderia se aplicar mais recursos em formação educacional, em equipamentos de saúde, investimentos em tecnologia, etc. (BERCOVICI, 2003).

O livre mercado tende a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais, sociais e econômicas. Deixado livre, o mercado amplia a pobreza e a concentração de renda. Uma reversão desse contexto é difícil, ou em outras palavras,

A reversão espontânea de concentração de renda e desigualdade regional é praticamente impossível. A integração econômica não planejada leva ao agravamento dos desequilíbrios regionais; sendo assim, é necessária uma política deliberada, para que o desenvolvimento não acarrete a ampliação da concentração regional de renda. Além de envolver aspectos relativos ao federalismo, a solução para o problema das desigualdades regionais passa pelas políticas públicas que afetam a distribuição territorial de renda no Brasil. Tal solução constituiu-se numa das maiores preocupações das políticas econômicas ao longo das últimas décadas. Deve-se buscar a redução das desigualdades, porque os resultados positivos a todos interessam (ALMEIDA, 2010, p. 70).

A noção de equilíbrio é hoje equivocada, no entanto, a busca de eficiência econômica é natural e inerente ao processo econômico. A redução das desigualdades regionais e sociais deve ser alcançada através do desenvolvimento econômico sustentável promovido por uma política nacional de desenvolvimento regional e local, estimulado por uma tributação indutora que sirva realmente de instrumento eficiente à concretização dos valores constitucionais. O desenvolvimento econômico sustentável deve ser pensado assim em sua forma multiescalar deliberado em planejamento nacional integrado, e não ao sabor dos interesses locais e particulares (BRANDÃO, 2003).

4. CONCLUSÃO

Em um passado não muito distante, o federalismo brasileiro caracterizou-se por uma concentração excessiva no poder central. Desde o início da década dos 1980 o Brasil ingressou em um processo de mudanças institucionais, que se acentuou na década dos 1990.

O regime federalista brasileiro encontra-se em processo de mutação, com a transferência de responsabilidades da união para os estados e

municípios. Nesse período, a elevação de responsabilidade sem o mesmo volume de transferência de recursos levou as unidades federativas, mesmo sem consenso entre os estados ou autorização dos organismos responsáveis, a promover incentivos fiscais-financeiros como forma de atrair empreendimentos econômicos e favorecer o crescimento de emprego e renda. Esse procedimento realizado pelas unidades federativas estabeleceu uma guerra fiscal que distante de promover o desenvolvimento econômico e a redução dos desequilíbrios econômicos e regionais, terminou por amplificá-los.

Conforme mostrado na primeira parte, a guerra fiscal beneficiou alguns estados em detrimento de outros, ratificando a concentração econômica e a desigualdade regional dentro da própria região e sem reduzir essa mesma desigualdade social e regional no País. A guerra fiscal favoreceu muito mais as unidades federativas mais ricas e maiores dentro do Nordeste em detrimento das demais unidades.

Quando se analisa tal contexto de desigualdade regional pelo crivo constitucional, constata-se a não persecução por parte do estado e das unidades federativas da constitucionalidade estabelecida pela carta magna de 1988. As diretrizes constitucionais do desenvolvimento econômico em conjunto com a redução das desigualdades sociais e regionais não são perseguidas conjuntamente. Em busca do desenvolvimento econômico acentuam-se os desequilíbrios, as desigualdades e as atividades não sustentáveis. Ratifica-se muito mais um crescimento econômico não sustentável do que um processo de desenvolvimento econômico sustentável.

Alterar esse processo é fundamental para o desenvolvimento econômico sustentável. Pois a continuidade das desigualdades sociais e regionais demonstra a insustentabilidade do processo. A persecução dos princípios e diretrizes econômicas constitucionais se torna um imperativo para o desenvolvimento econômico sustentável brasileiro. Nesse sentido, a extinção da guerra fiscal, via desabilitação da concessão de incentivos fiscais e financeiros concedidos à revelia de qualquer programa nacional de desenvolvimento integrado, torna-se procedimento relevante e pertinente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rogério C. **Incentivos fiscais e extrafiscalidade: intervenção estatal em busca de desenvolvimento econômico e a guerra fiscal entre**

os Estados. Dissertação de Mestrado em Direito. Recife, UFPE. 2010

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho. reestruturação produtiva e crise no sindicalismo.** São Paulo: boitempo, 2000

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Max Limonad, 2003

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Guerra fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho? **Informe-se.** Secretaria de Assuntos Fiscais. BNDES/BNDESPAR, n. 04, janeiro de 2000

BENKO, George e LIPIETZ, Alain. **Lãs Regiones que Ganar,** València: Alfons el Magnànim, 1994

BRANDÃO, C.A. - **A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais.** Unicamp, Instituto de Economia, Tese de Livre Docência, Campinas, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil.** Senado Federal, Brasília, 1988.

BRITO, Adriana Fernandes; BONELLI, Regis. Políticas industriais descentralizadas: as experiências europeias e as iniciativas subnacionais no Brasil. In. **Planejamento e Políticas Públicas.** V. 01, n. 01, Brasília, jun. de 1997

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil.** São Paulo: Global, 1985.

_____, **Desconcentração Produtiva no Brasil: 1970-2005,** Unesp, São Paulo, 2007.

CARLOS, A. F. A. **O lugar no/do mundo.** São Paulo: HUCITEC, 1996

ELALI, André. **Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais.** São Paulo: MP, 2007

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966

_____. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974

_____, **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 27, p. 67-92, jul.1990.

PEREIRA, William E. N. e SILVA, Marconi Gomes, O Crescimento do Emprego Formal nas Metrôpoles Nordestinas (1996/2003) In. MACAMBIRA, Júnior (org.) **O Mercado de Trabalho Formal no Brasil**. Fortaleza, Imprensa universitária, 2006

PEREIRA, William E. N.; SILVA, Marconi Gomes; APOLINÁRIO, Valdênia. A Distribuição Espacial da Indústria Calçadista no Nordeste (1985/2005). In. MACAMBIRA, Júnior; SANTOS, Sandra Maria dos (org.) **Brasil e Nordeste: ocupação, desemprego e desigualdade**. Fortaleza, IDT, BNB, 2007

PEREIRA, W. E. N., Wallig e Azaléia, qual será a próxima? **Jornal da Paraíba**, caderno de economia, pág. 02. 14 de junho de 1997.

_____, Do Estado Liberal ao Neoliberal. Natal. **Interface**, v. 1,n.1. Jan/jun 2004. Disponível em: <<http://www.ccsa.ufrn.br/interface/1-1/artigos/1%20Do%20Estado%20Liberal%20para%20o%20Neoliberal.pdf>>. Acesso em: 21 maio de 2017

_____, **Reestruturação do Setor Industrial e Transformação do Espaço Urbano de Campina Grande –PB a partir dos anos 1990**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2008

_____, REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA NO NORDESTE BRASILEIRO. **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, Revista semestral do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade do Mestrado em Economia Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Vol. 04. N. 01. 2016. Disponível em: <<<https://ojs.ccsa.ufrn.br/ojs/index.phpjournal=rerut&page=issue&op=view&path%5B%5D=70&path%5B%5D=showToc>>> Acesso em 08 de abril de 2017.

ROSTOW, W. W. *The stages of economic growth*. **Economic history review**, ago. 1959

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: HUCITEC, 1994

_____, **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São

Paulo:Edusp, 2002

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica.** Rio de Janeiro: Forense, 2005

SIMÕES, André. Descentralização Federativa e “Desenvolvimento” Fragmentado: uma análise dos incentivos a atração de atividades econômicas nos municípios das regiões Sul e Nordeste. Recife. **V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa** – 5 a 7 de novembro de 2003

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. In. **Planejamento e Políticas Públicas.** V. 01, n. 01, Brasília, jun. de 1997

WALRAS, Léon. **Compêndio dos elementos de economia política pura.** São Paulo: Abril Cultural, 1983