

TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOB A PERSPECTIVA DA CRIAÇÃO DA ZONA FRANCA DO SEMIÁRIDO NORDESTINO

Bruno Bastos de Oliveira¹

Jefferson Patrick Germinari²

Maria das Graças Macena Dias de Oliveira³

Resumo: O presente artigo propõe-se a analisar aspectos sobre a utilização da tributação indutora como mola propulsora para o desenvolvimento nacional, especialmente a partir da criação da zona franca do semiárido nordestino, zona de benefício econômico e fiscal. Utiliza-se do método dedutivo de pesquisa, através de levantamento bibliográfico e documental, a partir de abordagem qualitativa. Conclui-se pela necessidade de amplo debate e aprovação legislativa no sentido de criar a zona franca do semiárido nordestino, utilizando-se de mecanismos de normas indutoras de tributação diferenciada para promoção do desenvolvimento nacional e concretização dos objetivos fundamentais da República, especialmente o que determina a necessidade de superação das desigualdades regionais.

Palavras-Chave: Tributação indutora; Desenvolvimento; Zona Franca; Semiárido; Nordeste.

¹ Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Marília – UNIMAR, Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB e Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina.

² Mestrando em Direito pela Universidade de Marília - UNIMAR

³ Mestranda em Direito pela Universidade de Marília - UNIMAR

TAXATION AND DEVELOPMENT UNDER THE PERSPECTIVE OF THE CREATION OF THE FREE ZONE OF THE SEMIARID BRAZILIAN NORTHEAST

Abstract: This paper aims to analyze aspects about the use of inductive taxation as a driving force for national development, especially from the creation of the free zone of the northeastern semiarid, zone of economic and fiscal benefit. It uses the deductive method of research, through bibliographic and documentary survey, from a qualitative approach. It is concluded that there is a need for broad debate and legislative approval in order to create the free zone of the northeastern semiarid region, using mechanisms of rules that induce differentiated taxation to promote national development and fulfill the fundamental objectives of the Republic, especially what determines the need to overcome regional inequalities.

Keywords: Inductive taxation; Development; Free Zone; Semi-arid; Northeast.

INTRODUÇÃO



corolário de um Estado organizado econômica e politicamente o eficaz funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dentro de um ambiente democrático, amparado por estrutura normativo-legal que garanta a promoção da paz social, da segurança jurídica das relações perpetradas nas mais variadas esferas e a tutela de direitos fundamentalmente reconhecidos.

Para a consecução dos objetivos constitucionalmente estampados no artigo 3º da Constituição Federal se faz imprescindível o equilíbrio de contas públicas para realização de políticas voltadas às garantias sociais necessárias ao desenvolvimento

humano, a sustentação dos direitos sociais, deveras relevante ao aprimoramento das condições de vida dos cidadãos.

Tais pretensões são possibilitadas por intermédio de medidas de impulso direto como a criação de zonas de incentivo ao desenvolvimento ou através de formas indiretas possibilitadas por meio de sistema arrecadatário tributário indutor.

As realidades regionais brasileiras são muito contrastantes, sendo a constatada no interior nordestino deveras preocupante em vários aspectos, tais como: ordem econômica, miseria-bilidade, escassez de recursos naturais e desenvolvimento humano precário.

Objetivando propiciar caminhos favoráveis à almejada igualdade e o desenvolvimento nacional cidadão, debruçando-se em método dedutivo de pesquisa com vista aos enfrentamentos vivenciados no semiárido nordestino, tem-se por meta analisar os impactos positivos que podem ser alcançados nessa região através da implantação de uma zona franca com sistema tributário alternativo, indutor e desenvolvimentista fluente voltado ao incremento não apenas econômico, mas também às garantias humanas desejáveis dentro das condições preestabelecidas em nosso ordenamento jurídico.

Trata-se de trabalho estimulado em demonstrar como o planejamento inteligente de tributação indutora, inspirado na teoria dos polos, pode beneficiar significativamente o desenvolvimento regional em todos os sentidos, inclinando-se à efetivação da Justiça Social idealizada em nossa Carta Política.

TRIBUTAÇÃO E REGULAÇÃO ESTATAL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO

A carga tributária nacional tem como alvo precípuo a satisfação econômica das necessidades básicas como saúde, educação, produção de emprego, ou seja, fornecer serviços públicos essenciais de qualidade para o cidadão-contribuinte.

O Estado tem como base Constitucional os objetivos fundamentais expostos no art.3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), dentre eles o inciso II, que menciona a garantia ao desenvolvimento nacional. Caso tais objetivos fossem concretizados materialmente, aí sim seria possível falar em efetivação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Porém, a realidade que o Brasil está inserido é o da contramão da materialização dos princípios constitucionais propostos pela Constituição cidadã, uma vez que ainda é grande a regressividade no sistema tributário nacional, onde os vulneráveis economicamente arcam com exações tributárias mais onerosas do que os ricos, o que gera uma sociedade injusta, preconceituosa e excludente.

A parcela arrecadada aos cofres públicos como parcela pecuniária impositiva para custear os gastos do Estado pode ser dividida em tributos diretos e tributos indiretos. Os tributos diretos estão ligados à incidência sobre a renda e o patrimônio; já os tributos indiretos incidem sobre o consumo de bens e serviços. Os tributos diretos devido serem suportados diretamente pelos contribuintes de fato, ou seja, aquele que paga de imediato o tributo, e estão mais propícios à técnica da progressividade, o que fará transparecer “maior equidade e justiça fiscal, pois os maiores possuidores de patrimônio e detentores de renda contribuirão mais” (MARIA; LUCHIEZI JUNIOR, 2010, p. 125), a exemplo do Imposto de Renda (IR) e Impostos sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Os impostos indiretos são cobrados ao consumidor final, que paga uma tributação excessiva, com efeito cascata, fazendo evidenciar a injustiça fiscal, alimentando assim a regressividade do nosso conjunto de arrecadação tributária.

Destarte, para ser alcançada justiça fiscal tributária, a tributação deve ser prioritariamente direta e progressiva. Nessa medida, ela alcança a justiça social por meio de tratamento tributário equânime, proporcionando uma justiça distributiva com uma maior tributação sobre a renda do que sobre o consumo.

O dever do cidadão de pagar tributos reflete diretamente no atributo da cidadania tributária daquele, o qual deve ter consciência do ciclo de realização tributária que influencia diretamente em sua vida, independente de classe social, pois, tanto pobre como rico tem exações tributárias impostas pelo Estado.

A Declaração Universal dos Direitos à Justiça Fiscal⁴, edificada no Fórum Mundial, em Porto Alegre, no ano de 2002 (MOSCON, 2011), consolida essa ideia. Em suma, efetivar-se-á

⁴ Preâmbulo: Considerando que todo Estado ou coletividade de Estados deve assegurar a igualdade dos direitos dos homens e das mulheres, favorecer o progresso social, instaurar condições de vida dignas e decentes para todos, e assegurar o desenvolvimento sustentável. Considerando que toda produção de riquezas deve ser acompanhada de uma necessária redistribuição equitativa. Considerando que a fiscalidade deve constituir um dos meios indispensáveis à distribuição de riquezas e a possibilitar o financiamento dos serviços públicos: Nós proclamamos no Forum social de Porto Alegre a presente Declaração universal de direitos à justiça fiscal como elemento da justiça social.

Art. 1º Toda lei fiscal deve ser objeto de um verdadeiro debate democrático e levar em conta as noções de interesse geral de redistribuição, de justiça e de progressividade das imposições;

Art. 2º Toda pessoa física ou jurídica deve contribuir aos impostos em função do conjunto de seus rendimentos e/ou benefícios, bem como sobre o capital acumulado;

Art. 3º Todo sistema fiscal deve privilegiar os impostos diretos por serem mais justos que os impostos indiretos;

Art. 4º Toda lei fiscal deve procurar o justo equilíbrio entre a imposição sobre os rendimentos do trabalho e do capital;

Art. 5º Todas as transações financeiras internacionais devem ser objeto de uma taxa-ção (imposição tributária);

Art. 6º Todos os produtos e os serviços indispensáveis por assegurar as condições de vida dignas e decentes aos cidadãos não devem fazer parte de imposição tributária;

Art. 7º A aplicação da lei fiscal deve exigir o pagamento dos impostos dentro do país em que as riquezas são produzidas e dar publicidade das imposições;

Art. 8º Toda fraude fiscal deve ser considerada como um atentado à ordem publica e ao bem estar geral. A fraude fiscal é um roubo. Quem rouba a coletividade, rouba os pobres;

Art. 9º Todo país que praticar o dumping fiscal, constituir um paraíso fiscal, ou favorecer a sua existência, deve ser considerado como contrário aos interesses gerais e deve ser condenado a abolir essas praticas prejudiciais;

Art. 10º Para permitir assegurar a independência, a neutralidade e o tratamento igualitário dos cidadãos em relação a aplicação da lei, todos os cargos fiscais devem compor os serviços públicos por agentes regidos por um estatuto público, beneficiário da garantia do emprego.

justiça fiscal tributária e social no Brasil quando os órgãos estatais conseguirem arraigar a progressividade, suprimindo assim a regressividade avassaladora e a extinção da corrupção em um sistema tributário vulnerável e ultrapassado.

Com supedâneo nessa meta constitucional de garantir o desenvolvimento constitucional, vários doutrinadores buscam definir o que seria desenvolvimento, devido sua importância para o desenrolar de todas as garantias aos indivíduos integrantes da nação brasileira.

Para Amartya Sen (2000, p. 51), o processo de desenvolvimento traduz-se em um processo feroz e amigável, em que o primeiro *iter* demonstra-se por meio de algumas privações as quais devem ser efetuadas com vistas a atingir o desenvolvimento, uma vez que quando esse for realmente atingido devolverá aos cidadãos a prática das medidas evitadas, contudo, de forma correta quando “o processo de desenvolvimento houver produzido frutos suficientes: o necessário aqui agora é dureza e disciplina” (SEN, 2000, p.51).

Em sua definição de desenvolvimento, o autor mencionado considera que para se chegar ao fim efetivo do processo de desenvolvimento é necessário ser concretizado o papel constitutivo, ou seja, as liberdades serem garantidas como fim primordial, devido tais liberdades serem papel instrumental na geração do principal meio do desenvolvimento, e conseqüente estandarte da garantia aos direitos universais dos cidadãos.

O desenvolvimento é um processo complexo e continuado em determinada nação, e não linha lógica que leva ao desembocar do mesmo, pois, essa busca pelo desenvolvimento também pode ocorrer retração se as práticas tendentes àquele processo não forem bem aplicadas ou se as práticas negativas forem disseminadas.

Para haver um desenvolvimento *tout court* (BARRAL, 2005, p.17), ou seja, um processo completo de desenvolvimento, todas as áreas constitutivas do mesmo devem ter sido

consideradas e/ou analisadas pelas instituições que promulgam o mesmo.

A maior barreira que a conceituação do desenvolvimento deve transpor é a restrição às teorias que vinculam o desenvolvimento ao crescimento econômico ou ao poder estatal; e ainda sair da teoria para execução prática do desenvolvimento, conforme ensina o professor Welber Barral (2005, p.19), pois, o processo de desenvolvimento é muito mais amplo e complexo que o crescimento econômico, o qual é apenas uma das facetas daquele. Para a materialização do desenvolvimento deve haver acumulação de fatores históricos, geográficos e sociais, os quais serão viabilizados por matriz institucional eficaz (BARRAL, 2005, p.33).

Com base no Diálogo para o Desenvolvimento elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, “o desenvolvimento é um fenômeno multifacetado ou multidimensional, não consiste somente em crescimento econômico, e industrialização ou expansão industrial, é apenas parte” (CARDOZO JUNIOR, 2010, p. 36).

Destarte, é perceptível a necessidade de uma Reforma Tributária e estabelecimento da Justiça Fiscal Tributária, pois, não é possível falar em desenvolvimento caso não haja mudança por parte do Estado e estrutura regulatória, na soma dos elementos que caracterizam a estrutura socioeconômica. Não existe efetividade na distribuição e descentralização de renda, e, conseqüente respeito às diferentes capacidades contributivas existentes na sociedade brasileiras (BERCOVICI, 2005, p. 53).

Conforme entendimento de Eros Roberto Grau (2007, p. 264), o crescimento econômico, como parcela integrante do desenvolvimento, é necessário, contudo, apenas a acumulação de renda não é mais suficiente para cumprir com políticas públicas e objetivos estatais viabilizadores da Justiça Fiscal, sendo que, além de acumular riqueza o Estado deve acumular saber e tecnologia.

Portanto, para o projeto de desenvolvimento nacional seja estabelecido de forma efetiva deve haver uma junção de várias forças, medidas e disciplinas com fito de alterar a estrutura regulatória do Estado, o qual agirá com vista principal ao cumprimento dos seus objetivos, que serão aperfeiçoados pela Justiça Fiscal Tributária depois de uma eficaz Reforma Tributária, viabilizando de forma instrumental a linha revolucionária de superação ao subdesenvolvimento em todos os setores, seja, econômico, social, cultural, físico, científico, ambiental, político, entre outros que somados resultam no *tout court* desenvolvimento humano completo.

Nesta senda, será viabilizada uma integração regional que dará materialidade a planejamentos sérios e que respeitem as verdadeiras necessidades de toda sociedade e não de interesses de classes específicas, desembocando ainda em reprimir variadas guerras fiscais, “devido à política predatória de atração de indústrias para as Regiões menos desenvolvidas.” (BERCOVICI, 2005, p. 53).

Destarte, vê-se, pois, que a promoção do desenvolvimento pelo Estado como forma de construção de sociedade livre, justa e solidária, fomentando a tributação justa e solidária, com base na equidade traz a existência em nosso país a concretização de uma Justiça Fiscal tributária como forma de garantir o desenvolvimento necessário para subsistência digna dos contribuintes-cidadãos, integrantes da nação brasileira.

Atualmente tem-se a norma tributária como uma norma de rejeição social, dada à injustiça do sistema como um todo. Os contribuintes tentam a todo custo fugir dessa tributação abusiva, perdendo-se assim parâmetros éticos e morais que permeiam a relação jurídica tributária. Conforme afirma Thomas Piketty (PIKETTY, 2014), sem impostos a ação coletiva seria impossível, havendo a necessidade de ciência de quanto cada um deve contribuir para se atingir o bem comum.

Consecução do projeto de desenvolvimento

necessariamente exige que seja repensado o modelo de tributação atualmente vigente, tanto no âmbito nacional como também em escala internacional. A tributação do capital é fundamental para que se consiga atingir níveis de justiça tributária desejáveis, segundo Piketty. O autor defende, ainda que de forma utópica, conforme o próprio reconhece, a criação de um imposto global progressivo sobre o capital, tendo como premissa necessária a criação de uma rede internacional de colaboração e transparência sobre o capital.

INDUÇÃO TRIBUTÁRIA E ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS: A CRIAÇÃO DA ZONA FRANCA DO SEMIÁRIDO NORDESTINO EM PERSPECTIVA

Parece evidente a necessidade de regulação estatal, especialmente no âmbito tributário, de forma a permitir a efetivação de desenvolvimento, tornando-se fundamental fixar a premissa de que se considera neste trabalho o direito humano ao desenvolvimento e não do direito econômico do desenvolvimento, distinção feita de maneira teoricamente embasada por Maria Luiza Alencar Feitosa (FEITOSA, 2013). Na perspectiva da tributação, é possível afirmar que o direito humano ao desenvolvimento é mecanismo fomentador da cidadania tributária e consequente busca pela justiça fiscal.

A partir daí, é possível pensar na tributação indutora como sendo mecanismo eficiente de promoção do direito humano ao desenvolvimento, na medida em que são criadas condições favoráveis para o desenvolvimento econômico, social etc, adotando-se critérios de benefícios fiscais justificáveis.

É preciso não se afastar da ideia de ser o tributo instrumento de soberania nacional, essencialmente a partir da definição de políticas fiscais que ganham grande importância na definição do papel do Estado na consecução do projeto de desenvolvimento traçado no texto constitucional. Conforme já assentado,

o poder de tributar do Estado é outorgado pela Constituição e exercido nos exatos limites desta, sendo papel do ente público a adoção de políticas públicas indutoras do desenvolvimento.

Nesse contexto, de grande relevância, entender que a tributação indutora se coaduna muito efetiva com a função extrafiscal dos tributos. É fato que os tributos possuem, via de regra, função meramente fiscal, ou seja, a intenção do ente estatal se resume à arrecadação tributária, de forma a permitir que haja o compatível custeio das despesas públicas das mais diversas naturezas. Já a extrafiscalidade é verificada a partir da ideia de que alguns tributos possuem função mais ampla do que a mera arrecadação, sendo importantes instrumentos de regulação de mercado e indução de condutas. Através da extrafiscalidade o Estado consegue induzir comportamentos, tornando-se assim importante elemento no contexto da regulação estatal, inclusive para a promoção do desenvolvimento.

Sobre o tema, André Elali (2007, p.115) observa o relevante papel da tributação na busca e concretização do que aqui denomina-se de projeto de desenvolvimento nacional, havendo grande destaque para a intervenção estatal através da tributação indutora, aquela com objetivos claramente regulatórios.

Avaliar o resultado da aplicação das normas indutoras é aspecto relevante e, conforme propõe Roberto Gomes Melo Jr (2010, p. 30), pode ser efetivada a partir da aplicação da teoria dos jogos, vez que a aumento da efetivação de normas tributárias indutoras certamente acarretará em práticas competitivas entre entes da federação que buscam a atração de investimentos privados. É neste debate que se encontra a discussão acerca da criação de zonas econômicas especiais, tal qual a proposta para a implementação da Zona Franca do Semiárido Nordeste.

O SEMIÁRIDO NORDESTINO: FATORES NATURAIS E NOTAS SOCIOECONÔMICAS.

Silva et al (2010, p. 19-20) esclarece que a região do semiárido abrange 1.133 municípios e uma população estimada em 22 milhões de pessoas. Com relação às condições climáticas, há precipitação anual máxima de 800 mm (chuvas irregulares em curto período de 3 a 4 meses anuais), insolação média de 2.800 h/ano, tendo como média da umidade relativa a marca de 50%.

No ano de 2006 a porcentagem de indivíduos ocupantes do setor agropecuário, em relação à população total do País, conidia a 8,9%, enquanto no Nordeste, essa participação alcançava 14,9% da população regional. A região detinha 46,5% das pessoas ocupantes do setor agropecuário, dessas, 83% encontram-se localizadas na região semiárida (SILVA et al, 2010, p.22).

Em análise ao aproveitamento dos recursos hídricos e políticas públicas, tais intervenções foram muito diversificadas no transcorrer da história, na maioria, “voltadas para o enfrentamento dos problemas das secas, quando deveriam ter sido disponibilizadas alternativas permanentes para melhoria da infraestrutura regional” (SILVA et al, 2010, p. 32), superando as vulnerabilidades naturais climáticas e a harmonização do desenvolvimento em todas as suas dimensões.

Dos conhecimentos acumulados condizentes aos recursos naturais, em especial no que concerne ao total anual de chuvas, não é a pouca precipitação o agente responsável pela oferta insuficiente de água, mas a sua má distribuição somada à alta taxa de evapotranspiração e à escassez de políticas públicas inclinadas à disponibilização de meios de orientação à população para captar e armazenar a água nos períodos de pluviosidade para uso na época de seca (SILVA et al, 2010, p. 35).

Com isso, é possível afirmar que a implementação do projeto do semiárido nordestino possibilitaria, através da grande circulação de capital, o emprego de políticas públicas inteligentes e investimento em tecnologias promotoras do uso racional de recursos naturais disponíveis, no gozo dos avanços tecnológicos

e amenização dos impactos climáticos locais, uma das diversas vertentes que refletem ao desenvolvimento regional esperado.

Quanto aos aspectos socioeconômicos Silva et al (2010, p. 39) enfatiza que o semiárido apresenta os piores indicadores econômico-sociais do país, “consequência direta da herança da arcaica estrutura agrária regional com sérios problemas de concentração e desigualdade na distribuição de terras”, predominando-se os sistemas agrícolas explorados com baixa eficiência de produção, propiciando crescente degradação de recursos naturais. A grande concentração de minifúndios reflete na significativa concentração de famílias rurais dependentes, não assegurando renda suficiente para garantia de padrões minimamente consideráveis de sustento. Aqui, o destaque almejado ao desenvolvimento social pretendido por intermédio do Projeto de Emenda Constitucional, deverá apropriado aos desafios a serem enfrentados.

A PEC 19/2011: PROPOSTA, OBJETIVOS E DIFICULDADES DE APROVAÇÃO.

A possibilidade de criação e regulamentação da Zona Franca do Semiárido é fruto da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 19/2011, de autoria do Deputado paraibano Wilson Filho, e tem como objetivo criar, nos moldes da Zona Franca de Manaus, uma zona de incentivos fiscais em determinada região, com vistas ao fortalecimento econômico, social e demográfico.

A proposta de Emenda Constitucional visa inserir quatro parágrafos no artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória, onde no caput se encontra a manutenção do livre comércio de exportação e importação e de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus. O § 2º de pretendida inserção, prevê a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste pelo prazo de 30 (trinta) anos, com mesmas características e garantias

conferidas à Zona Franca de Manaus. A proposta inicial descrita no § 3º refere o município de Cajazeiras, no Estado da Paraíba como centro da Zona Franca nordestina, bem como a demarcação mínima de um raio de cem quilômetros a ser realizada pelo Poder Executivo como área de superfície territorial integrada e abrangida pelos incentivos, justificando-se pela boa infraestrutura rodoviária e proximidade a portos e aeroportos.

A razão do projeto é deveras ambiciosa, inspirado no objetivo elementar previsto no artigo 3º, inciso III, da Carta Política, visa reduzir as desigualdades regionais e promover uma melhor distribuição das atividades econômicas no território brasileiro, em especial na região do Semiárido Nordeste uma vez que, apesar das garantias positivadas em nossa Constituição há mais de 30 anos, persiste ainda um acentuado contraste regional no plano do desenvolvimento econômico e desigualdades sociais repudiáveis.

De acordo com o artigo 5º, inciso IV da Lei 7.827/1989 (redação dada pela Lei Complementar 125/2007), o semiárido é uma região natural inserida na área de atuação definida pela SUDENE. De acordo com a Lei 13.568/2017, fora conferido o título de Capital do Semiárido à cidade de Mossoró/RN. A região ocupa uma área de 974 mil quilômetros quadrados, abrangendo os Estados do Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Dados do IBGE de 2014 mostram que o Produto Interno Bruto - PIB - setorial agropecuário dos Estados integrantes da região do semiárido nordestino representa 16% do montante nacional, o PIB setorial de serviços 13% e o industrial apenas 11%, concluindo-se, deste modo, que em sendo aprovada a instalação da Zona Franca na região, tais índices se elevariam significativamente, em especial o do setor industrial, contribuindo à amenização das desigualdades já destacadas, promoção da cidadania tributária e prevalência da justiça fiscal a ser destacada.

Considerando a realidade regional pouco atrativa, a

medida pretendida propiciaria a aglomeração estratégica de polo industrial com investimento de capital por parte das empresas que se beneficiariam, de outra banda, por estímulos governamentais para instalação e desoneração; agregado a isso, a via facilitadora ao desenvolvimento local na geração de empregos e circulação de renda.

A proposta inicial apresentava como área de abrangência parte da Paraíba, Pernambuco, Ceara e Rio Grande do Norte, contudo, desde a sua apresentação, motivou a ampliação de outros polos para maior abrangência, sofrendo inúmeras propostas de emendas, o que refletiu na apresentação do substitutivo global, mantendo-se a sede inicialmente destacada em Cajazeiras/PB, todavia, com a definição de outros polos de desenvolvimento integrantes, quais sejam: Juazeiro do Norte/CE, Mossoró/RN, Picos/PI, Salgueiro/PE, Arapiraca/AL, Itabaiana/SE, Irecê/BA e Montes Claros/MG, assim, ampliando significativamente a instalação da Zona Franca do Semiárido Nordeste.

A PEC 19/2011 foi aprovada pela Comissão Especial no ano de 2015, sendo objeto de requerimento de inserção em pauta de votação pela Câmara dos Deputados no ano de 2017, por uma vez, e por outras duas no corrente ano de 2019, porém, com insucesso, sugerindo, desta maneira, pela existência de certo desinteresse político.

O projeto é bastante audacioso, e no que toca ao espírito desenvolvimentista dentro do contexto de mercado liberal capitalista Bresser-Pereira (2018, p. 57-58) lembra que a lógica do liberalismo refere-se àquela ligada ao interesse próprio para os indivíduos, do lucro empresarial e da competição para o Estado-Nação, cuja lógica define as sociedades capitalistas, revelando-se a mais capaz de promover o desenvolvimento econômico e melhoria em padrões de vida; todavia, ressalta que há ainda a lógica da democracia, do socialismo ou da igualdade e solidariedade, a lógica do nacionalismo ou patriotismo e a lógica hodierna do ambientalismo, tais em viés mais humano que o primeiro

e que correspondem a valores “que estão de alguma forma presentes nas sociedades modernas, mas não são dominantes. Seu grande papel é o de *temperar* o capitalismo, é de dar sentido a um projeto coletivo de nação e mesmo a um projeto coletivo de humanidade”; talvez esse seja o sentido exato da implantação da zona franca nordestina, numa estampa desenvolvimentista regional, todavia em seu viés político e social.

A REGULAMENTAÇÃO DA ZONA FRANCA E CORRESPONDENTES IMPACTOS REGIONAIS.

A regulamentação desta nova Zona Franca tem grande repercussão em todo modelo federativo posto, visto que necessariamente há que rediscutir o pretense pacto federativo de cooperação teorizado pelo texto constitucional, vez que nas últimas décadas, analisando a partir de aspectos fiscais, o que se tem observado na prática é um pacto federativo de competição, em que os entes federados ingressam numa verdadeira guerra de incentivos fiscais com a finalidade de produzir resultado atrativo para o setor privado, na esperança de geração de polos de desenvolvimento local.

Como mencionado, o modelo pensado para a Zona Franca do Semiárido é praticamente idêntico ao da Zona Franca de Manaus, sendo justamente aí que se verifica grande problema. É preciso considerar que, conforme destacam Seráfico e Seráfico (2005, p. 101), “a concepção e a decisão de implantação da Zona Franca de Manaus são oriundas de processos e relações mais amplas que efetivam um movimento de descentralização na produção capitalista fora de suas zonas originárias”. Fato é que o momento histórico vivenciado atualmente é completamente diverso da época de implantação da Zona Franca de Manaus. Não se observa agora movimento claro de descentralização na produção capitalista, além de existirem contundentes questionamentos sobre os reflexos que a criação de mais uma

Zona Franca traria ao país, isso porque não basta somente a delimitação de espaço territorial onde haverá a incidência de benefícios fiscais, sendo necessário planejar todos os aspectos envolvidos, tais como questões, geopolíticas, sociais, econômicas e principalmente como harmonizar a proposta no modelo de federação posto.

A própria concepção da Zona Franca de Manaus é objeto de várias críticas, tal como destaca Rosa Pontes:

Várias críticas são resultantes da origem da concepção. A teoria de polos de desenvolvimento que conduziu a escolha da localização dos projetos na Amazônia pressupunha que o crescimento das atividades econômicas na capital amazonense iria viabilizar a irradiação para outras regiões, a exemplo do que se tentou com São Paulo, na concepção juscelinista. No caso da ZFM, a expansão regional também não se efetivou, nem mesmo para os municípios mais próximos da capital, ao contrário, a concentração das atividades econômicas em Manaus implicou um vazio econômico e demográfico na maioria das regiões do Estado do Amazonas. Na atualidade, esse aspecto vem sendo defendido como favorável em termos de preservação ambiental. (2015, p. 215)

Assim, para criação da Zona Franca do Semiárido faz-se necessária a retomada de discussões acerca da Teoria de Polos de Desenvolvimento (1955), concebida por François Perroux, em que há necessária distinção entre polo de crescimento e polo de desenvolvimento, sendo o primeiro sempre um ponto ou uma área de influência de uma determinada região. Para que o desenvolvimento ocorra, há a necessidade de serem combinados fatores que possibilitem um crescimento cumulativo e durável do produto global.

É preciso pensar a proposta de criação da Zona Franca do Semiárido de forma ampla, possibilitando assim que, caso venha a ser implementada, seja mecanismo que dê condições para que a região tenha um salto de desenvolvimento, sendo que para isso o Estado deve prover forte regulação, não só sobre questões de natureza tributária, mas também sobre aspectos sociais, políticos, econômicos etc.

Há ainda discussão acerca de como se daria a convivência entre as duas possíveis Zonas Francas, a de Manaus e a do Semiárido, na medida em que existe grande possibilidade de ocorrer movimento migratório em direção ao semiárido, dando-se assim preocupante esvaziamento na região amazônica. Tal situação encontra-se no campo da hipótese e para que não se efetive é preciso, novamente, que haja intervenção estatal capaz de promover o desenvolvimento das duas regiões.

DESENVOLVIMENTO DE MERCADOS E POLÍTICA FISCAL: EMPIRISMO HISTÓRICO E MECANISMOS COADJUVANTES.

Bresser-Pereira et al (2016, p. 495) ensinam que no Brasil, três políticas habituais nos países em desenvolvimento e uma não política foram responsáveis pela sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio, implicando no desestímulo ao investimento privado, o que refletiu no processo prematuro de desindustrialização; foram elas, “a política de altas taxas de juros (o enorme diferencial entre as taxas de juros internas e internacionais, o que induz a excessivas entradas líquidas de capitais), a insistência na estratégia de financiar o crescimento com a poupança externa (isto é, em incorrer em déficits em conta corrente” tendo como derradeira medida política “o uso da taxa de câmbio como âncora da inflação”, a tomada não política foi a liberalização comercial relativamente rápida e a abertura financeira no primeiro quadriênio da década de 90; tais causas implicaram na capacidade do país em realizar uma política de câmbio a taxas competitivas como as praticadas por outros países.

Assim, para a promoção da retomada da reindustrialização brasileira, especialmente à inclinada no presente estudo, é preciso junto aos incentivos da implantação do projeto em Emenda, não apenas adotar “políticas industriais e tecnológicas consistentes, mas também que estas estejam estreitamente

articuladas com o regime macroeconômico” (BRESSER-PEREIRA et al, 2016, p. 495), incluindo-se a adoção e implementação de política monetária, fiscal, cambial e salarial consistentes, cujo “objetivo é não somente manter a estabilidade de preços, como também permitir que a economia, em vez de seguir trajetórias do tipo *stop and go* – como tem sido o caso do Brasil nos últimos 35 anos – consiga realizar o seu potencial de crescimento econômico de forma sustentável” (BRESSER-PEREIRA et al, 2016, p. 495).

Bresser-Pereira et al (2016, p. 496) destacam alguns apontamentos a serem perseguidos ao crescimento econômico e retomada do desenvolvimento nacional, por eles denominados *catching up*, quais sejam: uma política monetária que vise além das metas de inflação baixa e estável, tenha em seu contexto metas sustentáveis de crescimento por intermédio da suavização das flutuações cíclicas; uma política fiscal que continue embasada na Lei de Responsabilidade Fiscal, a adoção de instrumentos de política cambial que impeça a tendência crônica de apreciação da moeda brasileira em termos gerais e o aumento da poupança pública que possibilite ao Estado responsabilizar-se por cerca de 20% do investimento total do país, ao passo que mantenha a responsabilidade fiscal.

A implantação da Zona Franca do Semiárido nordestino, embora possua em sua ideologia raiz a remição solidária e estratégica de tributos com vista ao desenvolvimento econômico e regional, contribui significativamente à arrecadação estatal, última das medidas mencionadas anteriormente, uma vez que havendo maior circulação de riqueza e imigração de capital para a região acarretará, por consequência, arrecadações tributárias outras que serão possibilitadas através do acúmulo massivo de empresas e pessoas transacionando diretamente em decorrência dos estímulos promovidos pelo programa pretendido.

Dulci (2002, p. 96) menciona a organização política brasileira republicana, cuja ideia de construção de um pacto

federativo torna-se cada vez mais preponderante em face do contexto de instabilidade econômica, obstáculos e fatores de desconstrução. A instabilidade comum aos Estados federais tem como fruto a guerra fiscal e o “problema maior é o desequilíbrio econômico (com suas implicações sociais e políticas) entre as regiões”, recordando ainda a tendência centrípeta recorrente da política nacional, ignorando as diferenças em razão de interesses disfarçados como gerais.

O autor ainda ressalta que as razões para a instalação de tais conflitos entre os Estados têm causas bastante pontuadas, efeito decorrente de políticas econômicas praticadas desde a década de 1980. A Constituição de 1988, embora tenha inserido o sentido de descentralização política, estimulou “uma espécie no que diz respeito ao quadro tributário no âmbito da federação, ao atribuir a cada estado o poder de fixar autonomamente as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços” (DULCI, 2002, p. 96), deixando alicerce jurídico ao atropelo fiscal concorrencial.

Nota-se também uma sobreposição de política liberal nas últimas décadas que culmina no abandono de políticas e instrumentos de coordenação regional, numa estratégia ampla de mudanças econômicas e desenvolvimentista. A Emenda Constitucional 19/2011 seria uma quebra paradigmática de viés norteador e certamente uma ampliação a estratégias inteligentes de cooperação e desenvolvimento não apenas econômico, mas social, devidamente estampado em nossa Carta Política neoliberal.

Dulci (2002, p. 97) ainda recorda que a raiz das operações relacionadas à guerra fiscal encontra guarida no processo de desenvolvimento desigual. A industrialização brasileira “tomou corpo a partir dos anos 30, com a interligação de mercados regionais até então bastante isolados uns dos outros em um mercado nacional protegido da concorrência externa”, o que possibilitou um processo de concentração industrial que pouco a pouco foi tolhendo os parques industriais existentes em outras

regiões do país. “Estabeleceu-se, com isso, um esquema de divisão inter-regional do trabalho centralizado no eixo Rio-São Paulo, mas que se inclinou cada vez mais para São Paulo” (DULCI, 2002, p. 97), numa dinâmica de aglomeração de mercados que propiciou o desenvolvimento econômico da capital paulista e conseqüentemente da grande região metropolitana.

Dulci (2002, p. 98) enfatiza que no ponto extremo oposto às regiões desenvolvidas do sudeste, encontram-se as regiões do norte e nordeste, e no caso, “para recuperar seu atraso, seriam necessárias iniciativas no campo político-institucional. E essas viriam de fora, do governo federal, movido por motivos estratégicos de cunho nacional”, ou seja, uma articulação de abrangência macrorregional perfeitamente possibilitada através do estímulo de mercados nas regiões delimitadas pelo projeto de incentivo fiscal do semiárido nordestino.

No entanto, importa alertar que tal programa deve ser voltado ao desenvolvimento não apenas econômico, no emprego de políticas tendentes apenas à concessão de incentivos fiscais como meio de viabilizar empreendimentos industriais traduzidos numa tomada meramente compensatória, sobretudo, há de ser veículo propulsor do desenvolvimento do Estado e da sociedade, precavendo-se, com isso, na eventual propagação de uma concessão de benefícios de barganha com retorno pouco efetivos ao crescimento almejado.

Bercovici (2004, p. 161), em lições sobre a diferença entre desenvolvimento e modernização de sistemas econômicos ressalta que “crescimento sem desenvolvimento é aquele que ocorre com a modernização, sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais”, criticando que as teorias do crescimento econômico “não analisam as condições ou conseqüências políticas, institucionais, sociais ou culturais do crescimento econômico” (BERCOVICI, 2004, p. 161), acrescentando que o grande desafio da superação do “subdesenvolvimento é a transformação das estruturas sociais, econômicas e institucionais para

satisfazer as necessidades da sociedade nacional” (BERCOVICI, 2004, p. 162).

Bresser e Diniz (2009, p. 98) ressaltam que o “crescimento econômico é, sim, um componente importante, pois contribui não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental seletiva.”

Dulci (2002, p. 106) destaca a importância de uma reforma tributária para a superação do cenário existente de guerra fiscal, tecendo críticas no sentido de que a “reforma tributária está em pauta desde a abortada reforma constitucional de 1993, mas a discussão quase não avançou, o que mostra a dificuldade de encaminhar os problemas atuais por essa rota”, obstaculizado pelo modelo econômico-financeiro em vigor que possui na âncora fiscal a chave da estabilidade, cujos ajustes têm funcionado como substitutos precários à reforma. Um convite ao pensar estratégico que pode ser coadunado às mudanças prospectivas de implementação do plano em estudo.

IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA E A TEORIA DOS POLOS.

Bercovici (2004, p. 149-150) ensina que o desenvolvimento é compreendido através de um processo de “mudanças endógenas da vida econômica, que alteram o estado de equilíbrio previamente existente”; diante do contexto de crescente intervenção estatal e mudanças de pressupostos da teoria econômica, com a participação da classe científica, surgiram várias abordagens ligadas ao crescimento e desenvolvimento.

A teoria dos polos de crescimento, criada por François Perroux, foi a que mais influenciou a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento brasileiro. Entende-se, por ela, que o “aparecimento de uma indústria nova ou o crescimento de uma indústria existente se difunde, o que faz com que, ao longo de

grandes períodos, sejam espalhadas transformações que facilitam o surgimento de novas indústrias” (BERCOVICI, 2004, p. 150) e por consequência a continuidade na difusão do processo de inovação, que ocorre não em todos os lugares de forma unânime, mas concentrada em polos de desenvolvimento, com intensidades que variam, em efeito cascata ao processo econômico.

Marchioro et al (2014, p. 189) explica que o espaço polarizado denomina-se como um campo de forças, estando compreendidas as forças de atração (centrípetas) e as de repulsão (centrífugas), que aparecem em face das concentrações de população e de indústrias, tendo por consequência a estimulação do processo de produção.

O polo de desenvolvimento é capaz de modificar o seu ambiente geográfico imediato e, quando é poderoso, transforma toda a estrutura da economia nacional a que integra. (BERCOVICI, 2004, p. 151). Em observância ao projeto de implantação da zona franca nordestina como está, resta evidente a tentativa de se buscar transformações significativas na região do semiárido por intermédio de incentivos de crescimento em polos previamente destacados e integrados, sendo que o crescimento do mercado no espaço, “quando se origina da comunicação de pólos de crescimento territorialmente aglomerados, não é um crescimento igualmente repartido, pois opera por meio da concentração de meios e pontos de crescimento de onde se irradiam mudanças.” (BERCOVICI, 2004, p. 151).

O desenvolvimento é condição preponderante para a promoção do bem-estar social, e o papel do Estado, através de estratégias de planejamento, o motor propulsor de retomadas e crescimento. Toda reflexão acerca da política desenvolvimentista exige que “se refira ao Estado, inclusive para alterar as bases de sustentação deste Estado e modificar a orientação do desenvolvimento excludente” (BERCOVICI, 2004, p. 163).

Marchioro et al (2014, p. 191) destaca por fim que os

“polos de crescimento se transformam em polos de desenvolvimento quando interferem em seu próprio ambiente criando efeitos positivos e propagando-os no território”, justamente as premissões aduzidas na ideia de implementação da zona de incentivos.

CONCLUSÃO

O complexo normativo tributário no âmbito nacional tem a exacerbação de sua base principiológica, porém é considerado sistema injusto, vez que o Estado arrecada muito, porém o índice de retorno ao cidadão é péssimo e, além disso, a grande parcela da tributação recai igualmente sobre o contribuinte, sem considerar os aspectos econômicos e financeiros relativos à capacidade de suportar tal tributação.

Falar em justiça como equidade no âmbito tributário é falar da aplicação do princípio da solidariedade no âmbito da relação jurídica tributária. Como mencionado, além de simples instrumento de arrecadação, a tributação deve estar ligada a concretização de valores fundamentais do Estado, não se admitindo visão meramente fiscal do mesmo. Ter os objetivos fundamentais expostos na Constituição como parâmetro de construção do sistema tributário mais justo é decorrência do aprimoramento do próprio Estado.

Nesse contexto se insere o projeto de, através de mecanismos indutores de tributação, possa o Estado agir de forma a fomentar o desenvolvimento nacional, pela adoção e valorização dos aspectos extrafiscais da tributação. A criação de polos de desenvolvimento estaria diretamente relacionada a essa perspectiva, sendo justamente aí que se revela a grande relevância do debate sobre a criação da Zona Franca do Semiárido.

Esse debate permeia a concepção de que as exações não sejam formas de retirar os indivíduos a dignidade de sobrevivência, mas, sim sua finalidade precípua, ajudar ao Estado no

sustento das suas obrigações para com os indivíduos componentes de seu elemento físico, buscando instrumentalizar as liberdades fundamentais dos indivíduos, distribuindo rendas e minimizando as desigualdades sociais e regionais.

A PEC que tramita no Congresso Nacional certamente terá dificuldades de aprovação, dado o impacto que terá no atual modelo federativo posto. Sem que os legisladores aprofundem a ideia de rediscussão do pacto federativo posto no texto constitucional, dificilmente tal projeto logrará êxito, até mesmo pela diminuta força política dos estados que seriam “beneficiados” com a nova Zona Franca.

Independente de tais questões políticas, é fato que a discussão sobre a criação da Zona Franca do Semiárido coloca em pauta no Congresso Nacional tema que possibilita o aprofundamento de reflexões sobre questões fiscais e constitucionais de extrema relevância. Mais uma vez, espera-se que o poder legislativo não perca esta grande oportunidade de tratar com a seriedade devida o tema. Juntamente com a definição da criação da Zona Franca do Semiárido, é preciso tratar da reforma tributária, sendo ela o caminho obrigatório para pensar em efetivação de justiça fiscal, desestabilizando assim, o ciclo das desigualdades em todos os entes da federação, e fornecendo redistribuição de renda, liberdade de transação, entre outras medidas já citadas, as quais convergem progressivamente para interações das garantias.



REFERÊNCIAS

- BARRAL, W. (org). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Singular, 2005.

- BERCOVICI, G. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Lei 13.568, de 21 de dezembro de 2017*. Confere o título de Capital do Semiárido à cidade de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13568.htm. Acesso em: 24 out. 2019.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989*. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7827.htm. Acesso em: 24 out. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Interesse, neoliberalismo e cinismo político. *Em Debate*. Belo Horizonte, v.10, n.1, p.53-61, abr. 2018. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/artigo/10Interesse-neoliberalismo-e-cinismo-politico-Dossie.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; DINIZ, E. Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos*. São Paulo, v.84, p.83-99, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000200006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 24 out. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; NASSIF, A.; FEIJÓ, C. A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. *Revista de*

- Economia Política*. São Paulo, v.36, n.3, p.493-513, jul-set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v36n3/1809-4538-rep-36-03-00493.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.
- DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v.18, p.95-107, jun. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782002000100007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 24 out. 2019.
- ELALI, A. *Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: MP Editora, 2007, p. 115-116.
- FEITOSA, M. L. A. M. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: *Direito e desenvolvimento no Brasil do Século XXI*. Brasília: ipea, 2013.
- GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- JUNIOR, R. G. de A. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica – conteúdo, aplicação, limites e exame de implementação à luz da Teoria dos Jogos*. Recife, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3929/1/arquivo370_1.pdf. Acesso em: 23 out. 2019.
- MARCHIORO, L. W.; GUBERT, D.; GUBERT, V. A teoria dos polos de crescimento e desenvolvimento de Perroux, e a implantação na Zona Franca de Manaus na Região Norte do Brasil. *Revista de Estudos Sociais*. Cuiabá, v.16, n.31, p.186-202, abr. 2014. Disponível em: <http://periodicos-cientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/2091>. Acesso em: 24 out. 2019.
- MARIA, E. de J.; LUCHIEZI JUNIOR, Álvaro. (Org.).

- Tributação no Brasil: em busca da justiça fiscal*. Brasília: Editora Brasília, 2010.
- MOSCON, C. de F. M. *Tributação e cidadania: Justiça Fiscal – Da Utopia à efetivação*. Coordenadas sobre o Direito de igualdade em matéria tributária e princípios constitucionais como instrumentos a dar efetividade à Justiça fiscal, (s.d). Disponível em: http://www.anfip.org.br/arqs-pdfs/mono_tributacao_cidadania_cledi_02062010.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.
- PIKETTY, T. *O Capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PONTES, R. O. de. *O modelo de desenvolvimento do polo industrial de Manaus e a discussão sobre a segurança jurídica*. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4361>. Acesso em: 20 out. 2019.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERÁFICO, J.; SERÁFICO, M. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. *Estudos Avançados*, Brasília, v. 19, n.o 54, ago. 2005.
- SILVA, P. C. G. da; MOURA, M. S. B. de; KIILL, L. H. P.; BRITO, L. T. de L.; PEREIRA, L. A.; SA, I. B.; CORREIA, R. C.; TEIXEIRA, A. H. de C.; CUNHA, T. J. F.; GUIMARÃES FILHO, C. Caracterização do Semiárido brasileiro: fatores naturais e humanos. In: SA, I. B.; SILVA, P. C. G. da. (Ed.). *Semiárido brasileiro: pesquisa, desenvolvimento e inovação*. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2010.