

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

MARCELO DE OLIVEIRA ELIAS

**OS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS COMO FERRAMENTA PARA MITIGAÇÃO
DOS EFEITOS DA ROBOTIZAÇÃO NAS MONTADORAS DE VEÍCULO**

Brasília - DF

2023

MARCELO DE OLIVEIRA ELIAS

**OS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS COMO FERRAMENTA PARA MITIGAÇÃO
DOS EFEITOS DA ROBOTIZAÇÃO NAS MONTADORAS DE VEÍCULO**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - Escola de Direito e Administração Pública de Brasília, para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional.

Orientação: Prof. Dr. Celso de Barros Correia Neto

Brasília - DF

2023

MARCELO DE OLIVEIRA ELIAS

**OS INCENTIVOS FISCAIS FEDERAIS COMO FERRAMENTA PARA MITIGAÇÃO
DOS EFEITOS DA ROBOTIZAÇÃO NAS MONTADORAS DE VEÍCULO**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - Escola de Direito e Administração Pública, Brasília, para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional.

Prof. Dr. Celso de Barros Correia Neto – Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP BSB

Prof. Dr. José Roberto Afonso – Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria – Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Dr. Roberto Quiroga Mosquera – Universidade de São Paulo – USP

PÁGINA DEMARCADA PARA INSERIR A FICHA CATALOGRÁFICA

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha amada esposa, Fabiana, pelo apoio incondicional aos meus estudos.

Aos meus filhos, Victor e Arthur, pela alegria e amor que irradiam.

À minha mãe, que me passou o gosto pela leitura e escrita.

Ao meu pai (falecido), que me ensinou a resiliência.

Agradeço ao Prof. Celso de Barros Correia Neto, cujas lições jamais serão esquecidas.

Aos meus colegas de profissão Tatyana e Rodrigo, que tanto me apoiaram no meu trabalho.

Ao Tio Celso, cuja sabedoria me dirigiu.

À música e a Deus.

Ao meu pai, Antônio Elias

RESUMO

As montadoras de veículos foram atraídas para as regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, no final da década de 1990, por incentivos fiscais federais criados pelas Leis nºs 9.440/97 e 9.826/99, que têm como objetivo principal a redução das desigualdades regionais, com a instalação de novas indústrias e, desse modo, propiciar a geração de empregos locais – sejam diretos ou indiretos - com o adensamento das cadeias produtivas. Entretanto, os recentes aprimoramentos das tecnologias relacionadas à robotização trazem desafios à manutenção dos empregos nestas montadoras de veículos, pois o uso do robô não gera cobrança de contribuições previdenciárias, contribuição ao fundo de garantia por tempo de serviço ou recolhimento, na fonte, de imposto sobre a renda. Seja pela melhora na produtividade ou pela análise do custo-benefício para as montadoras de veículos, a robotização ameaça empregos gerados por tais incentivos fiscais. Eis que, por conseguinte, a presente tese examina se esses incentivos ainda cumprem os objetivos para os quais foram originariamente havidos; ou, do contrário, se devem ser alterados e/ou revogados. Para tanto, analisamos as desigualdades que justificam a concessão dos incentivos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste *vis-à-vis* ao negócio das montadoras, que trazem para o mercado interno novas tecnologias, que demandam uma mão de obra cada vez mais qualificada para operá-las. O treinamento dos trabalhadores, nesse cenário, torna-se crucial para que enfrentem esses novos desafios, não somente para que mantenham seus empregos nas montadoras de veículos, mas para que possam também vislumbrar outros, preferencialmente, nas regiões em que vivem. A partir da análise das leis supramencionadas, bem como das modalidades dos incentivos fiscais, verificamos a possibilidade de que os recursos para o treinamento em novas tecnologias podem ser aqueles advindos do incentivo fiscal de que trata a Lei nº 9.440/97, após passar por alterações, na medida em que tal normativa não contempla, em seu texto, a obrigatoriedade do treinamento. Ressalta-se que, após comparação, constatou-se que a Lei nº 9.440/97 é mais vantajosa que a Lei nº 9.826/99 e, por conseguinte, sua fruição deveria ser estendida às demais montadoras das regiões aqui tratadas para que se respeite o princípio da isonomia tributária e o princípio da igualdade. Nessa esteira, o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, inspirado nas regras do Fundo de Desenvolvimento Europeu – FEDER e no Fundo de Coesão, tem o condão de exercer um importante papel de coordenação tanto no que tange à concessão ou ao acompanhamento dos incentivos. E, por fim, deve haver um minucioso planejamento de ações entre a União, os Estados e Municípios para que tal ocorra, na medida em que o desenvolvimento regional abrange a todos esses entes.

Palavras-Chave: Indústria automobilística; Combate às desigualdades regionais; Incentivos fiscais; Robotização; Empregos.

ABSTRACT

Vehicle manufacturers were attracted to the Northern, Northeastern, and Central-West regions of Brazil in the late 1990s due to federal tax incentives created by Laws No. 9,440/97 and 9,826/99. These laws aimed primarily at reducing regional inequalities through the establishment of new industries, which have the power to generate local employment – both direct and indirect – by densifying the production chains. However, recent advancements in robotization technologies have posed challenges to maintaining jobs in vehicle manufacturing, as robot use does not incur payroll taxes, contributions to the severance pay fund, or income tax withholding. Both due to improved productivity and cost-effectiveness for vehicle manufacturers, robotization threatens jobs created by the aforementioned tax incentives. Consequently, this thesis examines whether such incentives still fulfill the objectives for which they were originally intended, or if they need to be altered or revoked. In doing so, we analyze the inequalities that justify granting incentives to the North, Northeast, and Central-West regions vis-à-vis the business of vehicle manufacturers, who bring new technologies to the domestic market, demanding increasingly skilled labor to operate them. In this scenario, worker training becomes crucial to face these new challenges, not only to maintain their jobs in vehicle manufacturing but also in other sectors in their regions. From the analysis of the aforementioned laws and the modalities of tax incentives, we explore the possibility that resources for training in new technologies could come from the tax incentive under Law No. 9,440/97, after undergoing amendments, since it does not currently mandate training in its text. It is emphasized that, as Law No. 9,440/97 is found more advantageous, its enjoyment should be extended to other manufacturers in the regions discussed here, in order to respect the principles of tax equity and equality. In this regard, the National Plan for Regional Development – PNDR, inspired by the rules of the European Development Fund – ERDF and the Cohesion Fund, has the potential to play an important role in coordinating both the granting and monitoring of incentives. There should be a meticulous planning of actions between the Union, States, and Municipalities for this to occur, as regional development is inherent to all.

Keywords: Automotive Industry; Combating Regional Inequalities; Tax Incentives; Robotization; Employment.

RIASSUNTO

Le case automobilistiche sono state attratte nelle regioni del Nord, Nordest e Centro-Ovest del Brasile, alla fine degli anni '90, da incentivi fiscali federali creati dalle Leggi n. 9.440/97 e 9.826/99, il cui obiettivo principale è la riduzione delle disuguaglianze regionali, con l'istituzione di nuove industrie, che hanno il potere di generare impieghi locali - sia diretti che indiretti, con l'intensificazione delle catene produttive. Tuttavia, i recenti miglioramenti delle tecnologie relative alla robotizzazione hanno creato sfide legate al mantenimento degli impieghi nelle case automobilistiche, poiché l'uso dei robot non genera l'obbligo di contributi previdenziali, contributo al fondo di garanzia per il tempo di servizio o ritenuta d'imposta sulla fonte del reddito. Sia per il miglioramento della produttività sia per il rapporto costo-beneficio per le case automobilistiche, la robotizzazione minaccia gli impieghi generati dagli incentivi fiscali sopra menzionati. Pertanto, la presente tesi esamina se tali incentivi soddisfino ancora gli obiettivi per cui sono stati originariamente concepiti; o, altrimenti, se debbano essere modificati e/o revocati. A tal fine, analizziamo le disuguaglianze che giustificano la concessione degli incentivi per le regioni del Nord, Nordest e Centro-Ovest vis-à-vis il business delle case automobilistiche, che portano nuove tecnologie al mercato interno, richiedendo una forza lavoro sempre più qualificata per operarle. La formazione dei lavoratori, in questo scenario, diventa cruciale affinché possano affrontare queste nuove sfide, non solo per mantenere i loro impieghi nelle case automobilistiche, ma anche in altri settori nelle regioni in cui vivono. Dall'analisi delle leggi sopra menzionate, così come delle modalità degli incentivi fiscali, verificiamo la possibilità che le risorse per la formazione in nuove tecnologie possano provenire dall'incentivo fiscale di cui tratta la Legge n. 9.440/97, dopo aver subito modifiche, poiché la stessa non prevede l'obbligatorietà della formazione nel suo testo. Si sottolinea che, constatando che la Legge n. 9.440/97 è più vantaggiosa, il suo godimento dovrebbe essere esteso alle altre case automobilistiche delle regioni qui trattate per rispettare il principio dell'equità tributaria e il principio dell'uguaglianza. In questa direzione, il Piano Nazionale di Sviluppo Regionale - PNDR, ispirato alle regole del Fondo Europeo di Sviluppo - FEDER e al Fondo di Coesione, ha il potere di svolgere un importante ruolo di coordinamento sia per quanto riguarda la concessione che il monitoraggio degli incentivi. Dovrebbe esserci una meticolosa pianificazione di azioni tra l'Unione, gli Stati e i Comuni affinché ciò avvenga, poiché lo sviluppo regionale è intrinseco a tutti.

Parole Chiave: Industria automobilistica; Lotta alle disuguaglianze regionali; Incentivi fiscali; Robotizzazione; Impieghi.

LISTA DE SIGLAS

ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
DJ	Diário do Judiciário
DJe	Diário do Judiciário Eletrônico
EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Comunicação e de Transporte Interestadual e Intermunicipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
II	Imposto de Importação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras

IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF	Imposto sobre a Renda de Pessoa Física
IRPJ	Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria Geral da República
PL	Projeto de Lei
PIB	Produto Interno Bruto
RCBT	Referencial de Controle de Benefícios Tributários
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RJ	Rio de Janeiro
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ESTADO BRASILEIRO E SUAS DESIGUALDADES SOCIAIS E ECONÔMICAS: AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E OS INCENTIVOS FISCAIS	20
1.1 GLOBALIZAÇÃO E TRABALHO	21
1.2 DIVERSIDADES E DESIGUALDADES	22
1.3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA PARA COMBATE DAS DESIGUALDADES	25
1.3.1 O Neoliberalismo no Brasil	26
1.3.2 O Estado Fiscal	28
1.4 O DEVER CONSTITUCIONAL DE COMBATER AS DESIGUALDADES	29
1.4.1 A exceção para incentivar as regiões menos desenvolvidas	32
1.4.2 Os incentivos fiscais e o tratamento equânime dos incentivados	34
1.5 AS RELAÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO, INOVAÇÃO, TRABALHO, SOBERANIA E MERCADO INTERNO	38
1.5.1 A inovação, tecnologia e trabalho	39
1.5.2 A inovação e a retenção da tecnologia como forma de soberania e desenvolvimento do mercado interno	44
1.5.3 A importância do treinamento e educação no Brasil para capacitação profissional	55
1.6 O PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS	61
2 OS TIPOS DE INCENTIVOS FISCAIS E A QUESTÃO DA LEIS NºS 9.440/97 E 9.826/99	66
2.1 INCENTIVOS FISCAIS E INCENTIVOS FINANCEIROS	66
2.2 INCENTIVOS FISCAIS E SEUS OBJETIVOS: O PODER INDUTOR DOS INCENTIVOS FISCAIS	70
2.3 OS INCENTIVOS PARA SETORES DA ECONOMIA OU REGIÕES	75
2.3.1 Breve análise sobre a Zona Franca de Manaus	78
2.4 DA ISENÇÃO	79
2.4.1 Natureza jurídica e classificação das isenções	81
2.4.2 Isenção e revogação: evolução do conceito da anterioridade	82
2.5 DA ANISTIA	85

2.6 DA REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO.....	87
2.7 DA REMISSÃO.....	89
2.8 DA SUBVENÇÃO DE INVESTIMENTO E SUBVENÇÃO DE CUSTEIO	91
2.9 DO CRÉDITO PRESUMIDO OU OUTORGADO.....	93
2.10 ANÁLISE DAS LEIS FEDERAIS DE INCENTIVOS ÀS MONTADORAS: LEI Nº 9.440/97 E LEI Nº 9.826/99	94
2.10.1 O planejamento para o sucesso dos incentivos fiscais para as montadoras.	102
2.10.2 Aspectos controvertidos da comparação entre as Leis nº 9.440/97 e nº 9.826/97.....	104
2.10.3 Tipos de incentivos fiscais adotados pela Lei nº 9.440/97	109
2.10.4 Tipos de incentivos fiscais adotados pelas Lei nº 9.826/99.....	110
3 AS ALTERNATIVAS DE RENDA PARA MITIGAÇÃO DAS DESIGUALDADES.....	112
3.1 DA RENDA BÁSICA UNIVERSAL – RBU E AS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADAS - TRC	112
3.2 DA TAXAÇÃO DE ROBÔS E/OU AUMENTO DE TRIBUTOS JÁ EXISTENTES.....	118
3.3 DO PLANEJAMENTO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS POR INTERMÉDIO DE PLANOS E FUNDOS.....	123
3.4 DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO.....	126
3.4.1 Do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR I E II	128
3.5 DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EUROPEU E O FUNDO DE COESÃO EUROPEU	134
CONCLUSÃO.....	137
BIBLIOGRAFIA	146

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu Art. 3º, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, com um destaque à promoção do bem de todos, por meio da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional e erradique a pobreza, bem como reduza as desigualdades sociais e regionais. Todos os arranjos jurídicos e os mecanismos políticos e institucionais são decorrentes da CF/88 e devem perseguir, entre outros ali mencionados, os propósitos acima mencionados, pois que dotados de força normativa peremptória.

Tendo isso em consideração, a presente tese pretende analisar os propósitos, funcionamento e os efeitos dos incentivos fiscais federais concedidos às montadoras de veículos instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio da Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, e da Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, para verificar se, atualmente, os mesmos atendem às pretensões para as quais foram havidos, especialmente no que concerne à geração e à manutenção de empregos; e, caso não atendam, a intenção é a de propor alterações aos textos legais e, até mesmo, a revogação de uma ou outra lei aqui citadas.

Todo o arcabouço pensado e implementado, desde a década de 1990 até o momento, para a concessão de incentivos fiscais às montadoras de veículos tem suas justificativas basilares em dois elementos: (i) a construção de polos industriais que atraiam as montadoras de veículos e outras empresas do setor de máquinas, componentes e peças, com o adensamento da cadeia produtiva, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e (ii) a geração de emprego para diminuição da pobreza e desigualdades regionais.

As montadoras que decidiram por se instalar nas regiões supracitadas – mais afastadas dos centros industriais das regiões Sul e Sudeste que concentram a grande maioria das montadoras de veículos – enfrentaram e continuam a enfrentar dificuldades logísticas e de contratação de mão de obra especializada, que lhes afetam o custo de produção, na medida em que as peças, sistemas e componentes chegam do exterior por portos situados na região Sudeste – ou são produzidos nessa região ou na região Sul – os quais são transportados, via terrestre, para as fábricas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ademais, como o grande mercado consumidor dos produtos (veículos acabados) estão localizados nas regiões Sul e Sudeste, são para essas últimas que são transportados, também por via terrestre. Por conseguinte, os fretes *inbound* (que trazem as peças e componentes para as fábricas) e os fretes *outbound* (que transportam os veículos acabados para as concessionárias) têm um custo elevadíssimo para as

montadoras do Norte, Nordeste e Centro-Oeste devido às distâncias percorridas e à precariedade de serviços rodoviários.

Além disso, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não possuíam, antes da década de 1990, nenhuma montadora de veículos e, por conseguinte, não havia mão de obra especializada para a realização de trabalhos de engenharia automotiva, montagem de sistemas, operação de máquinas e prensas, pintura, *body shop*, estampagem, produção de ferramental. A mão de obra local teve que passar por treinamentos específicos para a operação da fábrica, o que também gerou – e continua a gerar – custos elevados, mas também novos empregos que não existiam na região. E, com a necessidade de novos treinamentos para implementação de novas tecnologias, como a robotização, os custos relacionados ao treinamento e à educação subirão ainda mais.

Os incentivos fiscais federais, consubstanciados nas leis federais, foram concedidos justamente para que as montadoras de veículos fossem atraídas para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e pudessem arcar com os custos do enfrentamento dos desafios acima mencionados. Nesse cenário, temos que os incentivos fiscais, tais quais como propostos e implementados nos trinta anos que sucederam à promulgação da CF/88, atingiram seu objetivo no que tange à criação de novos empregos, que não existiam nas regiões afetadas pelos incentivos, promovendo o desenvolvimento regional com a criação de polos industriais e a geração de novos empregos em regiões economicamente menos desenvolvidas, mesmo não tendo havido um planejamento efetivo entre União, Estados e Municípios, como veremos a seguir. Os resultados poderiam ser muito melhores, caso tivesse havido tal planejamento.

Entretanto, nos últimos dez anos, com a chegada de novas tecnologias – justamente em função dos massivos investimentos realizados em automação dos processos nas linhas de montagem de veículos – engendrou-se um (inevitável) efeito: já não são criados, atualmente, empregos como antes nessas regiões. E a tendência é o agravamento do desemprego ou de deslocamento de empregos para outras áreas ou regiões, por força da implementação de tecnologias ainda mais modernas, que fazem uso intensivo de robôs.

Mas, o que é um robô? A Federação Internacional de Robótica (IFR) define um robô industrial como “uma [máquina] controlada automaticamente, reprogramável e multifuncional” Ou seja, “robôs são máquinas totalmente autônomas que não precisam de um operador humano”¹ e que podem ser programados, inclusive, para executar várias tarefas manuais, como soldagem, pintura, montagem, manuseio de materiais ou embalagens.

¹ INTERNATIONAL FEDERATION OF ROBOTICS. Industrial Robotics. **Robot definition at ISO**. Disponível em: <<https://ifr.org>>. Acesso em: 9 set. 2023.

Este novo desafio a ser enfrentado com robôs ainda mais avançados, que, inclusive, se valem de inteligência artificial (IA) para o seu desenvolvimento, programação e operação, tem um poder disruptivo ainda maior para o trabalhador sem o treinamento adequado para lidar com tais tecnologias e, por conseguinte, evitar o desemprego. Não existem provas concretas de que o trabalho, na forma como o conhecemos hoje, vá desaparecer em breve, embora a robotização e a globalização estejam, de fato, mudando a estrutura do trabalho, eliminando algumas categorias de empregos e intensificando a desigualdade. Nossa tese não vislumbra tratar da universalidade dos empregos que poderão ser eliminados, mas somente daqueles relacionados às montadoras de veículos instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde estão as montadoras de veículos incentivadas para promover o desenvolvimento regional. Daí vem a necessidade de se revisitar os objetivos dos incentivos concedidos para que se possa constatar se cumprem - ou se ainda estão aptos a cumprir - seus objetivos. E, caso não estejam, como alterá-los, principalmente no que tange ao treinamento e à educação dos trabalhadores, a fim de que possam canalizar recursos para tal com a intenção de acompanhar a nova realidade que se lhes impõe.

Transformações nas formas de se fazerem negócios causarão um efeito significativo no panorama do trabalho nos anos vindouros. Hoje, existem diversos fatores ou tendências que estão a modelar a forma de produção e a alterar as indústrias, com uma robotização cada vez maior, em vários setores ao redor do mundo. As consequências destes impulsionadores para o emprego são variadas e podem ter impactos tanto positivos quanto negativos. Por um lado, algumas dessas transformações podem levar à criação de novas oportunidades de trabalho. Isso significa que novos postos de trabalho podem surgir como resultado dessas mudanças, seja em novos setores ou em setores já existentes que estejam se adaptando às novas realidades. Por outro lado, o deslocamento de empregos sugere que certos postos de trabalho correm o risco de ser eliminados ou substituídos. Isso pode ocorrer devido à robotização, digitalização ou outras inovações tecnológicas que tornam certas funções obsoletas².

Deste modo, diante da revolução tecnológica e dos desafios da educação de trabalhadores do setor em questão, como podemos utilizar os incentivos fiscais de forma a seguir promovendo desenvolvimento, gerando empregos - com diminuição da pobreza? A

² Linhas de produção completamente automatizadas têm custos associados, incluindo um consumo energético que pode até superar o de trabalhadores humanos. Além disso, requerem manutenções e atualizações regulares. Diferentemente de empregados, sistemas autômatos não realizam greves e, quando se tornam obsoletos, não há necessidade de negociações trabalhistas ou obrigações previdenciárias. A substituição ou reciclagem desses sistemas não envolve dilemas éticos, eliminando preocupações para os diretores executivos em relação à desativação e descarte desses equipamentos. SUZMAN, James. **Trabalho**: Uma história de como utilizamos o nosso tempo, da idade da pedra à era dos robôs. Trad.: Rodrigo Seabra. São Paulo: Vestígio, 2022, p. 338-339.

resposta não há de ser outra, senão por meio do treinamento e educação, que formem trabalhadores humanos qualificados. A educação, em geral, e o treinamento de trabalhadores humanos, em especial, são a chave para o enfrentamento da questão para manutenção e criação de empregos, inclusive nas montadoras de veículos.

As leis federais de incentivo fiscal para as montadoras, porém, podem não mais estar aptas a alcançar os objetivos para as quais foram originalmente criadas no que concerne à geração e à manutenção da mão de obra dentro das regiões compreendidas pelos incentivos fiscais.

Os requisitos para concessão e manutenção dos incentivos fiscais federais devem conter, necessariamente, medidas adequadas e proporcionais para mitigar a potencial perda ou deslocamento de posições de trabalho, mas, que, por outro lado, não devem criar obstáculos à renovação do parque industrial a fim de que não se torne obsoleto e não-competitivo. Ademais, há de se impulsionar a inovação pelas montadoras instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para que continuem a gerar desenvolvimento socioeconômico e riqueza para essas regiões. Não obstante, o setor automobilístico brasileiro adota em grande escala a prática de importação de tecnologia das matrizes situadas no exterior e da utilização de plataformas globais que replicam o modelo de veículos em todo o mundo – o que dificulta ou restringe o processo de inovação local. Entretanto, em qualquer caso, necessita-se de mão de obra qualificada tanto para gerar inovação quanto para reter a tecnologia, seja desenvolvida no Brasil ou alhures.

Neste cenário, vislumbramos identificar se os incentivos fiscais concedidos por intermédio da Lei nº 9.440/97 e da Lei nº 9.826/99 devem ser mantidos ou, ao contrário, se ainda são necessários ou demandam alterações, para que se possa mitigar os efeitos da robotização para os empregos, coadunando-se com os princípios constitucionais de combate às desigualdades regionais, à erradicação da pobreza e à geração de empregos.

Outrossim, examinaremos a importância de um planejamento minucioso e coordenado entre União, Estados e Municípios e a iniciativa privada para que se possa implementar e monitorar os incentivos fiscais, se alterados. Afinal, temos que a distribuição desigual de recursos é consequência não da simples escassez de bens, mas também de outros fatores, dentre os quais se destacam a má organização, social e política, e a responsabilidade do poder político, que, em muitos casos, permanece incapaz de assegurar o uso acertado dos recursos públicos, nos quais se incluem os dos incentivos fiscais.

As questões descritas acima são afetadas por um conjunto de princípios e direitos fundamentais tais como o direito ao trabalho, o direito ao pleno emprego e a redução das

desigualdades regionais, dentre outros. A relevância desta pesquisa se dá pela necessidade de se contextualizar cientificamente o desenho institucional dos arranjos jurídicos brasileiros no trato dos fenômenos acima mencionados – desenvolvimento regional por intermédio de incentivos fiscais federais concedidos às montadoras de veículos instaladas, ou, que venham a se instalar, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, frente à perda de empregos que pode ser gerada pela robotização.

Utilizamos como método de pesquisa a revisão bibliográfica qualitativa para uma análise dos direitos fundamentais elencados na CF/88, com ênfase naqueles relacionados ao trabalho, à dignidade da pessoa humana e ao poder de tributar ou não tributar. Nesse sentido, analisaremos criticamente as informações trazidas em fontes formais e materiais do Direito Pátrio, bem como livros, periódicos e artigos dos últimos quinze anos, para um embasamento teórico significativo e necessário a uma visão sobre as desigualdades regionais do Brasil e as tensões e desafios provocados pela robotização à empregabilidade.

Afinal, todo incentivo fiscal deve estar relacionado a um ou mais objetivos específicos, fundamentados nos ditames constitucionais que tratam da matéria, para atrair e induzir comportamentos desejados pelo Estado para um bem maior que vislumbra alcançar. Assim, trouxemos elementos-chave a serem sopesados por seus principais atores, públicos ou privados, que tornam a presente tese uma importante ferramenta informativa para os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no processo de análise e tomada de decisão de alteração dos mecanismos de incentivos fiscais federais relativos às montadoras de veículos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente no que tange ao gozo dos incentivos fiscais por empresas já instaladas e as que venham a se instalar, à empregabilidade de colaboradores do setor e à continuidade da diminuição das desigualdades regionais.

Estruturamos a tese em três capítulos, desenhados para atingir os objetivos formulados anteriormente, sendo os dois primeiros para serem apresentados os principais conteúdos conceituais, bem como analisar as políticas envolvendo a legislação que trata dos incentivos fiscais e dos mecanismos para desenvolvimento, incluindo a necessidade de treinamento dos trabalhadores; enquanto o terceiro capítulo aborda as alternativas de renda para a mitigação das desigualdades. Eis que, a pretensão desta pesquisa não é a de realizar somente uma análise da moldura jurídica formal dos regulamentos e normas existentes em relação ao tema. Pretendemos ir além e compreender a relação entre arranjos jurídicos e mecanismos políticos e institucionais para, de alguma forma, colaborar para um olhar mais pragmático, focado na superação dos obstáculos encontrados com relação a um reforço dos propósitos constitucionais originários da promoção de empregos e combate às desigualdades regionais.

Assim, no primeiro capítulo da tese, abordamos o tema da globalização, neoliberalismo, o Estado brasileiro e as desigualdades sociais e econômicas no âmbito dos elementos para avaliar as políticas de desenvolvimento nacional e as questões dos incentivos fiscais. Tratamos as modalidades de intervenção do Estado na economia, visto que os incentivos fiscais concedidos vislumbram fomentar a iniciativa privada a realizar investimento em regiões, que, de outra forma, pelas distâncias, herança histórica de suas atividades e pela formação dos recursos humanos, entre outras razões, não seriam, de início, consideradas como uma opção segura para implantação de montadoras de veículos com a totalidade do capital privado. A intervenção do Estado, nesse sentido, facilita e induz comportamentos desejáveis para a redução das desigualdades regionais.

Tratamos, também, de alguns dos efeitos do fenômeno da globalização que envolvem a interconexão e a interdependência crescente de países, culturas e economias em escala global, com impactos significativos em diversos aspectos da vida, incluindo economia, cultura, política e tecnologia, mas que também trazem desafios relacionados às desigualdades regionais e nacionais.

Neste contexto, a construção de um país mais justo, equitativo e avançado também se dá por força dos mandamentos constitucionais inseridos nos arts. 1º, 3º, 170, 214, 218 e 219 da CF/88, em que as questões de inovação tecnológicas e educação passam a ser eligidas como pilares da política de desenvolvimento nacional, não apenas como meio de garantir a autonomia tecnológica, mas também como estratégia para promover empregabilidade, desenvolvimento sustentável e inclusão social, sendo um importante vetor da redução das desigualdades regionais e erradicação da pobreza.

Ademais, fazemos uma breve análise do arcabouço jurídico da educação no Brasil, desde as disposições constitucionais, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e pelo Plano Nacional de Educação (PNE) que, entre outras questões, tratam da educação profissional e tecnológica, cujo objetivo é promover a integração efetiva entre a teoria aprendida em sala de aula e as práticas do mundo do trabalho.

No segundo capítulo, abordamos o conceito e os objetivos dos incentivos fiscais como mecanismos de intervenção estatal para promover o desenvolvimento, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, na medida em que tais institutos são destinados a promover o equilíbrio socioeconômico entre as diferentes regiões do país por meio do manejo da tributação, como os institutos da isenção, da anistia, da redução de base de cálculo, da remissão, do crédito presumido ou outorgado e dos incentivos financeiros. Na sequência, fazemos uma exegese das Leis 9.440/97 e 9.826/99, que delimitaram as áreas para onde seriam

canalizados os incentivos fiscais federais para o setor automotivo, sob a forma de créditos presumidos de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por exemplo, sem que houvesse um planejamento cooperativo, no mínimo, entre União e Estados. Tratamos da diferença entre as subvenções para investimentos e para custeio e seus efeitos na tributação. E, ao final, tecemos comentários acerca da interpretação da Receita Federal e da Advocacia-Geral da União (AGU), especialmente referenciando o princípio da isonomia tributária, visto que tais entendimentos limitam a entrada de novos contribuintes aos incentivos da Lei nº 9.440/97, o que pode representar um direcionamento de incentivos mais vantajosos para uns em detrimento de outros.

No terceiro capítulo, identificamos alternativas para a mitigação das desigualdades socioeconômicas, que não estão relacionadas aos incentivos fiscais federais aqui tratados, mas que são apontados pelos autores que citamos como um meio de mitigar os efeitos do desemprego gerado, inclusive, a partir da adoção de robôs na linha de produção. Nessa esteira, analisamos, inicialmente, a proposta de “Renda Básica Universal” (RBU) como uma resposta estatal para aqueles que foram deslocados de seus trabalhos, uma interessante alternativa para o combate à desigualdade, em que os cidadãos receberiam uma quantia fixa mensal ou anual, independentemente de sua situação financeira, emprego ou qualquer outra condição. Tal expediente é raro e custoso aos cofres públicos, já que a RBU se propõe a um pagamento de renda universal, ou seja, a todos os cidadãos de um país indistintamente. Analisamos, também, os “Programas de Transferência de Renda” e auxílios, bastante difundidos no Brasil, que têm um papel importante no combate às desigualdades e à erradicação de pobreza, aliviando seus efeitos, inclusive nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O final deste capítulo trata, ainda, do “Planejamento Cooperativo” entre União, Estados e Municípios por intermédio de Planos e Fundos, abordando a criação do 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, cujos beneficiários, entre outros, são os produtores, as empresas e os estudantes que contribuirão para o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Abordaremos, também, a forma com que o Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR - I e II), num movimento inspirado no Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu – FEDER e no Fundo de Coesão, identifica as regiões mais desiguais, as quais devem ser alvos de programas de combate à desigualdade.

Por fim, apresentaremos nossa contribuição nas linhas de conclusão, ao propormos o que entendemos ser necessário para a mitigação dos efeitos da robotização nas montadoras de veículos instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sem nos restringirmos à

proposta de alteração e/ou revogação das leis federais que estabeleceram os incentivos fiscais federais, de forma a avançar na busca e consecução dos princípios e mandamentos constitucionais.

1 ESTADO BRASILEIRO E SUAS DESIGUALDADES SOCIAIS E ECONÔMICAS: AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E OS INCENTIVOS FISCAIS

Na literatura, as obras de José Saramago, crítico da globalização e da desigualdade social, tratam do deslocamento do poder daqueles que detêm os meios de produção para os que controlam ou gozam do acesso à informação. Conforme explica Sá³, referindo-se à obra *Ensaio sobre a Cegueira*, “a cegueira alcança a todos... todos ficam cegos e a cidade entra num estado de degradação total, com todo tipo de exploração: física, sexual, econômica, moral.” Saramago nos apresenta a sociedade globalizada em que vivemos, com todos os tipos de exploração.

Vemos que a última onda de globalização tem importante papel na proliferação das desigualdades em todo o mundo, inclusive quando associada ao neoliberalismo.

No Brasil, por exemplo, não obstante um breve período de melhora nos índices de desigualdades, tal não afasta, de forma alguma, o abismo entre pobres e ricos no Brasil, na medida em que os 10% mais bem remunerados receberam 55% de toda a renda nacional, em 2015; e, à metade mais mal remunerada, ou seja, 50% da população brasileira coube receber tão somente 12%, o que “revela com clareza que a desigualdade no Brasil é afetada sobretudo pela extrema concentração no topo da distribuição”⁴.

Arretche e Araújo demonstram – ao tornar comparáveis quatro pesquisas aplicadas entre os anos de 2008 e 2014 a eleitores distribuídos em cinco macrorregiões, representantes de toda a população brasileira – que permaneceu elevada a aprovação para que o Estado adotasse políticas que reduzissem as desigualdades entre ricos e pobres. Não obstante, também permaneceu elevada até 2014 a aversão ao aumento da taxa para fins redistributivos, o que sugere uma preferência contraditória dos cidadãos, que desejam “redistribuição sem taxa”:

Dois paradoxos parecem estar presentes nas percepções subjetivas que observamos por meio dessa série de surveys. A preferência majoritária entre os eleitores parece ser contraditória. Estes querem que o Estado promova a redução das desigualdades, mas são contrários ao aumento da taxa para esta finalidade. Querem que o Estado aumente o bem-estar dos mais pobres, mas não estão dispostos a renunciar a uma parte da sua renda privada para que esta preferência seja realizada. São avessos simultaneamente às desigualdades sociais e ao aumento da taxa. Parecem, portanto, crer que é possível realizar a primeira sem sacrificar a segunda. Querem aumento do gasto sem correspondente aumento da taxa.⁵

³ SÁ, Maria Irene da Fonseca e. José Saramago: um olhar sobre a globalização e a sociedade da informação. *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 2, 2016, p. 308.

⁴ ALVAREDO, Facundo; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. *Relatório da Desigualdade Mundial 2018*, 1ª. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 212.

⁵ ARRETCHÉ, Marta; ARAÚJO, Victor. O Brasil tornou-se mais conservador? Apoio à redistribuição e à taxa no Brasil. In: *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo. Especial, 15-22, jun. 2017. Dinâmicas da Crise. CEBRAP,

O desenvolvimento econômico, em economias mais pobres ou subdesenvolvidas, pode ser buscado numa melhor difusão do conhecimento, por intermédio de ações na área educacional (inclusive em treinamentos em benefício dos trabalhadores) e no combate à concentração excessiva de renda, o que pode gerar menos desigualdades regionais ou sociais. O conhecimento não-difundido e centralizado não gera eficiência, portanto, deve ser redistribuído, sendo esta uma função do Estado, inclusive para diluir monopólios⁶. Há a diluição dos centros econômicos como fator de incentivo à concorrência e o estímulo à cooperação para conceder um certo grau de autonomia e independência do segmento político.

1.1 Globalização e trabalho

O processo de globalização nas últimas décadas “tem se mostrado tanto uma sociologia das interdependências planetárias quanto uma nova fenomenologia do mundo, ou seja, uma nova forma de representar os problemas sociais”, o que por *per se* clama um esforço para o melhor entendimento e interpretação das questões relacionadas às desigualdades em todas as suas formas⁷.

Bacelar⁸ observa uma transformação global com a presença de entidades econômicas capazes de atuar em nível mundial. Hoje em dia, uma empresa multinacional de grande porte pode gerir centenas de unidades de produção em diversos países, monitorando todas as atividades em tempo real, graças aos avanços nas telecomunicações. Essas empresas multinacionais desenvolvem e implementam suas estratégias em uma perspectiva global.

Ademais, em outra obra, Bacelar⁹ também faz alusão ao conceito de globalização de Doreen Massey, para quem a globalização não é um fenômeno inevitável e unidirecional; pelo contrário, é um processo repleto de contradições, assim como outros processos sociais. Assim, entender como cada região se relaciona e interage com essa dinâmica global é crucial e representa um desafio significativo para nós na busca da redução das desigualdades regionais,

2017, p. 16. Disponível em: <<https://novosestudios.com.br/wp-content/uploads/2017/06/O-BRASIL-TORNOU-SE-MAIS-CONSERVADOR-Marta-Arretche-e-Victor-Ara%C3%BAjo.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2023.

⁶ SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento – Novos Temas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 25.

⁷ VENGOA, Hugo F. La historia global y su conveniencia para el estudio del pasado y del presente. **História Crítica**. Bogotá, 2009, p. 300. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81112369016>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁸ BACELAR, Tânia. **As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**, 2003, p. 4. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/211169481-As-politicas-publicas-no-brasil-herancas-tendencias-e-desafios-1.html>>. Acesso em: 4 out. 2023.

⁹ BACELAR, Tânia. **Gestão social dos territórios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA. v.10, 2009, p. 36.

respeitando-se as peculiaridades de cada região e abrigando indivíduos que ali forjaram laços comuns¹⁰.

Um espaço geográfico não se resume, apenas, a uma "base de operações" para grandes empresas internacionais. É notável como o fenômeno da globalização tem estimulado discussões sobre as diferentes regiões, territórios e perspectivas territoriais. Isso ocorre porque a globalização nos desafia a identificar e a valorizar o que é único em cada lugar, possibilitando uma interação com as influências dominantes externas que podem gerar diferentes possibilidades para o enfrentamento das desigualdades regionais.

Nesse sentido, Mazzucato¹¹ destaca que a globalização da força de trabalho não é um fenômeno que se desdobra apenas em virtude do avanço das tecnologias de informação e comunicação. Ela é igualmente impulsionada pelo modelo de negócios inerente à era da chamada "nova tecnologia". Dentro desse modelo, as empresas adquirem a liberdade de percorrer um mercado de trabalho global, explorando diferentes regiões e países em busca de trabalhadores que apresentem a combinação mais vantajosa em relação ao que almejam como remuneração – geralmente, em países periféricos, com salários mais baixos do que os pagos aos trabalhadores locais das detentoras de tecnologia - com habilidades e competências elevadas.

Esse processo amplia significativamente as fronteiras tradicionais da contratação, permitindo que as organizações otimizem seus custos enquanto acessam talentos que, de outra forma, estariam além de seu alcance geográfico imediato.

1.2 Diversidades e desigualdades

Ao se levar em conta os traços distintivos do Brasil, temos que uma das mais peculiares características é sua rica diversidade regional; mas, por outro lado, verificam-se fortes contrastes socioeconômicos entre as regiões, inclusive, mas não se limitando à criação de oportunidades de trabalho.

Não obstante, essa diversidade é uma realidade concreta da nossa nação; e o estudo das questões relativas ao desenvolvimento regional tem incentivado os brasileiros a entenderem e a valorizarem tal característica. A própria CF/88 incentiva e, na verdade, trata como um dever, o tratamento de questões pertinentes às regiões brasileiras, a fim de que, no caso da verificação

¹⁰ BACELAR, Tânia. **As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**, 2003, p. 37. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/211169481-As-politicas-publicas-no-brasil-herancas-tendencias-e-desafios-1.html>>. Acesso em: 4 out. 2023.

¹¹ MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Trad.: Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo: Schwarcz, 2014, p. 228-229.

de desigualdades entre elas, sejam adotadas medidas para combatê-las ou mitigá-las – como é o caso das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, às quais foram direcionados incentivos fiscais federais para a instalação da indústria automotiva, com o objetivo de gerar empregos e fomentar a economia dessas regiões.

A título de ilustração sobre o tema, foram criados cerca de 9.000 novos empregos diretos nas regiões compreendidas pelos incentivos federais e outros milhares de empregos indiretos¹² considerados os fornecedores que decidiram se instalar no entorno das fábricas. Houve um ganho de empregos novos em uma atividade absolutamente inédita para essas regiões.

O estudo das desigualdades regionais inspira a sociedade a reexaminar e a redescobrir o país, tanto no que tange à diversidade quanto no que se refere às desigualdades socioeconômicas. Entendemos que a diversidade étnica, cultural e de gênero, por exemplo, faz-nos um país mais forte. Entretanto, as desigualdades socioeconômicas e mesmo aquelas advindas da própria diversidade devem ser combatidas.

Assim é que a desigualdade de acesso a recursos financeiros entre pobres e ricos, bem como o acesso à educação e à saúde provocam “reações psicológicas profundas – sensações de domínio e subordinação, superioridade e inferioridade – e afetam o modo como vemos e tratamos uns aos outros”¹³, revelando um profundo preconceito de classe social e desprezo por cidadãos que desempenham trabalhos braçais ou “menos nobres” dentro do ambiente de trabalho.

Neste microcosmos corporativo, encontramos a desigualdade no modo de agir dos diferentes atores sociais, que derivam de modos distintos de produzir valores, compreendendo a exploração, hierarquia, exclusão e segmentação¹⁴.

¹² PEDROZO, Soraia Abreu. HPE Catalão deverá receber investimentos e ampliar portfólio nos próximos três anos. **Autodata**. Disponível em: <<https://www.autodata.com.br/noticias/2023/11/14/hpe-catalao-devera-receber-investimentos-e-ampliar-portfolio-nos-proximos-tres-anos/64703/#:~:text=A%20f%C3%A1brica%20de%20Catal%C3%A3o%20emprega,da%20cidade%2C%20120%20mil%20pessoas>>. Acesso em: 19 dez. 2023; CODEGO. Companhia de desenvolvimento econômico de Goiás. **Notícias**. Caoa começa contratação de 300 funcionários em Anápolis. Disponível em: <<https://www.codego.com.br/caoa-comeca-contratacao-de-300-funcionarios-em-anapolis/#:~:text=de%20mar%C3%A7o.&text=ve%C3%ADculos%2C%20para%20150%20mil%20at%C3%A9,tem%201%2C6%20mil%20funcion%C3%A1rios>>. Acesso em: 19 dez. 2023; SCARABOTTO, Natália. **Mobility Now**. Sete anos depois, como está o polo automotivo da Stellantis em Pernambuco. disponível em: <<https://automotivebusiness.com.br/pt/posts/mobility-now/como-esta-o-polo-automotivo-da-stellantis-em-pernambuco-7-anos-depois/>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

¹³ WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível**: Por que uma sociedade igualitária é melhor para todos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 17.

¹⁴ THERBORN, Göran. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, n 6, 2001, p. 122.

Wilkinson e Pickett observam que, ao se diferenciar ou classificar pessoas, mesmo que tal ocorra da forma mais sutil, estereotipando-as ou inferiorizando-as, por classes econômicas, sociais, cor, gênero, religião, dentre outras formas, tal conduta já é suficiente para reduzir seus respectivos desempenhos tanto nos estudos ou nos trabalhos quanto em outras áreas, dentro do grupo social a que pertencem. A desigualdade tende a agir como um “poluente, dotada de um efeito expansivo a espalhar seus malefícios pela sociedade”¹⁵. A desigualdade não fica estacionada – entranha-se por regiões e pela sociedade em geral se não combatida de forma efetiva. Tanto pobres quanto ricos se beneficiam da sociedade mais igualitária.

A luta contra a desigualdade também é travada no *front* político, que, em tese, deve orquestrar as políticas públicas para estancá-la em todos os setores da sociedade, bem como para amenizá-la quando as necessidades clamarem, por intermédio de auxílios financeiros de natureza distributiva de toda sorte. Não seria ousadia dizer que a busca pela igualdade se confunde ou, na pior das hipóteses, permeia os valores democráticos.

No campo da justiça criminal, a desigualdade pode ser encontrada na perseguição às minorias, seja pela raça, cor ou origem (favelas ou comunidades carentes). Neste sentido, há a chamada “rotulagem” ou “*labeling theory*”, presente no sistema judicial brasileiro que marca “a operação do sistema de justiça criminal no país, reforçando a estigmatização de negros, pobres e moradores de vilas e favelas como criminosos”¹⁶. Os culpados o são por serem o que são, ou seja, há uma predisposição ao prejulgamento por conta da classe social, cor ou lugar de onde origem ou residência.

No âmbito da ocupação dos espaços públicos – e como os mesmos interferem nas transformações ou continuidades da desigualdade, ou seja, como as desigualdades se desenvolvem no espaço da cidade - Frehse¹⁷ observa que as periferias, centros históricos, favelas, condomínios fechados e cortiços estão sujeitos à segregação e à gentrificação devido a processos históricos, econômicos e políticos do fim do século XX ao início do século XXI, influenciados pela globalização econômica e reestruturação produtiva.

Citamos tais desigualdades, pois, apesar delas ocorrerem tanto nas regiões mais pobres do país quanto nas outras, estão relacionadas às atitudes e aos preconceitos das pessoas, que,

¹⁵ WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível**: Por que uma sociedade igualitária é melhor para todos? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 227.

¹⁶ SOARES, Flávia C.; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 63, p. 89-108, janeiro-abril 2018, p. 105.

¹⁷ FREHSE, Fraya. Da desigualdade social nos espaços públicos centrais brasileiros. **Sociologia & Antropologia**. Rio de Janeiro, v. 6., 2016, p. 138.

muitas vezes são exacerbados pelo deslocamento de trabalhadores de uma região mais pobre para uma mais rica.

Em nossa realidade nacional, a desigualdade entre as regiões faz com que milhões de trabalhadores em busca de emprego migrem para as regiões mais ricas, tornando-se muitas vezes vítimas de preconceitos de origem, educacionais ou decorrentes da própria pobreza. Essa é uma das razões do desenvolvimento regional ser tão importante, pois além de ter o condão de manter trabalhadores em suas regiões de origem - se assim almejarem, sempre respeitando o poder inalienável de ir e vir - com acesso à educação e ao emprego, também podem competir, no mercado de trabalho, com “paridade de armas”, a empregos que demandem melhores níveis de preparo técnico em outras regiões.

1.3 A intervenção do Estado na economia para combate das desigualdades

O estudo do combate às desigualdades regionais começa com a constatação de que o Estado deve intervir na economia das regiões mais carentes para nivelá-las com as outras mais abastadas do país.

A União, Estados e Municípios cumprem um papel crucial na definição e na implementação dos planos para a redução das desigualdades regionais. Não se pode olvidar que no dia em que foi instalada a Assembleia Constituinte de 1987-1988, em 1º de fevereiro de 1987, o Ministro José Carlos Moreira Alves, na qualidade de Presidente da Sessão, afirmou, em discurso aos Constituintes que, “para alcançar-se a justiça social é indispensável a intervenção do Estado, que, no Ocidente, atua como elemento de conciliação entre o capital e o trabalho, e procura diminuir as desigualdades socioeconômicas”¹⁸.

Conforme relatado por Afonso¹⁹, vale destacar que a ideia de intervenção do Estado na economia, mencionada acima, tem em John Maynard Keynes seu maior expoente, tendo influenciado as Constituições brasileiras de 1934 e 1946. Keynes, diante do advento da Grande Depressão, uma crise financeira global que ocorreu ao final da década de 1920 e atravessou a década de 1930, propôs um Estado que atuasse como um agente atenuador de crises e recessões – para evitar que se instalasse uma outra Grande Depressão, que rompeu as convenções socioeconômicas da época em que imperava o liberalismo – por intermédio de políticas fiscais

¹⁸ ALVES, Adriana M.; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova política nacional de desenvolvimento regional - PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez., 2014, p. 5.

¹⁹ AFONSO, José Roberto. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 21-23.

ou mesmo de um socorro fiscal, em que “o maior gasto autônomo poderia ser de qualquer natureza, se o propósito fosse apenas enfrentar a crise e simplesmente recuperar as decisões de produção”²⁰.

1.3.1 O Neoliberalismo no Brasil

Décadas mais tarde, este formato de caráter intervencionista do Estado brasileiro passou a vir na contramão do que vigorava na década de 1980, quando a Grã-Bretanha, liderada por Margareth Thatcher, seguiu um caminho de menor intervenção estatal, “propondo-se um modelo de Estado Mínimo e a difusão do ideal batizado de neoliberalismo”²¹, que se fez difundir mundo afora.

No Brasil, o neoliberalismo iria influenciar a política nacional e, por conseguinte, a elaboração da Constituição de 1988, ainda que de forma moderada, mas que viabilizou a privatização de empresas, a atração de capital estrangeiro, o fomento da competitividade e a inserção no Brasil, ainda que timidamente e mais no setor agrário, nas cadeias de produção mundiais, inclusive a da indústria automotiva.

Como assinala Bacelar²², neste período, o Brasil ocupava a oitava posição entre as maiores economias industriais globais. Esse fato destaca a rápida transformação socioeconômica do país, em um período de 60 anos, entre 1920 e 1980. Enquanto muitas nações levaram muitas décadas para alcançar desenvolvimentos similares, a realidade brasileira se transformou em meio século, sendo, hoje, um país considerado de porte industrial médio, em que a maioria da população vive em áreas urbanas. Neste sentido Arretche²³ observa que:

O Brasil mudou muito nos últimos quarenta anos no que diz respeito à oferta estatal de serviços essenciais. Nos anos 1970, a ausência de serviços básicos - água, esgoto, energia elétrica - assim como baixos níveis de escolaridade eram generalizados em quase todo o território nacional. Nenhum município brasileiro tinha pelo menos 50% de sua população com mais de 15 anos com ensino fundamental completo. Dos 3.952 municípios existentes à época, só 01 tinha pelo menos 80% de sua população com acesso à rede de esgoto, apenas 10 apresentavam essa taxa de cobertura para serviços de Abastecimento de água e somente 73 tinham essa cobertura para energia elétrica.

²⁰ AFONSO, José Roberto. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 27.

²¹ FARIA, Luiz Alberto G. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 67.

²² BACELAR, Tânia. **As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**, 2003, p. 1. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/211169481-As-politicas-publicas-no-brasil-herancas-tendencias-e-desafios-1.html>>. Acesso em: 4 out. 2023.

²³ ARRETICHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta a propósito das desigualdades territoriais. In ARRETICHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015p. 216.

Bresser-Pereira²⁴ também se refere ao período final da década de 1980, devido a desafios econômicos nos EUA e no Reino Unido, que se caracteriza como um momento de crescimento lento, decréscimo no lucro e inflação crescente, o que fez ressurgir o interesse no liberalismo econômico. Críticos apontaram as falhas do enfoque keynesiano, por vezes negligenciando o período estável e de crescimento que havia sido experimentado durante o que muitos chamam de "Anos Dourados do Capitalismo".

De outra banda, já no Brasil, os anos 1980-90 são conhecidos pelos economistas como “a década perdida”, entretanto, Marta Arretche²⁵ destaca que tal expressão foi contestada por Faria²⁶, quando lembra que a retomada de eleições livres produziu fortes incentivos para que os governos ampliassem oferta de serviços essenciais bem como expansão de sua cobertura, com significativo aumento nos valores percentuais da cobertura de serviços domiciliares em escala nacional.

A desagregação espacial dos dados revela, porém, que a década de 1980 **foi, sim, uma década perdida para as populações das regiões Norte e Nordeste**. A virtual universalização das coberturas foi um fenômeno concentrado na região Sudeste e, de forma um pouco menos acentuada, na região Sul. Na década de 1990, manteve-se a desigualdade entre os municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, de um lado, e aumentaram as discrepâncias entre os das regiões Norte e Nordeste, de outro²⁷. (Grifo nosso).

Essa intensificação do liberalismo, agora em uma versão chamada "neoliberalismo", primeiramente, dominou o ambiente acadêmico e, posteriormente, influenciou governos e elites financeiras. Esse período, que durou de 1979 a 2008, é, muitas vezes, referido como os “Anos Neoliberais do Capitalismo”. Durante essa época, houve uma tendência de associar o nacionalismo ao “populismo”, sendo que, em alguns contextos, isso poderia até ser apropriado. Simultaneamente, o termo "desenvolvimentismo" passou a ser vinculado a políticas fiscais imprudentes.

Clarke²⁸ observa que o neoliberalismo se posiciona como uma ideologia fundamentada nos princípios incontestáveis da economia contemporânea. Contudo, essa economia não se

²⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Nacionalismo econômico e desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 3, 2018, p. 854.

²⁵ ARRETCHÉ, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHÉ, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015. p. 215.

²⁶ FARIA, Vilmar. A conjuntura social brasileira: Dilemas e perspectivas. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 33, julho de 1992, p. 111.

²⁷ ARRETCHÉ, *op. cit.*, p. 216.

²⁸ CLARKE, Simon. The neoliberal theory of society. In: **Neoliberalism: A critical reader**. Edited by Alfredo Saad-Filho and Deborah Johnston, 2005, p. 50–59. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/j.ctt18fs4hp.9>>. Acesso em: 4 out. 2023.

caracteriza como uma ciência pura, mas sim como uma construção detalhada de uma teoria social distinta. O ponto de partida inicial do (neo)liberalismo pode ser traçado até a obra “Riqueza das Nações” de Adam Smith, publicada originalmente em 1776. Durante os dois últimos séculos, as ideias de Smith foram refinadas e intensificadas em sua análise, ainda que os conceitos centrais do neoliberalismo se originem das ideias apresentadas por ele. Chernomas²⁹ cita também a contribuição de Richard Posner e da Universidade de Chicago para a difusão dos ideais neoliberais, que defendiam a minimização da intervenção estatal na economia.

No mesmo sentido, a versão neoliberal brasileira não vedou que o Estado interviesse na economia para mitigar as desigualdades regionais. Note-se que, na década de 1980, instalada a Assembleia Constituinte, o “Anteprojeto Afonso Arinos” foi praticamente deixado de lado, sendo sucedido pelo “Projeto de Constituição”, efetivamente debatido entre os membros da Constituinte. Nele, verifica-se, no art. 3º, que os objetivos fundamentais do Estado incluem a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a superação dos preconceitos de raça, sexo, cor, idade e de outras formas de discriminação.

1.3.2 O Estado Fiscal

Fuck³⁰ pondera que, dentro do contexto do Estado fiscal, que engloba tanto a necessidade de financiamento do Estado quanto os limites ao poder de tributar do Estado, seu papel na economia deveria ser primordialmente secundário, focando-se em funções subsidiárias, regulatórias e complementares. Isso significa que sua principal função é possibilitar que a iniciativa privada prospere e desenvolva plenamente suas atividades econômicas. A geração de riqueza é fundamentalmente liderada pelo setor privado, enquanto o Estado fiscal participa por meio da arrecadação de impostos, beneficiando-se dos resultados alcançados pelos indivíduos e empresas. Isso não exclui a possibilidade de intervenção do Estado na economia ou a importância de seu papel nesse contexto, mas ressalta a distinção entre o Estado e a própria economia.

Correia Neto³¹, por sua vez, explica que o conceito de “Estado Fiscal” é usado para descrever um tipo de governo cujo financiamento primário é obtido através da arrecadação de

²⁹ CHERNOMAS, Robert; HUDSON, Ian. The contest of economic ideas: Survival of the richest. **Pluto Press**, 2017, p. 34. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1jktsbd.7>>. Acesso em: 4 out. 2023.

³⁰ FUCK, Luciano. F. **Estado fiscal e Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva. 2017, p. 98.

³¹ CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 2123.

impostos. Este modelo enfatiza o uso de impostos, proporcionando ao governo a flexibilidade e autonomia necessárias para financiar suas atividades públicas. Essencialmente, o Estado Fiscal é visto como uma extensão financeira do Estado de Direito. Dentro do contexto constitucional da CF/88, este princípio estabelece que o governo deve se sustentar financeiramente através de seu sistema tributário.

O autor supracitado ainda verifica que, seja em menor ou maior grau, a presença do Estado no mercado e na economia é essencial para gerir um conjunto de normas socioeconômicas e políticas. Neste sentido, até a omissão estatal, em certos casos, pode configurar forma de intervencionismo às avessas, no sentido de conservar o *status quo* e impedir a mudança social³². A diferença está possivelmente na intensidade da intervenção, nas técnicas de que passa a fazer uso o Estado e, sobretudo, no destaque conferido à função de planejamento da ação estatal.

Dessa forma, mesmo a falta de ação por parte do Estado pode ser uma espécie de intervencionismo indireto, cujo objetivo é manter as coisas como estão e barrar transformações sociais. O que pode variar é o grau dessa intervenção pelo Estado e em qual direção se darão suas ações.

1.4 O dever constitucional de combater as desigualdades

O aumento ou diminuição da desigualdade regional pode ocorrer por uma série de fatores políticos, econômicos e sociais. E as disparidades regionais tendem a ser maiores nos países menos desenvolvidos e menores nos mais desenvolvidos; e, com o tempo, as disparidades regionais aumentariam nos países menos desenvolvidos e diminuiriam nos mais desenvolvidos³³. Por conseguinte, as desigualdades regionais poderiam ser consideradas um subproduto do processo de desenvolvimento de um país e qualquer tentativa de mitigá-las poderia dificultar este processo.

“O Brasil é historicamente ainda mais desigual do que os países mais desiguais da WWID (*World Wealthy and Income Database*)”³⁴. Arretche³⁵, ao realizar estudo sobre as

³² CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo**: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 2511-2553.

³³ BARRIOS, Salvador; STROBL, Eric. The dynamics of regional inequalities. Belgium: **European Commission Economic Papers**, number 229, july 2005, p. 6. Disponível em: <<https://is.gd/G4CoLY>>. Acesso em: 10 out. 2023.

³⁴ SOUZA, Pedro Herculano. **Uma história da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Anpocs/Zahar, 2018, p. 258.

³⁵ ARRETICHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta a propósito das desigualdades territoriais. In ARRETICHE, Marta (org.). **Trajetoórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015, p. 197.

consequências e desafios da distribuição territorial de provisão de serviços essenciais, relata que, até a década de 1970, o acesso a serviços essenciais não era apenas muito baixo, mas tinham suas coberturas concentradas nas regiões sul e sudeste.

O Brasil mudou muito nos últimos quarenta anos no que diz respeito à oferta estatal de serviços essenciais. Nos anos 1970, a ausência de serviços básicos - água, esgoto, energia elétrica - assim como baixos níveis de escolaridade eram generalizados em quase todo o território nacional. Nenhum município brasileiro tinha pelo menos 50% de sua população com mais de 15 anos com ensino fundamental completo. Dos 3.952 municípios existentes à época, só um tinha pelo menos 80% de sua população com acesso à rede de esgoto, apenas dez apresentavam essa taxa de cobertura para serviços de abastecimento de água e somente 73 tinham essa cobertura para energia elétrica.

(...)

Em 2010, em 91% dos municípios brasileiros, pelo menos 90% da população tinha acesso à energia elétrica. Em 1.868 municípios - em um universo de 5.564 -, pelo menos 80% dos cidadãos dispunham de rede geral de água. Em 2.190 municípios - 40% do total -, pelo menos 80% da população contava com serviços de coleta de lixo.³⁶

O Brasil possui uma maneira *sui generis* de lidar com a fusão de constância e transformação. A constância se manifesta em um grau de desigualdade persistente, sem indícios de flutuações significativas a longo prazo, seja para intensificar ou para diminuir a acumulação de riqueza nas camadas mais altas. A parcela de renda acumulada pelo 1% mais abastado variou entre 20% e 25% em 40 dos 69 anos nos quais existem dados registrados ou estimados (em 58% dos casos)³⁷.

Não obstante, Smanio e Bertolin³⁸, ao discorrerem sobre uma proposta de classificação dos países quanto a seus recursos, afirmam que o Brasil possui uma quantidade significativa de recursos, o que, teoricamente, poderia assegurar condições básicas de vida para toda sua população. No entanto, a contínua presença da pobreza no país é reflexo de uma distribuição de renda desigual. Ou seja, não é a falta de recursos o principal problema da pobreza no Brasil, mas sim como esses recursos são divididos e alocados entre os cidadãos brasileiros. A concentração de riqueza, enquanto a maior parcela da população enfrenta dificuldades básicas com alimentação, moradia e emprego, evidencia a necessidade de políticas mais justas e equitativas para um melhor equilíbrio socioeconômico.

³⁶ ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta a propósito das desigualdades territoriais. In ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015, p. 194-195.

³⁷ SOUZA, Pedro Herculano. **Uma história da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Anpocs/Zahar, 2018, p. 258, p. 229.

³⁸ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 535-536.

Não é novo tal tema no Brasil, que enfrentou mais de 300 anos de escravidão e exploração da população nativa, além de outras mazelas durante a construção de sua identidade como nação. Assim é que o combate às desigualdades sociais e regionais foi amplamente debatido desde antes do início da instalação formal dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1988. Já no Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, mais conhecida como “Comissão Afonso Arinos”, criada em 1985, foi sugerido que a política tributária nacional deveria realizar a correção de desigualdades socioeconômicas entre Estados, Municípios, regiões e grupos sociais, bem como incentivar o desenvolvimento regional.

Na mesma esteira, o Anteprojeto fundamentou a “Ordem Econômica” na justiça social e no desenvolvimento, que deveria assegurar a todos uma existência digna. Para tanto, sugeriram-se dotações orçamentárias específicas para atender populações carentes e marginalizadas, com o intuito de mitigar desigualdades sociais e econômicas que se lhes afetavam, podendo, assim, integrá-las à sociedade.

No que tange à ordem econômica nacional, essa deve observar o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais. Em relação aos efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, sendo que leis complementares deverão dispor sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento, bem como sobre incentivos regionais, incluindo, entre outros, incentivos fiscais e financeiros, como juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias, isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais.

Verifica-se que o combate às desigualdades, em especial às regionais, é uma preocupação e um dever do Estado brasileiro, tendo a CF/88 provido a União de ferramentas para cumprir tal fim.

O Estado, ao constatar que determinadas regiões necessitam melhorar em certos aspectos definidos para elevar seu status frente a outras regiões, seja do ponto de vista social ou econômico, deve agir para corrigir tais desigualdades. Nogueira³⁹ afirma que o art. 151, I, dispõe sobre a uniformidade dos tributos federais e admite a concessão deles para promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as regiões, o que configura uma exceção à uniformidade tributária.

³⁹ NOGUEIRA, Ruy B. **Curso de Direito Tributário**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 126.

Silva⁴⁰ defende que, num país onde se encontram tantas desigualdades entre as regiões, haja um tratamento diferenciado para viabilizar uma política de niveladora de seus aspectos socioeconômicos. Por seu turno, Musgrave adverte que “a justiça na tributação é uma questão antiga que não pode ser evitada (...). Isso acontece mesmo que os determinantes finais da equidade estejam fora dos limites da ótima de Pareto”⁴¹.

É importante salientar o aspecto desenvolvimentista e de fomento à economia regional que permite o arcabouço legal brasileiro no que tange os incentivos fiscais. Porém, fora da exceção ao acesso a incentivos para combater desigualdades, não há que se falar na concessão de incentivos no âmbito do art. 151, I da CF/88.

1.4.1 A exceção para incentivar as regiões menos desenvolvidas

Como explica Souza⁴², a legislação em vigor proíbe a criação de sistemas tributários distintos entre diferentes regiões, evitando, assim, discrepâncias que poderiam levar a desequilíbrios econômicos. No entanto, é permitida uma exceção para regiões que apresentem características únicas ou enfrentem desafios específicos, justificando a necessidade de um estímulo adicional através de incentivos fiscais.

Esses incentivos, contudo, não são concedidos arbitrariamente. Eles são parte integrante de uma política mais ampla de desenvolvimento, exigindo dos beneficiários a execução de determinadas ações que contribuam para o progresso da área em questão. Essas ações podem incluir investimentos em infraestrutura local, geração de emprego, promoção de educação e outras iniciativas que estejam alinhadas com os objetivos de desenvolvimento.

É crucial sublinhar que quaisquer diferenciações no regime tributário devem estar fundamentadas nessa política de fomento. Incentivos fiscais oferecidos sem a exigência de contrapartidas, ou seja, sem a comprovação de que tais medidas incentivem ações concretas de desenvolvimento, são considerados inconstitucionais. Isso se aplica mesmo em regiões que possam ser menos desenvolvidas ou economicamente desfavorecidas. O foco está no estabelecimento de um sistema que promova a equidade e o crescimento sustentável, no qual

⁴⁰ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, Juspodivm, 2022, p. 694.

⁴¹ MUSGRAVE, Richard. *Progressive Taxation, Equity and Tax Design*. **Office of Tax Policy Research**. 1993. Disponível em: https://web.archive.org/web/20140913170524id_/http://www.bus.umich.edu/otpr/papers/1993-9.PDF>. Acesso em: 20 dez. 2023.

⁴² SOUZA, Hamilton Dias de. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. V. 1, coord. Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 8.

os incentivos fiscais são ferramentas para alcançar objetivos sociais e econômicos mais amplos, e não simplesmente isenções sem propósito claro e justificado.

Na CF/88, encontramos os preceitos constitucionais atinentes ao tema, também, no seu inciso III, do artigo 3º, que versa sobre a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução às desigualdades sociais e regionais; bem como no inciso III, §2º, artigo 43, que dispõe que os incentivos regionais, na forma da lei, compreendem isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais.

A constatação da desigualdade regional é uma das pré-condições para criação do incentivo fiscal que deverá corrigir tal situação desigual entre regiões. Por seu turno, há que se discorrer sobre o princípio da isonomia, que institui tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, conforme art. 150 da Constituição Federal.

Assim é que todos os contribuintes que estiverem em situação equivalente devem ser tratados de maneira igualitária. É importante salientar que essa igualdade não é absoluta, devendo se adequar ao conceito de igualdade material, ou seja, tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades⁴³.

O tratamento aos desiguais, na medida de suas desigualdades, não fere o disposto na Constituição Federal, na medida em que, de acordo com Alexandre de Moraes⁴⁴, o que a legislação proíbe são as distinções feitas de forma arbitrária ou as discriminações desprovidas de sentido lógico. Na verdade, é um preceito fundamental da própria ideia de Justiça tratar de maneira desigual as situações que são, de fato, desiguais, mas sempre proporcionalmente à sua desigualdade. Isso é feito para proteger certos objetivos e princípios. O princípio constitucional é considerado violado apenas quando a diferenciação aplicada não serve a um propósito reconhecido e validado pelo Direito. Portanto, a essência da justiça é tratar todos com equidade, reconhecendo as diferenças intrínsecas de determinadas situações ou condições. Isso implica que qualquer critério de diferenciação deve ser razoável e utilizado como meio para alcançar um fim legítimo dentro da estrutura legal.

A CF/88, no seu artigo 145, também estabeleceu um sistema de distribuição de competências tributárias entre a União, os Estados e os Municípios. Esse sistema é, em essência, a manifestação da descentralização do poder tributário, em que cada ente federativo possui autonomia para instituir seus próprios tributos, conforme seus limites de competências.

⁴³ MACHADO, Hugo de B.; MACHADO, Schubert F. **Dicionário de Direito Tributário**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 23.

⁴⁴ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, 38ª. ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 35.

Contudo, a descentralização tributária, apesar de essencial para a federação, não deve culminar em desigualdades fiscais e econômicas insuperáveis entre os entes federados⁴⁵.

Porém, a simples interpretação literal do dispositivo constitucional aludido é inapropriada e, nesse sentido, esclarecedores são os comentários de Paulsen⁴⁶ para quem o referido dispositivo legal é claro ao eliminar a possibilidade de privilégios arbitrários em benefício de determinados contribuintes. No entanto, a sua aplicação exige uma compreensão mais aprofundada e holística: não se trata apenas de proibir distinções arbitrárias, mas de assegurar que quaisquer diferenciações estabelecidas sejam fundamentadas em critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

Isso significa que não basta que essas distinções existam; elas devem ser justificadas tanto em termos da necessidade de sua implementação quanto da amplitude com que são aplicadas. Ou seja, qualquer tratamento diferenciado previsto deve ser claramente justificado, explicando por que certas categorias de contribuintes são tratadas de maneira distinta e por que a medida dessa diferenciação é apropriada e necessária no contexto da situação específica.

1.4.2 Os incentivos fiscais e o tratamento equânime dos incentivados

A questão não reside simplesmente na criação de um tratamento diferenciado, o que, isoladamente considerado, não determina a validade ou invalidez da norma. O que se faz crucial, de fato, são os fundamentos e os critérios que direcionam essa distinção. As razões por trás da necessidade de discriminação devem ser transparentes e lógicas, evitando-se que medidas aparentemente equitativas mascarem privilégios injustificados.

Além disso, é imperativo que tais critérios sejam consistentes com os princípios gerais de justiça fiscal e igualdade perante a lei. Isso requer uma análise cuidadosa de como essas políticas afetam diversos grupos de contribuintes e se as disparidades no tratamento fiscal realmente refletem diferenças legítimas nas circunstâncias financeiras, sociais ou econômicas dos envolvidos. A integridade do sistema tributário depende da manutenção de um equilíbrio delicado entre a necessidade de arrecadação de receitas e a garantia de que todos os contribuintes sejam tratados de maneira justa e equitativa.

⁴⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 24 julho 2023.

⁴⁶ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 79.

Faria⁴⁷ defende que o princípio da redução das desigualdades regionais prepondera sobre o princípio uniformidade tributária do art. 151, I, da CF/88⁴⁸, pois a importância concedida ao primeiro princípio em favor da redução das desigualdades regionais funciona como uma exceção à regra geral de vedação de criação, pela União, de tributo que não seja uniforme em todo o país⁴⁹.

Portanto, é crucial que haja uma ligação intrínseca entre o incentivo fiscal e o avanço do bem comum. Caso contrário, o incentivo fiscal se desvirtua e se converte em uma simples vantagem ou isenção em prol do contribuinte, pois não é de sua natureza gerar privilégios para um ou outro, mas, em tese, para a coletividade de contribuintes em igual situação, não lhes podendo discriminar.

Ragazzo e Cuesta⁵⁰, por sua vez, ensina que os incentivos fiscais viabilizam a redução de impostos para setores econômicos específicos, permitindo-lhes se beneficiar de regimes tributários distintos, que podem incluir isenções, reduções de base de cálculo, alíquota, crédito presumido, diferimento, dentre outras modalidades. Essencialmente, isso representa uma abdicação de receitas por parte do Estado com a finalidade de motivar os favorecidos a cooperar proativamente com as políticas públicas estabelecidas. Assim, os incentivos tributários funcionam como uma espécie de norma fiscal motivadora, que permite ao contribuinte pagar um valor menor de tributos, desde que cumpra com o comportamento estipulado pela norma motivadora. Por outro lado, acrescenta que, ao abdicar destes rendimentos, o governo efetua uma despesa pública e, portanto, deve aderir às regras estabelecidas pela Constituição e por outras leis, as quais definem os parâmetros e pré-requisitos para tal abdicação. Portanto, é

⁴⁷ FARIA, Luiz Alberto G de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 48.

⁴⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 24 julho 2023.

⁴⁹ “Recorra-se ao voto do Ministro Celso de Mello, que faz uma precisa análise do caráter duplo da garantia fundamental da igualdade prevista no caput, art. 5º da Constituição Federal, notadamente a da igualdade na lei, que impõe limites ao processo legislativo a obstar discriminações e extinguir privilégios mormente quanto à igualdade na lei e perante a lei. Sabemos que o princípio da isonomia — cuja observância vincula todas as manifestações do Poder Público — deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: a) o da igualdade na lei e b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei — que opera numa fase de generalidade puramente abstrata — constitui exigência destinada ao legislador, que, no processo de formação do ato legislativo, nele não poderá incluir fatores de discriminação responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. (...) A eventual inobservância desse postulado pelo legislador, em qualquer das dimensões referidas, imporá, ao ato estatal por ele elaborado e produzido, a eiva da inconstitucionalidade.” (trecho do voto do Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 136/444, AgR no AI nº 360.461-7, 3ª Turma do STF, j. em 06.12.05, unânime).

⁵⁰ RAGAZZO, Carlos Emmanuel J.; CUESTA, Karine Susan. Governança regulatória para incentivos fiscais: Prevenção à corrupção. **RDP**, v. 18, n. 98, 2021. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3970/pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2023.

imperativo adotar métodos estritos de planejamento e supervisão, como estipulado pelo art. 174 da CF/88⁵¹.

Valadão⁵² adverte que um incentivo fiscal, além de observar a forma prevista na legislação vigente, deve atender a dois requisitos, quais sejam: ter um objetivo idôneo, que traga desenvolvimento financeiro, social ou econômico capaz de compensar a renúncia fiscal que o sujeito ativo tributário está se predispondo a realizar; e alcançar esse objetivo traçado.

O Supremo Tribunal Federal deu efetividade a tal entendimento ao reconhecer as leis de incentivo regional como instrumento de mitigação de desigualdades regionais – como no caso da sub-região de Manaus – cujo polo industrial é de interesse de toda a nação para consecução do pacto federativo⁵³. Eis que o regime constitucional aplicado aos incentivos fiscais destinados especificamente à sub-região de Manaus é especial. A isenção do IPI vislumbra fomentar o desenvolvimento dessa região específica – mas, de toda forma, é de interesse de toda a Federação, pois afeta o desenvolvimento da nação como um todo. Essa abordagem única exige uma interpretação teleológica, isto é, uma análise que considere a finalidade pretendida, garantindo que a essência e o propósito dos incentivos fiscais sejam efetivamente realizados. Considerando o princípio da razoabilidade, é imperativo observar a regra da não cumulatividade presente no artigo 153, § 3º, II do texto magno. Se essa norma for interpretada rigidamente como uma exigência de crédito presumido para todas as situações de isenção, independentemente das circunstâncias, isso pode criar obstáculos à implementação de

⁵¹ Por outro lado, Ragazzo e Cuesta advertem que a concessão de incentivos fiscais pode gerar desequilíbrios na economia e na sociedade, estabelecendo obstáculos para a competição justa e diminuindo a habilidade do governo de cumprir suas responsabilidades, especialmente se essa prática for ineficiente. Uma vasta gama de estudos internacionais critica tais políticas de estímulo ao destacar quatro tipos principais de riscos: (i) alterações na competição entre as entidades econômicas que recebem incentivos e aquelas que não recebem; (ii) desequilíbrio fiscal devido à queda na arrecadação tributária e ao aumento de gastos necessários para a administração e supervisão desses incentivos; (iii) aumento da complexidade do sistema tributário com a introdução de regimes de tributação diferenciados, que complicam a transparência e o controle, além de causar disparidades entre os contribuintes devido à necessidade de compensar as receitas perdidas; e (iv) custos sociais resultantes de práticas corruptas na concessão de incentivos fiscais, que podem ter impactos adversos nos processos democráticos de eleição de governantes. In: RAGAZZO, Carlos Emmanuel J.; CUESTA, Karine Susan. Governança regulatória para incentivos fiscais: Prevenção à corrupção. **RDP**, v. 18, n. 98, 2021. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3970/pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2023.

⁵² VALADÃO, Alexander R. A.: SANTA RITTA, Rodrigo Diego. **Guerra Fiscal do ICMS: uma análise de viabilidade jurídica e consequências juseconômicas a partir da “Guerra dos Portos”**. Porto Alegre: RDU, v. 14, n. 80, 2018, p. 20.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) **Recurso Extraordinário 592891/SP**. Tributário. Repercussão Geral. Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI. Creditamento na aquisição direta de insumos provenientes da zona franca de Manaus. Artigos 40, 92 E 92-A DO ADCT. Constitucionalidade. Artigos 3º, 43, § 2º, III, 151, I e 170, I e VII da Constituição Federal. Inaplicabilidade da regra contida no artigo 153, § 3º, II da constituição federal à espécie. Recorrente: União Federal. Recorrido: Nokia Solutions and Network do Brasil Telecomunicações Ltda.. Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-204 DIVULG 19-09-2019 PUBLIC 20-09-2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2638514>>. Acesso em: 01 ago. 2023.

políticas mais justas e equitativas. Portanto, em casos como este, a norma deveria ser flexibilizada para permitir a promoção da igualdade, a preservação do pacto federativo, a realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e a manutenção da soberania nacional.

Como ensina Bandeira de Mello⁵⁴, o fator de discriminação fixado na lei, para que se compatibilize com o constitucional princípio da igualdade, deve, a um só tempo, propiciar garantia individual contra perseguições e tolher favoritismos. Quando uma lei é criada e aplicada, ela deve, idealmente, respeitar o princípio da isonomia, o qual assegura que todos sejam tratados igualmente perante a lei, sem favoritismos ou discriminações.

Se, por qualquer motivo, uma lei específica fosse elaborada de maneira a diferenciar e a direcionar seus efeitos - seja uma obrigação ou vantagem - exclusivamente para um indivíduo ou grupo, sem qualquer justificativa plausível para tal distinção, ela estaria violando esse princípio fundamental. Isso ocorre porque, nessa situação, a lei estaria estabelecendo um peso desigual – seja um fardo ou um privilégio - sobre uma pessoa ou grupo específico, sem aplicar o mesmo critério para outros em circunstâncias iguais.

Este tipo de legislação resultaria em duas consequências problemáticas, ambas em desacordo com o princípio da isonomia. A primeira seria a imposição de uma carga ou ônus desproporcional sobre um único indivíduo ou conjunto específico de indivíduos. Essa carga poderia assumir diversas formas, como uma tributação excessiva, uma restrição de direitos ou qualquer outra obrigação que não se aplicasse igualmente aos demais. O segundo cenário seria a concessão de vantagens, benefícios ou direitos exclusivos a uma pessoa ou grupo, sem estender as mesmas oportunidades aos outros, independentemente de possuírem qualificações ou necessidades semelhantes. Essa prática cria uma forma de favoritismo legal, que é inerentemente injusta e contrária aos ideais de equidade defendidos em uma sociedade democrática.

Ambos os casos representam uma ruptura do equilíbrio que a lei deve garantir entre os cidadãos. Para preservar a integridade do sistema legal e manter a confiança pública, é crucial que as leis sejam formuladas e implementadas de maneira a evitar esse tipo de distinção arbitrária e, deveras, injusta. Em vez disso, qualquer tratamento diferenciado deve ser claramente justificado, demonstrando-se que é uma necessidade lógica e que contribui para o bem-estar geral, com base em critérios objetivos e razoáveis, e não em preferências arbitrárias ou parcialidade.

⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 23-24.

Ávila⁵⁵ analisou decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da igualdade e chegou à conclusão de que não há violação desse princípio quando: (a) a norma tratar igualmente os contribuintes que se encontram na mesma situação; (b) o tratamento diferenciado não violar nenhum direito fundamental; (c) nenhuma pretensão decorrer do igual tratamento; (d) tratamento diferenciado possuir um fundamento constitucional justificador.

A isonomia como um princípio presente em diversos dispositivos da Constituição Federal, como um princípio originário tanto para as questões interestaduais, como a redução das desigualdades regionais, quanto relações empresariais⁵⁶. Outro aspecto do princípio baseia-se no ensinamento tradicional de que a verdadeira igualdade reside em tratar de forma igual os que são iguais e de forma desigual os que são desiguais, conforme a extensão de sua desigualdade. Mas quem e como se definem os iguais e quem são os desiguais? Precisamos entender que tipo de igualdade é resguardada e que forma de desigualdade permite a diferenciação entre situações e pessoas, sem violar os objetivos emanados pela isonomia.

Assim, Amaro⁵⁷ propõe que a questão seja abordada em termos mais amplos; ou seja, além de identificar qual a desigualdade que faculta, é imperioso perquirir a desigualdade que obriga a discriminação, pois o tratamento diferenciado de situações que apresentem certo grau de dessemelhança, sobre o decorrer do próprio anunciado do princípio da isonomia, pode ser exigido por outros postulados constitucionais, como se dá, no campo dos tributos, à vista do princípio da capacidade contributiva, com o qual se entrelaça o enunciado constitucional da igualdade. Deve ser diferenciado (com isenções ou com incidência tributária menos gravosa) o tratamento de situações que não revelem capacidade contributiva ou que mereçam um tratamento fiscal ajustado à sua menor expressão econômica.

1.5 As relações entre educação, inovação, trabalho, soberania e mercado interno

O ordenamento jurídico-constitucional da inovação está estruturado a partir dos arts. 3º, 170, 218 e 219 da CF/88. Neste contexto, a CF/88 realçou a necessidade de ciência e tecnologia

⁵⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**, 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 414.

⁵⁶ Borges observa que a isonomia está no preâmbulo, no art. 5º, caput, I e II; no art. 4º, V (igualdade entre Estados); na ordem econômica, art.170, IV, livre concorrência, e VII, redução das desigualdades regionais. Como a igualdade é um valor relacional imanente ao ordenamento, ela está aplicada na menção – objetivando erradicá-las – às desigualdades inter-regionais. Vê-se aí que até onde vai a CF está a isonomia como o seu protoprincípio, o mais originário. Deveras: não sequer dignidade da pessoa humana e vai além dela porque é aplicável às relações interestaduais e às atividades interempresariais. O seu âmbito material de validade, direito e princípio fundamental que é, mostra-se muito mais amplo do que qualquer outro princípio constitucional. In: BORGES, José Souto Maior. **Tratado de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 69.

⁵⁷ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**, 19ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 160.

serem pilares fundamentais da política de desenvolvimento do país, não apenas como meio de garantir a autonomia tecnológica, mas também como estratégia para promover o desenvolvimento sustentável e a inclusão social. Por meio da inovação e do conhecimento, busca-se, então, a construção de um país mais justo, equitativo e avançado, onde a ciência e a tecnologia são vistas como chaves para a emancipação e o progresso nacional.

Assim é que o art. 3º da CF/88 tem como objetivos fundamentais, entre outros, garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais⁵⁸. Nos princípios gerais da ordem econômica, o art. 170 assegura a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado o princípio da soberania nacional, redução das desigualdades regionais e sociais, bem como a busca do pleno emprego.

Já o art. 218, § 3º, enaltece a constituição do trabalhador pela formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação. Para completar, temos os artigos 219, 219-A e 2019-B, que também vislumbram promover a inovação, o apoio aos inventores, transferência de tecnologia, o compartilhamento, entre entes públicos e privados, de recursos humanos para pesquisa e desenvolvimento tecnológico, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário

Claro está que, a partir dos dispositivos acima elencados, a CF/88 buscou criar um sistema coordenado de apoio à pesquisa e à inovação com o treinamento e a capacitação permanente das pessoas, consideradas como recursos humanos brasileiros, sejam da iniciativa pública ou privada.

1.5.1 A inovação, tecnologia e trabalho

A ideia de revoluções periódicas de Schumpeter⁵⁹ relacionadas à estrutura da indústria destaca a importância da inovação e da mudança como forças propulsoras do desenvolvimento econômico, sendo que tais “revoluções remodelam periodicamente a estrutura existente da indústria pela introdução de novos métodos de produção”⁶⁰. O capitalismo é um processo em

⁵⁸ Grau observa que “O princípio inscrito no art. 3º, III, e parcialmente reafirmado no art. 170, IV, prospera, assim – ainda que isso não seja compreensível para muitos -, no sentido de, superadas as desuniformidades entre os flancos moderno e arcaico do capitalismo brasileiro, atualizá-lo. Aqui também atua como fundamento constitucional de reivindicação, da sociedade, pela realização de políticas públicas. Suas potencialidades transformadoras, por outro lado, são, no entanto, evidentes”. In: GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2022, p. 206.

⁵⁹ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad.: Luís Antônio de Oliveira Araújo. Editora Unesp: São Paulo, 2017, p. 99.

⁶⁰ Schumpeter observa ainda que: “Esse processo de mutação industrial proporciona o impulso fundamental que dá a tônica geral à economia: enquanto essas coisas se iniciam, temos expansão rápida e ‘prosperidade’ predominante – interrompida, sem dúvida, pelas fases negativas dos ciclos mais breves que se sobrepõem ao elã

evolução constante, não estacionário, sendo que o “impulso fundamental que põe e mantém em movimento a máquina capitalista é dado pelos novos bens de consumo, os novos métodos de produção ou transporte, os novos mercados e as novas formas de organização industrial”⁶¹.

Essas evoluções constantes, capazes de gerar mutações no sistema industrial e na estrutura econômica, que são destruídas para dar lugar a novas, é o que Schumpeter denomina de “destruição criativa”, de cuja existência é essencial ao capitalismo. Assim é que a nova tecnologia e o novo produto têm uma importância fundamental para as empresas e para o próprio sistema capitalista⁶².

Polanyi, ao alertar sobre a importância do entendimento da desestruturação catastrófica sofrida pelas pessoas e causada pela introdução de um novo sistema de produção, durante a Revolução Industrial - que pode ser compreendido como uma “destruição criativa” - afirma que em “[...] parte alguma a filosofia liberal falhou tão flagrantemente [quanto] em compreender o problema da mudança. Inflamada por uma crença emocional na espontaneidade, a atitude de bom senso [à] mudança foi descartada”⁶³. Polanyi observa, ainda, ao discorrer sobre a questão social criada pela política de cercamento dos campos na Inglaterra, nos séculos compreendidos pelos reinados Tudor e Stuart, que o aprimoramento ou inovação à custa de uma desestruturação social, que afetou a população camponesa, constitui-se num progresso puramente econômico, sem dar a devida atenção ao lado social dos trabalhadores das terras.

Hoffmann-Riem defende que se deve dar atenção tanto às inovações tecnológicas quanto às sociais, apesar de comumente ter sido dada uma grande importância à inovação tecnológica, deixando-se as inovações sociais em segundo plano. Assim é que para “a viabilidade futura das sociedades, futura das sociedades, não são apenas importantes inovações tecnológicas que são significativas, mas também as inovações sociais”⁶⁴. Em geral, as inovações devem ser incentivadas, porém há de se ter cautela para que não gerem efeitos indesejados.

fundamental – e, enquanto essas coisas vão se completando e os seus resultados afluem, presenciamos a eliminação dos elementos antiquados da estrutura industrial e uma ‘depressão’ predominante. Assim, há prolongados períodos de alta e queda dos preços do mecanismo desse processo de rejuvenescimento recorrente do aparato produtivo”. In: SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad.: Luís Antônio de Oliveira Araújo. Editora Unesp: São Paulo, 2017, p. 99.

⁶¹ *Ibid.*, p. 119.

⁶² *Ibid.*, p. 120-122.

⁶³ POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens políticas e econômicas de nossa época. Trad: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021, p. 87.

⁶⁴ HOFFMAN-RIEM, Wolfgang. Direito, Tecnologia e inovação. p. 11-31. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. **Direito, inovação e tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 13.

Embora existam ganhos em um sistema jurídico baseado em incentivos, é importante destacar a necessidade contínua do direito imperativo tradicional⁶⁵. Este tipo de direito funciona através de mandamentos e proibições, estabelecendo limites, normas de responsabilidade e a possibilidade de sanções penais. Essa abordagem é particularmente relevante no contexto da garantia de segurança e na prevenção de “fiascos”⁶⁶. Um equilíbrio entre inovação e contenção de riscos poderia ser alcançado por incentivos positivos e negativos⁶⁷. Hoffman conclui que deve haver transparência nas inovações, sem descuidar das responsabilidades que essas podem trazer: “[...] atrever-se a buscar o novo, mas também exercer a responsabilidade de preservação para as futuras gerações é uma tarefa para todas as sociedades modernas, especialmente para aquelas que estão em ascensão, como a brasileira”⁶⁸.

Loureiro⁶⁹ discorre sobre o conceito da Constituição da técnica que, por um lado, compreende a possibilidade (incluindo a “promoção”) da atividade científica, um dever expresso do Estado de incentivar e apoiar a inovação tecnológica, vista como um fator decisivo de competitividade econômica em sociedades de conhecimento; por outro, integra também uma dimensão de proteção face aos riscos técnicos, entendida a fórmula em sentido amplo (perigos e riscos) e traduzida em mecanismo de controle e regulação (no limite, de proibição). Ademais, tendo a tecnologia promovido uma nova globalização, há, pelos menos, duas dimensões a se considerar: A primeira dimensão, derivada do conceito de "sociedade do conhecimento", foca na valorização da técnica. Ela se manifesta em uma série de obrigações normativas e práticas, refletindo uma esperança, numa trajetória marcada pelo otimismo iluminista e glorificada pelo positivismo científico. Este último teve um impacto significativo no Brasil onde o ideal de progresso é simbolizado até na bandeira nacional. A segunda dimensão, relacionada ao "medo" em um sentido amplo que inclui diversas formas de ansiedade, traz à tona a importância de proteger direitos fundamentais como a privacidade, a família, o trabalho e o emprego. Sobre os direitos fundamentais ao trabalho e ao emprego, Loureiro cita que, recentemente, a

⁶⁵ Hoffman-Riem entende que a pesquisa na ciência do direito tem como objetivo examinar as formas como o direito pode contribuir ou fomentar a inovação. Esse papel pode ser descrito como a "abertura do direito" às inovações, visto que o direito é estabelecido não apenas para salvaguardar valores e interesses, mas também para preservar bens jurídicos que, de uma forma ou de outra, podem estar sob ameaça. In: HOFFMAN-RIEM, Wolfgang. Direito, Tecnologia e inovação In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. **Direito, inovação e tecnologia**. Saraiva: São Paulo, 2015, p. 15.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 21.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 22-23.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 31.

⁶⁹ LOUREIRO, João Carlos. Constituição, tecnologia e risco(s): entre medo(s) e esperança(s), p. 38-40. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. **Direito, inovação e tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 38-40.

automatização está a eliminar ou diminuir empregos menos qualificados, o que gera mais pobreza e exclusões sociais.

Molinaro⁷⁰ acredita numa interação entre as teorias do “determinismo tecnológico” e a da “construção social da tecnologia”. A primeira se caracteriza por ser um sistema fechado, decorrente das ciências naturais – por conseguinte, o desenvolvimento e a evolução da tecnologia são independentes das ciências sociais. A segunda, de viés construtivista, tem o condão de correlacionar a ação humana com a produção de tecnologia, a buscar determinar o responsável da definição do que seja melhor e as razões de tal escolha. Entretanto, deve-se utilizar as duas teorias, na busca de um balanço ideal entre as interações para acomodar os desejos sociais. Ao tentar entender a interação entre tecnologia e sociedade de maneira teórica e analítica, é essencial considerar o impacto significativo da tecnologia no comportamento social, bem como as consequências sociais de seu uso. A tecnologia tem um papel predominante em moldar o trabalho, assim como as instituições e organizações sociais.

Frey⁷¹ adverte que a inquietação em relação ao desemprego tecnológico não é, de modo algum, uma preocupação que surgiu nos tempos modernos. Durante diversas eras da história humana, observa-se que o fenômeno da destruição criativa, impulsionado pelo surgimento de inovações tecnológicas, tem sido capaz de gerar uma vasta acumulação de riqueza⁷². No entanto, esse mesmo processo resultou em perturbações significativas e, muitas vezes, indesejadas na estrutura das economias e no mercado de trabalho.

Furtado⁷³ já advertia que “os avanços espetaculares da biotecnologia também estão exigindo um reexame das relações entre fins e meios no que concerne à criação científica, pois o impacto desta no mundo real é cada vez mais imprevisível”. É possível analisar a complexa

⁷⁰ MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. Apontamentos sobre direito, ciência e tecnologia na perspectiva de políticas públicas sobre regulação em ciência e tecnologia. p. 85-122. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. **Direito, inovação e tecnologia**. Saraiva: São Paulo, 2015, p. 90-92.

⁷¹ FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael A. The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? **Technological forecasting and social change**, v. 114, 2017, p. 5 - 6.

⁷² Sobre o assunto, interessante a observação de Mazzucato sobre o florescimento da indústria de biotecnologia nos Estados Unidos, que não emergiu de um vácuo; ao contrário, é resultado direto da liderança decisiva do governo no fomento do desenvolvimento de uma sólida base de conhecimento, um pilar que viabilizou o sucesso e a expansão dessa indústria em escala global. De forma intrigante, essa economia, impulsionada pelo conhecimento, foi estrategicamente orquestrada pelo governo. Apesar da indústria privada ter solicitado a intervenção estatal, em público, deu-se crédito à iniciativa privada. Essa contribuição crucial e ativa do Estado permaneceu obscura para a maioria do público, que não recebeu informações claras sobre como o governo estava, de fato, moldando o setor de maneira substancial. Do exposto acima, podemos extrair a lição de que o Estado deve ser transparente perante os contribuintes no que se refere à concessão e gozo dos incentivos fiscais, de forma que esses últimos possam criticá-los, democraticamente, para o bem de toda a nação. In: MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Trad.: Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo: Schwarcz, 2014.

⁷³ FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 51.

questão da pobreza a partir de múltiplas perspectivas em que existem três dimensões principais que capturam a atenção e o estudo especializado no tema: a primeira, o grave problema da fome endêmica, uma condição aflitiva que persiste em variados níveis em comunidades globais, afetando a saúde, o desenvolvimento humano e as oportunidades de gerações; a segunda, a questão da moradia acessível; e a terceira dimensão, justamente a educação limitada ou insuficiente, um fator que desempenha um papel significativo na manutenção do ciclo da pobreza⁷⁴.

Nessa lógica, Runde⁷⁵ defende que o sistema educacional, juntamente com o setor privado, desempenha um papel crucial como catalisador para assegurar a renovação e a atualização constantes da força de trabalho. O dinamismo do mercado de trabalho no futuro estará intrinsecamente ligado à habilidade e à rapidez com que diversas instituições-chave - incluindo o setor privado, estabelecimentos educacionais, sindicatos, agências de emprego intermediárias, organizações não governamentais (ONGs) e entidades governamentais - podem se adaptar e responder tanto às necessidades emergentes da juventude quanto às transformações nas demandas de habilidades profissionais.

Barroso⁷⁶ adverte que, no âmbito econômico e social, estamos testemunhando avanços notáveis na ciência e tecnologia, com a expansão dos campos da informática e da internet. A busca implacável pela eficiência tem aumentado as demandas por educação, especialização e produtividade, intensificando a competição no mercado de trabalho e ampliando a exclusão social daqueles que não conseguem competir devido a limitações. Nesse sentido, Acemoglu e Johnson advertem que o “ímpeto pela automação é perigoso: para apoiar uma prosperidade compartilhada, a inteligência artificial deve complementar os trabalhadores, não substituí-los”.⁷⁷

No que tange especificamente à inovação na região Nordeste, com vistas ao desenvolvimento regional, Cavalcanti Filho⁷⁸ observa que, para o estabelecimento de um

⁷⁴ FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 12.

⁷⁵ RUNDE, Daniel F.; BANDURA, Romina; HAMMOND, MacKenzie. Responding to the Challenge Managing the Future World of Work. Washington, D.C., EUA: **Center for Strategic and International Studies (CSIS)**, 2018, p. 30. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/resrep22499.7>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

⁷⁶ BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. A Pós-modernidade e o Direito. Rio de Janeiro: **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, 2001. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023.

⁷⁷ ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon. Fondo Monetario Internacional. **Reequilibrar La Inteligencia Artificial**. 2023. Disponível em: <<https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2023/12/Rebalancing-AI-Acemoglu-Johnson>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

⁷⁸ CAVALCANTI FILHO, Paulo Fernando. O nordeste na encruzilhada do desenvolvimento: a necessidade de constituição de um sistema regional de inovação. p. 221-245. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio. **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e

sistema de inovação eficaz na região Nordeste, é crucial promover o fortalecimento das conexões urbanas de caráter horizontal e intrarregional. Essa abordagem deve estimular o adensamento da produção, elevando, assim, as habilidades tecnológicas e de inovação dos arranjos produtivos locais (APLs) na região. Além disso, é importante que os processos de tomada de decisão e estratégias inovativas sejam internalizados, diminuindo a disparidade tecnológica entre micro e pequenas empresas (MPEs) locais e grandes empresas de outras regiões. A criação desse sistema inovador é um passo essencial para superar as barreiras do subdesenvolvimento regional, uma vez que a habilidade de integrar o avanço tecnológico no próprio território é um indicativo de desenvolvimento regional.

Conforme estimativa do World Economic Forum⁷⁹, é importante ressaltar que 65% das crianças que estão atualmente na escola trabalharão em profissões que ainda não existem hoje. Destarte, diante da revolução tecnológica e dos desafios da educação, como podemos utilizar os incentivos fiscais de forma que gere desenvolvimento, empregos nas montadoras de veículos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que gozam de incentivos fiscais da Lei nº 9.440/97 e 9.826/99? A resposta, como vimos acima, passa por investimentos em educação e pela administração de treinamentos aos trabalhadores humanos para gerarem tecnologias inovadoras ou utilizá-las, preferencialmente, em seus trabalhos ou em outros nas mesmas regiões em que se encontram.

1.5.2 A inovação e a retenção da tecnologia como forma de soberania e desenvolvimento do mercado interno

Além de ter tido a preocupação com inovação gerada dentro do país, preocupou-se o legislador constitucional com a outra porta pela qual a tecnologia entra no Brasil: por intermédio da transferência de tecnologia, o que somente pode ocorrer, no entanto, com o entendimento de que o princípio da soberania nacional determina que as ações do Estado sejam dirigidas para o alcance de tais objetivos, respeitando tanto o mercado interno quanto o mercado externo e a soberania nacional. São diversos os elementos inerentes a tais interações, dentre os quais destacam-se a soberania, o desenvolvimento nacional, a inovação e as questões de proteção do mercado interno.

perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 234. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7450>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

⁷⁹ WORLD ECONOMIC FORUM. **The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution** Global Challenge Insight Report. [s.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

Ora, a soberania nacional é o que permite o Brasil – e tudo o mais que lhe é parte – ser reconhecido, aqui e alhures, como país com uma cultura própria e cidadãos dotados de direitos e deveres. Preservar a soberania nacional demanda constante vigilância e adaptação. Para fins do nosso estudo, isso é feito com o objetivo de diminuir a nossa dependência tecnológica e superar as limitações para acessar novas tecnologias e gerar empregos, sendo que tal objetivo deve ser sopesado entre a inovação gerada e seus efeitos, de forma a também a proteger direitos fundamentais como a privacidade, a família, o trabalho e o emprego, como acima mencionado.

Gilberto Bercovici⁸⁰ ensina que a premissa de soberania econômica nacional, devidamente consagrada no art. 170, I, da CF/88, tem o condão de possibilitar a inclusão equitativa da sociedade brasileira no contexto do comércio global, integrando um objetivo mais amplo de assegurar o progresso nacional, com o intuito de ultrapassar as barreiras do subdesenvolvimento.

No entanto, a ideia de soberania econômica vai além do estipulado no art. 170, I, encontrando-se espelhada em diversos outros dispositivos constitucionais, inclusive em seções não restritas à ordem econômica, permitindo, assim, uma avaliação mais abrangente e integrada do assunto. Segundo o prescrito no art. 218 da CF/88, o papel do Estado no âmbito da ciência e tecnologia é crucial, sublinhando a indispensabilidade de uma estratégia bem delineada nas esferas científica e tecnológica.

Por sua vez, Grau⁸¹ entende que a manifestação da soberania nacional ocorre quando há a união do mercado interno ao legado nacional. A compreensão e a valorização do mercado interno como um reflexo da autonomia econômica do país são fundamentais. Da mesma forma, é imperativo que o Estado promova e incentive, por meio de políticas eficazes, a inovação e o desenvolvimento tecnológico, proporcionando um ambiente propício para o florescimento de atividades que são vitais para o avanço tecnológico e, conseqüentemente, para o bem-estar e progresso da nação.

Barroso⁸² alerta, por outro lado, que no cenário internacional, estamos a testemunhar o declínio do conceito tradicional de soberania. As fronteiras rígidas estão gradualmente cedendo lugar à formação de grandes grupos políticos e econômicos, bem como ao aumento significativo

⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto. Ciência e inovação sob a Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais** v. 216, 2012, p. 268-269.

⁸¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2022, p. 268.

⁸² BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. A Pós-modernidade e o Direito. Rio de Janeiro: **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, 2001, p. 12-13. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023.

na mobilidade de pessoas e bens e, mais recentemente, à ênfase excessiva na circulação de capitais. A disparidade entre as nações obscurece as realizações da sociedade moderna, sendo exacerbada por uma ordem mundial caracterizada pelo desequilíbrio nas relações de poder político e econômico, juntamente com o controle quase absoluto dos países mais ricos sobre as instituições multilaterais de finanças e comércio.

Bevilacqua⁸³ indica cautela em qualquer tipo de intervenção estatal – o que entendemos ser de boa prática – pois no “momento em que a Constituição Federal anuncia o mercado interno como patrimônio nacional, quaisquer intervenções dos Estados no domínio econômico devem ser empreendidas com cautela, sob o risco de incorrer em invasão de competência administrativa e legislativa da União” nos demais entes federativos.

O mercado interno, incorporado à CF/88 como elemento fundamental do legado e desenvolvimento nacional, opera como o núcleo vigoroso do crescimento brasileiro, visando inclusive assegurar condições de vida mais dignas para os cidadãos e a independência dos órgãos decisórios em relação à política nacional.

Tal enquadramento do mercado interno como parte do patrimônio nacional, insculpido no art. 219 da CF/88, implica que ambos estão imbricados e sob a supervisão e a autoridade da detentora (desse patrimônio), a nação brasileira. O mercado interno, portanto, é reconhecido como instrumento vital para promover o bem-estar social e a autodeterminação política e econômica. A sua inclusão como uma parcela inalienável do patrimônio nacional sublinha o compromisso com a sua preservação e fortalecimento.

Além disso, eis que a orientação e o envolvimento estatal em ciência, tecnologia e em recursos humanos não são apenas fundamentais, mas também vetores essenciais para o progresso e a evolução do país. A construção de políticas eficazes nesses setores é um pilar para o crescimento sustentável e para a inovação, sendo elementos-chave para o avanço da sociedade e a promoção do bem-estar coletivo. Dessa forma, de acordo com os arts. 218, 219-A e 219-B da CF/88, o Estado deve priorizar investimentos, incentivos e a formulação de políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento científico e tecnológico, visando sempre à formação de mão de obra, à prosperidade e ao aprimoramento contínuo do país, nos seus diversos setores, engrandecendo, assim, o mercado interno.

O que a CF/88 logrou estabelecer, com ênfase na soberania nacional e no desenvolvimento do mercado interno, foi a fusão da ciência, tecnologia e formação de mão de obra na tática de superar o estado de subdesenvolvimento e a subordinação tecnológica

⁸³ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo: Quartier Latin: 2013, p. 58-59.

histórica, principalmente em regiões que apresentam alto grau de desigualdade em relação a outras do país, como no caso das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – as quais vivem a ameaça da perda de empregos em suas montadoras, que têm relação com a introdução de novas ferramentas de produção, altamente tecnológicas, disponíveis no mercado com o avanço da robótica.

A ciência e tecnologia são ferramentas vitais para o progresso, soberania nacional e combate à desigualdade regional, tornando-se indispensáveis para edificar uma nação mais evoluída e autossuficiente em sabedoria e inovação, sendo certo que por outro lado há de se adotar, também, uma postura de cautela diante dos riscos da tecnologia para não gerar efeitos indesejáveis para a sociedade, como aqueles relacionados ao trabalho⁸⁴, tal qual o desemprego.

É importante ressaltar que, no caso específico das montadoras de veículos brasileiras, controladas por suas matrizes no exterior, em que a vasta maioria dos modelos produzidos e comercializados em nosso mercado interno são parte de plataformas globalizadas – ou seja, os veículos são iguais em todos os países que os fabrica, independentemente do local em que estejam alocadas as plantas de produção -, as filiais aqui instaladas são todas, invariavelmente, importadoras de tecnologia⁸⁵.

Assim é que, hoje, o modelo de negócio automotivo tem em seu cerne o desenvolvimento de tecnologia e produtos nas matrizes estrangeiras⁸⁶. Nesse ponto, Bercovici⁸⁷ adverte que o principal desafio de uma estratégia de avanço tecnológico é a forma de confrontar o domínio de multinacionais e suas tecnologias que avançam sobre países produtores. As políticas voltadas para o desenvolvimento tecnológico devem, portanto, não somente priorizar a inovação interna, mas também desenvolver a capacidade de adaptar e integrar conhecimentos e inovações externas de maneira eficaz. Assim, busca-se não apenas a autossustentabilidade

⁸⁴ LOUREIRO, João Carlos. Constituição, tecnologia e risco(s): entre medo(s) e esperança(s). p. 33-84. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. **Direito, inovação e tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 40.

⁸⁵ Basta consultar o website da ANFAVEA, disponível em <<https://anfavea.com.br/site/associadas/>>, para verificar que todas as marcas e/ou filiais ali citadas são estrangeiras. Acesso em: 25 dez. 2023.

⁸⁶ “As montadoras globais adotam estratégias globais, mas o palco das experimentações são EUA, Alemanha, Japão, Reino Unido e China. Apesar de haver experimentos das start - ups nas fases de pré - dominância, parece pouco provável que uma nova entrante venha a competir com as montadoras veteranas. Não se evidenciou qualquer movimento que indicasse estratégias tecnológicas que tenham emergido nas subsidiárias; na verdade, elas atuam como vetores na implantação das estratégias definidas pelas matrizes”. RODRIGUES, Francisco Carlos Tadeu Starke. **As estratégias tecnológicas das montadoras globais e as verticais tecnológicas em motorização**. 2013. 420 f. Tese (Doutorado em Ciências). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 11. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-08112013-180545/publico/FranciscoCarlosTadeuStarkeRodriguesVC.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2023.

⁸⁷ BERCOVICI, Gilberto. Ciência e inovação sob a Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, n. 916, 2012, p. 268-269.

tecnológica, mas também a geração de conhecimento e tecnologia de forma independente e inovadora, mitigando a dependência de tecnologias e conhecimentos estrangeiros.

De acordo com Nassif⁸⁸, é importante recordar que, durante a década de 1990, as estratégias políticas adotadas pelo Brasil para atrair empresas multinacionais tinham características peculiares: ao invés de priorizarem a transferência de tecnologia e a absorção de conhecimentos tecnológicos avançados – processos muitas vezes referidos como “transbordamentos tecnológicos” –, tais políticas se concentravam firmemente na implementação de um modelo econômico baseado na substituição de importações. De forma que a operação brasileira contrastava com as políticas adotadas por alguns países asiáticos, notavelmente Singapura e China, países que, seguindo uma tradição de abertura econômica, estavam receptivos aos fluxos de investimento estrangeiro direto e, no entanto, tinham uma condição estratégica: os investimentos estrangeiros deveriam estar vinculados à transferência de tecnologia para as empresas locais. Esse intercâmbio era frequentemente facilitado por meio da formação de *joint-ventures*, acordos de colaboração em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e uma série de outros arranjos colaborativos que ajudavam a promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nas firmas domésticas.

Dessa forma, as nações asiáticas buscavam assegurar que os benefícios dos investimentos estrangeiros se estendessem além do capital financeiro, englobando também o avanço do conhecimento técnico e tecnológico local, com estratégias de retenção, inclusive pela formação de capital humano para tanto⁸⁹.

Com mesmo entendimento, Grau⁹⁰ assevera que, atualmente, o fator determinante do crescimento econômico já não seria tão somente a acumulação de capital, mas, também, a acumulação de saber. A tecnologia se apresenta, no cenário global, como um saber dotado de

⁸⁸ NASSIF, ANDRÉ *et al.* Structural change and productivity growth in Brazil: where do we stand? **Brazilian Journal of Political Economy** [online]. 2020, v. 40, n. 2, pp. 243-263, p. 248. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3089>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

⁸⁹ Há uma crítica às administrações de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) no que concerne à política industrial. Apesar de ter havido um ressurgimento da política industrial como um instrumento central para promover setores considerados estratégicos e uma busca para a diversificação das bases produtivas e de exportação do país, teria havido equívocos quanto à falta de critérios seletivos e exigências de performance para os empresários que recebiam incentivos governamentais, o que levou a uma distribuição ineficiente de recursos. Além disso, houve uma dependência exagerada de subsídios públicos, com ênfase especial nos subsídios de crédito fornecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Por fim, e crucialmente, faltou uma coordenação coesa e estratégica entre as políticas industrial, comercial e macroeconômica. Essa deficiência na integração das políticas limitou a eficácia das iniciativas, impedindo que os programas atingissem seu potencial máximo e realizassem as mudanças desejadas na economia brasileira, mostrando que as lições do passado não foram totalmente assimiladas. In: NASSIF, ANDRÉ *et al.* Structural change and productivity growth in Brazil: where do we stand? **Brazilian Journal of Political Economy** [online]. 2020, v. 40, n. 2, pp. 243-263, p. 250. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3089>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

⁹⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2022, p. 269.

alta mobilidade e valor, mas que somente pode ser verdadeiramente assimilado quando existe uma capacidade nacional de conhecimento científico. Nesse contexto, para que uma nação possa, efetivamente, absorver e integrar tecnologias estrangeiras, é crucial que possua um substrato de conhecimento e uma base científica sólida. Só assim pode-se compreender, adaptar e, eventualmente, aprimorar as tecnologias adquiridas, transformando-as em instrumentos eficazes para o desenvolvimento e inovação nacional.

A transferência de tecnologia, por conseguinte, vai além do simples processo de aquisição ou registro contratual junto ao Instituto Nacional de Marcas e Patentes – INPI. Na verdade, se o país receptor deseja realmente incorporá-la, tal esforço torna-se um complexo processo de integração e assimilação de conhecimentos que requer uma robusta estrutura de saberes científicos e tecnológicos já instaurados ou a serem estabelecidos no país receptor, de forma que “a tarefa de viabilizar o rompimento do processo de dependência tecnológica no qual estão embrenhadas as sociedades subdesenvolvidas é missão do Estado”.⁹¹

Para Benhamou⁹², com a evolução constante do mercado de trabalho, é imperativo que os profissionais não apenas aprimorem suas habilidades existentes, mas também aprendam novas competências, que sejam versáteis e aplicáveis em diversos setores. Essa necessidade é impulsionada pelos avanços tecnológicos, especialmente pelo crescimento da inteligência artificial (IA) no ambiente de trabalho. Dentro desse cenário, as organizações enfrentam o desafio de integrar a inteligência artificial de maneira que ela realce as habilidades humanas, em vez de as substituir. Para fazer isso efetivamente, as empresas devem explorar novas formas de organização do trabalho, enfatizando estruturas que promovam o aprendizado e o treinamento contínuo e o desenvolvimento de habilidades multifuncionais entre seus funcionários. Essa abordagem ajuda a cultivar um ambiente em que a tecnologia e a força de trabalho humana se complementam, maximizando o potencial de ambos. Empresas inovadoras estão adotando táticas que promovam uma cultura de educação constante e desenvolvam habilidades versáteis.

As "organizações que aprendem" estão estrategicamente posicionadas para ter sucesso no contexto da Inteligência Artificial, pois se ajustam a novos cenários e avanços tecnológicos, mantendo a produtividade e a fluidez dos processos de trabalho. Implementam plataformas que motivam os colaboradores a serem proativos em sua evolução profissional, dando acesso a

⁹¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2022, p. 220.

⁹² BENHAMOU, Salima. Artificial Intelligence and the Future of Work. **Revue d'économie industrielle**, v. 169, n. 169, 2020, p. 85-86.

ferramentas educacionais e chances de aprender fazendo. Assim, a integração dessas metodologias organizacionais é crucial para as companhias que visam explorar a IA de forma proveitosa.

Ao estabelecer um equilíbrio entre a automatização e as habilidades humanas, essas instituições estão pavimentando um caminho para um ambiente cooperativo entre humanos e máquinas, em que ambos amplificam as competências um do outro, ao invés de serem vistos como substitutos. Tal estratégia não só solidifica a capacidade de adaptação da empresa diante das flutuações do mercado, mas também fomenta o desenvolvimento individual e a carreira de seus empregados, capacitando-os para enfrentar os futuros desafios do mercado de trabalho internacional.

Da mesma forma, Mazzucato⁹³ afirma que tanto a tecnologia quanto o capital humano são pilares fundamentais para o impulso do crescimento econômico, possuindo a capacidade única de gerar retornos que se ampliam com o aumento da escala de operações, atuando como verdadeiros motores de expansão econômica. Essa dinâmica tem catalisado a formulação de políticas voltadas ao estímulo do crescimento liderado pela inovação, um esforço crítico para sustentar o que é amplamente reconhecido como a "economia do conhecimento". Este termo refere-se ao fenômeno contemporâneo pelo qual o investimento dedicado à criação e à disseminação do conhecimento assume uma posição de destaque, sendo crucial para fomentar e manter a competitividade econômica em um mercado global. A premissa central é que, nesse novo contexto econômico, a capacidade de inovar, adaptar-se e evoluir no âmbito do conhecimento e da tecnologia determina o sucesso e a prosperidade das nações e das empresas.

Como exemplifica Ramaswamy⁹⁴, a procura por engenheiros de software especializados em desenvolver sistemas que interpretem a linguagem humana tem aumentado mais rapidamente do que para profissionais com outras competências. Isso indica uma possível transformação substancial na necessidade de habilidades variadas no mercado. Assimilar novas competências, particularmente aquelas direcionadas a ocupações específicas, representa um desafio para os profissionais e tende a demandar investimentos significativos em formação e desenvolvimento. Por conseguinte, o desafio a ser enfrentado consiste em elaborar estratégias para expandir a quantidade de profissionais qualificados, proporcionando-lhes uma educação

⁹³ MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Trad.: Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo: Schwarcz, 2014, p. 64.

⁹⁴ RAMASWAMY, K. V. Technological change, automation and employment: A short review of theory and evidence. **International Review of Business and Economics**: Vol. 2: Iss. 2, Article 1, v. 2, n. 2, 2018, p. 18-21. Disponível em: <<https://digitalcommons.du.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1243&context=irbe>>. Acesso em: 15 set. 2023.

direcionada e treinamento adequado, de forma a atender à crescente demanda por uma variedade de habilidades especializadas no mercado de trabalho do futuro próximo. Isso implica desenvolver programas educacionais e oportunidades de capacitação que estejam alinhados com as necessidades emergentes das indústrias e do setor tecnológico.

Mesmo entendimento é o de Acemoglu⁹⁵ para quem a tecnologia está profundamente entrelaçada com a educação, habilidades, competências e sabedoria que a força de trabalho possui, adquiridos pelo aprendizado em escolas, casas e ambientes profissionais. A produtividade, hoje, ultrapassa significativamente os níveis de um século atrás, um avanço que não se deve apenas às melhorias tecnológicas incorporadas às ferramentas que utilizamos, mas também ao vasto conhecimento acumulado pelos profissionais. Sem a habilidade de manusear e aplicar eficientemente essas inovações tecnológicas, toda a maquinaria avançada do mundo seria praticamente inútil.

No entanto, possuir habilidades vai além de simplesmente saber utilizar máquinas. Na verdade, é o fruto da educação e da capacitação contínua que cria a base do conhecimento científico, essencial para o progresso, e que também capacita profissionais a se adaptarem e a implementarem novas tecnologias em variados setores empresariais. Na era atual, a constante evolução tecnológica exige um investimento na formação contínua, beneficiando tanto os criadores das inovações quanto aqueles que as colocam em prática no dia a dia profissional.

Tyson⁹⁶, ao tratar das economias de mercado avançadas, também nota resistência, na medida em que a estabilidade política e social depende da disponibilidade e acessibilidade de empregos de qualidade. Porém, os desafios para as indústrias instaladas em economias periféricas, como a brasileira, já são muitos no que se refere à criação e à manutenção de empregos frente à crescente robotização. Não obstante, Stiglitz nota que “as políticas fiscais e outras políticas públicas, incluindo o desenho detalhado das suas disposições, podem afetar tanto o nível de emprego quanto de desemprego”⁹⁷.

Com políticas fiscais e monetárias de apoio adequadas para manter altos níveis de emprego, é provável que haja empregos suficientes para acompanhar o crescimento lento da oferta de trabalho nessas economias. No entanto, o autor afirma haver um ceticismo quanto à

⁹⁵ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Trad.: Rogério W. Galindo e Rosiane Correia de Freitas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022, p. 87.

⁹⁶ TYSON, Laura D.; Zysman, John. Automation, AI & Work. **Daedalus**, 2022; 151 (2), p. 256-257. Disponível em: <<https://direct.mit.edu/daed/article/151/2/256/110620/Automation-AI-amp-Work>>. Acesso em: 02 nov. 2023.

⁹⁷ STIGLITZ, Joseph. Taxation, public policy and dynamics of unemployment. **International taxation and public finance**, August 1999, Volume 6, p. 258. Disponível em: <<https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8Z03JZ1>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

capacidade da Inteligência Artificial (IA), juntamente com a automação contínua, de apoiar a criação de um número suficiente de bons empregos. Além disso, levanta dúvidas se os benefícios previstos de produtividade e crescimento proporcionados pela IA serão amplamente compartilhados. Ao contrário, afirma que eles irão alimentar a desigualdade de renda e riqueza. Contudo, entende, ainda, que intervenções prudentes podem alterar a trajetória dos efeitos adversos da IA sobre o trabalho. Políticas como seguro social, treinamento e educação, e tributação, bem como instituições como a negociação coletiva, podem acelerar, compensar e moderar os efeitos da automação no trabalho. Dessa forma, é imperativo reconhecer que estratégias bem elaboradas e implementadas podem, de fato, influenciar o impacto da IA e da automação na dinâmica do mercado de trabalho, guiando essas forças tecnológicas de maneira que favoreçam a força de trabalho.

A Inteligência Artificial (IA), afirma ainda Tyson⁹⁸, está capacitada para assumir o lugar dos seres humanos em atividades que requerem um nível mais baixo de demanda cognitiva, particularmente aquelas que são caracterizadas por serem repetitivas necessitam de um intenso processamento de dados e serem fundamentadas em princípios de otimização e/ou que não demandem interação social.

É de se notar, sobre o assunto, que o Banco Merrill Lynch afirma que a inteligência artificial eliminará 9 trilhões em custos trabalhistas⁹⁹. Uma nova revolução tecnológica já está acontecendo, neste momento. Já passamos por outras revoluções industriais, invenções e eventos sociológicos que geraram impactos disruptivos na sociedade, mas, a “robotização” ganha uma força jamais vista.

Abbott e Bogenschneider observam, ainda, que os avanços exponenciais nas áreas da robótica estão possibilitando a automação em uma gama cada vez maior de aplicações e setores¹⁰⁰. Devido a essas inovações contínuas, a automação e a robotização poderão levar a um fenômeno denominado "desemprego tecnológico"¹⁰¹ em um futuro próximo. Tal termo se refere à perda de empregos atribuída diretamente aos avanços tecnológicos.

⁹⁸ TYSON, Laura D.; Zysman, John. Automation, AI & Work. *Daedalus*, 2022; 151 (2): 256–271, p. 257. Disponível em: <<https://direct.mit.edu/daed/article/151/2/256/110620/Automation-AI-amp-Work>>. Acesso em: 02 nov. 2023.

⁹⁹ ABBOTT, Ryan; BOGENSCHNEIDER, Bret. Should robots pay taxes? Tax policy in the age of automation. *Harvard Law & Policy Review*, vol. 12, 2017, p. 5. *Electronic Journal*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932483>. Acesso em: 22 abr. 2023.

¹⁰⁰ *Ibid*, p. 9.

¹⁰¹ COUTO, Joaquim Miguel *et. al.* Desemprego tecnológico: Ricardo, Marx e o caso da indústria de transformação Brasileira (1990-2007). *Economia e Sociedade*, v. 20, n. 2, p. 299–327, 2011, p. 1.

Como ilustração dessa tendência, Chui¹⁰², em estudo realizado junto ao Instituto McKinsey Global, entidade respeitada em análises de mercado e tendências tecnológicas, há alguns anos, vem enfatizando o potencial disruptivo da inteligência artificial e das tecnologias relacionadas que poderá ocorrer a uma velocidade imensuravelmente maior, quando comparado com as transformações vivenciadas durante a Revolução Industrial, com um impacto que remodelará fundamentalmente a sociedade e a economia. Esse prognóstico sugere enormes mudanças sociais e econômicas que desafiarão as estruturas existentes e exigirão respostas adaptativas robustas da sociedade.

Para enfrentar esses novos desafios, Polanyi propõe que deve haver uma orientação ou planejamento, pois “não é preciso grande elaboração para saber que um processo de mudança sem orientação, acelerado demais, deve ser refreado, se possível, para salvaguardar o bem-estar da comunidade”¹⁰³. E, acrescenta que “enquanto a mudança, com frequência, não depende de nossa vontade, a velocidade dela pode depender de nós”¹⁰⁴, com políticas governamentais, inclusive, como veremos nessa tese, por intermédio da intervenção do Estado na economia.

Ramaswamy¹⁰⁵ observa que a implementação de robôs representa a inovação tecnológica mais atual nas atividades produtivas, sendo seu efeito sobre empregos e salários um tema central nos estudos relacionados à transformação tecnológica, desenvolvimento econômico e dinâmica do mercado laboral. Como em outras circunstâncias, haverá, certamente, a criação de novos empregos para trabalhadores humanos. Mas é provável que essa tarefa será mais difícil. No passado, um camponês que manejava seus animais para arar a terra poderia facilmente qualificar-se para um emprego numa fábrica de automóveis, em que a linha de produção era movida com emprego de razoável força física e repetitiva para movimentá-la. Hoje, porém, a competição com trabalhadores autômatos é ferrenha. Em termos puramente econômicos, pode não se justificar o emprego de uma centena de trabalhadores para os serviços de solda ou montagem, com risco de acidentes, numa linha de produção, se comparado ao

¹⁰² Neste sentido, ver: CHUI, Michael *et al.* **McKinsey Technology Trends Outlook 2023**. McKinsey Digital, 2023, disponível em: <<https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/the-top-trends-in-tech>> e também o relatório de 2013 in MANIKA, James *et al.* **Disruptive Technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy**, 2013, disponível em: <<https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/disruptive-technologies>>.

¹⁰³ POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época. Editora POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época**. Trad: Vera Ribeiro. Contraponto: Rio de Janeiro, 2021, p. 87.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 91.

¹⁰⁵ RAMASWAMY, K. V. Technological change, automation and employment: A short review of theory and evidence. **International Review of Business and Economics**: Vol. 2: Iss. 2, Article 1, v. 2, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://digitalcommons.du.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1243&context=irbe>>. Acesso em: 15 set. 2023.

investimento num robô que pode aguentar o peso de um chassi, girando-o com facilidade, aplicando-lhes as soldas, com total precisão e segurança.

Benedikt¹⁰⁶, por sua vez, alerta que o impacto da automação no mercado de trabalho está bem estabelecido na literatura, documentando o declínio do emprego em ocupações intensivas de rotina, como por exemplo, em ocupações que consistem principalmente em tarefas que seguem procedimentos bem definidos que podem ser facilmente executados por algoritmos sofisticados.

Mudanças disruptivas nos modelos de negócios terão um impacto profundo no cenário do emprego nos próximos anos. Conforme relatório da World Economic Forum¹⁰⁷, atualmente, há certos fatores ou tendências que estão moldando e transformando as indústrias em diversos setores numa escala global. Nessa lógica, Runde¹⁰⁸ defende que o sistema educacional, juntamente com o setor privado, desempenhe um papel crucial como catalisador para assegurar a renovação e atualização constantes da força de trabalho.

No entanto, quando se trata da maioria das tarefas que exigem um alto grau de cognição, em que seja necessário raciocínio complexo, ou uma interpretação do mundo real, ou capacidade de julgamento crítico e habilidade para interagir socialmente, a robotização ainda não está apta a substituir a capacidade humana. Estas tarefas mais complexas requerem um conjunto de competências e nuances de compreensão e empatia que, até o momento, são distintamente humanas e não foram replicadas completamente pela tecnologia atual de IA. As chances de sucesso, entre outras, estariam “nas políticas de educação e treinamento contínuos para equipar os trabalhadores com as habilidades necessárias para terem acesso a bons empregos”¹⁰⁹. E, diante desse quadro, cumpre analisar se os efeitos da robotização nas fábricas instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste poderiam também ser mitigados por meio de políticas de educação e o treinamento da força de trabalho.

Em conclusão deste subcapítulo, podemos dizer que a inovação e a tecnologia, como vistas acima, adentram no mercado interno por duas vias: pelo desenvolvimento local ou pela absorção da tecnologia transferida de um ente ou pessoa estrangeira para o mercado interno,

¹⁰⁶ BENEDIKT, Carl; OSBORNE, Michael. **The future of employment published by the Oxford Martin programme on technology and employment.** [s.l.: s.n.], 2013. Disponível em: <<https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

¹⁰⁷ WORLD ECONOMIC FORUM. **The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution Global Challenge Insight Report.** [s.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

¹⁰⁸ RUNDE, Daniel F.; BANDURA, Romina; HAMMOND, MacKenzie. Responding to the Challenge Managing the Future World of Work. Washington, D.C., EUA: **Center for Strategic and International Studies (CSIS)**, 2018, p. 265. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/resrep22499.7>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 266.

respeitada a soberania nacional. Seja de uma forma ou de outra, há que se ter uma reserva de mão de obra suficientemente qualificada para entender e utilizar a nova tecnologia. O mercado interno deve formar engenheiros, advogados, médicos, filósofos, historiadores e cientistas de todas as outras áreas do saber, que tenham um mínimo conhecimento necessário para trabalhar com a nova tecnologia, internalizá-la, retê-la e, na medida do possível, disseminá-la para uso no mercado interno.

1.5.3 A importância do treinamento e educação no Brasil para capacitação profissional

Cabe, aqui, discorrer brevemente sobre o sistema normativo educacional brasileiro, que agrega elementos da iniciativa privada e pública, conforme determinam os arts. 211 a 214 da CF/88, cuja diretriz é a adoção de regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em seus sistemas de ensino. Por sua vez, cabe à União organizar o sistema de ensino federal, bem como, em matéria educacional, exercer uma função redistributiva e supletiva de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais. Cabe aos Estados e ao Distrito Federal atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e médio. Já os Municípios são, também, prioritariamente, responsáveis pelo ensino fundamental e educação infantil.

A educação deve seguir um Plano Nacional de Educação com: objetivos de erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país; estabelecimento de metas de aplicação de recursos públicos em educação, como proporção do produto interno bruto.

O Plano Nacional de Educação, instaurado pela Lei nº 13.005 de 2014, definiu objetivos para a década 2014-2024 no âmbito da educação básica brasileira. Dentre as metas estabelecidas, incluem-se a universalização do acesso à educação, a garantia de alfabetização até o final do terceiro ano do ensino fundamental, a implementação de educação integral em pelo menos 50% das instituições públicas, o estímulo à elevação do padrão de qualidade do ensino básico e o aumento da taxa de alfabetização de indivíduos com 15 anos ou mais. O plano também enfatiza a expansão da educação profissional, a garantia de acesso universal à educação para crianças e jovens com deficiências, e o compromisso com uma política nacional destinada à formação continuada e capacitação dos profissionais do ensino.

Já a Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estipula um período de 14 anos de educação obrigatória e gratuita, abrangendo a faixa etária de 4 a 17 anos. Esse preceito está fundamentado no artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, alterado pela

Emenda Constitucional nº 59, de 2009, garantindo a gratuidade da educação até mesmo para aqueles que não conseguirem acesso em idade considerada adequada.

De acordo com Ranieri¹¹⁰, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estabelece como imperativo que o Poder Público, de forma prioritária, garanta o acesso ao ensino obrigatório e gratuito. Após cumprir essa prerrogativa fundamental, deve-se, então, considerar a expansão e a melhoria dos demais níveis e modalidades de ensino, seguindo sempre as prioridades estabelecidas pela legislação e pela Constituição (conforme artigo 5º, III, § 2º da LDB). No cenário de uma eventual negligência por parte da autoridade responsável em assegurar a disponibilidade do ensino obrigatório, a lei prevê que tal descumprimento pode resultar na acusação de crime de responsabilidade contra a referida autoridade (como mencionado no artigo 5º, III, § 4º da LDB). Quanto aos responsáveis legais pelas crianças, a LDB reforça que é um dever inalienável efetuar a matrícula das crianças na escola a partir dos 4 anos de idade. Em complemento, o Código Penal Brasileiro trata a falha dos pais ou responsáveis em garantir a educação básica dos filhos como “abandono intelectual”. Esse ato é categorizado como um crime omissivo, conforme descrito em seu artigo 246, e pode acarretar uma pena de detenção que varia de 15 dias a um mês.

O direito à educação no Brasil está firmemente ancorado na CF/88, especificamente nos segmentos relacionados aos direitos e garantias fundamentais e à ordem social, permeando diversas outras seções da Carta Magna¹¹¹. O direito à educação é prioritariamente destacado entre os direitos sociais, sendo uma prerrogativa essencial de todos os cidadãos e uma obrigação conjunta do Estado, da comunidade e das famílias, possuindo característica constitucional de ser, ao mesmo tempo, um direito e uma obrigação. Essa natureza sincrética abrange tanto a prerrogativa individual de receber educação quanto o compromisso coletivo do Estado, da sociedade e do núcleo familiar de prover essa formação educacional. Eis que tal peculiaridade estabelece um mecanismo de proteção e prática que também é duplo: os entes, tanto na posição de beneficiários quanto na de fornecedores desse direito, são reciprocamente interdependentes. Os beneficiários desse direito abrangem pessoas identificadas por características distintas - sejam elas crianças, jovens, adultos ou idosos. O Estado, por sua vez, é a entidade obrigada a tomar medidas proativas para concretizar esse direito. Adicionalmente, a família, reconhecida e protegida legalmente, desempenha um papel de coparticipante nesse processo, assumindo o dever de contribuir com o processo educativo.

¹¹⁰ RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (orgs.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: UNESCO, 2018, p. 30.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 116-177.

Para a concepção da LDB foram examinadas diversas Políticas de Governo e, também, aquelas de caráter estatal que se sucederam em meio a acirradas disputas e distintas perspectivas¹¹². Na sua versão atual, a LDB abrange três diferentes abordagens para a formação técnica de nível médio: concomitante, subsequente ou integrada. Isso evidencia a complexidade das discussões entre os representantes da academia, a sociedade civil e o setor produtivo. Prevaleceu, no entanto, uma abordagem política que busca atender a todas as partes envolvidas, sem adotar uma posição clara e definida em relação à visão do Estado sobre a conexão entre trabalho e educação no âmbito da educação profissional. Alguns elementos e políticas governamentais apontam para a priorização da oferta da formação técnica integrada ao Ensino Médio. No entanto, ao permitir outras modalidades de oferta, isso também sugere um compromisso significativo com o setor produtivo e uma abordagem de formação técnica direcionada às necessidades do mercado de trabalho.

Apesar da crítica a determinados aspectos da LDB, no que tange à preparação para o trabalho, o inciso II, do art. 35, da Lei nº 9.394/96, dispõe, por sua vez, que deverá haver uma preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores. Tal disposição constitucional remete-nos ao caso do trabalhador humano que necessita de educação e treinamento para enfrentar os desafios da robotização para manter-se empregado. Não seria inapropriado, em nosso entendimento, a utilização de recursos advindos de incentivos fiscais para o treinamento de trabalhadores humanos das montadoras de veículos, principalmente. Para tanto, *ad cautelam*, seria importante operar uma mudança nas leis de incentivo que afetam as indústrias, evitando-se, assim, qualquer subjetividade na alocação dos recursos.

Nesse sentido, o art. 39 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) pode ser considerado o ponto focal para educação profissional e tecnológica no Brasil. Em seu *caput*, enfatiza que a educação profissional e tecnológica não é um algo isolado, mas está integrado com todos os outros níveis de educação. Entendemos que esta integração garante uma continuidade da formação recebida pelos estudantes com as demandas e oportunidades contemporâneas presentes no mercado de trabalho e no campo científico-tecnológico da formação do capital humano, cumprindo fazer uma breve exegese de seus parágrafos.

¹¹² AFONSO, Anthonie Mateus Magalhães; GONZALEZ, Wania Regina Coutinho. Educação Profissional e Tecnológica: análises e perspectivas da LDB/1996 à CONAE 2014. **Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação**, v. 24, p. 737-738, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/PsKgmmVFGVTcXZzV3r8TqBP/?lang=pt&format=html>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

O § 1º do art. 39 da LDB introduz a flexibilidade na estruturação dos cursos, permitindo que sejam organizados de acordo com eixos tecnológicos. Isso favorece a interdisciplinaridade e a capacidade de os estudantes navegarem por diferentes áreas de conhecimento e habilidades dentro de um mesmo itinerário formativo, preparando-os de maneira mais ampla e integrada para os desafios do mercado.

Já o § 2º do art. 39 da LDB esclarece que a educação profissional e tecnológica não se restringe a um único tipo de curso, mas abrange desde a formação inicial e continuada, voltada para a qualificação profissional, até a educação em níveis mais avançados, como graduação e pós-graduação. Esta amplitude, em nosso entendimento, permite que a educação profissional atenda a uma variedade de necessidades e objetivos educacionais, tanto para a entrada imediata no mercado de trabalho quanto para a formação acadêmica e pesquisa aplicada.

O § 3º do art. 39 da LDB reforça a necessidade de os cursos de graduação e pós-graduação em educação profissional tecnológica seguirem as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação. Isso garante um padrão de qualidade e coesão nacional, respeitando as especificidades regionais e as demandas do setor produtivo.

Por fim, o § 4º do art. 39 da LDB exige que as instituições de ensino superior reconheçam e aproveitem as experiências e os conhecimentos adquiridos pelos estudantes em sua educação profissional técnica de nível médio.

No art. 42-B da LDB está disposto, ainda, que uma das metas da educação profissional e tecnológica é promover a integração efetiva entre a teoria aprendida em sala de aula e as práticas do mundo do trabalho. Isso, frequentemente, envolve uma colaboração entre instituições de ensino e empresas ou setores industriais, em que os estudantes podem ganhar experiência prática através de estágios, aprendizagem industrial e outros programas de treinamento em ambiente real de trabalho, como já ocorre em muitas fábricas. Entendemos que o objetivo é o de facilitar a transição dos estudantes para o mercado de trabalho, tornando-os profissionais qualificados e prontos para enfrentar os desafios reais de suas respectivas indústrias.

Quanto ao papel das instituições privadas, vale ressaltar que o art. 206 da CF/88, inserido na legislação brasileira que rege os princípios do ensino, destaca em seu inciso III a importância do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. Além disso, enfatiza a coexistência harmoniosa de instituições públicas e privadas de ensino. Isso implica a presença simultânea (e intencional) dessas instituições no cenário educacional, que devem contribuir juntas para a oferta de ensino.

Segundo Cury¹¹³, já não se justifica a antiga reclamação de alguns setores do segmento privado, que argumentam que existe, por parte do segmento público, uma tentativa de estabelecer um monopólio estatal da educação. Em nossa trajetória histórica, não houve a introdução de qualquer dispositivo que corroborasse essa perspectiva, seja por meio de normas constitucionais ou infraconstitucionais. Por outro lado, é importante ressaltar que, se o artigo 206 faz referências mais frequentes ao segmento público em vários de seus incisos, o inciso VII, especificamente, é inclusivo e abrangente, dirigindo-se a toda e qualquer instituição que deseje ofertar esses serviços educacionais. Isso demonstra o compromisso com a diversidade e a complementaridade entre as esferas pública e privada no sistema educativo, reforçando a ideia de que a educação é um espaço multifacetado e que deve acolher diferentes formas de gestão e abordagens pedagógicas.

Mas, adverte Cury, que tal não pode ser havido sem freios ou limites:

[...] como uma mera liberdade de mercado sem mais. A educação é um serviço público para cujo exercício na oferta de um direito juridicamente protegido, a sua existência livre à iniciativa privada, é objeto de delegação da parte do poder público sob as condicionalidades acima citadas¹¹⁴.

Cabe aqui também tecer breves comentários sobre o chamado “Sistema S” que engloba um conjunto de entidades corporativas que se dedicam ao “treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares”¹¹⁵. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social da Indústria (SESI); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); e Serviço Social de Transporte (SEST). Os recursos para a manutenção do Sistema S são advindos de contribuições compulsórias sobre a folha de pagamento, conforme art. 240 da CF/88.

¹¹³ CURY, Carlos Roberto Jamil. Do público e do privado na Constituição de 1988 e nas leis educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 39, nº. 145, 2018, p. 881.

¹¹⁴ Cury critica a aprovação da Lei nº 13.005/2014 - Plano de Ensino Nacional - e o art. 214 da Constituição Federal de 1988, que apesar de “representar a busca de uma promessa longamente ansiada pelos educadores pela efetivação e garantia do direito à educação de qualidade”, “esses dispositivos são como que amortecedores dos ventos que vieram do Norte, trazendo consigo o recuo do Estado na economia e a diminuição dos direitos sociais. Esses ventos não deixaram de atingir as leis infraconstitucionais pois estas, ao serem mais específicas na tradução do direito à educação, abriram condições para que políticas e programas ficassem mais próximos de um liberalismo conservador”. In: CURY, Carlos Roberto Jamil. Do público e do privado na Constituição de 1988 e nas leis educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 39, nº. 145, 2018, p. 883.

¹¹⁵ BRASIL. Senado Federal. **Senado Notícias**. Sistema “S”. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

Tais entidades também podem contribuir para o treinamento e formação de mão de obra dos trabalhadores das montadoras de veículos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como na verdade já o fazem.

Porém, ao discorrer sobre a questão da desoneração da folha salarial durante a pandemia de COVID, Afonso e Castro¹¹⁶ alertam que os repasses ao Sistema S estão na pauta das autoridades econômicas federais, “que apostam na redução de custos de manutenção de assalariados, estimulando, assim, a geração de emprego”. Inicialmente, é relevante ressaltar a existência de dois equívocos principais na estratégia de redução de encargos por meio do Sistema S. O primeiro ponto de controvérsia reside na eficácia limitada desta medida no que tange à preservação de empregos. Isso ocorre porque a redução de encargos tende a favorecer de maneira mais significativa as grandes corporações, ao passo que a maior parcela do emprego formal no Brasil está nas Micro e Pequenas Empresas (MPEs). O segundo aspecto relaciona-se ao enfraquecimento de instituições que poderiam desempenhar um papel vital no enfrentamento da crise, quando, por exemplo, quando da pandemia de Covid, as entidades que compõem o Sistema S trouxeram, durante o período de quarentena, ferramentas educativas significativas, incluindo a disponibilidade de cursos online e gratuitos acessíveis ao público.

Ademais, Afonso e Castro¹¹⁷ afirmam que:

[...] cada vez mais empregadores optam por automatizar funções. Segundo estudo da McKinsey Global Institute, até 2030 14% dos postos de trabalhadores serão perdidos em virtude da automação no país. **Na pesquisa, chama-se a atenção que no país há um baixo preparo por parte da força de trabalho em ocupar vagas que podem vir a serem geradas pela economia digital**”. (Grifos nossos).

Neste contexto, os dados estatísticos mostram uma diminuição nos empregos formais de alta renda, que, somada ao fenômeno da robotização, resulta numa crescente dependência das entidades do Sistema S em relação ao financiamento oriundo dos salários dos trabalhadores de base, que geralmente têm rendimentos menores¹¹⁸.

Outra questão que pode, em tese, impactar a arrecadação do Sistema S é a aquisição de robôs em substituição ao trabalhador humano, já que o uso do robô não gera cobrança de contribuições previdenciárias, contribuição ao fundo de garantia ao tempo de serviço ou recolhimento de imposto sobre a renda na fonte.

¹¹⁶ AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. Repensando o financiamento do “Sistema S”, **Poder 360**. [s.l.] abr. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniaio/repensando-o-financiamento-do-sistema-s-por-jose-roberto-afonso-e-kleber-castro/>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

Um das preocupações da presente tese está especificamente relacionada aos trabalhadores das montadoras de veículos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que, em função da necessidade de um melhor preparo *vis-à-vis* o avanço da automação e robotização, devem receber treinamentos, seja para atuarem nas empresas em que já trabalham ou em outras, preferencialmente, na mesma região. A preocupação com a diminuição de recursos do Sistema S reforça nossa convicção de que recursos das montadoras de veículos advindos dos incentivos fiscais federais devem ser canalizados para treinamento e educação.

Em conclusão desta breve análise sobre o arcabouço jurídico da educação no Brasil, temos reforçado nosso entendimento de que também a legislação do setor educacional como um todo (inclusive do Sistema S) legitima os trabalhadores humanos das fábricas privadas a receberem educação e treinamento continuado para enfrentar os desafios da robotização, inclusive com recursos advindos de incentivos fiscais das empresas em que já trabalham, como proporemos à frente.

1.6 O planejamento como ferramenta de combate às desigualdades regionais

O combate às desigualdades sociais, econômicas e regionais, bem como o enfrentamento dos desafios da automação e da IA acima expostos, na sua forma, podem ser perseguidos com recursos do Estado por intermédio de uma política fiscal, mesmo quando atua em um campo que poderia caber à iniciativa pública explorá-los. O setor privado, por sua vez, pode também ser instigado por políticas públicas (como de incentivos fiscais, por exemplo), para desenvolver suas atividades, gerando riqueza e empregos. Quando “o Estado presta serviço público ou regula a prestação de serviço público ele não pratica uma intervenção, mas sim uma atuação estatal, pois está operando em área própria - no setor público”.¹¹⁹

É de se notar, portanto, que a Constituição de 1988 dispõe expressamente sobre a possibilidade de uso da tributação e financiamento com juros favorecidos, além de outros mecanismos, para a redução das desigualdades regionais. Neste sentido, apesar do inciso I, artigo 151 da Constituição Federal, vedar à União instituir tributo que não seja uniforme em todo território nacional, tal condição não se aplica às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste quando empregados com o objetivo de reduzir desigualdades regionais.

¹¹⁹ FARIA, Luiz Alberto G. A **extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 69.

Como observa Coêlho¹²⁰, a União, no exercício de suas funções, não possui a prerrogativa de instituir tributo que se aplique de maneira não uniforme em todo o território nacional. Ademais, após a criação do tributo, é vedado à União desequilibrar tal uniformidade através da concessão de exonerações fiscais seletivas, com o objetivo de favorecer determinado Estado ou Município em detrimento de outros. A única exceção a essa regra são as isenções e reduções fiscais específicas destinadas a incrementar o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Essa prerrogativa é concedida porque, nesses casos específicos, a Constituição Federal – de acordo com o inciso I, do art. 151 - é clara e explícita ao permitir tal medida. Importante ressaltar que, ao adotar essas exceções, não se causa prejuízo ao restante do país. Pelo contrário, tais medidas são vistas como benéficas, pois promovem um equilíbrio na busca pelo desenvolvimento socioeconômico entre as diversas regiões, contribuindo para a redução de desigualdades regionais e o fortalecimento da economia como um todo. Dessa forma, incentiva-se o desenvolvimento em áreas que necessitem de maior atenção e investimento, gerando benefícios que transcendem às regiões diretamente impactadas.

Como vimos, preocupou-se o Constituinte em combater as desigualdades regionais e a erradicação da pobreza, com a utilização de mecanismos diversos, inclusive o de atração de negócios e empregos para regiões menos favorecidas numa tentativa, em tese, constante de expandir os frutos da igualdade. As desigualdades regionais e sociais tornaram-se intoleráveis para todos os cidadãos brasileiros, mas principalmente para aqueles que residem em regiões mais pobres, como o Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O planejamento entre os entes que formam o Estado Nacional, como União, Estados e Municípios, pode criar mecanismos para mitigar as desigualdades regionais e a pobreza¹²¹. E, apesar de não ter sido efetivamente observado nas ocasiões das implementações dos incentivos consagrados na Lei nº 9.440/97 e na Lei nº 9.440/99, obteve êxito na geração de novos empregos para as regiões afetadas. Caso tivesse havido planejamento efetivo entre União, Estados e Municípios, os resultados poderiam ser melhores.

¹²⁰ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro de. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 201.

¹²¹ Nesse sentido, Alvaredo *et al.* ressaltam que: “As dinâmicas internas de desigualdade em cada país têm um impacto tremendo na erradicação da pobreza mundial. Dependendo da trajetória seguida pelos países, as rendas dos 50% mais pobres da população mundial podem dobrar até 2050, ficando entre 4.500 e 9.100 Euros anuais por adulto.” In: ALVAREDO, Facundo; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **Relatório da Desigualdade Mundial 2018**, 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2018, 458 p. E-book.

Cumpra salientar que, mesmo com a previsão de mecanismos para a redução de desigualdade, a Constituição de 1988 ainda está longe de alcançar seu fim no que tange à redistribuição efetiva de renda e combate à pobreza¹²².

O rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades (sociais e regionais) atuam em regime de causação circular acumulativa – são causas e efeitos e de si próprias¹²³.

As desigualdades regionais sociais e regionais são muitas e de diversas naturezas e causas. Cabe ao Estado identificá-las e entendê-las para que possa produzir um planejamento efetivo para combatê-las – sendo certo que o incentivo fiscal é uma das ferramentas a serem utilizadas para se abrandarem as diferenças regionais. Assim é que “a distribuição cada vez mais desigual dos frutos dos progressos tecnológico e econômico resulta da má organização social e política, não da escassez de bens, revelando a responsabilidade do poder político, incapaz de assegurar o uso acertado do poder tecnológico”¹²⁴. O autor supracitado faz-nos crer que pode não estar havendo um planejamento estatal satisfatório *vis-a-vis* ao combate das diferenças regionais.

Smanio¹²⁵ entende que as políticas públicas são estratégias e medidas adotadas pelo governo para garantir e materializar os direitos fundamentais da população. Elas envolvem diversas etapas e aspectos, começando pelo planejamento de quais ações serão realizadas e de que forma. Isso inclui definir como a máquina pública, ou seja, a burocracia estatal, vai operar para implementar essas medidas. Além disso, as políticas públicas têm um papel importante na regulação dos comportamentos dos cidadãos, estabelecendo regras, diretrizes e normas que orientam como a sociedade deve agir em determinadas circunstâncias. Elas também são responsáveis por decidir sobre a distribuição de benefícios, garantindo que os recursos e vantagens cheguem a quem realmente precisa. Por outro lado, para financiar essas políticas e garantir sua implementação, é necessário gerar receitas. Por isso, a arrecadação de impostos também é uma parte crucial deste processo, garantindo que haja recursos suficientes para as ações do governo.

¹²² É o que ensina Souza sobre a concentração de renda entre os mais ricos, que ainda perdura após a promulgação da Constituição Federal de 1988: “Ou seja, no que se refere à redução da concentração no topo, a Constituição de 1988 mostrou-se bem menos redistributiva do que normalmente se alega e, na prática, a democracia instaurou-se mais como uma transição negociada do que como ponto de inflexão. A melhora apenas marginal e o saldo líquido ainda regressivo de muitos dos fluxos monetários entre as famílias e o Estado reflete essa realidade”. In: SOUZA, Pedro Herculano. **Uma história da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Anpocs/Zahar, 2018, p. 235.

¹²³ Neste sentido, ver: SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**, 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 409.

¹²⁴ FARIA, Luiz Alberto G de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 99.

¹²⁵ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-17.

Em resumo, políticas públicas não são apenas ações isoladas, mas um sistema dinâmico e intrincado que busca, acima de tudo, garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. É uma tarefa complexa que exige planejamento, organização e constante adaptação às necessidades e realidades da sociedade.

É necessário, portanto, um planejamento efetivo. Para lograr êxito, a participação da União, dos Estados e dos Municípios em um espírito de cooperação são determinantes para a otimização dos ganhos de uma política pública de desenvolvimento regional. Não pode a União deixar de ouvir os entes estatais e municipais sob pena de planejar algo não desejado ou impróprio no âmbito do desenvolvimento regional¹²⁶. O artigo 174, §1º da CF/88, lança as bases para que haja de fato tal cooperação, compatibilizando-os com planos nacionais e regionais de desenvolvimento. E, uma das maneiras de o Estado tratar problemas públicos, é por meio do Referencial de Controle de Benefícios Tributários (RCBT) para orientar o controle e a fiscalização dos benefícios tributários, especialmente quando utilizados como instrumentos de promoção de objetivos de políticas públicas.

Hodiernamente, de acordo com RCBT instituído pelo TCU, em 2022, assegurar a consistência do incentivo fiscal no contexto das estratégias públicas é fundamental. Isso envolve alinhar-se verticalmente com as metas estabelecidas nos documentos de planejamento do governo, e horizontalmente, garantindo a integração com outras ferramentas que potencializem os resultados desejados, prevenindo sobreposições ou conflitos entre elas.

É importante mencionar, no âmbito do planejamento cooperativo, o recente Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, que dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, o qual vislumbra: a promoção da eficácia, da efetividade e da eficiência¹²⁷ das políticas públicas; a prática e a promoção da avaliação e do monitoramento como processos

¹²⁶ Neste sentido, Ragazzo e Cuesta afirmam que “Os incentivos fiscais somente alcançarão seus objetivos constitucionais quando estiverem inseridos em uma política pública de desenvolvimento socioeconômico, devidamente planejada, capaz de demonstrar, com análise técnica, a necessidade, adequação e proporcionalidade do gasto tributário frente à realidade das receitas estaduais e aos objetivos perseguidos. Além disso, é imprescindível o fortalecimento da governança com a implementação de medidas que controlem e avaliem os resultados”. In: RAGAZZO, Carlos Emmanuel J.; CUESTA, Karine Susan. Governança regulatória para incentivos fiscais: Prevenção à corrupção. **RDP**, v. 18, n. 98, 2021. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3970/pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2023.

¹²⁷ Mazzucato faz uma crítica sobre um certo preconceito em relação ao setor público no que tange à eficiência – que seria, segundo, entendimento geral difundido pior que a do setor público. Neste sentido, destaca-se que o aumento significativo no número de serviços públicos, globalmente, que estão passando pelo processo de “terceirização” para o setor privado, atribui-se exatamente ao argumento de que haveria uma maior eficiência nessa prática. Contudo, raramente se realiza uma análise criteriosa sobre a economia real gerada por essa mudança de gestão, especialmente quando consideramos a notória ausência de um “controle de qualidade” consistente e os consequentes custos exorbitantes que emergem posteriormente. In: MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Trad.: Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo: Schwarcz, 2014, p. 42.

de aprendizagem institucional; a busca pelo aprimoramento das políticas públicas em apoio e colaboração com os respectivos órgãos gestores; a articulação entre a avaliação de políticas públicas e o processo de planejamento e orçamento federal; e a ampliação da capacidade da administração pública federal, por meio da produção de subsídios.

O Conselho, que tem natureza consultiva, é composto pelos Secretários-Executivos dos seguintes órgãos: Ministério do Planejamento e Orçamento, que o coordenará; Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Fazenda; e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que analisarão as propostas dos comitês de assessoramento no que tange às suas diretrizes acima mencionadas. O Conselho, portanto, pode ser um foro importante para auxiliar no planejamento cooperativo dos incentivos fiscais.

A Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 (LDO 2022), dispõe no seu inciso II, art. 158, que o Poder Executivo federal adotará providências com vistas a designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios. O parágrafo único, do art. 15, do Decreto 11.558/2023, acima citado, revogou os Anexos I e II ao Decreto nº 9.834/2019, que designa os órgãos responsáveis pelos benefícios tributários, mas manteve a sua eficácia até a edição de ato do Conselho que designe os órgãos responsáveis pelos benefícios¹²⁸.

Assim, tecidas as primeiras considerações sobre os desenhos possíveis ao Estado para o combate às diversas desigualdades existentes em um país, passaremos, no capítulo seguinte, a abordar os incentivos fiscais para as montadoras de veículos, na esfera federal, demonstrando que tais instrumentos foram havidos exclusivamente para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como parte de um movimento de redução das desigualdades regionais e descentralização da produção engendrada pela União – antes majoritariamente concentrada no Sul e Sudeste. A redução das desigualdades regionais, com a geração de empregos, foi e é, portanto, a razão maior para criação de incentivos fiscais para montadoras de veículos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil.

¹²⁸ Conforme relatado no RCBT, o “Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro, apreciou auditoria operacional com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias. A auditoria identificou que diversos incentivos fiscais não possuíam órgão supervisor definido e não eram monitorados de forma regular”. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022a, p. 167.

2 OS TIPOS DE INCENTIVOS FISCAIS E A QUESTÃO DA LEIS N^{OS} 9.440/97 E 9.826/99

De início, vale destacar que o termo “incentivo fiscal” não tem sua definição delimitada à nomenclatura, nem especifica se abarca somente estímulos tributários ou se inclui benefícios financeiros ou creditícios RCBT¹²⁹.

Termos como incentivos fiscais, vantagens tributárias, isenções e abdicação de arrecadação são interpretados de diversas maneiras, dependendo do ponto de vista de quem os utiliza e do contexto em que os termos são inseridos. Correia Neto¹³⁰ destaca as diferenças de abordagem entre o direito tributário e o financeiro quando se trata de desonerações fiscais, mencionando que a compreensão desse tema oscila entre essas duas áreas do direito. No direito tributário, a discussão são os mecanismos fiscais - como isenções, remissões, anistias e ajustes na base de cálculo. No direito financeiro, a preocupação gira em torno dos efeitos dessas ações tributárias nas contas e orçamentos governamentais.

Os incentivos fiscais são parte das políticas econômicas adotadas por uma entidade governamental. Eles têm o objetivo de estimular investimentos em uma área específica, reduzindo ou isentando tributos. Essa estratégia visa promover o crescimento econômico do território em questão, atraindo principalmente investimentos externos¹³¹.

2.1 Incentivos fiscais e incentivos financeiros

Antes de realizarmos um estudo sobre a natureza jurídica do incentivo fiscal, cabe distingui-los, teoricamente, dos incentivos financeiros. Afinal, estes últimos são normalmente oferecidos como subsídios, empréstimos a juros baixos ou garantias de empréstimos, que podem ser oferecidos para incentivar a atividade econômica, ou para apoiar empresas ou indivíduos em áreas ou atividades específicas. Por exemplo, um governo pode oferecer um subsídio para empresas que contratem trabalhadores de baixa renda ou um empréstimo a juros baixos para empresas que invistam em tecnologias verdes.

¹²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022a, p. 15.

¹³⁰ CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2^a ed., 2016, pos. 1044.

¹³¹ VIANA, Juvêncio Vasconcelos; VIANA NETO, Matheus. Acerca dos Incentivos Fiscais. In: MACHADO, Hugo de B. (coord.). **Regime jurídico de incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 338.

Correia Neto¹³² ensina que incentivos fiscais impactam diretamente a arrecadação de impostos, enquanto os estímulos financeiros influenciam as despesas – e essa seria a distinção fundamental entre eles. No caso dos estímulos financeiros, o Estado aplica diretamente recursos públicos para incentivar e fomentar iniciativas de entidades privadas, que estejam alinhadas com o interesse público. Isso pode ser feito por meio de várias estratégias, como fornecer empréstimos com taxas de juros reduzidas ou favorecidas¹³³.

Para fins do nosso estudo, é importante mencionar, ainda, o art. 43, § 2º, da CF/88, o qual dispõe que a União nos esforços de combate às desigualdades regionais poderá utilizar-se de juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias – no âmbito dos incentivos regionais.

Martins¹³⁴ entende que, após o valor tributário ser recebido pelos fundos governamentais da União ou de uma unidade federativa, essa entidade tem plena autonomia, podendo, inclusive, reembolsar o montante equivalente ao valor do tributo, que, tecnicamente, já não se configuraria mais como tal. Caso a legislação e o orçamento permitam o apoio financeiro e se o governo optar por alocar verbas para apoiar empresas, seja de forma direta ou indireta, com o intuito de promover o crescimento regional, ele está autorizado a proceder dessa forma, uma vez que detém a posse desses recursos.

Catão¹³⁵ observa que, enquanto os incentivos fiscais reduzem a quantidade de imposto que uma empresa ou indivíduo deve pagar, os incentivos financeiros envolvem a provisão direta de fundos ou suporte financeiro, que podem, por vezes, mascarar uma despesa de origem efetivamente tributária, operando diretamente mediante a compensação do *quantum debeatur* em determinada espécie impositiva.

¹³² CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 2720.

¹³³ Buscando a transparência e a facilidade de consulta ao total dos subsídios concedidos pela União, sejam eles creditícios, financeiros e tributários, o Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (DEAP), prepara e publica, desde 2017, em um único documento, um relatório informativo contendo informações detalhadas da evolução da política de subsídios *vis-à-vis* às políticas públicas adotadas que podem aumentá-los ou diminuí-los, nos diferentes setores da economia. O relatório cita na página 17 que houve um expressivo aumento dos subsídios ao setor automotivo referente ao crédito presumido do IPI, como ressarcimento do PIS/PASEP e da COFINS, que consta da Lei nº 9.440/97, que será analisada abaixo, em relação às vendas ocorridas a partir de 1º de janeiro de 2021. In: BRASIL. Ministério da Economia. Departamento de Avaliação de Políticas Públicas. **Orçamento de Subsídios da União**, 6ª ed., 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/transparencia-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-osu/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2013-6a-edicao.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

¹³⁴ MARTINS, Ives Gandra. ICMS – incentivos fiscais e financeiros – limite constitucional. **Repertório de Jurisprudência IOB**, Vol. I n. 22, 2004, p. 138-141.

¹³⁵ CATÃO, Marcos André V. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 59.

Ressalte-se que o sistema fiscal pode ser utilizado para atingir metas de políticas públicas na forma de “gastos tributários”¹³⁶. Esse conceito, introduzido por Stanley S. Surrey em 1973 como “*tax expenditures*”, enfatiza que benefícios como isenções, abatimentos e outras vantagens fiscais funcionam como mecanismos de auxílio financeiro por parte do governo. De acordo com Surrey, ao proporcionar uma isenção fiscal para, digamos, impulsionar um empreendimento, estar-se-ia fazendo um investimento orçamentário¹³⁷.

O art. 3º, III, da CF/88, dispõe que constitui objetivos fundamentais erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais. Já no art. 151, I, abre-se a possibilidade de se instituir tributo de forma desigual para concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país. O art. 170, VII, também consagra o princípio da redução das desigualdades regionais, no âmbito da ordem econômica, valorização do trabalho humano e da livre iniciativa.

Embora a Constituição estabeleça princípios gerais de tributação e políticas fiscais, ela também fornece um caminho para a implementação de incentivos fiscais, que não é mera dispensa de pagamento de um tributo. Os incentivos fiscais têm sido ferramentas importantes para atrair investimentos e fomentar a atividade econômica. Além disso, essas políticas têm o potencial de corrigir desequilíbrios regionais e promover o desenvolvimento sustentável. No entanto, a eficácia dos incentivos fiscais é motivo de debate, com críticos apontando para possíveis efeitos distorcidos e questionando a eficiência desses mecanismos, o que estamos a fazer neste estudo no caso das montadoras devido à robotização.

Nessa esteira, o TCU, conforme posicionamento publicado no RCBT, reconhece que os incentivos fiscais necessitam de uma organização mais robusta em termos de gestão, responsabilização, clareza, acompanhamento e avaliação do que os fundos públicos destinados através de procedimentos orçamentais.

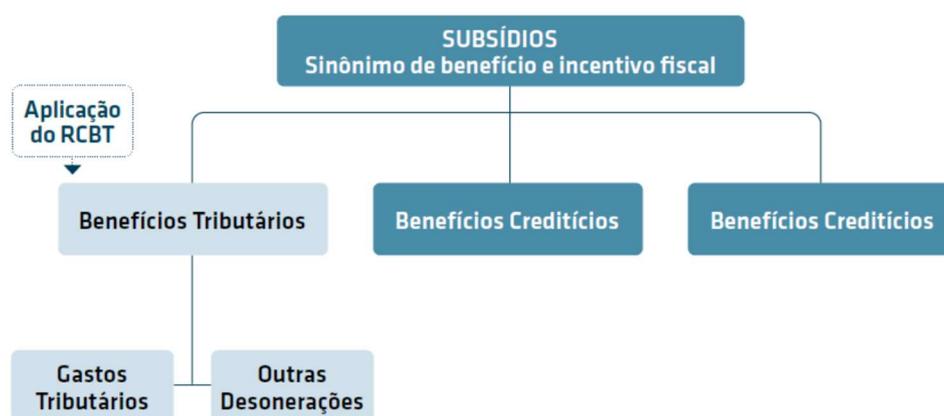
¹³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022^a, p. 21.

¹³⁷ “A SRFB publica o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT), que apresenta a estimativa de perda de arrecadação associada aos diversos gastos tributários na esfera federal. O DGT não se confunde com o demonstrativo regionalizado exigido pelo §6º do art. 165 da CF/1988, que deve abarcar não apenas os benefícios tributários, mas também os financeiros e creditícios, ou seja, os benefícios fiscais de forma geral. O mesmo entendimento é aplicável ao atendimento do art. 14 da LRF, que exige que a instituição de benefício de natureza tributária seja acompanhada de estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro. Ainda que um benefício tributário não seja classificado como gasto tributário pela SRFB e, por isso, não conste do DGT, sua instituição deverá atender ao art. 14 da LRF”. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022^a, p. 883.

Aos incentivos fiscais, em grande parte, são adotados princípios e organização similares às políticas financiadas com fundos do orçamento estatal e precisam ser monitorados e verificados com uma lógica bastante análoga. Ressalte-se que o TCU acompanha e examina as ações de alívio fiscal que têm natureza extrafiscal, isto é, a utilização da estrutura tributária para propósitos que não são puramente de coleta de impostos. Esses mecanismos visam induzir certos comportamentos nos pagadores de impostos, apoiar segmentos econômicos específicos ou equilibrar a falta de fornecimento de bens e serviços pelo Estado. Eles atuam como opções aos gastos diretos ou normativas, mesmo que não signifiquem uma diminuição total da arrecadação ou desvios no sistema fiscal padrão - RCBT¹³⁸.

O RCBT¹³⁹ traz na Figura 1, abaixo reproduzida, o entendimento do TCU sobre os gastos fiscais:

Figura 1: Aplicação do RCBT nos benefícios tributários



Os subsídios, portanto, são havidos como sinônimos de incentivos fiscais e benefícios fiscais conforme entendimento do TCU acima mencionado¹⁴⁰. Os benefícios fiscais, divididos

¹³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022a.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 26.

¹⁴⁰ Apesar do entendimento do TCU, não há um consenso concreto sobre acepção final do termo “subsídio”. Por exemplo, a redação do Art. 150 da Constituição Federal de 1988, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, menciona a palavra “subsídio” de forma imprecisa, pois, na verdade está a cuidar de incentivos fiscais. Tal imprecisão é o que, segundo Correia, corrobora o entendimento de que a palavra “subsídio” foi utilizada no lugar de “incentivo fiscal”. In: CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 4586. Ademais, conforme observado por Allegretti, em relação ao conceito jurídico de renúncia fiscal, não há uma discriminação entre “benefício” e “incentivos fiscais”, conforme a seguir: “Ainda sob esta perspectiva da renúncia futura, o atual conceito jurídico de renúncia não discrimina entre benefícios e incentivos tributários, assim misturando realidades distintas que também justificariam tratamento diferenciado, para assim permitir diferentes métodos de limitação e controle”. In: ALLEGRETTI, Ivan. **A definição jurídica de renúncia de receita**. 2022. 276 f. Tese (Doutorado em Direito

em “gastos tributários” e “outras desonerações”, são de interesse e aplicação do RCBT; ao contrário dos “benefícios creditícios” e dos “benefícios financeiros”, conforme podemos entender do disposto acima¹⁴¹. Tais benefícios são parte da política econômica e social do Estado.

2.2 Incentivos Fiscais e seus objetivos: o poder indutor dos Incentivos Fiscais

O incentivo que não atende ao bem comum seria, no mínimo, um desvio de sua natureza, pois se consubstanciaria num privilégio - o que não pode ocorrer. Também deve-se considerar às condições de adesão ao incentivo, que não podem coibir sua utilização por contribuintes do mesmo setor em iguais condições, durante sua vigência.

Tal vedação à *discrimens* que não guardem relação de pertinência lógica ou teleológica com a própria norma indutora, notadamente os temporais, não escapou à análise da doutrina. Diniz e Fortes¹⁴² ensinam que os incentivos fiscais são normalmente atribuídos com o intuito de promover o bem-estar coletivo e que destinar tais benefícios ao contribuinte sem o devido vínculo com tal propósito desvirtua completamente o conceito de incentivo, reduzindo-o a um simples privilégio ou vantagem, o que não é aceitável, porque incompatível com o *telos* do instituto. O objetivo dos incentivos fiscais não é favorecer indiscriminadamente os contribuintes, mas sim estimular ações ou atitudes que beneficiem a coletividade, concedendo, em contrapartida, um regime tributário mais favorável.

O incentivo não é um privilégio de um contribuinte, nem pode aceitar favoritismos. O Estado pode até eleger prioridades de acordo com seus planos de desenvolvimento para cada região, mas não deve fazê-lo de forma individualizada. O incentivo deve atingir contribuintes

Econômico, Financeiro e Tributário). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022, p. 269. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-03042023-165819/publico/7123789DPO.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2022. Correia nota que a Constituição Federal de 1988 emprega as palavras "incentivo" e "benefício fiscal", considerando também seus efeitos no âmbito financeiro e orçamentário, enfatizados na definição de "renúncia de receita". In: CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 216.

¹⁴¹ “Entende-se que a literatura acerca dos gastos tributários é aplicável ao controle dos benefícios tributários de maneira geral, principalmente as recomendações dos organismos internacionais como a OCDE, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas (ONU), além de entidades superiores de fiscalização, como o Government Accountability Office (GAO) dos Estados Unidos e o National Audit Office (NAO) do Reino Unido. Assim, no restante deste referencial, quando utilizada a expressão gastos tributários, considera-se como aplicável ao conjunto de benefícios tributários de forma ampla”. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022a, p. 26.

¹⁴² DINIZ, Marcelo de Lima Castro; FORTES, Fellipe Cianca. **Incentivos Fiscais no STJ**. In: MARTINS, Ives Gandra da S.; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo M. (coords.). **Incentivos Fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Ed., São Paulo, 2007, p. 282-283.

que se encaixem em determinadas classes ou setores, como por exemplo, as indústrias de tecidos, pesca, automotiva, de determinadas regiões que necessitem de fomento, inclusive no plano da diminuição das desigualdades regionais.

Bandeira de Mello¹⁴³ cita a existência de categorias de acordo com as “situações-tipo” em que uma lei é considerada geral quando se destina a um grupo ou categoria de pessoas, independentemente do número de indivíduos que pertençam a essa categoria no momento de sua criação. Isso significa que, mesmo que a lei seja aplicável a apenas um indivíduo no início, ela ainda será válida se mais pessoas se encontrarem na mesma circunstância no futuro. Esta capacidade de aplicar a lei a situações que se repetem é o que a define como uma regra abstrata. Para entender melhor, pensemos na “reprodução do objeto”, uma expressão derivada do pensamento de Norberto Bobbio, que se refere à recorrência ou repetição de certas situações que uma regra pode abordar.

Se uma circunstância específica, descrita pela lei, pode ocorrer mais de uma vez, então essa lei pode ser aplicada a qualquer pessoa que se encontre nessa circunstância repetível. O foco aqui não está nas características intrínsecas do indivíduo, mas sim na situação que ele enfrenta. Assim, qualquer pessoa que venha a estar naquela circunstância delineada pela norma passa a pertencer à categoria ou classe mencionada por ela. Em outras palavras, é a situação que determina a aplicabilidade da lei e não as particularidades individuais do sujeito.

Ávila¹⁴⁴ destaca, ainda, que não se pode tolerar o “bem-me-quer, malmequer” legislativo, devendo haver um controle natural de seus termos e aplicações pelo Poder Judiciário. Assim é que o incentivo fiscal não deve ser maculado de arbitrariedades, incoerências e inconsistências. Quando o Poder Judiciário reconhece a inconstitucionalidade de determinada lei, busca avançar e respeitar as resoluções do corpo legislativo, sempre ancorados nos princípios constitucionais que este deve materializar, aprimorando a norma que foi estabelecida pelo próprio legislador.

O Poder Judiciário se posiciona em harmonia com o Poder Legislativo, intervindo na esfera onde este último já operou. Isso pode envolver apenas a eliminação (portanto, uma ação negativa) de elementos que são incompatíveis com o princípio da igualdade. Assim é que o Poder Legislativo não possui permissão para criar um arcabouço legal que seja flagrantemente arbitrário, contraditório, desarmônico e irracional. Ele não tem o direito de estabelecer leis

¹⁴³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 27-28

¹⁴⁴ ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**, 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 137.

baseadas em caprichos ou arbitrariedades, respeitando sempre a coesão, coerência e, acima de tudo, a equidade e a justiça na criação das leis.

Aliás, nas lições também de Bobbio¹⁴⁵, os institutos jurídicos e seus respectivos desafios, dinâmicas e consequências devem ser pensados: como inseridos num sistema que lhes é maior e determina sua condição de existência, aplicação e eficácia, pois que “quem desejar compreender a experiência jurídica nos seus vários aspectos deverá considerar que ela é a parte da experiência humana cujos elementos constitutivos são: ideais de justiça a realizar, instituições normativas para realizá-los, ações e reações dos homens frente àqueles ideais e a estas instituições”.

A extrafiscalidade do incentivo refere-se a uma configuração não convencional do exercício da competência tributária, com a intenção de ir além da simples geração de receitas para o Estado, visando influenciar os eventos sobre os quais o imposto é aplicado.¹⁴⁶

Esta estratégia utiliza o tributo como ferramenta para influenciar comportamentos que vão além do âmbito da coleta de receitas. Assim, ingressa-se no território das situações reais, direcionando os contribuintes para ações consideradas necessárias e limitando aquelas vistas como danosas. Correia Neto¹⁴⁷ nota que a ideia de incentivo fiscal, mesmo tendo raízes antigas, tornou-se mais relevante, hodiernamente, com a mudança de papel do Estado em sua interação com a sociedade e a economia. A técnica de desencorajamento, na forma de uma sanção negativa, não é o único mecanismo que o sistema jurídico utiliza para regular o comportamento social. Existem outras formas pelas quais a legislação busca influenciar e direcionar as ações dos indivíduos na sociedade, de caráter indutor.

Há de se observar que o planejamento é de suma importância para a efetividade das políticas de incentivo, ao direcionar a forma como o Estado opera, ordenadamente, uma visão de curto, médio e longo prazo, com metas, e a vislumbrar, de forma lógica e racional, os impactos da ação governamental na economia e na comunidade. Nesse novo papel do Estado, não se pode apenas dar importância suprema às sanções, para delimitar o que é proibido ou as ações consideradas indesejadas. Torna-se crucial, também, dedicar esforços para induzir comportamentos que são vistos como benéficos e valiosos pela legislação em prol do bem maior buscado pelo Estado em seu planejamento.

¹⁴⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Apresentação Alaôr Caffé Alves. Bauru, São Paulo: Edipro. 2008, p. 53.

¹⁴⁶ CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 78-79.

¹⁴⁷ *Ibid.*, pos. 2511-2553.

A relevância do impacto fomentado pelas regras fiscais sugere uma resposta por parte de quem é destinatário delas, não se restringindo apenas aos propósitos e objetivos almejados pelo criador da diretriz. Assim, o preceito fiscal indutor desempenha sua função incentivando certas ações ou desestimulando aquelas consideradas não apropriadas, afetando o cenário econômico e social identificado pelo Estado. A “questão que se apresenta é se as normas tributárias indutoras possuem alguma característica que permita ao intérprete diferenciá-las, enquanto categoria diversa de outras normas, também tributária, mas não indutoras (as normas “arrecadoras” ou “simplificadoras”)”¹⁴⁸.

Ademais, Schoueri¹⁴⁹ observa que as normas arrecadatórias e indutoras possuem nuances distintas, especialmente quando se analisa o propósito intrínseco a cada uma delas. Esta distinção, frequentemente, é explorada no instante de criação da norma ou em cada um de seus usos práticos. Para uns, a determinação desta finalidade pode ser entendida a partir da intenção claramente expressa pelo legislador no momento de formulação da regra. Esta intenção pode ser decifrada tanto pela linguagem empregada quanto pelo ambiente e circunstâncias que envolveram a concepção da norma. Por outro lado, há aqueles que defendem que essa distinção deve ser feita com base em critérios mais tangíveis e objetivos, como os efeitos práticos que a norma provoca na sociedade ou nas diretrizes econômicas¹⁵⁰.

Ressaltamos, nesse aspecto, que a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme inciso VI, art. 23, da Constituição Federal fundamental é crucial ao Estado brasileiro. Conforme mencionado no RCBT¹⁵¹, uma das formas de corrigir as falhas de mercado decorrentes da poluição, também conhecida como uma “externalidade negativa” é por meio de impostos e subsídios pigovianos – termo cunhado a partir da obra de Arthur C. Pigou em “The Economics of Welfare”, publicado em 1920. Pigou observou que, quando há um desalinhamento entre interesses sociais e privados, as empresas geralmente evitam absorver os custos associados aos sociais.

¹⁴⁸ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**, 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 16-17.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 74.

¹⁵⁰ Logo, importante desmistificar o termo “incentivo fiscal”, que, por vezes, é utilizado de forma pejorativa, entendido somente como uma espécie de prêmio, o que lhe macula a essência. É essencial examinar minuciosamente cada forma de indução de comportamentos pela via fiscal para se evitar classificações incorretas. Assim é que Sabbag confere ao incentivo fiscal um tratamento diferenciado, já que, por meio dele é que o Estado estimula o contribuinte a adotar uma conduta desejável à luz da ordem jurídica, mas que, de outro modo (sem o incentivo), não seria adotado, ou não o seria com a mesma intensidade. Ver: SABBAG, Eduardo de. Limites formais à concessão de incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de B. (coord.). **Regime Jurídico de Incentivos Fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 91-125.

¹⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022a, p. 31.

Ao mesmo tempo, aqueles que desfrutam das vantagens de certas ações muitas vezes relutam em arcar com os custos que lhe são inerentes. Para ajustar esses desequilíbrios, Pigou sugeriu a implementação de tributos e subsídios específicos. Estes visariam penalizar ações que resultassem em impactos sociais negativos e, por outro lado, fomentar atividades que trouxessem benefícios coletivos. A partir dessa lógica, o Estado poderia aumentar a tributação sobre automóveis que emitem grandes quantidades de poluentes e, simultaneamente, reduzir impostos para carros elétricos.

Schoueri, ao discorrer sobre o princípio do poluidor-pagador, entende que as externalidades são os custos ou benefícios de atividades privadas que afetam a sociedade devido a falhas no mercado. Para corrigir isso, a regulação estatal busca internalizar esses custos. Isso é evidente em questões ambientais, onde o princípio do "poluidor-pagador" aplica-se, fazendo com que quem prejudica o meio ambiente arque com os custos de recuperação e as perdas sociais. Esse princípio é semelhante ao da tributação, onde se paga pelo direito de poluir, equilibrando vantagens e custos. Na tributação, o objetivo é compensar gastos estatais, enquanto no princípio do poluidor-pagador, busca-se justiça social. A intervenção estatal em externalidades não substitui o mercado, mas o ajusta, corrigindo falhas para que o mercado possa funcionar adequadamente, considerando tanto efeitos positivos quanto negativos¹⁵². O autor acrescenta que o “princípio do poluidor-pagador baseia-se na mesma ideia que inspira, na matéria tributária, o princípio de equivalência. Aqui como lá o tributo deve compensar vantagens recebidas por conta de prestações estatais”¹⁵³.

Nesse aspecto, conforme disposto na Lei nº 13.755/2018, que estabeleceu os requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos novos produzidos no Brasil, conhecido como ROTA 2030, que torna obrigatória a (i) rotulagem veicular e (ii) a adoção de tecnologias que gerem eficiência energética menos nocivas ao meio-ambiente, bem como (iii) tecnologias assistivas à direção, não há como as montadoras do Norte, Nordeste e Centro-Oeste deixarem de se modernizar e, por conseguinte, não alcançarem as metas do aludido programa e estarem niveladas com o resto das montadoras. Para tanto, devem adquirir novas máquinas e robôs, sob pena de se tornarem obsoletas, além de serem expostas a multas ou, até mesmo, a medidas mais graves, como o fechamento das operações por não cumprimento da lei automotiva. Há de se

¹⁵² SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2015, p. 76-78.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 77-78.

observar que o programa ROTA 2030¹⁵⁴ é aplicável, igualmente, para todas as montadoras de veículos instaladas no país, não sendo adstrito a qualquer região.

A redução de impostos é importante, mas não um fim em si: há de se coadunar com a realização dos planos estabelecidos pelo sistema jurídico e por uma política econômica e social. O Estado sempre buscará recolher todas as receitas que lhe são possíveis. Entretanto, faz-se necessário, ao constatar desequilíbrios mercadológicos, fomentar determinada atividade ou mesmo para buscar equalizar desigualdades, que se separe recursos para incentivar estratégias voltadas ao seu crescimento. Dentro deste cenário, as leis de incentivos fiscais são exemplos de estratégias de estímulo à determinada conduta de um grupo de contribuintes.

As leis de incentivo são instrumentos de intervenção estatal na economia a buscar o desenvolvimento social, “ao contrário das medidas de desencorajamento, que, voltam-se, em geral, à manutenção do *status quo*”¹⁵⁵. E, por isso, para Correia Neto, devem ser entendidas como “leis de impulsão”, pois “que se destinam a servir de instrumento de realização de determinadas metas, de uma *política*”¹⁵⁶. Há de se utilizar o poder indutor do tributo, calibrando suas qualidades estimuladoras ou desencorajadoras de acordo com o plano desenvolvido pelo Estado.

2.3 Os incentivos para setores da economia ou regiões

A implementação de incentivos fiscais na realidade brasileira ocorre principalmente através de leis complementares ou ordinárias, que detalham os critérios para concessão, os setores beneficiados e as regiões abrangidas. Exemplos emblemáticos são a Lei Rouanet, a Lei do Bem, os incentivos à Zona Franca de Manaus, incentivos às montadoras instaladas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os programas de incentivo fiscal dos estados brasileiros para atrair investimentos. Não são poucas as referências ao tema no plano constitucional, e são inúmeras

¹⁵⁴ Conforme explica a ANFAVEA, “Instituído por meio do Decreto 9.557, de 8 de novembro de 2018, o Rota 2030 estabelece normas que, além da redução das emissões de gases do efeito estufa, visam ao aumento da segurança (com a introdução de novas tecnologias) e à elevação da competitividade dos automóveis nacionais. O Rota 2030 é composto por três pilares, ou, nas palavras do diretor técnico da Anfavea, ‘são três programas dentro de um’. Um dos pilares estabelece três requisitos obrigatórios para a venda de veículos no Brasil: necessidade de participação no Programa de etiquetagem do Inmetro; comprovação de um nível mínimo de eficiência energética; e comprovação de nível mínimo de desempenho estrutural e de incorporação de tecnologias assistivas voltadas à segurança. Os outros dois são voluntários, mas, a exemplo do anterior, preveem contrapartidas na forma de incentivos fiscais”. ANFAVEA. **O que é o programa rota 2030?** Disponível em: <<https://anfavea.com.br/site/rota-2030/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

¹⁵⁵ CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 2553.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pos. 2511-2553.

as leis, dos três níveis do governo, que concedem ou modificam incentivos fiscais, mobilizando cifras elevadas¹⁵⁷.

A utilização dos incentivos não necessariamente precisa estar vinculada à diminuição ou à eliminação dos tributos. Existem alternativas para a criação de vantagens tributárias, sem a necessidade de diminuir a carga tributária. A expressão “incentivo” é comumente usada no âmbito do fomento de atividades privadas e não está vinculada à isenção de impostos, somente, mas abrange outras formas de vantagens que podem não resultar em uma redução direta da carga tributária, como os parcelamentos ou prazos mais dilatados, que melhoram o fluxo de caixa do contribuinte, por exemplo¹⁵⁸.

Há, também, formas mais restritas, em que os incentivos fiscais efetivamente reduzem a carga fiscal, seja da alíquota ou base de cálculo, por exemplo, culminando na redução dos valores a serem recolhidos como um todo. Seja no sentido amplo ou estrito, há vantagens para o contribuinte, que induz certo comportamento que o Estado planejou. A atuação proativa do Estado encoraja as ações mais benéficas.

Além disso, os tributos também podem ser classificados quanto ao objetivo, em fiscais ou extrafiscais. Fiscais são os tributos criados com o objetivo de arrecadar recursos para o Estado, de prover ao poder público os recursos necessários para suas atividades. Já os extrafiscais possuem objetivos diversos da arrecadação, visam à redistribuição da renda e da terra, à defesa da economia nacional, à orientação dos investimentos privados para setores produtivos, à promoção do desenvolvimento regional ou setorial.

A extrafiscalidade refere-se à capacidade de recursos arrecadados como tributos serem alocados para desenvolver determinadas atividades definidas pelo Estado ou induzir comportamentos específicos no mercado. Isso implica que, através da política fiscal, o Estado pode promover certas atividades econômicas ou comportamentos sociais, seja por meio de incentivos (como reduções ou isenções fiscais) ou por desincentivos (como impostos mais elevados em determinados setores). Assim, os tributos transcendem sua função primária de arrecadação, atuando como instrumentos de política econômica e social, moldando a alocação de recursos e incentivando comportamentos que se alinhem com objetivos públicos mais amplos¹⁵⁹.

¹⁵⁷ CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo**: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 338.

¹⁵⁸ *Ibid*, pos. 2574-2591.

¹⁵⁹ *Ibid*, pos. 1442.

O RCBT¹⁶⁰ traz o entendimento de que os incentivos fiscais são tributos estabelecidos com a finalidade de arrecadar receitas para o Estado, empregando-as para o cumprimento do setor público, conforme a lei o exige. Por outro lado, os incentivos extrafiscais têm finalidades que vão além da arrecadação, buscando, por exemplo, a redistribuição de renda e propriedade, a proteção da economia local, a direção de investimentos privados para setores produtivos, ou o impulso ao crescimento regional, com objetivos econômicos e sociais.

O RCBT¹⁶¹ ainda dispõe, a partir de uma análise da doutrina e legislação inglesa, norte-americana e brasileira, que os benefícios tributários precisam seguir princípios de finanças públicas e tributação. Esses princípios incluem: (i) eficiência e neutralidade: o sistema tributário não deve distorcer a alocação de recursos e deve promover eficiência; (ii) simplicidade: os benefícios tributários não devem complicar excessivamente o sistema, tornando difícil a conformidade dos contribuintes; (iii) justiça, equidade e progressividade: há equidade horizontal (tratar igualmente indivíduos semelhantes) e vertical (tratar de forma diferente indivíduos em situações desiguais); (iv) flexibilidade e anticiclicidade: o sistema tributário deve adaptar-se a mudanças econômicas e, em momentos de recessão, proporcionar alíquotas de imposto mais baixas e vice-versa.

Ademais, não olvidemos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que exige que qualquer ação que resulte em aumento de despesa ou renúncia de receita seja acompanhada de uma estimativa de impacto orçamentário. Essa estimativa deve ser baseada em metas claras, refletindo a real utilização do incentivo.

Ressalte-se, à título de exemplo, que, no Brasil, ao contrário de Portugal que promulgou o Estatuto dos Benefícios Fiscais¹⁶², não há uma lei específica que trate, num único diploma

¹⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022a, p. 30.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 66-86.

¹⁶² Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 398/98, em cujo anexo traz as disposições sobre a Lei Geral Tributária aplicável em Portugal, tem como um de seus princípios, a “consagração da regra geral da transitoriedade dos benefícios fiscais, sujeitando-os a uma avaliação periódica visando impedir a sua transformação em verdadeiros privilégios fiscais”. A letra “b”, art. 2º da Lei Geral Tributária dispõe que o Estatuto dos Benefícios Fiscais será aplicado às relações jurídico tributárias. Já o preâmbulo à Lei Geral Tributária dispõe que “entendeu o Governo acolher princípios que passam pela atribuição aos benefícios fiscais de um carácter obrigatoriamente excepcional, só devendo ser concedidos em casos de reconhecido interesse público; pela estabilidade, de modo a garantir aos contribuintes uma situação clara e segura; pela moderação, dado que as receitas são postas em causa com a concessão de benefício, quando o País tem de reduzir o peso do défice público e, simultaneamente, realizar investimentos em infraestruturas e serviços públicos”. Neste sentido, o art. 2º da Lei Geral Tributária prevê que os benefícios fiscais são medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem, compreendendo as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas, todos considerados como despesas fiscais, as quais podem ser previstas no Orçamento do Estado. In: PORTUGAL. Diário da República. Estatuto dos benefícios fiscais. **Decreto-Lei n. 215/89**. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1989-34554075>>. Acesso em: 27 out. 2023.

legal, dos princípios e das disposições aplicáveis aos incentivos ou benefícios fiscais, o que, em nosso entendimento, emprestaria mais transparência e vigor à matéria tão importante, que aqui gera tanto debate.

2.3.1 Breve análise sobre a Zona Franca de Manaus

Importa lembrar a grande repercussão havida sobre a tentativa da União Federal de excluir da isenção de PIS e da COFINS sobre as compras e vendas realizadas entre pessoas situadas dentro da Zona Franca de Manaus, defendendo a interpretação de que a norma do art. 4º do Decreto-Lei nº 288/67 só desoneraria daqueles tributos vendas feitas a compradores que estivessem fora da Zona Franca de Manaus. Essa interpretação foi afastada pela sentença de primeira instância, mas mantida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Superior Tribunal de Justiça, afinal, repita-se, porque relevante, não se conformava com a necessidade de observância irrestrita aos fins visados pelos incentivos fiscais.

Eis que os incentivos fiscais estabelecidos no Decreto-Lei 288 de 1967, incluindo aqueles especificados no artigo 4º, foram concebidos com o propósito de neutralizar as disparidades socioeconômicas existentes entre as regiões Sul e Sudeste, que são mais desenvolvidas, e a região Amazônica, que apresenta indicadores de desenvolvimento distintos. Esses incentivos são ferramentas para reduzir as desigualdades regionais e sociais, representando, assim, um dos objetivos fundamentais do Brasil, conforme está articulado no art. 3º, inciso III, da CF/88. Ademais, essa iniciativa está alinhada com o princípio constitucional de redução das desigualdades regionais que orienta a Ordem Econômica insculpida no inciso VII do artigo 170 da Constituição Federal.

Na parte final do feito em questão, o acórdão recorrido não adotou uma interpretação ampliativa ou analógica, nem estendeu a regra de isenção, com base no princípio da isonomia, a entidades ou indivíduos que não estivessem expressamente contemplados pela legislação em vigor. Em vez disso, o acórdão fundamentou-se de maneira correta nas regras de hermenêutica, apoiando-se nos propósitos e objetivos que guiaram a criação da Zona Franca de Manaus, conforme delineado no próprio Decreto-Lei 288/67. Essa abordagem reforça o compromisso com medidas que visam promover um equilíbrio socioeconômico mais justo, no contexto nacional.

Não se perca de vista que esse entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre incentivos fiscais para fomento da região Norte do país conferiu primazia à interpretação teleológica deles em função de condições peculiares das regiões a que se destinam (§ único, art.

176, CTN) frente à meramente literal (inciso II, art. 111, CTN). Observe-se, ainda, que o incentivo fiscal é havido como ferramenta que consagra o princípio fundamental no combate às desigualdades regionais e socioeconômicas em benefício da população em geral. Vejamos, a seguir, outras formas, previstas em lei, que tem o condão de fomentar a atividade econômica, como o são a isenção, a anistia, a redução de base de cálculo e alíquota zero e, também, a remissão.

2.4 Da isenção

Uma isenção, ou uma remissão, será chamada de “incentivo fiscal” se vislumbrar à produção de efeitos extrafiscais, isto é, “se forem concedidas a título de induzir certa conduta ou resultado, e não apenas pela forma como afetam a obrigação tributária”¹⁶³. A conduta ou efeito pode ser a de atração de negócios para determinadas regiões do país, que sofrem, em comparação com outras, desigualdades, cujo nivelamento deve ser uma busca constante do Estado brasileiro.

Pode-se dizer que os tributos exercem um poder indutor na economia, na medida em que uma alíquota majorada pode desestimular uma atividade ou, ao contrário, uma alíquota menor – ou sua isenção - tem o condão de fomentar interesses públicos e/ou privados determinados importantes para o crescimento econômico e a melhoria social. Carraza¹⁶⁴ ensina que a capacidade de impor tributos inclui a habilidade de conceder isenções, o que decorre naturalmente desse poder. Aqueles que têm a autoridade para criar impostos podem, da mesma forma, aumentar a carga tributária (aumentando as taxas ou a base de cálculo da cobrança), reduzi-la (tomando ações opostas), eliminá-la através da não imposição direta ou de conceder isenções tributárias.

Com mesmo entendimento, Borges¹⁶⁵ assinala que, no poder de tributar, se contém o poder de eximir, como “verso e reverso de uma medalha”, sendo o poder de isentar o próprio poder de tributar visto ao reverso. Aquele que pode instituir o tributo para determinado fim, pode isentá-lo para persecução de um bem maior, com a atração de indústrias, geração de empregos ou mitigação de efeitos socioeconômicos não desejáveis (desemprego ou desigualdades, por exemplo).

¹⁶³ CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 306.

¹⁶⁴ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 784.

¹⁶⁵ BORGES, José Souto Maior. **Isenções Tributárias**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 21.

Este incentivo fiscal vem a ser ferramenta utilizada para dar ânimo ou fôlego a atividades econômicas identificadas pelo legislador ou pelo administrador público, com o objetivo de desenvolvê-las e, nos casos em que há desigualdades regionais, nivelar regiões. E que também pode ser utilizado em situações e conjunturas socioeconômicas que, de outra forma – sem o incentivo –, não seria possível nem considerada atrativa para comerciantes, industriais ou prestadores de serviço.

A isenção tributária, neste sentido, pode ser entendida como uma intervenção do Estado para incentivar comportamentos expansionistas em setores da economia, vislumbrando a melhoria de vida para a população. Sobre esta questão, ensina-nos Borges¹⁶⁶ que a isenção é ferramenta usada para influenciar aspectos econômicos e sociais, com o objetivo de promover intervenções na economia. No entanto, quando a isenção é empregada com um caráter extrafiscal, ela deixa de desempenhar seu papel tradicional de garantir a justiça tributária e passa a ser uma ferramenta de política social e econômica, cuja aceitação pode ser válida desde que aplicada em prol do bem-estar geral da sociedade como um todo. A isenção, nesse sentido, alinha-se com outro critério de justiça, que é a promoção do interesse público e a equidade social. Ademais, Borges¹⁶⁷ salienta que a estrutura legal que rege a tributação inclui as regras para isenções fiscais. A legislação, ao identificar eventos tributáveis e definir seu âmbito de aplicação, também estabelece quais situações ou indivíduos são isentos, ou seja, especifica contextos ou entidades que, em circunstâncias normais, estariam sujeitos a impostos, mas que são excluídos por critérios definidos em lei.

Aqui, vale mencionarmos que, embora as isenções possam ser alteradas ou revogadas a qualquer momento por meio de lei, nem todas estão sujeitas a essa revogação. O CTN, no artigo 178, protege aquelas concedidas por um prazo definido e sob certas condições. Estas, devido à sua natureza onerosa para o contribuinte, são irrevogáveis. Por outro lado, a Súmula 544 do STF dispõe que as isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser suprimidas livremente. Neste sentido, para Allegretti¹⁶⁸, “tal proteção é assegurada pela Súmula 544 do STF e pelo art. 178 do CTN, alcançando não apenas a isenção no seu sentido estrito, mas todas as espécies de benefícios tributários, bastando que se caracterize um benefício oneroso a prazo certo.”

¹⁶⁶ BORGES, José Souto Maior. **Isenções Tributárias**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 21.

¹⁶⁷ *Ibid.* p. 171.

¹⁶⁸ ALLEGRETTI, Ivan. As limitações constitucionais para a redução da renúncia fiscal no contexto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Aplicação dos princípios da legalidade e da anterioridade na supressão de benefícios tributários. Estudos de Direito Financeiro e Tributário. In: HABER, Michel; ATHIAS, Daniel (orgs.). **Estudos de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 280.

A necessidade de uma interpretação restritiva, nos casos de isenção, é crucial para manter a integridade e a equidade do sistema tributário, evitando concessões indevidas que possam comprometer a arrecadação de receitas públicas necessárias para o financiamento das políticas públicas. Enquanto isso, a possibilidade de uma interpretação ampla em certos casos visa proporcionar uma análise holística das normas, facilitando a identificação e a aplicação correta dos princípios e valores subjacentes ao ordenamento jurídico-tributário, assegurando a efetividade e a justiça na imposição e na cobrança de tributos.

2.4.1 Natureza jurídica e classificação das isenções

As isenções fiscais representam uma autodelimitação consciente do poder de tributação do Estado. Predominam duas teorias principais para sua interpretação e aplicação. A primeira dispensa o tributo devido; ou seja, mesmo na presença de uma isenção, o fato gerador do tributo ocorre, originando a obrigação tributária. Contudo, a lei estabelece uma dispensa para o pagamento desse tributo. Aqui, a isenção é vista como uma exceção à regra, onde o contribuinte é legalmente liberado do pagamento, embora a obrigação tributária tenha sido formalmente constituída. A segunda teoria é a da derrogação da lei de incidência fiscal, pela qual a isenção implica na suspensão ou na exclusão da eficácia da norma que impõe o tributo. Assim é que, com a concessão da isenção, o fato gerador abstrato definido pela lei tributária deixa de existir, prevenindo o nascimento de qualquer obrigação tributária relacionada a esse fato¹⁶⁹.

Essas teorias refletem diferentes entendimentos sobre a natureza e os efeitos das isenções fiscais. Enquanto a primeira mantém a estrutura legal do tributo e foca na dispensa de pagamento, a segunda altera a própria lei de incidência fiscal, removendo a possibilidade de cobrança do tributo desde sua origem.

O conceito de isenções tributárias pode ser dividido em quatro categorias principais. Primeiramente, as isenções podem ser classificadas como gratuitas ou onerosas. As isenções gratuitas são aquelas concedidas sem a exigência de uma contrapartida por parte do contribuinte. Isso significa que, nesses casos, o contribuinte não precisa realizar ações específicas ou cumprir condições particulares para se beneficiar da isenção. Por outro lado, as isenções onerosas requerem que o contribuinte cumpra determinadas obrigações ou faça investimentos específicos. Essas obrigações podem variar e incluem, mas não se limitam a, investimentos financeiros ou execução de projetos específicos.

¹⁶⁹ TORRES, Ricardo L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 308-309.

As isenções também podem ser categorizadas como subjetivas ou objetivas.

As isenções de natureza subjetiva são baseadas nas características ou condição específica do contribuinte. Elas se destinam a pessoas ou entidades determinadas, identificadas ou definidas conforme critérios previstos na legislação. Esse tipo de isenção é comum em tributos pessoais e diretos, nos quais a capacidade de pagamento do contribuinte ou outras características pessoais são levadas em conta para a concessão da isenção. Aqui, a identidade do contribuinte é um aspecto crucial do fundamento legal para a tributação.

Portanto, se o contribuinte enquadrado nesses critérios subjetivos está abrangido pela regra tributária, o imposto não é aplicado. A isenção subjetiva constitui um caso de não incidência da obrigação tributária. A legislação estabelece a isenção subjetiva focando na pessoa do contribuinte, fundamentada em considerações valorativas de natureza pessoal¹⁷⁰.

Por outro lado, as isenções objetivas estão relacionadas à natureza do item ou atividade sujeita à tributação, ao invés das características do contribuinte. Tais isenções aplicam-se a certos tipos de bens, serviços, ou transações, independentemente de quem é o contribuinte. Elas são comumente encontradas em impostos reais ou indiretos, onde o foco está no objeto da tributação (como bens ou mercadorias) e não na pessoa que realiza a transação tributável¹⁷¹.

As isenções que se baseiam em critérios objetivos ou reais, frequentemente referidas como isenções do dever tributário objetivo, são estabelecidas tendo em vista o ato, evento ou transação em si, independentemente da identidade do contribuinte. Elas estão relacionadas com o aspecto objetivo da base de incidência tributária, ou seja, com o fato gerador ou a hipótese de incidência da tributação¹⁷².

É importante salientar que a isenção tributária pode ser limitada a partes específicas do território nacional. Esta interpretação deve ser feita em conjunto com o artigo 151, I, da CF/88, que estabelece como norma a uniformidade no tratamento dos impostos federais em todo o país. Contudo, essa norma admite exceções para ajustar desigualdades regionais¹⁷³.

2.4.2 Isenção e revogação: evolução do conceito da anterioridade

¹⁷⁰ BORGES, José Souto Maior. **Teoria Geral da Isenção Tributária**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 263-265.

¹⁷¹ TORRES, Ricardo L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 309.

¹⁷² BORGES, *op. cit.*, p. 258.

¹⁷³ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**, 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, 992, p. 753.

Faria e Faria apresentam a evolução do conceito do princípio da anterioridade e das isenções, com base na doutrina na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Durante muito tempo, a corte não aceitou o entendimento de que a revogação de isenções pudesse levar à aplicação do princípio da anterioridade; e que isso poderia ser interpretado como um aumento indireto de tributos. No passado, o cidadão comum estava sujeito às regras jurídicas, enquanto o Estado operava com poucas restrições. Naquele cenário, as questões fiscais eram havidas sob uma forte influência dos entendimentos do Estado, e, em certos casos, sem a estrita observância de certos princípios, como o da anterioridade e da previsibilidade¹⁷⁴.

É essencial impor limites ao Estado para garantir a estabilidade jurídica. Além disso, é vital que os contribuintes tenham a chance de se adaptar a possíveis aumentos na carga tributária. Eles devem ter um período adequado para ajustar, planejar e organizar suas finanças, seja no âmbito empresarial ou pessoal. A CF/88 estabelece, por intermédio do princípio da anterioridade, que os tributos não podem ser cobrados no mesmo ano em que uma lei que os crie ou aumente seja publicada, estipulando, portanto, que se um tributo for criado ou elevado em um ano, ele só pode ser cobrado no ano seguinte, garantindo assim a previsibilidade para os contribuintes¹⁷⁵.

A Emenda Constitucional nº 42 de 2003 adicionou a alínea “c” ao art. 150 III, estipulando que não se pode cobrar tributos até noventa dias após a publicação da lei que os criou ou modificou. Isso ficou conhecido como anterioridade nonagesimal. No entanto, essa regra não se aplica a certos impostos que têm um papel interventivo na economia, como aqueles relacionados ao comércio internacional, ao setor financeiro e à produção interna, bem como em situações de guerra ou desastres públicos.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Entretanto, tais arbitrariedades, como solem ocorrer na História, não passaram despercebidas; e, na verdade, foram contestadas até os extremos. Nos Estados Unidos, em 1773, a *Boston Tea Party* refletiu a insatisfação popular contra os impostos ingleses sobre as importações nas colônias. No Brasil, um dos gatilhos da Inconfidência Mineira, em 1789, foi a prática opressiva de garantir que 1/5 (um quinto) do ouro extraído fosse remetido a Portugal, conhecido como a derrama. Ver: FARIA, Luiz Alberto G. de; FARIA, Isabela Medeiros de. O princípio da anterioridade e a revogação de isenções: a evolução da jurisprudência do STF em prol da segurança jurídica. In: FARIA, Luiz Alberto G. de; FARIA, Isabela Medeiros de. O princípio da anterioridade e a revogação de isenções: a evolução da jurisprudência do STF em prol da segurança jurídica. In.: SCAFF, Fernando F. *et al.* **Supremos acertos**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, p. 458.

¹⁷⁵ Esse conceito difere do princípio da anualidade, que exige que um tributo esteja na lei de orçamento para ser cobrado e que, inclusive por isso, não está presente na ordem tributário-constitucional brasileira. In: FARIA, Luiz Alberto G. de; FARIA, Isabela Medeiros de. O princípio da anterioridade e a revogação de isenções: a evolução da jurisprudência do STF em prol da segurança jurídica. In.: SCAFF, Fernando F. *et al.* **Supremos acertos**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, p. 459.

¹⁷⁶ “A isenção caracteriza-se, portanto, como uma hipótese de não incidência legalmente qualificada ou, em outras palavras, como uma exoneração tributária estabelecida em uma lei que, sendo específica, impede a produção de efeitos da norma que determina a tributação sobre um ou sobre alguns dos elementos da regra-matriz de incidência. A isenção é, portanto, uma exclusão do crédito tributário (art. 175, I, do CTN), visto que faz com que a obrigação tributária nem chegue a existir. ... A obrigação tributária não se instaura é algo reconhecido expressamente por Sergio De La Garza: “Enquanto a remissão ou perdão libera o devedor logo que nasceu a obrigação tributária e,

A ideia de que a isenção era simplesmente um alívio do imposto levava ao argumento de que as leis que a alteravam ou a revogavam não precisavam respeitar o princípio da anterioridade, visão essa que era compartilhada pelo Supremo Tribunal Federal, no passado. No entanto, essa perspectiva mudou. Quando uma lei que concede isenções é revogada, ela amplia as situações em que a lei de tributação se aplica, resultando na criação ou aumento, mesmo que de forma indireta, da carga tributária para alguns contribuintes. Isso acontece porque a isenção, ao excluir certas situações da tributação, evita a geração de uma obrigação tributária. Assim, quando essa lei é alterada ou revogada, há um acréscimo no tributo. Dessa forma, a revogação de isenções requer a observância não apenas do princípio da legalidade, mas também dos princípios da anterioridade geral e nonagesimal¹⁷⁷. Isso garante que os contribuintes não sejam surpreendidos, assegurando uma previsibilidade fiscal e estabilidade jurídica.

Scaff¹⁷⁸ explica que mudança na interpretação jurídica se deu durante a análise do Recurso Extraordinário nº 564.225/RS. Em uma decisão monocrática de 4 de setembro de 2013, o relator, Ministro Marco Aurélio, afirmou que “os atos infralegais implicaram aumento indireto do imposto, porquanto revelaram redução de benefício fiscal vigente, devendo ser observado, também nesses casos, o princípio da anterioridade”.¹⁷⁹ Em 2 de setembro de 2014, com três votos favoráveis à tese e dois contra, na Primeira Turma, a jurisprudência da Suprema Corte sacramentou, pela primeira vez, que a revogação de isenção, por caracterizar aumento de tributo, deveria observar a anterioridade, prestigiando a não surpresa do sujeito passivo da tributação.

O Ministro Roberto Barroso, que acompanhou o Ministro Relator, entendeu que era imperativo compreender que qualquer modificação nos critérios quantitativos que compõem a regra-matriz de incidência tributária deveria ser interpretada como uma majoração do tributo. Sob essa ótica, tanto um aumento na alíquota quanto uma diminuição de benefícios fiscais relacionados à base econômica indicam uma consequência comum: o agravamento do encargo financeiro imposto ao contribuinte. Aliás, lembrou que a salvaguarda dos interesses do

portanto, esta é ou foi exigível, a isenção impede o nascimento; é dizer que a obrigação não chega a nascer porque a norma o impede.” In: FARIA, Luiz Alberto G. de; FARIA, Isabela Medeiros de. O princípio da anterioridade e a revogação de isenções: a evolução da jurisprudência do STF em prol da segurança jurídica. In.: SCAFF, Fernando F. *et al.* **Supremos acertos**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, p. 459-460.

¹⁷⁷ FARIA, Luiz Alberto G. de; FARIA, Isabela Medeiros de. O princípio da anterioridade e a revogação de isenções: a evolução da jurisprudência do STF em prol da segurança jurídica. In.: SCAFF, Fernando F. *et al.* **Supremos acertos**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, p. 461.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 463.

¹⁷⁹ BRASIL. Superior Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso Extraordinário nº 564.225/RS. Decisão Monocrática do Ministro Marco Aurélio. 4 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7259969>>. Acesso em: 10 out. 2023.

contribuinte é um princípio que remonta às raízes do constitucionalismo. Este conceito foi historicamente solidificado em 1215, na aclamada Carta Magna assinada pelo Rei João Sem-Terra, estabelecendo que era o povo que determinava a extensão de seu próprio esforço contributivo. Com o passar do tempo, as garantias contra o exercício arbitrário do poder de tributar se desenvolveram, conferindo nos dias atuais ao cidadão, não apenas a capacidade de participar ativamente das decisões tributárias, mas também o direito de se preparar adequadamente para eventuais alterações no regime fiscal. Dessa forma, o Ministro votou pela negativa de provimento ao recurso.

A revogação de isenções, bem como de outros benefícios fiscais, definitivamente, precisa respeitar o princípio da anterioridade, seja essa anual ou nonagesimal. Pois, ao revogar uma isenção, que pode ser feita a qualquer momento, o contribuinte precisa ser informado e ter a oportunidade de se preparar, evitando, assim, surpresas inesperadas no âmbito tributário.

2.5 Da anistia

A CF/88, no § 6º do art. 150, dispõe que qualquer anistia relativa a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedida mediante lei específica. A anistia é uma forma de exclusão do crédito tributário, conforme dispõe o Art. 175, inciso II, do Código Tributário Nacional. Entretanto, a anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, de acordo com o *caput* do art. 180. É de se notar que uma infração é uma violação ou quebra de uma regra, lei, regulamento, norma ou código de conduta, que, no ordenamento jurídico tributário, traz consigo consequências pecuniárias punitivas, como a aplicação de multas ao contribuinte que a cometeu.

De acordo com o entendimento de Schoueri¹⁸⁰, a anistia não é exclusão, propriamente dita, mas uma extinção do *quantum debeatur*, na medida em que opera a extinção da sanção pecuniária a que o contribuinte deu causa. Ademais, a anistia abrange, exclusivamente, as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, pois, de outra forma não seria possível: não se poderia perdoar alguém por algo que não fez.

De acordo com Correia Neto¹⁸¹, a anistia pode ser vista como uma ferramenta que desonera e promove o estímulo à atuação do contribuinte, não alterando a estrutura da regra matriz de incidência tributária (RMIT). Ainda que a anistia não se direcione diretamente à

¹⁸⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 762-763.

¹⁸¹ CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016, pos. 2620-2632.

questão dos tributos em si, mas sim às violações tributárias e às respectivas penalidades financeiras que surgem dessas infrações, é válido compreendê-la como um mecanismo de incentivo. Isso ocorre porque a anistia lida com compromissos que, embora corram em paralelo com os tributários, frequentemente se mesclam a eles no momento da efetivação da cobrança, sob a classificação um tanto nebulosa de crédito tributário.

Caliendo¹⁸² acrescenta que, após lançado o tributo e autuada a infração, não se pode aplicar a anistia. Já Amaro¹⁸³ entende que o “fato de, eventualmente, o Fisco já ter notificado o infrator para recolher penalidade pecuniária aplicável à infração também não impede o reconhecimento da anistia (embora, nessa hipótese, segundo a visão do CTN, o “crédito tributário” já estivesse “constituído”)”. Consideramos que o entendimento de Amaro deve prevalecer. A anistia não muda o fato de que a ação foi contrária à lei; a conduta ainda é considerada ilegal. No entanto, o que a anistia faz é modificar o resultado legal desse ato ilícito, ao oferecer perdão e, assim, eliminar a penalidade previamente estabelecida pela legislação.

A anistia pode ser concedida em caráter geral ou limitadamente. Nessa última hipótese, há regras impostas pelo legislador, pois deve: ser certa e individualizada, relativa à infração à norma que rege determinado tributo; ser limitada até determinado montante, mesmo que conjugada ou não com penalidades de outra natureza; ser circunscrita à determinada região do território, de acordo com situações definidas; ser condicionada ao pagamento de tributo principal em prazo fixado pela lei por autoridade competente.

Paulsen¹⁸⁴ ensina que a anistia ocorre quando há uma exclusão, por parte do legislador, do crédito tributário proveniente de violações à legislação fiscal, resultando na isenção do pagamento de multas. Este processo é distinto da remissão, que representa a eliminação completa do crédito, afetando o valor total do imposto devido. A concessão da anistia, bem como outras formas de alívio fiscal, pode ser realizada somente através de uma lei específica, seja ela federal, estadual ou municipal, destinada exclusivamente a regular ou a lidar com o tributo em questão. Tal é necessário para prevenir a inclusão de anistias em legislações não relacionadas, o que pode ocorrer por meio de emendas parlamentares, as quais podem ser aprovadas sem o devido debate no Congresso, por estarem agregadas a textos sobre diferentes matérias.

A exigência de uma lei específica para conceder anistia visa assegurar uma análise e discussão apropriada, evitando que tal medida seja concedida de maneira imprudente ou sem a

¹⁸² CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 325.

¹⁸³ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**, 19ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 189-190.

¹⁸⁴ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 314.

devida consideração às implicações e justificativas pertinentes. Isso fortalece a integridade e a transparência do processo legislativo, garantindo que cada questão receba a atenção e o escrutínio necessários antes de qualquer alteração na legislação tributária.

Há de se levar em conta que a reiterada concessão de anistias, mesmo que limitadas às condições legais e acima mencionadas, como o pagamento do valor principal do tributo, por exemplo, pode gerar consequências danosas à cultura tributária nacional. Apesar de ter o condão de fomentar uma arrecadação momentânea para satisfazer a necessidades de recursos, a qualidade educadora da punição à infração pode esvaír. É comum que contribuintes, ao constatarem que a anistia, eventualmente, seja instituída dentro de um período de tempo, geralmente no médio prazo, não recolham o tributo com defesas procrastinatórias, aguardando que seja instituído um programa de regularização ou recuperação fiscal, o que criaria uma cultura de impunidade, que deve ser evitada.

Observe-se, também, como dispõe o art. 180 do CTN, que a anistia não pode ser aplicada a (i) aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele; (ii) salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.

Caliendo¹⁸⁵ insurge-se sobre a não-aplicação da anistia no caso de conluio mencionado acima, pois entende que a lei poderia anistiar condutas típicas como crimes ou contravenções, já que uma legislação mais favorável poderia surgir com o propósito de eliminar penalidades para certos comportamentos que deixaram de ser tipificados como crimes ou contravenções. Isto é, se uma ação anteriormente era considerada ilícita, a nova lei, sendo mais benevolente, poderia reclassificar a conduta típica, isentando-a de punição. As leis mais benéficas servem, muitas vezes, para adaptar o sistema legal a novas percepções e valores sociais. Dessa forma, condutas que antes eram percebidas como prejudiciais ou indevidas podem ser reavaliadas à luz de novos entendimentos e normas sociais, culturais ou jurídicas.

2.6 Da redução de base de cálculo

O legislador pode criar um incentivo fiscal para determinada atividade econômica por intermédio da diminuição da base de cálculo do tributo ou da própria alíquota, inclusive

¹⁸⁵ CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 325.

reduzindo-a a zero. Tal pode parecer um caso puramente matemático e, de certa forma, o é – porém, há de se analisar as causas, consequências e efeitos de tais reduções.

Torres¹⁸⁶ defende que o entendimento da alíquota zero como isenção é equivocado, pois na alíquota zero a norma de incidência permanece íntegra e há apenas suspensão de um de seus elementos quantitativos. Machado e Machado¹⁸⁷ relatam que a alíquota zero pode ser utilizada como um mecanismo cujo efeito, *de facto*, alcança ao da isenção fiscal. Eis que tal funciona da seguinte forma: somente por intermédio de leis podem ser concedidas isenções; entretanto, a CF/88 permite que o Poder Executivo, em determinados casos, autorize o ajuste das alíquotas de certos tributos, inclusive reduzindo-as a zero; ao empregar a alíquota zero, as autoridades tributárias conseguem obter o mesmo efeito, *de facto*, de uma isenção, sem a necessidade de tramitar uma lei específica para cada caso.

Há casos, como por exemplo, do IPI incidente na importação, em que a autoridade tributária pode aumentar ou diminuir a alíquota do referido imposto para determinado produto, de acordo com condições pré-definidas em lei para fomentar ou não sua circulação dentro do território nacional.

A redução da base de cálculo pode ser interpretada como uma forma de isenção parcial. Esta ideia se baseia no entendimento do artigo 155, § 2º, II, da Constituição Federal. Ressalte-se que a base de cálculo é o valor sobre o qual se aplica a alíquota para determinar o montante do tributo a ser pago. Portanto, ao reduzir esta base, há uma diminuição proporcional do imposto devido. Esta redução na base de cálculo tem um efeito semelhante ao de uma isenção, mas de maneira parcial. Enquanto uma isenção total desobriga o contribuinte de pagar o tributo sobre determinada receita, a redução da base de cálculo apenas diminui o valor sobre o qual o tributo é calculado. Isso significa que ainda há um tributo a ser pago, mas em um montante menor.

Neste sentido, no acórdão do RE nº 635.688/RS, em sede de repercussão geral, conforme voto do Ministro Relator Gilmar Mendes, faz-se constar que as situações de redução da base de cálculo equivalem a uma isenção parcial, a qual enseja a anulação parcial dos créditos tributários, conforme interpretação do artigo 155, § 2º, II, da Constituição Federal¹⁸⁸.

¹⁸⁶ TORRES, Ricardo L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 280.

¹⁸⁷ MACHADO, Hugo de B.; MACHADO, Schubert F. **Dicionário de Direito Tributário**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 145.

¹⁸⁸ Recurso Extraordinário. 2. Direito Tributário. ICMS. 3. Não cumulatividade. Interpretação do disposto art. 155, § 2º, II, da Constituição Federal. Redução de base de cálculo. Isenção parcial. Anulação proporcional dos créditos relativos às operações anteriores, salvo determinação legal em contrário na legislação estadual. 4. Previsão em convênio (CONFAZ). Natureza autorizativa. Ausência de determinação legal estadual para manutenção integral dos créditos. Anulação proporcional do crédito relativo às operações anteriores. 5. Repercussão geral. 6. Recurso extraordinário não provido. In: BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 635688/RS**. Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 16/10/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/02/2015.

2.7 Da remissão

Conforme art. 156, inciso IV, do Código Tributário Nacional, a remissão é o instituto que extingue o crédito tributário. O Art. 172 do mesmo código dispõe que a lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, nos casos em que: a saúde econômica do contribuinte esteja comprometida; erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato; a diminuta importância do crédito tributário; comporte a aplicação da equidade em relação às características pessoais ou materiais do caso; e as condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante justifiquem a remissão.

Machado¹⁸⁹ explica que a remissão é uma espécie de perdão, pois, apesar do tributo ser devido, a autoridade tributária, após analisar a situação do contribuinte, nos casos acima mencionados, pode extinguir o crédito tributário, fundamentando sua decisão para tanto.

Com a remissão do crédito, há a extinção da execução fiscal correlata, e se opera a extinção do crédito fiscal de forma unilateral pela autoridade tributária, conforme as disposições previstas em lei, acima mencionadas, estando devidamente fundamentado o ato administrativo¹⁹⁰. Note-se que a remissão há de ser específica, não se admitindo interpretações extensivas. Por exemplo, se a remissão é do valor principal, somente esse será remido; se dirigido às multas, somente essas serão remidas. A remissão requer clareza e precisão em seu texto para evitar interpretações errôneas e assegurar a correta aplicação da norma¹⁹¹. Por isso, todos os elementos envolvidos, como o valor principal, multas, juros e correção monetária, devem ser explicitados, indicando claramente se estão ou não inclusos no benefício concedido

O perdão aos mais necessitados e desprovidos pode ser considerado justo pela ausência de capacidade contributiva. Mas, a pobreza, por si só, não é razão suficiente para conceder o perdão das dívidas tributárias, devendo haver algo extraordinário que agrave a situação do contribuinte de menor renda, tal como uma catástrofe social, econômica ou ambiental.

A remissão não é o mecanismo adequado para políticas extrafiscais de redistribuição de renda. A remissão é uma forma de correção em face de uma causa extraordinária que vulnere gravemente o contribuinte. Para Caliendo¹⁹², o perdão por pequeno valor deve ser superior ao

Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7778126>> Acesso em 10 nov. 2023.

¹⁸⁹ MACHADO, Hugo de B. **Manual de Direito Tributário**. Grupo GEN, 2023. E-book, p. 234. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774883/>>. Acesso em: 22 set. 2023.

¹⁹⁰ CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 317.

¹⁹¹ Verdade é que o art. 111 do CTN exige sempre uma interpretação restritiva e literal da legislação tributária.

¹⁹² CALIENDO, *op. cit.*, p. 317.

cadastramento do débito em órgão de proteção ao crédito, atentando-se ao valor total dos débitos somados que pode fugir ao conceito de pequeno valor.

Schoueri¹⁹³ sustenta que a remissão é prática recorrente na História quando o contribuinte foi alcançado por uma calamidade ou dificuldade extraordinária pela qual não possa ser culpado por sua falta de capacidade contributiva. Eis que um texto da antiga civilização egípcia dispunha que, se um agricultor em situação de pobreza ou que por um motivo de calamidade encontrasse dificuldades em cumprir suas obrigações tributárias, o escriba, ou oficial responsável, deveria reduzir em dois terços a referida carga. Essa abordagem destinada a aliviar o peso tributário sobre os cidadãos em tempos de adversidade era uma política recorrente no Egito Antigo. Tal ato era conhecido como "*philantropa*", termo do qual se origina a palavra moderna "filantropia", que se refere a atos de generosidade e consideração pelo bem-estar dos outros. Os registros históricos dos faraós revelam várias instâncias em que ocorriam tal fenômeno.

O fato de existir uma possibilidade de a legislação permitir a remissão evidencia que, embora haja uma estruturação rigorosa do lançamento, a lei deixa margem para que a autoridade fiscal autorize a remissão, em casos extraordinários, para os contribuintes pobres. Nesse contexto, é crucial destacar a importância de a legislação ser dinâmica e adaptável, de modo que consiga abarcar as particularidades e nuances dos diferentes casos e situações que emergem na prática. A abertura para a consideração das circunstâncias concretas, na aplicação da lei, é essencial para assegurar a justiça e a equidade nos processos tributários.

A inclusão do dispositivo em discussão na lei vislumbra a promoção de um ambiente de aplicação da legislação tributária mais equilibrado e justo, onde as autoridades fiscais têm a possibilidade de avaliar e ponderar os aspectos relevantes de cada caso, tendo em vista as suas especificidades e contextos. Dessa forma, a permissão legal para a remissão reflete a busca por um sistema tributário mais humano e alinhado com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, possibilitando a adequação das normas à realidade e à evolução da sociedade.

Há de se observar, porém, que a CF/88, no seu art. 195, § 11, veda a remissão e a anistia das contribuições sociais da folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, e do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo

¹⁹³ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 718.

contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social.

2.8 Da subvenção de investimento e subvenção de custeio

Conforme ensina Torres¹⁹⁴, as subvenções de custeio são diferentes das subvenções de investimento. As subvenções de custeio visam compensar, total ou parcialmente, os custos operacionais de uma atividade de interesse público exercida por uma empresa privada. Elas são concedidas para tornar a atividade viável economicamente, pois, sem a subvenção, a empresa não poderia exercê-la ou o faria a um preço inacessível para a população. Isso ocorre porque os custos da atividade podem ser altos demais para que as empresas os suportem sozinhas. As subvenções para custeio ou operação são transferências de recursos públicos para auxiliar pessoas jurídicas de direito privado no custeio de suas atividades ou na consecução de seus objetivos sociais. Por essa razão, a tributação dessas subvenções não configura ofensa ao princípio da capacidade contributiva, previsto na Constituição Federal.

As subvenções de custeio são concedidas para cobrir os custos operacionais de uma atividade de interesse público e podem ser utilizadas para corrigir distorções de preços ou para tornar os produtos mais competitivos. As subvenções de investimento são concedidas para financiar a aquisição de bens de capital ou a expansão de uma atividade. Elas podem ser utilizadas para atrair investimentos para determinadas regiões ou setores.

A classificação em “subvenção para investimento” e “subvenção para custeio” leva em consideração o “emprego” do valor subvencionado. Se a subvenção for utilizada para fazer frente aos custos e despesas operacionais, é classificada como subvenção corrente, ou subvenção para custeio. Por outro lado, se utilizada para implementação ou expansão de empreendimentos econômicos, é considerada subvenção para investimento.

A distinção entre subvenção para custeio e subvenção para investimento é, portanto, baseada na finalidade a que se destina o montante concedido. Se os fundos são destinados a cobrir custos e despesas do dia a dia, tal condição é categorizada como subvenção para custeio. Contudo, se o foco é impulsionar a criação ou crescimento de projetos econômicos, então estamos falando de subvenções para investimento.

¹⁹⁴ TORRES, Heleno Taveira. Parecer Jurídico sobre acerca das questões jurídicas deduzidas no tema repetitivo nº 1.182, E. STJ, 7 de fevereiro de 2019. **Consultor Jurídico**, 2023, p. 70 - 78. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pa/parecer-fiesp-apropriacao-indebita-icms.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

Há, quanto às Leis nº 9.440/97 e 9.826/99, uma discussão doutrinária sobre o tipo de subvenção para os quais se encaixam: se na subvenção de custeio, deve-se recolher tributos sobre os montantes de crédito presumido aferidos pelo contribuinte; e, se estiverem circunscritos na subvenção de investimento, não.

O Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018, que regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – RIR/2018, dispõe no art. 441 que as subvenções para custeio, recebidas de pessoas jurídicas de direito público serão computadas para fins de determinação do lucro operacional. Dessa forma, sobre as subvenções de custeio incidirão o IR, a CSLL, o PIS e COFINS.

Cabe ressaltar que, em uma decisão relevante, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Tema Repetitivo nº 1182, estabeleceu critérios distintos para a tributação de benefícios fiscais em relação ao IRPJ e à CSLL. Eis que se entendeu que os benefícios negativos, ao contrário dos créditos presumidos, só podem ser excluídos da base de cálculo daqueles tributos na hipótese de atenderem aos requisitos especificados no artigo 10 da Lei Complementar nº 160/2017 e no artigo 30 da Lei nº 12.973/2014. Por outro lado, o STJ também definiu que, para os benefícios fiscais de ICMS, não importa a classificação como subvenção de investimento ou de custeio. O essencial é a demonstração de que os valores advindos dos benefícios fiscais foram efetivamente utilizados para garantir a viabilidade econômica do empreendimento. Esta decisão destaca a importância da finalidade das subvenções em relação aos incentivos fiscais¹⁹⁵.

Após a decisão pelo STJ do Tema Repetitivo 1182, acima mencionada, foi publicada, em 31/08/2023, a Medida Provisória nº 1.185, que altera o regime de tributação federal das subvenções, incluindo também as subvenções para investimento na base de cálculo do IRPJ,

¹⁹⁵ Ementa (Tema Repetitivo nº 1182, DJ 26/04/2023, Primeira Seção, STJ): 1. Impossível excluir os benefícios fiscais relacionados ao ICMS, - tais como redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, diferimento, entre outros - da base de cálculo do IRPJ e da CSLL, salvo quando atendidos os requisitos previstos em lei (art. 10, da Lei Complementar n. 160/2017 e art. 30, da Lei n. 12.973/2014), não se lhes aplicando o entendimento firmado no ERESP 1.517.492/PR que excluiu o crédito presumido de ICMS das bases de cálculo do IRPJ e da CSLL. 2. Para a exclusão dos benefícios fiscais relacionados ao ICMS, - tais como redução de base de cálculo, redução de alíquota, isenção, diferimento, entre outros - da base de cálculo do IRPJ e da CSLL não deve ser exigida a demonstração de concessão como estímulo à implantação ou expansão de empreendimentos econômicos. 3. Considerando que a Lei Complementar 160/2017 incluiu os §§ 4º e 5º ao art. 30 da Lei 12.973/2014 sem, entretanto, revogar o disposto no seu § 2º, a dispensa de comprovação prévia, pela empresa, de que a subvenção fiscal foi concedida como medida de estímulo à implantação ou expansão do empreendimento econômico não obsta a Receita Federal de proceder ao lançamento do IRPJ e da CSSL se, em procedimento fiscalizatório, for verificado que os valores oriundos do benefício fiscal foram utilizados para finalidade estranha à garantia da viabilidade do empreendimento econômico. In: BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Benefícios do ICMS só podem ser excluídos do IRPJ e da CSLL se contribuinte cumprir requisitos legais, define Primeira Seção. **Notícias.** 26 de abr. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1182&cod_tema_final=1182>. Acesso em: 02 dez. 2023.

CSLL, PIS e COFINS. Essa medida inclui a revogação do art. 30 da Lei 12.973/14, que afeta, especialmente, os benefícios fiscais de ICMS concedidos pelos Estados e Distrito Federal.

Seguindo, o art. 523, por sua vez, reza que as subvenções para investimento - inclusive por meio de isenção ou de redução de impostos, concedidas como estímulo à implantação ou à expansão de empreendimentos econômicos e as doações feitas pelo poder público - não serão computadas para fins de determinação do lucro real, não incidindo sobre elas os tributos mencionados acima, desde que sejam registradas na reserva de lucros.

Para Martins¹⁹⁶, o conceito de subvenção refere-se ao apoio ou auxílio financeiro concedido pelo Poder Público aos contribuintes públicos ou privados. Esse conceito é corroborado pela Lei nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para a criação e o controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, onde a palavra "subvenções" é utilizada, sublinhando a sua raiz no direito administrativo. Contudo, é inquestionável que, além de seu surgimento no campo do direito administrativo, a subvenção, em todas as suas formas, é caracterizada como uma *doação* dentro do sistema jurídico, independente de considerações que extrapolem o âmbito jurídico.

De acordo com o Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1)¹⁹⁷ sobre subvenção e assistências governamentais, a subvenção governamental é também designada por: subsídio, incentivo fiscal, doação, prêmio, ou outras formas de contribuição de natureza pecuniária.

Como um conceito do campo do direito financeiro, as subvenções se referem a apoios financeiros ou auxílios em dinheiro fornecidos pelo Estado, de acordo com a legislação correspondente, em benefício de instituições que oferecem serviços ou empreendem projetos de interesse público. A legislação tributária classifica como subvenções as transferências de renda e capital que uma pessoa jurídica recebe do Poder Público, sendo assim referidas nos registros orçamentários e contábeis públicos.

O conceito das subvenções, seja de investimento ou de custeio, será importante mais à frente quando tratarmos da solução para mitigação dos efeitos da robotização em relação ao emprego.

2.9 Do crédito presumido ou outorgado

¹⁹⁶ MARTINS, Natanael. Incentivos a investimentos (isenção ou redução de impostos - tratamento jurídico contábil aplicável). São Paulo: **Revista de Direito Tributário**, nº 61. 1993, p. 179.

¹⁹⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Comissão de Valores Imobiliários. **Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1)** – Subvenção e Assistência Governamental. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/regulados/normascontabeis/cpc/CPC_07_R1_rev_12.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

A CF/88, no parágrafo 6º do art. 150, dispõe que a concessão de crédito presumido relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderá ocorrer mediante lei específica. O crédito presumido ou outorgado é um mecanismo tributário frequentemente utilizado por governos como estratégia para promover o desenvolvimento econômico e fomentar atividades econômicas específicas, principalmente em setores considerados estratégicos ou em áreas menos desenvolvidas, sendo um benefício fiscal que permite às empresas reduzirem o montante de impostos a pagar, tendo por base uma presunção legal de crédito tributário. É um valor que o Estado concede ao contribuinte também para reduzir a carga tributária.

Esse instrumento é empregado como meio de incentivar empresas a investirem em áreas ou atividades que o governo deseja desenvolver, como a produção industrial, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, energias renováveis, entre outros. Empresas beneficiadas por créditos presumidos ou outorgados conseguem operar com uma carga tributária reduzida, o que potencialmente se traduz em preços mais competitivos, maior capacidade de investimento e melhor posicionamento no mercado.

Além de estimular a economia, o crédito presumido e o outorgado podem ter um impacto significativo no desenvolvimento regional. Ao direcionar incentivos para áreas menos desenvolvidas, o governo pode atrair investimentos, gerar empregos e reduzir desigualdades regionais. Assim, tais créditos se convertem em instrumentos de política pública para promoção do desenvolvimento socioeconômico e redução das disparidades inter-regionais.

Ao proporcionar condições mais favoráveis para a atuação empresarial em setores e regiões específicas, esses mecanismos tributários contribuem para o alcance de um desenvolvimento econômico mais harmonioso, inclusivo e sustentável, gerando benefícios não só para as empresas, mas para a sociedade como um todo. Contudo, é crucial que tais incentivos sejam concedidos e geridos de forma transparente, justa e eficiente, visando o bem comum e evitando distorções e desequilíbrios concorrenciais.

As Leis nº 9.826/99 e nº 9.440/97, como veremos abaixo, são exemplos de legislações que concedem créditos presumidos de tributos, advindos da redução (como visto acima) de suas bases de cálculos ou de suas alíquotas.

2.10 Análise das leis federais de incentivos às montadoras: Lei nº 9.440/97 e Lei nº 9.826/99

Parece ter havido, no passado, desde a instauração da República, um consenso de que o grande problema da região Nordeste tinha sua origem, quase que exclusivamente, na seca, que inviabilizava plantações de cana-de-açúcar e outros produtos agrícolas, inclusive de

subsistência, gerando um fardo quase intransponível para a população local. O problema da região foi, por muito tempo, “entendido como restrito às secas, de modo que a atenção do Governo foi voltada às políticas de caráter assistencial de combate à estiagem ou apoio de setores exportadores, especialmente a produção açucareira”.¹⁹⁸

Desde o início do século XX, a região Nordeste do Brasil vem sendo foco de atenção das políticas federais. A preocupação com a região começou a se materializar em 1909 com a fundação da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS). Contudo, foi apenas na década de 1950 que se observou um movimento mais estruturado de análise, planejamento e estabelecimento de instituições para o desenvolvimento da região. Durante o governo de Getúlio Vargas, em 1952, ocorreu a fundação do Banco do Nordeste (BNB). Posteriormente, no governo de Juscelino Kubitschek e sob a liderança do economista Celso Furtado, foi criado em 1956 o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Esses esforços culminaram na formação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959, seguida pela criação de outras superintendências focadas na Amazônia (Sudam) e no Centro-Oeste (Sudeco). Essas superintendências tinham como objetivo principal fomentar a industrialização nas regiões consideradas periféricas do país. O foco era, sobretudo, elevar o nível de produção per capita nas regiões Nordeste e Norte. Para isso, empregaram-se políticas federais de desenvolvimento regional que priorizavam atrair e estabelecer novos setores industriais nas estruturas produtivas regionais já existentes. Os incentivos fiscais e financeiros foram amplamente utilizados para diminuir os custos de instalação de capital produtivo e atração de empreendimentos privados para essas regiões¹⁹⁹.

Durante a última década do século XX, a abordagem do governo brasileiro em relação às políticas públicas se baseava na suposição (tanto declarada quanto subentendida) de que a lentidão no desenvolvimento da região Nordeste estava ligada ao caráter ultrapassado de suas instituições. Essas instituições, outrora significativas na época de sua fundação, acabaram se transformando em mecanismos eficientes para a canalização de fundos públicos visando fins privados, beneficiando principalmente as elites locais. Dentro deste cenário, os bancos públicos

¹⁹⁸ FARIA, Luiz Alberto G de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 117.

¹⁹⁹ MONTEIRO NETO, COSTA, Aristides; Marco Aurélio; RESENDE, Guilherme Mendes; MENDES, Constantino Cronemberger; GALINDO, Ernesto Pereira. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento, p. 38. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio. **Desenvolvimento regional no Brasil - políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, 475 p. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7450>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

estaduais emergiram como focos centrais na onda de privatizações que varreu o país, refletindo um esforço maior de modernização e reforma institucional²⁰⁰.

Assim é que, a partir do retorno do regime democrático, com a promulgação da Constituição de 1988, houve novo fôlego para aspirações desenvolvimentistas na região Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Eis que, já na década de 1990, tais regiões buscaram atrair, por intermédio de incentivos fiscais federais e estaduais, investimentos de setores industriais, dentre eles o setor automotivo²⁰¹.

Destacam-se, na ordem jurídica, as Leis nº 9.440/97 e nº 9.826/99, que criaram os incentivos federais para as montadoras de veículos que se instalassem nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os incentivos fiscais federais para as montadoras de veículos, neste sentido, têm alicerce no combate às desigualdades regionais, com fulcro nos dispositivos e princípios constitucionais da Constituição de 1988.

Com exceção de Bevilacqua²⁰², quando discorre sobre a falta de planejamento entre União e Estados para o setor automotivo, não há estudos pormenorizados sobre as leis federais supracitadas. E, os existentes, fazem referência ao contexto de defesa da concorrência, na medida em que as montadoras que não se instalaram nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, estão a pleitear o fim dos incentivos ou sua não renovação, pois, numa análise perfunctória, estariam a criar desequilíbrios concorrenciais, uma vez que os veículos produzidos no Sul e Sudeste, que não contam com os incentivos federais supracitados, seriam mais caros²⁰³.

²⁰⁰ CAVALCANTI FILHO, Paulo Fernando. O nordeste na encruzilhada do desenvolvimento: a necessidade de constituição de um sistema regional de inovação, p. 224. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 234. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7450>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

²⁰¹ O setor automotivo experimentou um marco significativo, recebendo investimentos que superaram os dois bilhões de dólares por ano. Nesse período, no final da década de 1990, o Brasil emergiu como um destino primordial para o investimento direto estrangeiro nessa indústria. Eis que o robustecimento do mercado interno brasileiro foi impulsionado por uma maior estabilidade econômica com o Plano Real. Tal condição impulsionou a demanda por automóveis com motorizações menos potentes. Ademais, um novo sistema regulatório incentivou a construção de fábricas além das tradicionais regiões industriais de São Paulo e Minas Gerais, promovendo uma distribuição mais ampla da atividade industrial no país – numa tentativa de descentralização da produção. Por fim, a integração do Brasil ao Mercosul desempenhou um papel estratégico. A associação a esse bloco econômico latino-americano não somente reforçou laços comerciais mas também proporcionou o surgimento de um dinâmico mercado regional. Esses fatores combinados configuram o cenário que guiou o aporte significativo de investimentos no setor automotivo brasileiro durante esse período histórico. In: LEITE, Márcia. *Productive restructuring and labour: the auto industry in Brazil*. **Work Organisation, Labour and Globalisation**, v. 1, n. 2, 2007, p. 181-182.

²⁰² BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo: Quartier Latin: 2013, p. 45.

²⁰³ É importante salientar que a presente tese não pretende tratar – e não o fará – das discussões de temas concorrenciais entre as regiões ou empresas nelas instaladas.

Nesta seara, não podemos deixar de assinalar que o mero preço final de um veículo produzido na região Sul ou Sudeste do país não é parâmetro, por si só, para desqualificar a finalidade maior da utilização de incentivos fiscais, esperada pela atração de montadoras para as regiões mais pobres do país, tais como a geração de emprego, a diminuição da pobreza e das desigualdades regionais. Tenhamos em conta, também, que a gênese do incentivo fiscal para regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - mais pobres que as outras - é justamente a busca da igualdade com outras regiões ricas.

Voltemos, então, à análise das leis federais de incentivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

De início, é crucial notar que as Leis 9.440/97 e 9.826/99 delimitaram, pela primeira vez, as áreas para onde seriam canalizados os incentivos fiscais federais para o setor automotivo, sendo elas: as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Tais leis, portanto, possuem um caráter geográfico definido e circunscrito, na medida em que outras regiões não foram alcançadas.

As leis supracitadas concederam os incentivos fiscais às empresas sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste sob a forma de créditos presumidos de II, IPI, com reduções de alíquotas ou base de cálculo. Ademais, concederam isenção do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante – AFRMM, isenção do IOF nas operações de câmbio realizadas para pagamento dos bens importados, isenção do IR e adicionais, calculados com base no lucro da exploração do empreendimento, bem como crédito presumido do IPI, como ressarcimento das contribuições PIS, PASEP e COFINS, no valor correspondente ao dobro das referidas contribuições.

Há, porém, contrapartidas a serem cumpridas pelas empresas habilitadas, sendo a principal a obrigação de realizar investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica na região, correspondentes, no mínimo, a 10% do montante dos créditos presumidos de IPI, conforme disposto no §4º do artigo 11- C da Lei 9.440/1997 e no §4º do artigo 1º da Lei 9.826/1999.

A delimitação geográfica é legalmente justificada por incluir as regiões mais pobres do país, não somente por força de indicadores como o Produto Interno Bruto – PIB ou Índice de Desenvolvimento Humano, mas também pela escassez – ou ausência – de indústrias de manufatura pesada, empregadoras de mão de obra humana intensiva – até o momento - e com capacidade de atrair outras indústrias para a região com o adensamento da cadeia produtiva. Observe-se que um veículo, em média, necessita de 2.500 a 5.000 peças, componentes e sistemas para ser finalizado. A montadora é de fato uma grande agregadora de peças próprias e

de terceiros. Por essa razão, gera cerca de dez empregos indiretos (em empresas fornecedoras terceiras) para cada emprego direto²⁰⁴.

A montadora de veículos depende de fornecedores que fazem parte da cadeia produtiva automotiva, com a qual opera em simbiose para a produção industrial, desde a concepção dos esboços iniciais, do projeto das peças – e, não menos importante, das máquinas que produzirão as peças - passando pela fase de pesquisa, testes, viabilidade técnica, constatação de cumprimento das leis locais de emissões, registro de patentes, contratos de transferência de tecnologia, contratação de fornecedores para o prazo de produção do veículo, formulação de planos de investimento, contratação de frete *inbound* e *outbound*, estratégias de escoamento do produto por estradas, trens ou navios, precificação do produto, e outras tarefas.

A delimitação geográfica das leis federais de incentivo mostrou que o Governo Federal (i) decidiu formalmente que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste eram os “alvos” para onde os investimentos e incentivos para o setor automotivo seriam canalizados, no âmbito da mitigação das desigualdades regionais, arcando com as consequências do risco ao fazê-lo; (ii) que os processos mencionados no parágrafo acima seriam, no todo ou em boa parte, desenvolvidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Mazzucato²⁰⁵ nota, por conseguinte, que o Estado desempenha um papel fundamental no desenvolvimento de negócios, frequentemente assumindo a responsabilidade por investimentos significativos em infraestrutura física e capital humano. Esses investimentos são de uma escala que trabalhadores individuais ou empresas não teriam a capacidade de financiar independentemente devido tanto ao volume elevado dos custos fixos quanto ao grau de incerteza associado a esses empreendimentos pioneiros²⁰⁶. Além disso, o Estado fornece

²⁰⁴ NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo Modelo de geração de emprego: metodologia e resultados. **Texto para Discussão nº 72**. Rio de Janeiro: BNDS, outubro, 1999. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13494/1/Td-72%20Modelo%20de%20gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20emprego%20%20metodologia%20e%20resultados_P_BD.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁰⁵ MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Trad.: Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo: Schwarcz, 2014, p. 248.

²⁰⁶ Mazzucato demonstra que o capital de risco de fontes públicas apresenta características distintas em comparação ao capital de risco que provém do setor privado. O primeiro mostra-se propenso a alocar investimentos em campos que apresentam um grau de risco significativamente mais elevado, mantendo, paralelamente, uma postura de maior tolerância ao longo do tempo e abrigando expectativas mais moderadas quanto aos lucros futuros. Essa predisposição configura, intrinsecamente, um cenário mais desafiador. No entanto, quando se analisam os resultados, frequentemente se faz uma comparação direta entre os retornos do capital de risco público e privado, sem a devida ponderação dessas diferenças cruciais no modo como operam e nas condições mais complexas enfrentadas pelos investimentos públicos. Ademais, entendemos que o investimento no combate à desigualdade regional não é um esforço somente de curto prazo para atrair empresas para regiões afastadas dos centros urbanos mais industrializados. Os frutos tendem a vir no médio e no longo prazo, com investimentos em capital humano e tecnologia. O Estado investe onde o setor privado não o faria sem incentivos. In: MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Trad.: Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo: Schwarcz, 2014, p. 46-52.

subsídios essenciais que facilitam a inclusão de trabalhadores e empresas no dinâmico processo de inovação, criando um ambiente mais propício e acessível para a participação ativa.

Essa estrutura de suporte estatal é complementada pela colaboração valiosa entre o meio acadêmico e a indústria. Pesquisadores acadêmicos, com seu profundo conhecimento teórico, muitas vezes, se envolvem em diálogos enriquecedores e projetos conjuntos com especialistas da indústria, que trazem uma compreensão prática do mercado. Essa sinergia no processo de geração de conhecimento não apenas impulsiona a inovação, mas também garante que os avanços sejam relevantes e aplicáveis, acelerando, assim, o progresso tecnológico e o crescimento econômico.

Apesar de não ter havido um planejamento efetivo entre União, Estados e Municípios, fato é que as leis federais foram promulgadas sem uma coordenação com os Estados e Municípios; e, por conseguinte, as montadoras que vislumbraram aderir ao programa de desenvolvimento regional federal foram a buscar os Estados – ou vice-versa - para negociar incentivos estaduais, de ICMS, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Se houve montadoras que o fizeram com Estados que estavam fora da área de desenvolvimento delimitada pelo Governo Federal, não tiveram, por suposto, acesso ao incentivo fiscal federal.

É importante que façamos aqui breves comentários sobre o PIB, apesar deste, isoladamente, não poder ser concebido “como um indicador de melhor distribuição de renda ou de melhora da desigualdade regional”²⁰⁷. O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em um Estado durante determinado ano. Em geral, um PIB crescente é considerado um indicador positivo, pois sugere que a economia está se expandindo e a produção está aumentando²⁰⁸. No entanto, quando se analisa o desenvolvimento regional e as desigualdades entre regiões, é preciso considerar outras variáveis socioeconômicas.

Um aumento do PIB pode ser resultado do crescimento em apenas alguns setores, enquanto outros permanecem estagnados ou até mesmo em declínio. Portanto, uma região pode ter um PIB crescente, enquanto grandes partes de seu território enfrentam estagnação ou recessão.

O PIB não leva em consideração a distribuição de riqueza entre os cidadãos. Por exemplo, se uma minoria muito rica está se tornando ainda mais rica, enquanto a maioria das pessoas está em uma situação financeira estagnada ou pior, o PIB pode, ainda assim, aumentar.

²⁰⁷ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo: Quartier Latin: 2013, p. 24.

²⁰⁸ SILVA, Fernanda Aparecida *et al.* Comércio internacional e crescimento econômico: uma análise considerando os setores e a assimetria de crescimento dos estados. **Nova Economia**. [online]. 2018, v. 28, n. 3. p. 807-848. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-6351/2951>>. Acesso em: 04 out. 2023.

Destarte, dependendo de qual setor da economia está impulsionando o crescimento do PIB, isso pode não beneficiar a população em geral. Tomemos um exemplo hipotético: se a indústria de mineração está crescendo rapidamente, mas não cria muitos empregos e causa danos ambientais, o aumento do PIB não indica necessariamente um desenvolvimento sustentável ou inclusivo. Da mesma forma, fatores como saúde, educação, segurança e acesso a serviços básicos são cruciais para determinar o bem-estar da população. É possível que o PIB cresça enquanto estes indicadores permaneçam baixos ou até mesmo declinem²⁰⁹.

Em resumo, enquanto o aumento do PIB pode indicar um crescimento econômico, ele não fornece um quadro completo sobre o desenvolvimento regional ou a redução da desigualdade entre as regiões. É crucial analisar outros indicadores e dados para obter uma imagem mais holística do desenvolvimento de um país ou estado para fins do entendimento da delimitação geográfica imposta pelas Leis nº 9.826/99 e nº 9.440/97²¹⁰.

Em seu aspecto formal, a Lei nº 9.440/97, que estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, aplicável às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, concede (i) redução do imposto de importação incidente na importação de máquinas, equipamentos, inclusive de testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição; (ii) redução de imposto de importação incidente na importação de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos - acabados e semiacabados - e pneumáticos; e (iii) isenta o imposto sobre produtos industrializados incidente na aquisição de máquinas, equipamentos, inclusive de testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, importados ou de fabricação nacional, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição.

Para defender a utilização de produtos nacionais nos veículos, o art. 2º, §1º, do mencionado texto legal, protege a cadeia produtiva de importações e, por conseguinte, de mão de obra estrangeira ao afirmar que o Poder Executivo poderá estabelecer proporção entre o valor total FOB das importações dos produtos relacionados no inciso II do artigo anterior, realizadas nas condições previstas no mesmo inciso, e o valor das exportações líquidas realizadas, em período a ser determinado, por empresa.

²⁰⁹ SILVA, Fernanda Aparecida *et al.* Comércio internacional e crescimento econômico: uma análise considerando os setores e a assimetria de crescimento dos estados. **Nova Economia**. [online]. 2018, v. 28, n. 3. p. 807-848. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-6351/2951>>. Acesso em: 04 out. 2023.

²¹⁰ Não obstante os comentários acima, apresentaremos adiante a Tabela 1, que contém a renda *per capita* por região do Brasil em 2020 para ilustrar, em conjunto com os Gráficos I e II, certas peculiaridades de cada região.

Como salvaguarda de utilização dos recursos nas atividades da empresa e não em benefício direto de seus sócios ou acionistas, o valor do imposto que deixar de ser pago em virtude da isenção não poderá ser distribuído aos sócios e constituirá reserva de capital da pessoa jurídica, que somente poderá ser utilizada para absorção de prejuízos ou aumento do capital social.

Já a Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, trata dos incentivos fiscais para desenvolvimento regional, para as montadoras instaladas nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e região Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal.

Conforme dispõe o art. 1, § 2º, o crédito presumido corresponderá a 32% do valor do IPI incidente nas saídas, do estabelecimento industrial, dos produtos referidos no caput, nacionais ou importados diretamente pelo beneficiário”. Já o § 4º, do art. 1º dispõe que o benefício de que trata este artigo fica condicionado à realização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica na região, inclusive na área de engenharia automotiva, correspondentes a, no mínimo, dez por cento do valor do crédito presumido apurado.

Na década de 1990, não havia a preocupação de que a atração da tecnologia poderia causar desemprego no futuro. O Estado Federal desejava atrair negócios, gerar empregos e formar parques tecnológicos com o adensamento da cadeia produtiva, combater a pobreza e a desigualdade regional. Não é demais repetir que, na época do início de vigência das leis referidas, a redução das desigualdades regionais era a razão maior para a concessão dos ditos incentivos pelo Estado.

É de se notar que a Lei nº 9.826/99 faz referência às áreas de atuação da SUDAM e SUDENE – as quais foram extintas em 2001, mas reinstituídas mais tarde pelas Leis Complementares 124 e 125, respectivamente. Tal ressurgimento não parece ter sido exitoso na coordenação e planejamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Faria²¹¹ observa que a nova SUDENE já teria sido recriada “seguindo um modelo antigo, fomentando a economia da Região através de incentivos fiscais que deveriam funcionar em caráter complementar e não como instrumento principal de sua atuação, bem como voltada para programas de financiamento ao setor produtivo.”

A principal razão para a instalação de montadoras nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foi justamente a concessão dos incentivos federais por intermédios das Leis Federais 9.826/99 e 9.440/97. Tais incentivos federais geraram a verdadeira diferença, no aspecto

²¹¹ FARIA, Luiz Alberto G de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 192.

monetário, entre as montadoras instaladas em regiões subdesenvolvidas e desenvolvidas no Brasil. Ademais, tais leis não foram havidas no âmbito de uma planificação nacional do setor automotivo em que incentivos federais, estaduais e municipais constituiriam um pacote planejado para receber montadores de veículos. Pelo contrário, cada montadora, ciente dos benefícios federais e estaduais, escolheu livremente - e negociou diretamente, com os entes federativos, onde desejava atuar²¹².

Como explica Bevilacqua²¹³, a União concedia, de fato, incentivos federais para as indústrias nacionais, inclusive para as montadoras instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Porém, sem um planejamento efetivo entre a União e os Estados. Comenta Bevilacqua²¹⁴ que:

A função do incentivo não prescinde do planejamento, justamente o que confere coordenação às atividades do Estado para o desenvolvimento econômico e social. Uma das razões do insucesso das iniciativas de desenvolvimento regional deve-se à ausência de coordenação entre elas.

Lastres²¹⁵ destaca a relevância do planejamento e sublinha a necessidade de executar políticas de forma coordenada e eficaz, com uma perspectiva de longo prazo. Além disso, realça os benefícios da abordagem espacial que integra as dimensões econômica, política, social e ambiental do desenvolvimento.

2.10.1 O planejamento para o sucesso dos incentivos fiscais para as montadoras.

Aqui, cabe-nos fazer uma observação quanto ao sucesso ou insucesso dos incentivos federais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para as montadoras. Entendemos que, embora não houvesse tido um planejamento formal de cooperação entre a União, Estados e Municípios – contendo o anúncio, termos, objetivos a serem alcançados, direitos e deveres que deveriam ser seguidos por todas as partes envolvidas, inclusive pelas empresas²¹⁶, houve, de

²¹² É importante, porém, não olvidar as lições de Faria quando trata dos interesses do setor privado – de um controle não-estatal de certa forma abusivo - na alocação de investimentos públicos, que eleva o custo fiscal associado à implementação de cada projeto, podendo haver uma expansão desmedida de benefícios, em verdadeiros “leilões” de incentivos fiscais oferecidos pelos Estados, pelo qual quem oferece mais recursos públicos, leva o investimento privado. FARIA, Luiz Alberto G. de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 143.

²¹³ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo: Quartier Latin: 2013, p. 44.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ LASTRES, Helena; LEMOS, Cristina; FALCÓN, Maria. O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços. **Revista do BNDES**, 2014, p. 7.

²¹⁶ Nesse sentido, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo – 2023, publicado pelo TCU, reconhece a falta de governança no que tange às leis de incentivo ao setor automotivo, ou seja, a Lei nº 9.440/97 e a Lei 9.826/99, referindo-se até a um apagão de governança, conforme a seguir: “Para atingir o fim de resolver

certa forma, tratativas bilaterais ou multilaterais em que puderam se organizar, minimamente, as relações jurídicas. Houvesse maior planejamento, os êxitos poderiam ser maiores. Portanto, medidas de planejamento e cooperação são importantes e devem ser perseguidas, principalmente neste momento de mudança de tecnologias, para se evitar o malogro das iniciativas no setor automotivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No caso das montadoras de veículos atraídas para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, não houve uma articulação entre ações da União, Estados e Municípios. Os incentivos estaduais concedidos por cada Estado da Federação - havidos de forma independente dos incentivos federais - sem um planejamento nacional foram importantes para as regiões incentivadas pelas Leis 9.826/99 e 9.440/97. Não obstante, os incentivos fiscais estaduais e federais devem ser tratados de forma conjunta e planejada, conforme o preceito constitucional do art. 174, § 1º, como parte de uma solução legal e socioeconômica – provida de previsibilidade, segurança, com direitos e obrigações objetivos - para mitigar os efeitos das desigualdades regionais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que são os estados mais pobres do país, afinal, incentivos fiscais para regiões ricas não fariam sentido, seja para afastar a pobreza ou como medida de desconcentração industrial. Faria²¹⁷ é taxativo ao afirmar que: “Para se buscar uma mitigação das desigualdades regionais, há, antes de tudo, que se fazer um sério planejamento.”

Nesta seara, fazendo uma digressão histórica, Furtado²¹⁸ lembra que as técnicas de planejamento ganharam aceitação generalizada após os eventos da Segunda Guerra Mundial *vis-à-vis* o desafio de reconstrução das economias devastadas pela guerra, a servir como uma ferramenta avançada de ampliação da eficiência e racionalidade das decisões econômicas – seja no âmbito das empresas individuais ou em uma sociedade com uma estrutura política definida. Diante desse cenário, era intuitivo compreender que o processo de recuperação e reconstrução de um sistema econômico inteiro não poderia ser efetivado somente através dos mecanismos

problemas públicos, as políticas públicas precisam ser dirigidas, monitoradas e avaliadas enquanto existirem, razão pela qual surge a necessidade de as políticas públicas disporem de estruturas elementares de gestão e governança. **As PADR apresentam quadro geral de apagão de governança e gestão que não se coaduna com o estabelecido pelo marco normativo, pela jurisprudência do TCU e por referenciais oficiais.** Devido à lógica de materialização da intervenção estatal a partir da concertação para o atendimento de grupos de interesses; à ausência de definição majoritária de posições organizacionais responsáveis pelos papéis de governança e gestão das políticas, e de seus produtos, processos e eventos de *accountability*”. **Grifos nossos.** In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo**, 2023, Brasília, TCU, p. 101-111. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-fiscalizacoes-em-politicas-e-programas-de-governo-repp.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2023.

²¹⁷ FÁRIA, Luiz Alberto G. de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 167.

²¹⁸ FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 29.

tradicionais de mercado. Eram necessárias técnicas sofisticadas que permitissem uma coordenação meticulosa das decisões, considerando projeções futuras e planejamento a longo prazo, que iam muito além do que os sistemas mercantis convencionais poderiam oferecer.

Essa percepção profunda sobre a necessidade de planejamento durante a reconstrução pós-guerra desencadeou um novo pensamento: começou-se a considerar que, tal como as nações em processo de reconstrução podiam se beneficiar de um planejamento estratégico detalhado, também os chamados países em desenvolvimento, no enfrentamento de seus próprios desafios estruturais, também poderiam aproveitar os aprendizados daquela experiência. Portanto, a ideia central era que o planejamento, como uma técnica refinada, poderia ser instrumental não apenas na reconstrução de economias pós-conflito, mas também no combate e na superação do subdesenvolvimento em nações em busca de progresso e desenvolvimento econômico.

2.10.2 Aspectos controvertidos da comparação entre as Leis nº 9.440/97 e nº 9.826/97

Conforme já explanado, o incentivo fiscal não é um privilégio de um contribuinte, nem pode ensejar favoritismos. Por conseguinte, as montadoras de veículos instaladas nas mesmas regiões – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – poderiam gozar de incentivos fiscais tanto de uma lei quanto de outra. Do contrário, haveria tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente.

Cumprir analisar comparativamente algumas das questões existentes para as respectivas leis. Assim, no que diz respeito à Lei nº 9.826/99, destaca-se que seu texto original não sofreu qualquer alteração, permanecendo o mesmo desde o início de sua vigência, com exceção da cláusula relativa ao seu prazo de fruição, que foi sucessivamente estendido até 31 de dezembro de 2025 – tal como o foi, também, o prazo de vigência da Lei 9.440/97²¹⁹. Entretanto, há

²¹⁹ O art. 19 da PEC 45/2019 previa a extensão da vigência dos incentivos regionais da Lei nº 9.440/97 e Lei nº 9.826/99 até 31 de dezembro de 2032 - o que coincidiria com o período de vigência dos incentivos do ICMS tratados pela LC 160/17. Foi apresentado o Destaque 27 para suprimir do texto da PEC 45/2019 a extensão da vigência dos incentivos, o qual foi votado na manhã do dia 08/07/2023. Eram necessários 308 votos para a manutenção dos incentivos; porém, foram havidos 307 votos – um a menos que o necessário. O texto, então, seguiu para a apreciação do Senado Federal - que poderia discordar da Câmara dos Deputados, o que geraria a necessidade de nova apreciação da matéria na Câmara do Deputados. Foi o que ocorreu em 08/11/2023, em votação no Senado Federal. O tema então seguiu de volta para a Câmara dos Deputados, conforme alterado, e lá foi aprovado em 16/12/2023, estendendo a vigências das Lei 9.440/97 e 9.826/99 até 31 de dezembro de 2032. Agora, o texto segue para homologação. Saliente-se que a aprovação dos incentivos é aguardada com apreensão pelas montadoras já instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como por uma nova montadora chinesa entrante, a BYD – Build Your Dreams, uma das maiores fabricantes de veículos e baterias elétricas do mundo, que assumiria as operações da fábrica da FORD em Camaçari, no Estado da Bahia - que lá já deixou de produzir, com a demissão de todos os seus empregados. Hoje, a FORD produz na Argentina e no México os veículos distribuídos no Brasil.

algumas controvérsias, concernentes às empresas destinatárias dos incentivos fiscais da Lei nº 9.440/97, que, aliás, são maiores do que aqueles concedidos da Lei nº 9.829/97, pois abarcam isenções totais ou parciais de IR, IPI, II, PIS, PASEP, COFINS e a AFRMM, enquanto o incentivo da Lei nº 9.826, apenas reduz o IPI em 32% e concede um diferimento no seu pagamento, sendo que tal diferença merece destaque, pois que provoca consequências absolutamente diferentes.

Isso porque o poder concedente entendeu que os incentivos da Lei nº 9.440/97 somente podem ser utilizados por empresas que já estivessem instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste à época do início de vigência da Lei, conforme Parecer nº 00077/PGFN/AGU. Assim, se defende que a habilitação junto ao Governo Federal de qualquer empresa a fim de gozar dos incentivos fiscais da Lei nº 9.440/97 para a fruição do crédito presumido de IPI apenas deveria ocorrer para empresas instaladas até 31 de maio de 1997, nos termos do artigo 11-C, inserido em 2018.

O entendimento da Suprema Corte é o de que o Poder Judiciário deve atuar positivamente para a mitigação de eventual ofensa ao princípio da igualdade, causada por benefícios fiscais: “a concessão inconstitucional de um benefício deve ser corrigida pela eliminação do incentivo inválido, de modo a restaurar a situação de igualdade entre as partes que, imotivadamente, foram tratadas desigualmente”²²⁰.

Caso houvesse algum óbice à fruição de um ou outro benefício, por qualquer montadora de veículos instalada nas regiões acima mencionadas, tal feriria, também, o princípio da impessoalidade. Não por outra razão, ao apreciar a ADI nº 4.259, apresentada contra lei do Estado da Paraíba que alcançava apenas um contribuinte, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela inconstitucionalidade da legislação, por atribuir privilégio injustificado e violar os princípios da igualdade e da impessoalidade²²¹.

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **A G. REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 808.268 Rio de Janeiro**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. 27 de março de 2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1954475>>. Acesso em: 12 out. 2023.

²²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade. direito tributário. incentivo fiscal. esportes. automobilismo. igualdade tributária. privilégio injustificado. impessoalidade. lei 8.736/09 do estado da Paraíba. programa “acelera paraíba”. medida cautelar deferida**. 1. A Lei estadual 8.736/2009 singulariza de tal modo os beneficiários que apenas uma única pessoa se beneficiaria com mais de 75% dos valores destinados ao programa de incentivo fiscal, o que representa evidente violação aos princípios da igualdade e da impessoalidade. 2. A simples fixação de condições formais para a concessão de benefício fiscal não exime o instrumento normativo de resguardar o tratamento isonômico no que se refere aos concidadãos. Doutrina. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. ADI 4259, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10499500>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

O artigo 1º, IX, da Lei nº 9.440/97, originalmente, instituiu crédito presumido de IPI como forma de ressarcimento do PIS/COFINS. Inicialmente, aludido benefício vigoraria até 31 de dezembro de 1999. Para a fruição dos benefícios do antigo artigo 1º, o artigo 12 da Lei previu, inicialmente, a necessidade de habilitação dos empreendimentos que seriam desenvolvidos nas regiões incentivadas até maio de 1997. Naquele momento, para a habilitação de empresas, em momento algum, foi estabelecido prazo. Há de se guardar, porém, que havia, na versão original da Lei 9.440/97, dois tipos de qualificação: (i) a habilitação de empreendimento, dentro de um prazo, exíguo; e a (ii) habilitação de empresa, cujo prazo jamais foi estabelecido.

O artigo 11 da Lei previa a possibilidade de o Poder Executivo prorrogar a vigência do benefício até 31 de dezembro de 2010, o que ocorreu por meio do Decreto nº 3.893/2001 – sendo essa a primeira extensão de prazo.

A vigência da Lei 9.440/97 foi estendida, pela segunda vez, até 31 de dezembro de 2015, pela Lei nº 12.218/10, tendo sido mantida a previsão de que ela alcançava pessoas jurídicas já instaladas ou que viessem a se instalar nas regiões incentivadas – Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O dispositivo, porém, já não fez qualquer alusão ao requisito original de habilitação de empresas. Porém, ao dispor sobre o artigo 11-A, o Decreto nº 7.422/10, em seu artigo 8º, efetivou habilitação automática e presumida de todas as empresas instaladas nas regiões incentivadas.

O incentivo da Lei 9.440/97 foi prorrogado, pela terceira vez, até 31 de dezembro de 2020, pela Lei nº 12.407/11, que incluiu o artigo 11-B à sua redação, e que, novamente, no parágrafo 1º, do artigo 1º, manteve a previsão de que somente alcançava pessoas jurídicas instaladas ou que viessem a se instalar nas regiões incentivadas – Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entretanto, tal prorrogação, retorna, sem qualquer motivo aparente, o requisito da habilitação de empreendimento, que deveria ser realizado até o dia 29 de dezembro de 2010, mas mantém a previsão de habilitação automática e presumida de todas as empresas instaladas nas regiões incentivadas.

Pela quarta vez, por intermédio da Lei nº Lei nº 13.755, de 2018, que incluiu o artigo 11-C à Lei nº 9.440/97, o aludido incentivo foi prorrogado até 31 de dezembro de 2025. Novamente, faz-se alusão ao requisito da habilitação de empreendimento, mantendo-se a previsão de habilitação automática e presumida de todas as empresas instaladas nas regiões *incentivadas*.

Portanto, conforme acima exposto, entendemos que qualquer montadora instalada na região Norte, Nordeste e Centro-Oeste poderia usufruir dos incentivos fiscais da Lei nº 9.440.

Há também uma contradição quanto à Lei nº 9.440 *vis-à-vis* à Solução de Consulta Interna nº 25/16, da Receita Federal do Brasil, ao afirmar que os artigos 11-A e 11-B teriam instituído novos benefícios fiscais, diversos do originariamente previsto na legislação, conforme a seguir:

Antes do término do prazo do benefício tratado nos itens 8 a 11, foi criado, por meio da Lei nº 12.218, de 30 de março e 2010, novo crédito presumido a ser usufruído a partir de 2011, sendo acrescido na Lei nº 9.440/97 o artigo 11-A, com redação semelhante à do seu artigo 1º, inciso IX.

[...] Na sequência, temos a Lei nº 12.407, de 19 de maio de 2011, que criou mais um novo benefício, também na forma de crédito presumido de IPI, inserindo, na multicitada Lei nº 9.440/97, o artigo 11-B [...].²²²

Ora, se a Receita Federal firmou entendimento, em 2016, que os arts. 11-A, 11-B - e, por extensão, 11-C da Lei nº 9.440/97 teriam instituído novos benefícios fiscais, seria coerente dizer, mesmo em relação à tese de novos benefícios, que as novas empresas, entrantes – e não somente as antigas, já instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste até maio de 1997 –, pudessem gozar do benefício em questão.

Entendemos que a interpretação da Receita Federal e da AGU, acima mencionadas, não é correta, e fere o princípio da isonomia tributária, pois limita a entrada de novos contribuintes que gozariam dos incentivos da Lei nº 9.440/97. Tal interpretação pode representar, inclusive, um direcionamento de incentivos mais vantajosos para uns em detrimento de outros.

Neste sentido, para Baleeiro²²³, “[...] as atividades identicamente situadas têm de merecer, sem exceções, o mesmo tratamento no imposto, nos incentivos, nos prêmios, nas isenções. Qualquer critério de exclusão do tratamento igual para pessoas iguais jamais poderá ser arbitrário”.

Por fim, cumpre tratarmos das vantagens da Lei nº 9.440/97 em comparação com a Lei nº 9.826/99, afinal, os incisos I, VII, IX, do § 1º da Lei nº 9.440/97, combinados, permitem (i) a redução de cem por cento do imposto de importação incidente na importação de máquinas, equipamentos, inclusive de testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição; (ii) a isenção do imposto sobre operações financeiras - IOF

²²² BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Solução de consulta interna COSIT N. 25, de 23 de setembro de 2016.** Assunto: Imposto sobre produtos industrializados. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=78083>>. Acesso em: 10 set. 2023.

²²³ BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro.** 14ª. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 938.

nas operações de câmbio realizadas para pagamento dos bens importados acima referidos; e (iii) o crédito presumido do imposto sobre produtos industrializados - IPI, como ressarcimento das contribuições de que tratam as Leis Complementares nos 7, 8 e 70, de 7 de setembro de 1970, 3 de dezembro de 1970 e 30 de dezembro de 1991, respectivamente, no valor correspondente ao dobro das referidas contribuições que incidiram sobre o faturamento das empresas.

Frise-se que os valores recolhidos pela montadora relativos às Leis Complementares 7, 8 e 70, acima citadas, cobradas e fiscalizadas de acordo com o Decreto nº 4.524, de 17 de dezembro de 2002, serão ressarcidos em dobro como crédito presumido de IPI. Tais Leis Complementares versam sobre o Programa de Integração Social - PIS, destinado a promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS.

Ou seja, para montar e manter a linha de produção - e todo o mais necessário para operar uma montadora de veículos - pode-se gozar de alíquota zero *vis-à-vis* máquinas e outros equipamentos importados, sendo certo que a própria operação de aquisição é isenta de IOF. O fomento, portanto, é para aquisição, no exterior, de máquinas e equipamentos que podem ser automáticos. Ademais, além de não recolher tributos em relação às máquinas, as montadoras são ressarcidas do dobro que recolhem de programas destinados aos trabalhadores humanos, do setor privado e do setor público, bem como da contribuição para o financiamento de suas respectivas previdências e seguridade social.

Ora, se num período inicial, que corresponde ao final da década de 1990 e começo da década de 2000, o incentivo acima mencionado foi importante para atrair montadoras e gerar empregos, como visto já nesse estudo, agora, com a robotização crescente, que gera desemprego, o incentivo, da forma como se apresenta, não faria mais sentido: pois, de um lado fomenta a compra de máquinas importadas, destinadas a substituírem trabalhadores humanos; e, de outro não canaliza recursos destinados à formação dos trabalhadores humanos a eles próprios, mas sim às montadoras que podem adquirir ainda mais máquinas, sem investir em treinamentos adequados para prepararem trabalhadores para tal desafio, evitando-se o desemprego nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Já no que tange à Lei nº 9.826/99, não há alíquota zero, nem isenção de IOF na aquisição de máquinas. Tampouco, estipula o direito a receber o dobro do PIS, PASEP e COFINS. Porém, conta com a redução de 32% da base de cálculo do IPI na saída do produto da fábrica.

As duas leis, entretanto, preveem uma mesma contrapartida - além dos benefícios gerados pela instalação delas mesmas nas regiões incentivadas – sendo ela a realização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica na região, correspondentes a, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor do crédito presumido apurado.

Neste sentido, a instalação de montadoras nas regiões menos privilegiadas segue tendo como enfoque principal, do Governo Federal, a geração de empregos, inclusive como exposto na Emenda ao Projeto de Lei nº 10.590/2018, de autoria do Dep. Glaustin – PSC/GO 05/09/2019.

Tais esclarecimentos se fizeram necessários para uma melhor compreensão das duas normativas, pois entendemos que diferentes modos de aplicação e interpretação, das leis, bem como as vantagens de uma sobre a outra, não contribuem para um planejamento eficaz de combate às desigualdades regionais e do combate à pobreza, muito menos no que concerne aos efeitos da robotização nas montadoras de veículos tratados nesta tese.

Ademais, cabe ressaltar que não é objeto desta tese discutir a questão relativa à regulamentação pela Receita Federal sobre a forma das compensações de crédito presumidos concedidos pela Lei nº 9.440/97 e pela 9.826/99 em relação aos tributos federais, mas sim do direito das montadoras de veículos instaladas ou que venham a se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste de poderem usufruir dos incentivos fiscais da Lei nº 9.404/97.

2.10.3 Tipos de incentivos fiscais adotados pela Lei nº 9.440/97

Alguns dos incentivos fiscais concedidos às montadoras de veículos e fabricantes de peças instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste pela Lei nº 9.440/97 foram classificados de forma imprecisa pelo legislador. Eis que, a partir dos tipos de incentivos fiscais analisados acima neste capítulo, podemos tirar as seguintes conclusões:

O inciso I, do art. 1º, que concede uma “redução de cem por cento do imposto de importação incidentes sobre máquinas”, na verdade, é uma isenção onerosa (por prever uma contrapartida) e objetiva (por estar se referindo a um tipo de bem, no caso, máquinas) do valor imposto a ser recolhido.

O inciso II, do art. 1º, que concede uma “redução de noventa por cento do imposto de importação incidente na importação de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos” também é uma isenção parcial, onerosa e objetiva, mas a isenção é de 95% do valor do II;

O inciso III, do art. 1º, por sua vez, que concede “redução de até 50% do imposto de importação incidente na importação dos produtos” que menciona, também é uma isenção parcial, onerosa e objetiva de 45% do valor do II sobre tais produtos.

O inciso IV, do art. 1º, que prevê a “redução de 50% do imposto sobre produtos industrializados incidente na aquisição de máquinas” e outros produtos que menciona, também é uma isenção parcial, onerosa e objetiva de 50% do valor do II sobre tais produtos.

O inciso V, do art. 1º, que trata da “redução de 45% do imposto sobre produtos industrializados incidente na aquisição de matérias-primas” também é uma isenção onerosa, parcial e objetiva de 45% do valor do IPI incidentes sobre tais produtos.

Já o inciso VI, do art. 1º, prevê a “isenção do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante – AFRMM”. Da mesma forma, o inciso VII do mesmo artigo concede a “isenção do IOF nas operações de câmbio realizadas para pagamento dos bens importados”; e, por fim, o inciso VIII, prevê a “isenção do imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração do empreendimento”.

Constata-se que no caso dos incisos VI, VII e VIII, o legislador optou pela utilização do instituto da “isenção” ao invés de utilizar a palavra “redução” – que, como vimos, nos incisos de I a V, decresce de 100% a 45% a depender do imposto mencionado.

Porém, nos incisos VI, VII e VIII, não há indicação de quaisquer reduções. Simplesmente, menciona-se “isenção” sem alusão a percentuais de redução. Nesse caso, que compreende (i) o AFRMM (que se caracteriza por uma contribuição de intervenção no domínio econômico); (ii) o IOF; e (iii) o IR, entendemos que a alusão à “isenção” é uma isenção total.

Por fim, temos o inciso IX, do art. 1º, que prevê “crédito presumido do imposto sobre produtos industrializados, como ressarcimento das contribuições” do PIS, PASEP e COFINS, no valor correspondente ao dobro das referidas contribuições sobre o faturamento.

A Lei nº 9.440/97, portanto, prevê os seguintes incentivos fiscais: isenção (total ou parcial) e crédito presumido.

2.10.4 Tipos de incentivos fiscais adotados pelas Lei nº 9.826/99

O incentivo fiscal previsto na Lei nº 9.826/99 está descrito em seu art. 1º a abranger os estabelecimentos industriais (que inclui as montadoras de veículos e fabricantes de peças) instaladas nas regiões (i) Norte (área de atuação da SUDAM, conforme mencionado na lei); (ii) Nordeste (área da SUDENE, também mencionada na lei); e (iii) Centro-Oeste (essa última mencionada especificamente no §1º, do art. 1º, que exclui o Distrito Federal de sua

abrangência). Assim, as empresas instaladas nas regiões supramencionadas fazem jus a “crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, a ser deduzido na apuração deste imposto, incidente nas saídas de produtos” que menciona.

O § 2º, do art. 1º, institui um “crédito presumido” correspondente a 32% do valor do IPI incidente nas saídas, do estabelecimento industrial, de produtos produzidos pela montadora de veículos. A redução de 32% configura-se, na verdade, como uma isenção parcial, onerosa (pois há contrapartida de investimento conforme previsto no §4º, do art. 1º) e objetiva (já que identifica a um tipo de bem definido na lei).

Ademais, o *caput* do art. 5º o seu §1º preveem uma “suspensão” ou diferimento do tributo, em relação ao pagamento do IPI sobre partes, peças e outros componentes que menciona.

Dessa forma, a Lei nº 9.826/99 prevê três tipos de incentivos: a isenção, crédito presumido e a suspensão ou diferimento do tributo.

Com a definição das ferramentas de incentivos fiscais e a identificação das mesmas na Lei nº 9.440/97 e na Lei nº 9.826/99, temos traçado a forma pela qual o Estado efetivamente fomenta o negócio das montadoras de veículos instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os recursos dos incentivos são específicos para as montadoras dessa região. Há, porém, mecanismos outros que transferem renda do Estado para os cidadãos que não são específicos para determinadas regiões, mas sim para todo cidadão brasileiro que esteja experimentando determinada situação – como a pobreza, por exemplo – ou pagamento de uma renda mensal ou anual para todos os cidadãos, independentemente de onde vivem ou como vivem. Essas são as chamadas “Transferências de Renda Condicionada” - TRC - ou “Renda Básica Universal” – RBU, as quais, apesar de não serem específicas para as regiões afetadas pelos incentivos, também teriam o condão de mitigar os efeitos da robotização para os trabalhadores humanos das montadoras de veículos para as quais foram concedidos incentivos fiscais no âmbito da redução das desigualdades regionais no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A questão é determinar se as TRC e o RBU são possíveis, e, em sendo, se seriam suficientes para cobrir ou complementar os efeitos gerados pelos incentivos fiscais.

3 AS ALTERNATIVAS DE RENDA PARA MITIGAÇÃO DAS DESIGUALDADES

As desigualdades regionais e socioeconômicas são um desafio persistente no Brasil. Essas disparidades, como já vimos, são evidentes nas diferenças de acesso à educação, saúde, moradia, e, sobretudo, nas oportunidades de emprego – ou a manutenção do próprio emprego em vista dos desafios enfrentados com a chegada maciça da robotização. Dentro deste contexto, a busca por alternativas de renda que possam contribuir para a mitigação das desigualdades torna-se um tema relevante.

Uma das principais estratégias adotadas no Brasil – e, em vários países - é a implementação de programas de transferência de renda condicionada (TRCs). Tais programas consistem em fornecer assistência financeira a famílias de baixa renda, sob certas condições, geralmente relacionadas à educação e à saúde, como, por exemplo, garantir a frequência escolar das crianças. Ao vincular a assistência financeira a esses critérios, os governos não apenas apoiam a renda imediata das famílias, mas também investem no desenvolvimento humano a longo prazo – ou mitigam, no presente, as mazelas que a população desprovida enfrenta. Exemplos bem-sucedidos dessa abordagem incluem o Bolsa Família no Brasil.

A mitigação das desigualdades exige uma abordagem multifacetada que combine assistência direta, educação, apoio ao empreendedorismo, acesso ao crédito, regulamentação do trabalho no novo contexto digital e políticas fiscais justas. Somente por meio de um esforço conjunto que reconheça as múltiplas dimensões da desigualdade, as sociedades poderão promover uma maior equidade econômica e social.

3.1 Da Renda Básica Universal – RBU e as Transferências de Renda Condicionadas - TRC

A “Renda Básica Universal” (RBU), também conhecida como “Renda Básica da Cidadania” ou “Renda Básica Incondicional”, é uma proposta de programa socioeconômico em que todos os cidadãos de um país ou região receberiam, periodicamente, uma quantia fixa de dinheiro, independentemente de sua situação financeira, emprego ou qualquer outra condição. A ideia é garantir que todas as pessoas tenham um nível mínimo de renda para cobrir necessidades básicas, como alimentação, moradia e saúde. Hanna e Olken²²⁴ afirmam que tais programas são bastante raros de encontrar, sendo um exemplo o implementado pelo Alasca,

²²⁴ HANNA, Rema; OLKEN, Benjamin. A universal basic incomes versus targeted transfers: anti-poverty programs in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, v. 32, n. 4, 2018, p. 202.

que possui volumosa receita de recursos naturais, em que o Estado transfere um montante fixo, entre US\$ 1.000 a US\$ 2.000, por pessoa, por ano – para todos os seus cidadãos.

Conforme ensina Marais²²⁵, a ideia de um rendimento garantido básico não é nova, pois seus princípios já vêm sendo discutidos desde o século XVI, no romance do filósofo social inglês Thomas More intitulado “Utopia”, de 1516; e, uma década depois, na obra “Sobre Assistência aos Pobres”, de Juan Luis Vives. O socialista francês Charles Fourier, em seu texto “La Fausse Industrie” (“A Falsa Indústria”) de 1836, e o filósofo John Stuart Mill, no livro “Princípios de Economia Política”, de 1848, propuseram uma forma de renda garantida mínima para subsistência daquele que estivesse ou não empregado. No final da Primeira Guerra Mundial, com o caos socioeconômico vivido pela Grã-Bretanha e seus vizinhos europeus, o matemático e filósofo Bertrand Russell propôs também uma renda para todos. No EUA, como alternativa às mazelas criadas pela “Grande Depressão”, na década de 1930, o senador norte-americano Huey Long defendeu um “subsídio de bem de família” anual. Após a Segunda Guerra Mundial, num outro período de turbulência social e reconstrução, Grã-Bretanha, diversos países da Europa Ocidental e nações escandinavas implementaram formas de garantia de rendimento mínimo em seus sistemas de proteção social. No entanto, tais medidas eram específicas e muitas vezes vinham com condições, o que não as tornavam universais. Esses programas ofereciam benefícios como auxílios para famílias com crianças, aos desempregados e aposentadorias. Já as iniciativas de caráter universal geralmente focavam em serviços fundamentais e bens coletivos, como saúde, educação, saneamento, atendimento emergencial, licenças maternidade, entre outros.

Marais²²⁶ entende que os atributos da RBU compreenderiam: (i) a universalidade: todos os cidadãos ou residentes do país ou região receberiam a renda; (ii) a incondicionalidade: não há requisitos para receber a renda, como um nível mínimo de renda, situação de emprego ou a realização de algum tipo de trabalho ou serviço; (iii) a regularidade: o pagamento é feito em intervalos regulares, como mensalmente; e (iv) a suficiência: o valor deve ser suficiente para cobrir necessidades básicas ou, pelo menos, reduzir significativamente a pobreza.

É importante ressaltar que a RBU não é uma transferência de renda condicionada – pelo contrário é incondicionada e universal. As transferências de renda condicionadas (“TRC”), que também não é uma novidade, foram muito usadas recentemente a partir da década de 1990,

²²⁵ MARAIS, Hein. The employment crisis, just transition and the universal basic income grant. **The Climate Crisis**. Wits University Press, 2018, p. 10-11.

²²⁶ *Ibid.*, p. 13.

inclusive no Brasil²²⁷. As transferências de renda foram bem recebidas por serem muito menos caras (pois atingem um público específico e não universal) e mais eficientes em termos de custos do que a provisão universal de bem-estar, e por ser eficaz, em situações específicas, na redução da pobreza e na desigualdade de rendimentos, e por melhorar a saúde e outros resultados sociais.

Conforme assinala Macedo²²⁸, é importante destacar que, após 2003, houve uma elevação de renda devido ao crescimento econômico, à maior formalização dos trabalhos e às estratégias de transferência de renda. Ademais, com a expansão do crédito para as famílias, notou-se um aumento no consumo, sobretudo nas áreas Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil.

Ressalte-se que os programas de transferência de renda e auxílios, no Brasil, têm um papel importantíssimo no combate às desigualdades e à erradicação de pobreza. Apesar de não ser uma solução única ou definitiva, “eles têm tido o condão de aliviar ou sanar a pobreza de milhões de brasileiros; e não há dúvida de que devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa”, o que se pôde demonstrar no período compreendido entre 1995 e 2004²²⁹.

Estudo realizado na Favela Pavão-Pavãozinho no Rio de Janeiro revela que os recursos do Programa Bolsa Família não foram suficientes para se alterar a situação socioeconômica das famílias beneficiadas, mas, por outro lado, “gera um alívio na vida de algumas famílias, empoderando-as enquanto consumidores no sentido de poderem realizar escolhas sobre o emprego do dinheiro, apesar dos olhares moralizantes”²³⁰.

²²⁷ Citem-se, como exemplo, os programas: “Auxílio Brasil” durante o governo federal 2019-2022, “Bolsa Família”, o “Benefício de Prestação Continuada” (BPC), para os idosos e às pessoas com deficiência, “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (PETI), “Garantia-Safra”, para fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF), “Minha Casa, Minha Vida”, “Programa Água para todos”, “programa Bolsa verde” e outros que compunham o Plano Brasil Sem Miséria dos governos federais de 2003 a 2016. Ver: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014. 848 p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasil_semmiseria.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

²²⁸ MACEDO, Fernando César de; PORTO, Leonardo Rodrigues. TD 2652 - Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018): Apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Texto para Discussão**, IPEA, v. 2652, 2021, p. 10. Disponível em: <https://www.academia.edu/94451679/TD_2652_Evolu%C3%A7%C3%A3o_Regional_do_Mercado_de_Trabalho_no_Brasil_2000_2018_apontamentos_para_a_Pol%C3%ADtica_Nacional_de_Developmento_Regional_PNDR>. Acesso em: 19 set. 2023.

²²⁹ SOARES, Fábio V. *et. al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade., **Texto para Discussão**. 1228, Brasília: IPEA, 2006, p. 37-39.

²³⁰ PINTO, Michele de Lavra. **Políticas públicas de transferência de renda: um estudo sobre o programa bolsa família na favela do pavão-pavãozinho**. 2016. 166 p. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – FGV-CPDOC, Rio de Janeiro, 2016, p. 156.

Um outro exemplo recente ocorreu em dezembro de 2020, quando o Governo Federal agiu para aprovar o “Auxílio Emergencial” para desempregados ou desprovidos de renda mínima, entre outras condições, no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19²³¹.

Ao analisar o discorrer sobre a RBU, e no contexto do desemprego gerado pela robotização, Harari²³² propõe que se instale a tributação de bilionários e das corporações que controlam os algoritmos e robôs, utilizando tais recursos como um salário que cubra as necessidades básicas dos cidadãos. Os algoritmos e robôs estariam a alterar a ordem mundial de produção. Neste sentido, o autor supramencionado contextualiza a questão, historicamente, arguindo que globalização provocou uma redistribuição de empregos em escala mundial. Em busca de redução de custos, muitas empresas dos países ricos transferiram parte de suas operações para nações mais pobres. Essa escolha foi motivada principalmente pelos salários mais baixos pagos aos trabalhadores humanos menos qualificados nesses locais. Como resultado, diversos produtos, mesmo que consumidos majoritariamente em países desenvolvidos, passaram a ser fabricados em nações em desenvolvimento.

Page e Pand²³³ indicam que a redução da pobreza pode ser alcançada de duas formas: com crescimento econômico e redistribuição intencional e com recursos aos pobres pelo próprio Estado ou por Estados estrangeiros. O crescimento econômico é sempre um fim a se perseguir, por intermédio do mercado interno e externo, com investimentos e exportações, que geram emprego e riqueza. Internamente, os países mais pobres devem utilizar políticas de distribuição de renda para evitar que determinadas regiões sejam extremamente pobres e outras extremamente ricas – a redistribuição geográfica, como visto acima, deve ser buscada. Não é saudável, no entanto, que um país seja rico, mas desigual, na medida em que os frutos das riquezas não alcançam todos os seus cidadãos. A ajuda da comunidade internacional é sempre bem-vinda, mas ela há de ser utilizada juntamente com as políticas de crescimento econômico e redistributivas.

²³¹ Apesar da falta de dados e estudos amadurecidos sobre o auxílio, entendemos que tal iniciativa funcionou também como um alento aos mais pobres; porém, longe de diminuir a desigualdade. No entanto, pôde auxiliar, mesmo que parcialmente, cidadãos pobres – ou que, por força da pandemia não poderiam exercer seus ofícios - em suas necessidades básicas.

²³² HARARI, Yuval. N. **21 Lições para o Século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 62.

²³³ PAGE, Lucy; PANDE, Rohini. Ending global poverty: Why money isn't enough. **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 32, No. 4 (Fall 2018). pp. 173-200. American Economic Association, 2018, p. 173. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.2307/26513501>>. Acesso em: 17 out. 2023.

Uma das críticas contra a implementação do RBU é o seu custo elevado. Paul *et al.*²³⁴ estima que, nos EUA, a implementação da RBU custaria ao Tesouro Norte-Americano a quantia de 2,86 trilhões de dólares, em 2016, baseado em um pagamento de US\$ 12.500 por pessoa por ano. Por outro lado, administrativamente, Hanna²³⁵ considera que a RBU seria de fácil implementação na medida em que não haveria necessidade de verificação da renda de cada cidadão – já que todos a receberiam. Ademais, a RBU seria uma espécie de seguro para aqueles que queiram tomar o risco, por exemplo, de plantar, já que com ou sem o sucesso da colheita haveria um mínimo de recursos que os manteria. Poder-se-ia utilizar essa analogia para outros negócios, que, por natureza, carreguem riscos.

Nos programas de TRC há que se ter uma estrutura administrativa que possibilite o Estado identificar corretamente os beneficiados para que os recursos cheguem para aqueles que realmente precisam e se encaixam nos critérios dos programas. Podem ser utilizados dados de declarações de renda, dados preenchidos e obtidos pelos próprios beneficiados, que são processados pelo Estado, dados de visitas às moradias e outros – já que, como visto, o TRC tem um foco específico em determinados cidadãos. Ademais, outra questão concernente ao TRC é a “linha de corte” - de inclusão ou exclusão no programa - que será utilizada para identificar os beneficiários: como renda, idade, constituição do núcleo familiar e outros critérios a serem determinados pelo estado para cada um dos programas.

Marais²³⁶ defende a RBU como uma ferramenta libertadora, na medida que benefícios materiais, de saúde e educacionais, reduzem, efetivamente, a pobreza. Ademais, a RBU seria uma proteção contra os efeitos da robotização e da digitalização no trabalho humano assalariado. A liberdade estaria relacionada à compulsão de vender-se o trabalho humano a salários baixos.

Por outro lado, os argumentos contra o RBU são muitos. Após mencionar que a disparidade econômica entre os mais abastados e o restante da população se aprofundou notavelmente nos últimos tempos, e há uma crescente preocupação de que a automação e a globalização possam ampliar ainda mais essa diferença, Acemoglu²³⁷ assevera que “não há dúvida de que se a única escolha for entre o empobrecimento em massa e um RBU, um RBU é

²³⁴ PAUL, Mark *et al.* A path to ending poverty by way of ending unemployment: A federal job guarantee. **RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences**, v. 4, n. 3, 2018, p. 56.

²³⁵ HANNA, Rema; OLKEN, Benjamin. A universal basic incomes versus targeted transfers: anti-poverty programs in developing countries. **Journal of Economic Perspectives**, v. 32, n. 4, p. 201–226, 2018, p. 202.

²³⁶ MARAIS, Hein. The employment crisis, just transition and the universal basic income grant. **The Climate Crisis**. Wits University Press, p. 70–106, 2018, p. 98.

²³⁷ ACEMOGLU, Daron. Why universal basic income is a bad idea. **Project Syndicate**. 7 Jun. 2019. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/why-universal-basic-income-is-a-bad-idea-by-daron-acemoglu-2019-06/portuguese>>. Acesso em: 24 dez. 2023.

preferível”. Porém, afirma que o RBU é um mecanismo ineficiente, pois custaria muito caro para os países implementá-lo, na medida em que todos os cidadãos de um país, como vimos acima, devem ser contemplados, e afetaria outros programas sociais, o que seria uma má ideia de “uma política mal concebida, na medida em que desencorajam o trabalho e o investimento”.

Acemoglu afirma ainda que um programa de renda garantida que proponha a fornecer transferências financeiras apenas para aqueles cuja renda mensal seja inferior a um determinado valor estipulado teria um custo muito menor do que seria necessário para um Rendimento Básico Universal (RBU)²³⁸, sendo, portanto, mais eficiente.

Amadeo²³⁹, entende que, por um lado, a RBU permitiria aos indivíduos a flexibilidade de esperar por oportunidades de emprego mais bem remuneradas ou mais adequadas e proporcionaria a liberdade de buscar uma melhor educação ou cuidar de familiares em casa. Ademais, teria o condão de eliminar a “armadilha da pobreza”, frequentemente associada aos sistemas convencionais de bem-estar social. Por outro lado, o recebimento de uma renda incondicional poderia desencorajar as pessoas a procurarem emprego e, por conseguinte, contribuir para uma contínua queda na taxa de participação da força de trabalho. Ademais, a RBU poderia acabar apoiando financeiramente aqueles que já são bem-sucedidos.

Cada país que vislumbre combater a pobreza e a desigualdade deverá estudar o melhor método que pode ser aplicado, considerando suas particularidades. No contexto deste estudo, que se propõe a encontrar a melhor alternativa para mitigar os efeitos da robotização nas montadoras de veículos que recebem incentivos fiscais - por conta também de ter que enfrentar desigualdade regionais nas Regiões Norte, Nordeste Centro-Oeste, parece-nos que a proposição da RBU seria uma extrapolação do nosso objetivo original, bem como um experimento caro aos cofres públicos e ineficiente. Já sobre as TRCs, acima citadas, que já estão implementadas nessas regiões, entendemos que elas certamente auxiliam as populações locais, mas não de forma completa. As TRCs devem ser complementadas com outros mecanismos para alcançar o empregado das montadoras de veículos nas regiões supracitadas.

Analisaremos, abaixo, a opção de mitigação dos efeitos do desemprego com recursos originados da taxação de pessoas físicas ou jurídicas que possuem robôs.

²³⁸ ACEMOGLU, Daron. Why universal basic income is a bad idea. **Project Syndicate**. 7 Jun. 2019. Disponível em: < <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-universal-basic-income-is-a-bad-idea-by-daron-acemoglu-2019-06/portuguese>>. Acesso em: 24 dez. 2023.

²³⁹ AMADEO, Kimberly. What is universal basic income? **The balance**. 19 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/universal-basic-income-4160668>>. Acesso em: 24 dez. 2021.

3.2 Da taxação de robôs e/ou aumento de tributos já existentes

Em 2017, ao conceder uma entrevista à revista Quartz, Bill Gates, fundador da Microsoft e filantropo norte-americano, teceu comentários sobre o futuro dos empregos em relação ao avanço de novas tecnologias e da utilização de robôs. Gates disse que, certamente, haveria novos tributos relacionados à automação e à utilização de robôs; e, que não acreditava que as empresas que os produziam ficariam indignadas com tal tributo. Porém, não elucubrou exatamente como se daria tal taxação. Mas citou a hipótese do aproveitamento da produtividade extra e eficiência geradas por robôs como base para seus comentários²⁴⁰.

Entendemos que os dizeres de Gates foram feitos mais para encorajar o debate sobre o tema. Para Medhora²⁴¹, a afirmação de Gates não constitui ideia radical. O capital é muito menos tributado do que o trabalho, havendo espaço para concessões da iniciativa privada. Considerando o robô como um investimento em capital, não seria desmedido tributá-lo, quando ele se propõe a substituir a mão de obra humana. Dessa forma, a tributação do robô seria uma forma eficiente e socialmente justificável de arrecadação.

Em 5 de setembro de 2019, Bill de Blasio, prefeito de Nova Iorque e candidato à presidência dos EUA, ao discorrer sobre a utilização de robôs e um futuro automatizado, mencionou que criaria uma “taxação de robôs” para proteger os trabalhadores que ficariam desempregados pelo avanço da automação²⁴². Sua proposta seria forçar que as empresas responsáveis pelas demissões, por força da robotização, pagassem o equivalente a cinco anos de tributos incidentes sobre a folha de pagamento.

Não há um consenso para a forma sobre a taxação de robôs, nem mesmo se há realmente a necessidade de taxá-los diretamente. Governos, entidades governamentais, empresas e acadêmicos estão a discutir o tema, principalmente, relacionando-os, com os efeitos no trabalho – que inclui a aspectos socioeconômicos e psicológicos relacionado à dignidade da pessoa

²⁴⁰ “Neste momento, o trabalhador humano que faz, digamos, um trabalho no valor de 50.000 dólares numa fábrica, esse rendimento é tributado e você recebe imposto sobre o rendimento, imposto sobre e a segurança social, todas essas coisas. Se um robô vier fazer a mesma coisa, você pensaria que tributaríamos o robô em um nível semelhante. Há muitas maneiras de aproveitar essa produtividade extra e gerar mais impostos. ... Parte disso pode vir dos lucros gerados pela eficiência da economia de mão de obra ali. Parte disso pode vir diretamente em algum tipo de imposto sobre robôs”. In: DELANEY, Kevin J. The robot that takes your job should pay taxes, says Bill Gates. **Quartz**. Published February 17, 2017. Disponível em: <<https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes>>. Acesso em: 08 out. 2023.

²⁴¹ MEDHORA, Rohinton P. Centre for International Governance Innovation. Rethinking Policy in a Digital World. **Centre for International Governance Innovation Policy Brief**, n. 143, 2018, p. 5. Disponível em: <<https://www.cigionline.org/publications/rethinking-policy-digital-world>>. Acesso em: 14 set. 2023.

²⁴² PERRY, Catie. Mayor de Blasio’s “robot tax” aims to save workers from the “threat of automation”. **FOXBusiness**. September 5, 2019. Disponível em: <<https://www.foxbusiness.com/business-leaders/de-blasios-robot-tax-save-workers-threat-automation>>. Acesso em: 13 out. 2023.

humana - na inovação, que poderia ser desacelerada de políticas tributárias menos favoráveis ao desenvolvimento tecnológico, como no caso da Coreia do Sul que citaremos mais adiante.

Na relação com o trabalho, a introdução de robôs em empresas que utilizam mão de obra em suas linhas de produção sempre pode gerar desemprego principalmente para aqueles trabalhadores menos qualificados. Alguns sustentam que poder-se-ia introduzir a taxação de robôs proporcional aos empregos perdidos para automação²⁴³. Os recursos arrecadados pelo Estado seriam então revertidos em favor dos desempregados pela robotização, seja para sua sobrevivência ou para programas educacionais que tivessem o poder de restituí-los ao mercado de trabalho exercendo funções mais qualificadas ou outras, em outros setores da economia.

Segundo Faria²⁴⁴, o debate sobre a tributação de robôs gira em torno de duas principais ideias: tributar os robôs como entidades com personalidade jurídica reconhecida ou implementar um novo imposto específico sobre o uso de robôs. O objetivo é encontrar um equilíbrio que permita manter a estabilidade dos orçamentos nacionais e das bases tributárias, ao mesmo tempo em que não desencoraje iniciativas de avanço tecnológico. Os sistemas tributários não deveriam favorecer a automação e a substituição de trabalhadores por robôs, a menos que isso seja resultado de uma política pública bem fundamentada. Uma abordagem alternativa seria atribuir personalidade jurídica aos robôs e tributá-los da mesma forma que pessoas físicas, sujeitos a um imposto de renda com base em um salário hipotético que eles poderiam receber.

No entanto, os críticos, dentre os quais citamos Christie²⁴⁵, argumentam que os robôs não possuem capacidade financeira própria, o que tornaria difícil tributá-los como entidades separadas de seus proprietários. Uma alternativa seria tributar o uso de robôs, compensando assim a possível perda de receita tributária devido ao desemprego resultante da automação. E, ainda, considerando a substituição de seres humanos por robôs em determinadas tarefas, uma alternativa seria tributar os robôs com base em um salário hipotético atribuído a eles, como se estivessem recebendo um rendimento. Nesse cenário, a tributação sobre o uso de robôs poderia

²⁴³ Abbott e Bogenschneider observam que “Enquanto está havendo um discurso público ferrenho sobre desemprego causado pela tecnologia e desigualdade de ganhos, o debate sobre automação historicamente ignorou o problema da tributação. Isto mudou recentemente. Em 16 de fevereiro de 2017, o Parlamento Europeu rejeitou uma proposta para impor uma “tributação de robôs” em seus donos para custear os trabalhadores desempregados”. In: ABBOTT, Ryan; BOGENSCHNEIDER, Bret. Should robots pay taxes? Tax policy in the age of automation. *Harvard Law & Policy Review*, vol. 12, 2018. Electronic Journal. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932483>. Acesso em: 22 abr. 2019.

²⁴⁴ FÁRIA, Renato Vilela; SILVEIRA, Ricardo Maitto da; MONTEIRO, Alexandre Luiz M. do R. (coord.). *Tributação da economia digital*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 860-861.

²⁴⁵ CHRISTIE, Rebecca. Do robots dream of paying taxes? Policy Contribution. *Bruegel*, Issue n°20/21, 2021, p. 7. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/resrep50081>>. Acesso em: 14 set. 2023.

ser vista como uma forma de compensar a perda de receita tributária decorrente do desemprego causado por sua automação.

Christie²⁴⁶ tece crítica em relação à taxação direta de robôs por transferências diretas ou indiretas dos recursos arrecadados aos desempregados da automação, por ser uma abordagem simplista - por mais que pareça ser uma ideia atraente. Ao explorar maneiras de criar um novo tributo, haveria de se levar em conta as tendências de emprego no cenário global, bem como as razões específicas que causariam as perdas de empregos, para, então, diante dos dados colhidos, formular as estratégias de apoio aos trabalhadores que perderiam seus postos devido aos avanços tecnológicos.

Cada empresa deveria ser, primeiro, avaliada relativamente ao seu faturamento, lucro, número de empregados, grau de inovação que gera, sua importância socioeconômica para as regiões em que atua, o poder competitivo que exerce no mercado, entre outros fatores, para então poder decidir a melhor forma de aplicar a tributação, que poderia ser um pacote combinado de impostos sobre o lucro e incentivos que mitigassem os efeitos do desemprego gerado. O objetivo principal seria encontrar aqueles setores ou aquelas empresas que sofreriam mais ou menos com a automação *vis-à-vis* sua estrutura de emprego de mão de obra, mas, de nenhuma forma, afastar os robôs ou criar uma aversão à tecnologia, para que as empresas lucrativas recolhessem tributos sobre o nível de automatização que apresentam ou sobre o lucro, sem reduzir a inovação tecnológica.

O conhecimento das particularidades de cada empresa permitiria uma tributação mais realista, já que, por exemplo, o número de robôs e trabalhadores humanos - sejam os que performam tarefas rotineiras ou não - poderia influenciar nos salários de um e de outro grupo de trabalhadores humanos, bem como no tributo que seria cobrado em relação por cada robô empregado ou grau de automação.

Neste sentido, Thuemmel²⁴⁷ afirma que quando há mais robôs numa empresa, a demanda por trabalhadores humanos que fazem tarefas rotineiras, bem como seus salários, diminuem em comparação aos de trabalhadores que realizam funções não rotineiras. Se o número de robôs gera impactos nos salários desses diferentes tipos de trabalhadores de maneiras distintas, tributar os robôs poderia ser uma boa estratégia para calibrar o número de robôs, de trabalhadores humanos rotineiros e não rotineiros, bem como os salários desses últimos, de forma a se chegar a uma situação ideal ou suportável.

²⁴⁶ CHRISTIE, Rebecca. Do robots dream of paying taxes? Policy Contribution. **Bruegel**, Issue n°20/21, 2021, p. 7. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/resrep50081>>. Acesso em: 14 set. 2023 .

²⁴⁷ THUEMMELE, Uwe. Optimal Taxation of Robots. **SSRN Electronic Journal**, v. 7317, 2018, p. 3-6.

Silkin²⁴⁸ menciona que a Coreia do Sul estaria a aplicar regras para desestimular os investimentos de capital em tecnologia para conter o desemprego crescente pelo qual está passando. Essa taxa não seria verdadeiramente uma taxa aplicada pela implementação de robôs, mas um reconhecimento econômico de que a automatização na Coreia do Sul está a avançar num passo rápido e o desemprego a acompanhá-la.

Os defensores da taxação de robôs alegam que se poderia gerar receitas substantivas a serem utilizadas na mitigação dos efeitos do desemprego criado pela robotização. A taxação poderia, também, frear o rápido avanço das tecnologias de robotização e conceder um tempo extra para planejar uma transição menos disruptiva do trabalho humano para o robótico - o que também facilitaria a implementação de corretivos socioeconômicos para tratar a questão.

Por outro lado, há os que criticam a taxação de robôs, a começar pela falta de uma definição universal do próprio termo “robô”, que poderia significar um autômato metálico projetado à imagem humana - como já os vemos em feiras de tecnologia; ou, como quaisquer máquinas dotadas de automação – como, por exemplo, pequenos carros-bandeja para transporte de peças dentro das fábricas, que suprem com peças outros autômatos de braços mecânicos que levantam chassis e aplicam soldas; ou, até mesmo automóveis e tratores, que carregam consigo sistemas e tecnologias utilizadas em robôs, dotados de dirigibilidade autônoma. A taxação de autômatos poderia ter como efeito, como visto acima, um desincentivo à inovação por parte das empresas, que não deslocariam seus trabalhadores humanos para evitar o pagamento do novo imposto.

Abbott e Bogenschneider²⁴⁹ sustentam que o sistema tributário atual privilegia a cobrança de mais tributos dos trabalhadores do que dos robôs. Isso faz com que as empresas sejam incentivadas a comprar robôs ao invés de contratar trabalhadores humanos, já que os primeiros geram menos encargos fiscais. Entretanto, tal lógica pode comprometer a estabilidade fiscal do Estado a longo prazo devido à possível queda na coleta de impostos - já que os trabalhadores humanos deixariam de recolhê-los por estarem desempregados.

²⁴⁸ SILKIN, Lewis. Robot tax: the pros and cons of taxing robotic technology in the workplace. **FUTUREOFWORKHUB**, 2019. Disponível em: <<https://www.futureofworkhub.info/comment/2019/12/4/robot-tax-the-pros-and-cons-of-taxing-robotic-technology-in-the-workplace#:~:text=Robot%20tax%20would%20reduce%20productivity>>. Acesso em: 14 set. 2023.

²⁴⁹ ABBOTT, Ryan; BOGENSCHNEIDER, Bret. Should robots pay taxes? Tax policy in the age of automation. **Harvard Law & Policy Review**, vol. 12, 2018. Electronic Journal, p. 27. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932483>. Acesso em: 22 abr. 2023.

Há, também, uma preocupação com a diminuição dos tributos provenientes da folha de pagamento de trabalhadores humanos – quando demitidos - já que, como afirma Bottone²⁵⁰, são importante fonte de receita para o Estado. Assim, se os robôs começarem a substituir cada vez mais os trabalhadores, as receitas fiscais provavelmente diminuiriam - o que acarretaria num aumento na demanda por outros recursos públicos pelo Estado. Taxar os robôs, por conseguinte, poderia equilibrar a carga fiscal entre os meios de produção e auxiliar na mitigação dos efeitos do aumento do desemprego, garantindo os recursos públicos necessários.

Entendemos que a taxação de robôs das montadoras de veículos localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que decidissem pelo desligamento de empregados por força da robotização, não seria um movimento ideal, já que as próprias leis de incentivo fiscal federais - 9.440/97 e 9.826/99 - deixaram, expressamente, de tributar a entrada de ativos importados para as fábricas. Ademais, isso pode retardar o processo, irreversível, de modernização das indústrias das regiões para produzir veículos eletrificados, energeticamente eficientes e menos poluentes²⁵¹.

Sobre a questão do aumento de tributos e contribuições das empresas – excluindo a tese de taxação de seus robôs como vimos acima - tal ação pode não ser uma solução atrativa para as empresas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, já que isto geraria um verdadeiro paradoxo: por que aumentar os tributos de empresas que necessitam de incentivos fiscais para sobreviverem e serem instrumentos da desigualdade regional? Não nos manifestaremos, além da discussão dos conceitos mencionados, sobre as empresas que não estão no programa de desenvolvimento regional, cuja análise não é objeto deste estudo.

Nos itens seguinte, analisaremos as formas de auxílio para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com os créditos presumidos de IPI com lastro cobrança do IOF sobre as operações de crédito do Fundo para Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste – FCO, no caso dos incentivos da Lei nº 9.826/99; e, PIS e COFINS, no caso da Lei 9.440/97²⁵². Será

²⁵⁰ BOTTONE, Germana. A tax on robots? Some food for thought. [s.l.: s.n.], **DF WP**, n. 3, September, 2018, p. 2. Disponível em: <https://www.finanze.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/dfwp3_2018.pdf>. Acesso em: 13 de set. 2023.

²⁵¹ Cabe mencionar, aqui, a decisão do governo de promover a comercialização de veículos menos poluentes, mesmo à combustão, e veículos eletrificados. Os impostos de importação para os veículos eletrificados é atualmente zero, porém há um pleito da ANFAVEA para que tal alíquota seja majorada para que não se estimule a importação desses veículos, mas a produção local. Tal requisição tem base no caráter extrafiscal dos impostos, conforme estabelecido nos incisos I, II, IV e V, do art. 153, da Constituição Federal de 1988. De acordo com o (RCBT, 2022, p. 35), “buscou-se outorgar ao Executivo instrumento normativo ágil para ofertar rápida resposta às situações anômalas supervenientes no plano do comércio exterior”.

²⁵² O Art. 19 da PEC 45/2019 prevê que os incentivos estabelecidos na Lei nº 9.440/97 e na Lei nº 9.826/1999 contarão com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sobre bens e serviços, a crédito presumido da contribuição de bens e serviços, de acordo com a redação que propõe para o Art. 195, V da CF/88.

analisado também o Programa Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR – I e II. Daí, proporemos uma solução para a mitigação dos efeitos da robotização nas montadoras de veículos às quais foram concedidos incentivos fiscais para mitigar as desigualdades regionais no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

3.3 Do planejamento entre os entes federativos por intermédio de planos e fundos

O planejamento cooperativo entre a União, Estados e Municípios, bem como os seus órgãos legislativos e cooperativos, para que chegue ao final da cadeia de responsabilidades no cidadão, é a chave que abre as portas para o desenvolvimento regional, para a implementação de políticas de combate às desigualdades e para uma alocação efetiva de recursos de empréstimos e dos incentivos fiscais. Para tanto, analisaremos os fundos constitucionais de financiamento, os programas regionais de desenvolvimento regionais – PNDR I e II, e o Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu e o Fundo de Coesão Europeu, que inspirou a criação do PNDR, bem como a Ordem Executiva sobre a Proteção, Segurança, e Desenvolvimento Confiável e Uso da Inteligência Artificial norte americana, que também pode ser uma interessante forma de atuação estatal.

Desde já, é importante lembrar que o arcabouço educacional, com suas universidades, escolas, professores, liceus técnicos, entre outros estabelecimentos, bem como as políticas relacionadas ao ensino em todas as instâncias, é crucial para o crescimento do país. Nesse sentido, Acemoglu e Robinson²⁵³ afirmam que a questão da educação em países com altos índices de pobreza está intrinsecamente ligada à eficácia das instituições econômicas e políticas. Muitas vezes, em nações menos desenvolvidas, essas instituições não conseguem estabelecer sistemas que incentivem a educação. Economicamente, falham em gerar um ambiente onde os pais veem um valor tangível na educação dos filhos, principalmente devido à falta de oportunidades de emprego qualificado. Politicamente, há uma incapacidade de impulsionar iniciativas governamentais significativas para o desenvolvimento educacional, como a construção e o financiamento adequado de escolas, e também a falta de políticas que alinhem os interesses dos governos com os desejos e necessidades educacionais das famílias e jovens.

Este problema é amplificado pela ausência de mercados inclusivos nesses países, onde o potencial individual e comunitário, muitas vezes, fica subutilizado. Instituições econômicas

²⁵³ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Trad.: Rogério W. Galindo e Rosiane Correia de Freitas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022, p. 87-88.

eficazes são fundamentais para aproveitar esse potencial latente, pois têm o poder de incentivar a inovação tecnológica e investir no capital humano. Elas podem fazer isso criando oportunidades de mercado que valorizem a educação e as habilidades, incentivando, assim, os indivíduos a buscarem o autoaperfeiçoamento e a educação formal para enfrentarem os desafios inerentes à procura do trabalho, cada vez mais afetado pela robotização.

Além disso, o crescimento econômico sustentável depende da mobilização de talentos e habilidades em uma ampla base de população. Quando o talento e o potencial são reconhecidos e cultivados, os indivíduos podem contribuir significativamente para a economia. No entanto, muitas instituições econômicas falham neste aspecto, pois estão enredadas em burocracia, corrupção, políticas de curto prazo e falta de visão estratégica para o futuro. Isso leva à manutenção do status quo, onde a pobreza e a baixa educação perpetuam um ciclo vicioso que trava o desenvolvimento econômico e social. Ainda sobre o assunto, importante salientar a Ordem Executiva sobre a Proteção, Segurança, e Desenvolvimento Confiável e Uso da Inteligência Artificial²⁵⁴, exarada em 30 de outubro de 2023, pelo Presidente dos EUA, Joe Biden. Para fins de nosso estudo, daremos enfoque aos princípios que fazem menção expressa à importância do treinamento, da educação e do desenvolvimento de habilidades dos trabalhadores para aproveitamento de oportunidades e mitigação dos efeitos da nova tecnologia.

O art. 1º da Ordem Executiva dispõe sobre seu objeto – que desde já podemos classificar como amplo e audacioso. Assim é que há o reconhecimento do potencial extraordinário da tecnologia de inteligência artificial como geradora de oportunidades, mas que, por outro lado, oferece perigos, devendo-se adotar precauções, pois sua utilização irresponsável pode afetar negativamente a sociedade, com fraudes, discriminações e até o deslocamento e o desempoderamento de trabalhadores. A velocidade com que se desenvolvem as capacidades das ferramentas de IA fazem, nos termos da Ordem Executiva, com que os EUA liderem esforços no setor. Deve-se, portanto, mitigar tais riscos inerentes à nova tecnologia, com o envolvimento do setor público, privado, da academia e da sociedade civil, como forma de buscar melhores soluções inerentes ao tema.

Conforme disposto em seu art. 2º, a Ordem Executiva é dividida em oito princípios e prioridades, a saber:

- (1) A Inteligência Artificial deve ser confiável e segura.

²⁵⁴ THE WHITE HOUSE. **Executive order on the safe, secure, and trustworthy development and use of artificial intelligence** of 30th October CTOBER 2023. Disponível em <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>>. Acesso em: 31 out. 2023.

(2) Promover a inovação responsável, a competição e a colaboração permitirão que os Estados Unidos liderem em IA e desbloqueiem o potencial da tecnologia para resolver alguns dos desafios mais difíceis da sociedade.

(3) O desenvolvimento responsável e o uso da IA exigem um compromisso com o apoio dos trabalhadores americanos.

(4) As políticas de IA devem ser consistentes com a dedicação da administração em promover a equidade e os direitos civis.

(5) Os interesses dos americanos que, cada vez mais, usam, interagem ou compram produtos habilitados para IA em seu cotidiano devem ser protegidos.

(6) A privacidade e as liberdades civis dos americanos devem ser protegidas à medida que a IA continua avançando.

(7) É importante gerenciar os riscos do próprio uso de IA pelo Governo Federal e aumentar sua capacidade interna de regular, governar e apoiar o uso responsável da IA para proporcionar melhores resultados (para os americanos).

(8) O Governo Federal dos EUA deve liderar o caminho para o progresso social, econômico e tecnológico global, assim como foi feito em épocas anteriores de inovação disruptiva e mudança.

Observa-se que o Governo Federal dos EUA deve apoiar iniciativas que visem capacitar os cidadãos americanos com as competências essenciais para aproveitarem oportunidades e superarem dificuldades trazidas pela nova tecnologia, o que inclui o investimento em programas educacionais e de treinamento que abordem a IA, com o objetivo de garantir que a força de trabalho esteja preparada para as demandas do futuro.

Ademais, é criado um programa de atração de talentos humanos provindos de outros países, para os EUA, não somente para lá realizarem seus estudos, mas também para que desenvolvam carreiras em solo norte americano, por intermédio da imigração dos mais qualificados. Nesse sentido, podemos verificar que há um senso de urgência na Ordem Executiva em relação à atração de trabalhadores, tal como pode ser verificado na Seção 5.1, determinando-se a agilização de processamento e concessão de vistos, inclusive para garantir a participação de estrangeiros em entrevistas de trabalho.

A questão trabalhista ganha ainda mais ênfase na Seção 6, a qual dispõe que para aprimorar o entendimento do Governo sobre as implicações da IA para os trabalhadores humanos, o Presidente do Conselho de Assessores Econômicos deverá preparar e submeter um relatório ao Presidente dos EUA sobre os efeitos da IA no mercado de trabalho. Ademais, ao avaliar as medidas necessárias para o Governo Federal abordar as disrupções na força de

trabalho relacionadas à IA, o Secretário do Trabalho deverá submeter ao Presidente dos EUA um relatório sobre a capacidade das agências em apoiar os trabalhadores deslocados pela adoção da IA e outros avanços tecnológicos.

O relatório acima referido deverá avaliar os programas federais atuais ou anteriormente operacionais, projetados para ajudar trabalhadores diante de disrupções de emprego – que poderiam ser usados para responder a questões futuras relacionadas à IA, identificando, inclusive, medidas legislativas para fortalecer o suporte Federal adicional para trabalhadores deslocados pela IA, bem como oferecendo oportunidades de educação e treinamento de empregos relacionados à IA. Nesse sentido, o Secretário do Trabalho deverá desenvolver e publicar princípios e melhores práticas para empregadores que possam ser usados para mitigar os potenciais danos da IA ao bem-estar dos empregados, como riscos de deslocamento de emprego e oportunidades de carreira relacionadas à IA, inclusive dos efeitos nas habilidades profissionais e avaliação de candidatos e trabalhadores. Por fim, o Diretor da NSF deve priorizar os recursos para a educação relacionada à IA e o desenvolvimento da força de trabalho²⁵⁵.

Em breve análise da Ordem Executiva, verifica-se a ênfase na proteção do trabalho, ao mencionar que há uma necessidade de dedicação e apoio aos trabalhadores nos EUA para reformular e ajustar programas de treinamento e sistemas educacionais a fim de respaldar um conjunto diversificado de profissionais, facilitando o acesso às chances geradas pelo advento da IA. Dentro do contexto laboral, a implementação das novas tecnologias deve ser conduzida de forma a respeitar os direitos dos trabalhadores, preservar a qualidade das ocupações profissionais, evitar a monitorização excessiva dos empregados, manter a competição saudável no mercado, prevenir a introdução de ameaças à saúde e à segurança e evitar movimentos disruptivos negativos no quadro laboral – ou seja, desemprego.

3.4 Dos fundos constitucionais de financiamento

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme a CF/88, estão elencados no seu art. 3º, entre os quais jogamos luz aos incisos II e III que vislumbram garantir o desenvolvimento nacional; e, a erradicação da pobreza e a marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

²⁵⁵ Acompanhando as preocupações e ações preventivas realizadas pelo governo federal norte americano no corrente ano, entendemos que a educação e o treinamento da força de trabalho é o caminho a ser seguido pelas montadoras instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para mitigar os efeitos da automação nas fábricas, devendo os incentivos fiscais estar alinhados com tal diretiva.

O art. 159, inciso I, da CF/88, em sua alínea “c”, dispõe que a União entregará 3% sobre a metade do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para serem utilizados em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

Com esse propósito, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentou o dispositivo constitucional acima e criou 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. Os beneficiários dos fundos, são: (i) os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção que, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento, gerem atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e (ii) estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos que contribuirão para o desenvolvimento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento.

Observe-se, ainda, que a Lei 7.827/89, além de destinar recursos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, prevê que eles devem ser aplicados conforme as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento. Verifica-se, portanto, que o planejamento está na essência da utilização dos recursos.

Recentemente, com o Decreto Nº 9.810, de 30 de maio de 2019 - que revogou o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 - instituiu-se a segunda Política Nacional de Desenvolvimento Regional, conhecido como PNDR II, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Assim, temos os chamados PNDR I, criado pelo Decreto 6.047/2007; e, o PNDR II, criado pelo Decreto 9.810/2019, que revogou o primeiro. Cumpre salientar que as bases do PNDR I foram lançadas em 2003 pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional; e, as do PNDR II pelas conferências nacionais de desenvolvimento regional, realizada em 2012

e 2013. Portanto, certos autores, como Guilherme Mendes²⁵⁶, dão como início do PNDR I em 2003; e do PNDR II no ano de 2012. Façamos, abaixo, uma análise dos planos.

3.4.1 Do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR I E II

Nas duas primeiras décadas do século XXI, o mundo enfrentou desafios significativos, incluindo a crise financeira global e uma reorganização dos poderes econômicos e geopolíticos em nível global. Lastres²⁵⁷ relata que um fenômeno notável foi o aumento da influência dos países em desenvolvimento e emergentes na economia mundial. Dentro desse grupo, os países membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) se destacaram, devido às suas vastas extensões territoriais e disparidades regionais internas.

Esses países do BRICS uniram esforços para promover o desenvolvimento equitativo e sustentável, abordando questões sociais e ambientais. Sua importância crescente no cenário mundial levou a um renovado interesse e ênfase na busca por processos de desenvolvimento que considerem tanto as necessidades sociais quanto as preocupações ambientais, visando um equilíbrio sustentável, reflexo de uma mudança notável na dinâmica econômica e política globais.

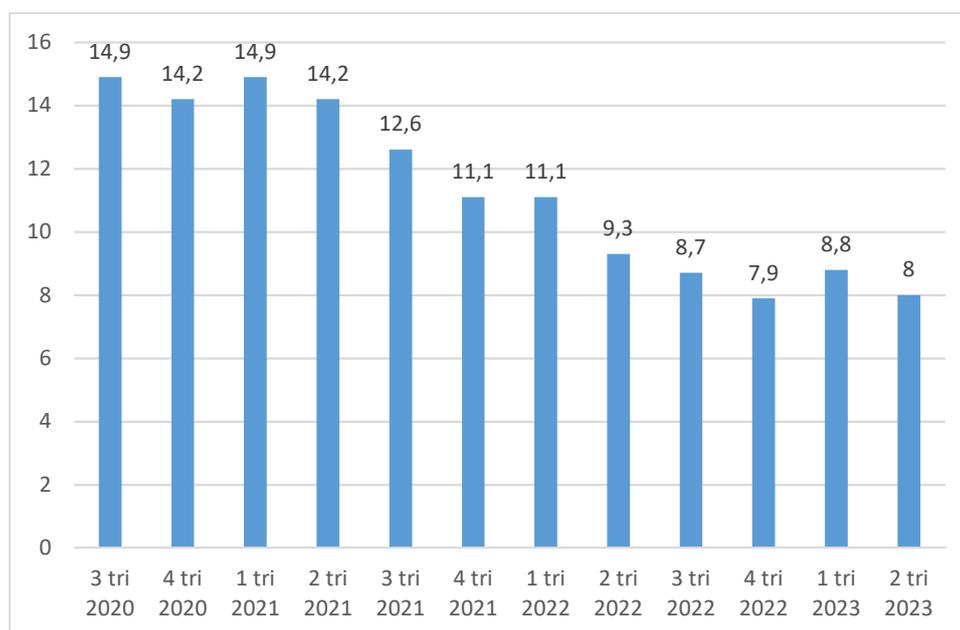
No caso interno brasileiro, as variedades socioeconômicas de cada região foram influenciadas por diversos fatores históricos, de ciclos de investimento e de desigualdades. Isso inclui não apenas a capacidade financeira do governo e as mudanças em seu papel na economia, mas também a maneira como cada região se integra no comércio interno e global.

Vale mencionar, nesse ponto, que o Brasil vem diminuindo a taxa de empregos formais desde 2020 até o segundo trimestre de 2023, conforme mostra o Gráfico 1 abaixo, por nós estruturado, com dados disponíveis no website do IBGE:

²⁵⁶ MENDES, Guilherme M.; GOMES, Paula G.; ALVES, Adriana M.; NETO, João Mendes. Brasil: dez anos da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). IPEA - **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 11, 2015. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4866/1/BRU_n11_brasil.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

²⁵⁷ LASTRES, Helena; LEMOS, Cristina; FALCÓN, Maria. O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços. **Revista do BNDES**, 2014, p. 7.

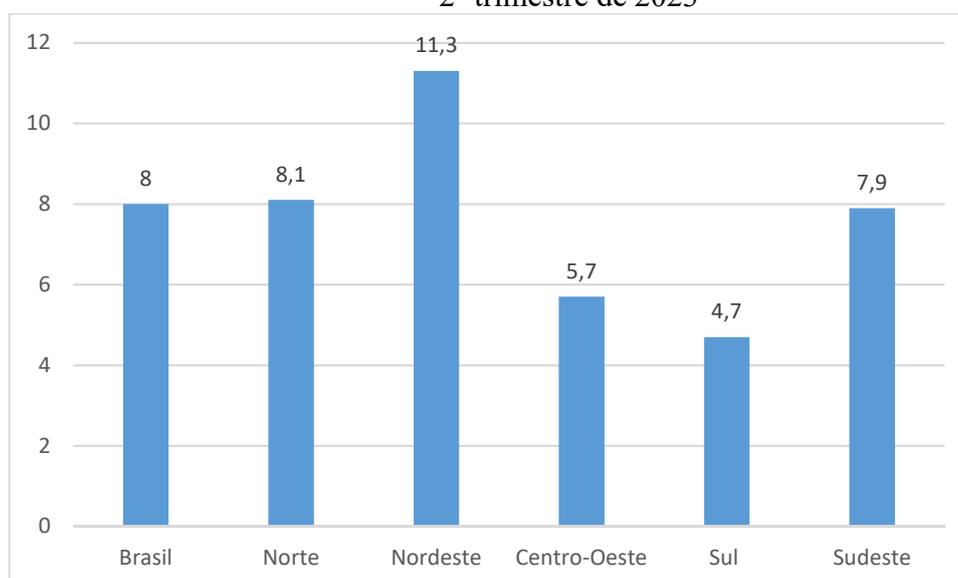
Gráfico 1 – Variação trimestral do desemprego no Brasil.
2020-2023



Fonte IBGE: www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego

Ademais, cabe ressaltar que a taxa de desemprego caiu de 14,9%, no terceiro semestre de 2020, para 8%, no segundo trimestre de 2023. O Gráfico 2 abaixo, por nós preparado, com dados que constam no website do IBGE, mostra as taxas de desemprego nas diferentes regiões do Brasil:

Gráfico 2 – Taxa de desocupação no Brasil e nas grandes regiões.
2º trimestre de 2023



Fonte: IBGE. www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php

Como se observa, a região Nordeste é a que apresenta um percentual maior de desempregados, em comparação com as outras regiões. Já na região Norte, o desemprego está apenas 0,1 ponto percentual maior que a média de desemprego nacional. E a região Centro-Oeste apresenta uma taxa de desemprego de 5,7%, bem abaixo da média nacional, distanciando-se das regiões Norte e Nordeste.

Nos números divulgados pelo IBGE, em março de 2023, a região Nordeste abriga 55,3% de todos os brasileiros com 15 anos ou mais que não sabem ler e escrever. O analfabetismo na região alcança 11,7% da população. No Norte, são 6,4%. As demais regiões - Centro-Oeste (4%), Sul (3%) e Sudeste (2,9%) - têm taxas abaixo da média nacional (IBGE, 2023).

Abaixo, apresentamos a Tabela 1, por nós elaborada, com dados do IBGE, que mostra o PIB per capita, em 2020, de acordo com dados do IBGE em 2020, em Reais (R\$).

TABELA 1 – Renda per capita por região do Brasil em 2020.

REGIÕES	PIB	POPULAÇÃO	PIB PER CAPITA
SUDESTE	3.952.695.000.000	85.100.000	46.448
SUL	1.308.148.000.000	29.000.000	45.109
NORDESTE	1.079.331.000.000	56.100.000	9.239
CENTRO-OESTE	525.404.000.000	15.200.000	34.566
NORTE	478.173.000.000	17.300.000	27.640
TOTAL	7.343.751.000.000	202.700.000	36.230

Fonte: IBGE in: www.ibge.gov.br/explica/

Apesar de o PIB per capita, isoladamente, não ser um índice que possa determinar todas as peculiaridades de cada região para fins do tratamento das desigualdades, como referido no subcapítulo 3.1 acima, note-se que a região Nordeste é a que apresenta a renda per capita mais baixa (R\$19.239,00), seguida das Regiões Norte (R\$27.640,00) e Centro-Oeste (R\$ 34.566,00), cujos valores são substancialmente maiores que a primeira. Inclusive, a Região Centro-Oeste é a que mais se aproxima da média nacional, apesar de ainda estar atrás das regiões Sul e Sudeste.

Cabe ponderar, após a análise dos números acima, se a região Centro-Oeste deva continuar sendo tratada ao lado das regiões Norte e Nordeste, no âmbito dos estudos das desigualdades regionais, como as mais desiguais do país. Alertamos, no entanto, que a taxa de desemprego, analfabetismo e PIB per capita não devem ser os únicos índices a serem levados

em conta para tal fim. Outros devem ser considerados, conforme aqueles incluídos no PNDR I e II, conforme discutiremos abaixo.

De qualquer forma, para fins do nosso estudo, continuaremos a tratar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste como as mais desiguais. Ressalte-se, aqui, que o Brasil registrou uma taxa de informalidade de 39,1% no mercado de trabalho no trimestre até julho de 2023²⁵⁸.

Neste contexto, é essencial compreender que o território vai além de ser simplesmente um espaço geográfico. Ele é, na verdade, um local com uma rica história, carregando consigo uma trajetória que abarca aspectos históricos, sociais, políticos e institucionais. Além disso, o território não se limita apenas a ser um cenário físico; ele também é um palco onde se desenrolam as complexas interações das relações sociais de produção e os conflitos de interesses que delas derivam.

Segundo Ismael *et. al*²⁵⁹, o território nacional não é um espaço passivo, mas sim composto de locais de vital importância onde a articulação e a cooperação entre diversos sistemas e arranjos produtivos desempenham um papel fundamental. É também um solo fértil para o aprendizado inovativo, onde ideias e práticas evoluem em resposta às demandas da sociedade em constante mutação. Portanto, compreender o território requer uma visão abrangente que leve em consideração sua história, dinâmica social, estrutura política e sua função como um ecossistema de desenvolvimento econômico e social.

Esses elementos contribuiriam para uma nova fase no desenvolvimento regional do país, inaugurada pelo PNDR I. Quaglio e Paiva²⁶⁰ observam que, após um período inicial de ajustes por parte dos atores econômicos, a partir da segunda metade dos anos 1990, as características distintas de cada região brasileira se consolidaram, resultando em notáveis diferenças dentro de cada uma delas. Nesse contexto, as desigualdades em uma escala mais ampla - que abrangeria várias regiões - coexistiriam com desigualdades dentro de cada região específica. Era necessário, frise-se, a busca de um modelo que priorizasse o combate das desigualdades e das disparidades regionais, de forma integrada, como política de Estado, tanto na esfera nacional,

²⁵⁸ IBGE. Plataforma IBGE. **Censo demográfico**. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>>. Acesso em: 13 set. 2023.

²⁵⁹ ISMAEL, Ricardo *et. al*. **Cadernos de desenvolvimento**. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. 2011, p. 78. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111011233060.CD_edicao9_cmpleto.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

²⁶⁰ QUAGLIO, Gisele de. M.; PAIVA, Cláudio Cesar de. A questão regional e o BNDES: uma análise da conformidade entre a atuação do Banco e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 2, 2017, p. 339-341.

quanto na inter-regional, evitando-se o padrão de outrora, cujo foco concentrava-se na demanda.

Com essa mentalidade mais aguerrida de combate às desigualdades, buscou-se um consenso para a criação do PNDR I. Inclusive, Alves e Rocha Neto²⁶¹ entendem que, nesse diapasão, o PNDR I marcou uma transformação fundamental na forma como as estratégias de desenvolvimento foram concebidas no Brasil. Ao contrário da abordagem anterior, que se concentrava principalmente em uma perspectiva de desenvolvimento em nível macrorregional, o PNDR reconheceu que os desafios regionais eram complexos e variavam em diferentes escalas geográficas. Portanto, o programa enfatizou a importância de uma atuação abrangente em todo o país, reconhecendo uma diversidade regional e que as soluções não poderiam ser aplicadas de forma uniforme, sendo certo que uma abordagem nacional era necessária para enfrentar as desigualdades regionais de maneira eficaz. Essa mudança de paradigma representou um avanço significativo na compreensão das dinâmicas regionais e na busca por um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o território nacional.

A metodologia utilizada para identificar as regiões que deveriam ser afetadas pelo PNDR I, em 2003, foram, basicamente, o rendimento domiciliar médio, obtido pelo CENSO, e o crescimento do PIB per capita. Mais adiante, em 2006, adicionou-se o índice de cesta básica, divulgado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), para melhor análise do poder de compra da população de cada região, que, apesar de não representar um algoritmo tão sofisticado como o utilizado pela União Europeia – como veremos abaixo – já representou, no nosso entendimento, um esforço na busca por uma melhora técnica para identificação das regiões-alvo do programa.

Ademais, conforme ensinam Quaglio e Paiva²⁶², realizou-se uma divisão do território nacional em quatro regiões: as de alta renda, a dinâmica, a estagnada e a de baixa renda. As regiões Norte e Nordeste e Centro-Oeste foram havidas como microrregiões dinâmicas – cujos rendimentos são médios e baixos, mas apresentam dinâmica econômica significativa.

Para Corrent²⁶³, o progresso das políticas de desenvolvimento regional no Brasil é impulsionado pela compreensão de que as disparidades entre as diferentes regiões do país são

²⁶¹ ALVES, Adriana M.; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova política nacional de desenvolvimento regional - PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez., 2014, p. 317-318.

²⁶² QUAGLIO, Gisele de. M.; PAIVA, Cláudio Cesar de. A questão regional e o BNDES: uma análise da conformidade entre a atuação do Banco e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 2, 2017, p. 343.

²⁶³ CORRENT, Nikolas (Org.). **Ciências Sociais aplicadas: Estado, organizações e desenvolvimento regional 2**. Ponta Grossa: Editora Atena, 2022, p. 134.

significativas. Isso cria a necessidade de implementar ações que vislumbrem reduzir essas desigualdades e promover um equilíbrio mais justo entre as regiões. Tal reconhecimento é a nota fundamental para orientar as estratégias de desenvolvimento e garantir que os benefícios do progresso sejam distribuídos de maneira mais equitativa em todo o país.

Apesar das dificuldades na implementação dos planos havidos pelo PNDR I, há de se destacar o papel significativo por ele desempenhado quanto ao valor atribuído ao tema das desigualdades regionais pelas várias entidades governamentais. Além disso, o PNDR desempenhou um papel importante na coordenação dos planos, o que ajudou a reduzir a sobreposição de ações que afetaram as regiões. Como resultado, a dimensão regional ganhou uma maior visibilidade na pauta do governo federal e consolidou sua presença na pauta do Estado brasileiro.

Seguindo os passos do PNDR I, decidiu-se aprimorá-lo a partir das experiências havidas desde 2003, o que culminou na adoção do PNDR II. Esse não traz conceitos de todo novos e tem como objetivos (i) a promoção da convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida *inter e intra* regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos; (ii) a consolidação de uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do país, de forma a considerar as especificidades de cada região; (iii) estímulo dos ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional; e (iv) o fomento, a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional.

Quanto às estratégias, o PNDR II vislumbra a implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional e das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste; e estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas, possuindo uma abordagem territorial, abrangência nacional e atuação macrorregional, com prioridade para Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com vistas a reduzir as desigualdades inter-regionais.

Os instrumentos de planejamento da PNDR II são os próprios planos regionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com financiamento de recursos advindos do Orçamento Geral da União, dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; e Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste.

Entendemos que as principais diferenças entre o PNDR I e o PNDR II são as correções de limitações operacionais e uma maior coordenação política. Nesta seara, insta lembrarmos que o planejamento cooperativo entre os entes da União, Estados e municípios está no cerne das questões relativas à mitigação das desigualdades regionais.

Tecidas essas considerações, passaremos a analisar as principais características do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu e o Fundo de Coesão Europeu que emprestaram inspiração ao PNDR I e PNDR II brasileiros.

3.5 Do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu e o Fundo de Coesão Europeu

Pode-se afirmar que a União Europeia (UE) é, atualmente, o principal exemplo de integração regional. Enquanto diversos países enfrentam desafios relacionados à manutenção de políticas regionais, a UE tem expandido e fortalecido continuamente suas estratégias para promover o desenvolvimento harmônico entre seus membros. Uma evidência dessa dedicação é a criação, já em 1975, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), destinado a equalizar as diferenças econômicas entre regiões. Mais tarde, em 1983, a UE instituiu o FUNDO DE COESÃO, com o intuito de apoiar os países menos desenvolvidos da comunidade. Faria²⁶⁴ entende que o modelo adotado pelo FEDER, guardadas as devidas particularidades, deveria ser abraçado no Brasil para resolver as questões das desigualdades regionais. Na mesma linha, Alves²⁶⁵ reconhece que “as estratégias da União Europeia em sua política regional são uma importante referência não apenas para a PNDR, mas também para políticas de diferentes países do mundo”.

Silva²⁶⁶ observa que, em 2007, quando o PNDR I estava a ser publicado, o Ministério da Integração Nacional (MIN) e a Direção-Geral de Política Regional da Comissão Europeia formalizaram a cooperação Brasil – União Europeia (UE) em políticas regionais, para cooperação técnica e o intercâmbio de experiências. Até o momento, as principais implicações dessa cooperação, conforme o MIN, foram a adoção, pelo PNDR, de recortes sub-regionais e critérios de elegibilidades. Ao invés de abordar o desenvolvimento regional de forma ampla, a

²⁶⁴ FARIA, Luiz Alberto G. de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 204.

²⁶⁵ ALVES, Adriana M.; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova política nacional de desenvolvimento regional - PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez., 2014, p. 314.

²⁶⁶ SILVA, Simone Affonso da. **2150 A PNDR e o E O planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília, IPEA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6485/1/td_2150.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

política passou a considerar as particularidades e desafios específicos de diferentes áreas dentro do país. Esses recortes sub-regionais permitem que as estratégias sejam mais direcionadas e eficazes, pois levam em conta as características e necessidades locais.

Sobre esse assunto, o Regulamento 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, consolidou em um único instrumento as regras aplicáveis ao FEDER e ao FUNDO DE COESÃO, com o intuito de simplificar suas regras. Ambos os fundos devem perseguir seus propósitos focando em gerar empregos de alto padrão, combater a pobreza e fomentar a inclusão social.

O FEDER tem o objetivo de diminuir as diferenças nos padrões de desenvolvimento entre as regiões da União, especialmente as que são menos privilegiadas e busca apoiar as regiões que estão em fase de ajuste estrutural, bem como aquelas cujas indústrias estejam em declínio. Além de fomentar o crescimento sustentável, o fundo também se dedica a enfrentar desafios ambientais, visando equilibrar as disparidades regionais e melhorar as condições das áreas mais desfavorecidas. Por outro lado, o FUNDO DE COESÃO foca em apoiar projetos relacionados ao meio ambiente e ao desenvolvimento de infraestruturas de transporte transeuropeias, sendo fundamental para a modernização e a integração dos países membros. Ambos os fundos são vitais para assegurar um crescimento harmonioso e equilibrado dentro da União.

Os fundos atuam conforme as necessidades das regiões, as quais são classificadas por categorias: (i) regiões mais desenvolvidas; (ii) regiões em transição; e (iii) regiões menos desenvolvidas, no intuito de corrigir os principais desequilíbrios regionais. Tal classificação leva em conta a “*ratio* do rendimento nacional bruto”, composta pela razão entre o rendimento nacional bruto per capita de um Estado-Membro, medido em paridades de poder de compra e calculado com base nos valores da União relativos ao período de 2015 a 2017, e a média do rendimento nacional bruto per capita em paridades de poder de compra dos 27 Estados-Membros para o mesmo período de referência.

Assim, as regiões mais desenvolvidas devem concentrar esforços na inovação, competitividade empresarial e na criação de emprego de alta qualidade. As regiões em transição devem apoiar projetos de infraestruturas, formação e capacitação de mão de obra. Já as regiões menos desenvolvidas devem acelerar o desenvolvimento e reduzir a disparidade com outras regiões da UE. Uma grande parte dos recursos do FEDER é destinada a estas regiões, e os fundos são frequentemente usados para projetos de infraestrutura, educação, formação e capacitação, bem como para iniciativas de emprego e inclusão social.

A receita adotada para o crescimento socioeconômico da UE tem sua base na utilização dos fundos de forma racional, respeitando-se o planejamento e coordenação entre seus entes, bem como objetivos pré-determinados e o grau de desenvolvimento de cada Estado-membro que compõe a UE. Em linhas gerais, a alocação de recursos do FEDER e do FUNDO DE COESÃO é adaptada às necessidades e ao nível de desenvolvimento de cada região. As regiões menos desenvolvidas recebem uma proporção maior dos recursos para ajudá-las a alcançar as regiões mais desenvolvidas, enquanto as regiões em transição e mais desenvolvidas recebem recursos que estão mais focados em inovação, modernização e sustentabilidade.

Apesar de servir de exemplo para legislações de outros países e blocos, Drapalova²⁶⁷ relata que a UE também sofreu com questões administrativas relacionadas ao FEDER e ao FUNDO DE COESÃO e distribuição dos recursos, na medida em que os recursos dos fundos estruturais acima mencionados foram canalizados, em maior medida, para infraestruturas construção, enquanto pouco foi utilizado para melhorar a capacidade administrativa dos Estados-membro. Além disso, o fluxo de recursos foi impactado por casos de desvios e corrupção. Sobretudo nos Estados que adotam uma estrutura federativa, as regiões têm uma considerável autonomia para estabelecer diferentes modelos de governança. Embora muitas instituições sejam geridas pelo governo central, a abordagem regional pode ajudar a reduzir a discrepância entre o que é teoricamente estabelecido e o que realmente acontece na prática, já que cada região tem sua própria maneira de gerenciar os fundos do FEDER e do FUNDO DE COESÃO.

Tal constatação da necessidade de melhorias na forma de gerenciar os fundos e, por conseguinte, no planejamento cooperativo, também deve ser observada no Brasil, servindo de alerta para gestores públicos brasileiros, especialmente no que tange às proposições (a serem) inseridas PNDR. Afinal, assim como a política de desenvolvimento regional da União Europeia não teve como foco somente a promoção de políticas sociais, mas privilegiou um direcionamento ao crescimento econômico equilibrado, enfatizando a importância da solidariedade e da colaboração entre governos, empresas e a sociedade civil, assim deveria também ser a abordagem brasileira. No entanto, é crucial considerar que essa estratégia enfrenta desafios significativos na tentativa de harmonizar o estímulo ao crescimento econômico e à competitividade global com a manutenção da coesão social e territorial.

²⁶⁷ DRAPALOVA, Eliska. Roads to good governance? How EU structural funds impact governance across regions, 2017, p. 46-47. In: MUNGIU-PIPPIDI, Alina *et al.* **Beyond the Panama Papers**. The performance of EU good governance promotion. Verlag Barbara Budrich, 2017.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como propósito identificar como os incentivos fiscais federais podem ser ferramentas hábeis para atuar no combate às desigualdades regionais e manutenção de empregos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no âmbito de um processo de “robotização”, nas montadoras de veículos, incentivadas pelas Leis nº 9.440/1997 e Lei nº 9.826/1999.

Para atender a esse objetivo, dividimos o trabalho em três capítulos, cada qual acrescentando elementos, informações, indagações, doutrinas e, em certos casos, jurisprudências, que, devidamente conectadas umas às outras, farão vir à tona nosso derradeiro desenlace sobre a perquirição que gerou o desejo de escrever essa tese.

Este estudo pretende alertar os tomadores de decisão, sejam eles da iniciativa pública ou privada, de que algo deve ser feito para nos preparar para uma (não tão nova) realidade que está a abalar nossa sociedade: o desemprego fruto das inovações tecnológicas como os “robôs”. Uns podem dizer – e, de fato efetivamente aqui dissemos, – que as inovações sempre gerarão desconforto aos trabalhadores, mas que, ao fim de um período, tudo se acomoda e, aquele que se sentiu aflito pela perda do emprego, encontrou outro, gerado, quiçá, por inovações tecnológicas. Oxalá, que tal sempre ocorra. Mas, não temos dúvida que demandará esforços coletivos do Estado, da iniciativa privada e, também, dos trabalhadores organizados.

O planejamento e a educação são a chave mestra para enfrentar o desafio levantado em nossa tese. Certos economistas classificaram os seres humanos como *homo economicus* – por estarmos constantemente buscando nosso próprio benefício, como robôs, agindo de forma autômata e centrada em nós mesmos²⁶⁸. A partir desta visão sobre o comportamento humano, tais especialistas desenvolveram um conjunto de teorias e padrões que se tornaram a base para inúmeras leis.

Sobre as leis, cabe-nos analisá-las a fundo, alterá-las se necessário, ou dar-lhes novos sentidos e interpretações, aplicar-lhes mutação, pois o tempo, ao final, traz inovações ou retrocessos e, nós, operadores do Direito, sempre nos confrontamos com situações originais, novas, inesperadas ou inusitadas.

Isto posto, ao longo da pesquisa constatamos, primeiramente, que: (i) o combate às desigualdades regionais deve ser tratado, de acordo com o previsto no art. 3º, inciso III, da CF/88; (ii) para tanto, a União pode conceder incentivos fiscais destinados a promover o

²⁶⁸ BREGMAN, Rutger. **Humanidade**: uma história otimista do homem. Trad.: Claudio Carina. 6ª ed. São Paulo: Planeta, 2021, p. 31.

equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país, de acordo com o inciso I, art. 151 da CF/88; (iii) as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram identificadas e havidas como as regiões mais e pobres e desiguais do país, por questões internas históricas e socioeconômicas, bem como externas com o fenômeno da globalização e, por conseguinte, deveriam ser alvos de tratamento quanto às desigualdades que apresentavam; (iv) é necessário, então, que o Estado (incluindo a União, os Estados e Municípios) intervenha na economia para planejar e executar a política do setor automotivo da forma mais eficiente para combater as desigualdades com incentivos fiscais federais.

A forma de intervenção estatal foi – e pode continuar sendo – por intermédio de incentivos fiscais no que se refere aos incentivos federais concedidos às montadoras de veículos instaladas ou que venham a se instalar nas regiões Norte, Nordeste Centro-Oeste pela Lei nº 9.826/97 e Lei nº 9.440/99. Para tanto, de acordo com as interpretações mais consentâneas sobre o tema, tratamos da isenção fiscal, da anistia fiscal, dos créditos presumidos, das reduções de base de cálculo e alíquotas, dos créditos presumidos, bem como as subvenções de investimento e de custeio.

Assim, após a constatação das regiões mais desiguais do país e os incentivos que poderiam ser concedidos, no âmbito do incentivo ao desenvolvimento regional, a União decidiu, no final da década de 1990, fomentar o setor automobilístico com vistas a formação de novos polos industriais e, por conseguinte, a geração de novos empregos. Por conseguinte, os incentivos fiscais foram concedidos por leis que concediam incentivos fiscais federais para atrair as montadoras de veículos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. São elas a Lei nº 9.440/97 e a Lei nº 9.826/99, que foram sucessivamente renovadas até 31 de dezembro de 2025²⁶⁹.

Sobre a Lei nº 9.826/99, o § 2º, do art. 1º, institui um “crédito presumido” correspondente a 32% do valor do IPI incidente nas saídas, do estabelecimento industrial, de produtos produzidos pela montadora de veículos. A redução de 32% configura-se, na verdade, como uma isenção parcial, onerosa (pois há contrapartida de investimento conforme previsto no §4º, do art. 1º) e objetiva (já que identifica a um tipo de bem definido na lei). Ademais, o caput do art. 5º e o seu §1º preveem uma “suspensão” ou diferimento do tributo em relação ao pagamento do IPI sobre partes, peças e outros componentes que menciona.

Já sobre a Lei nº 9.440, os incisos de I a V do art. 1º concedem isenções totais ou parciais de II e IPI; já os incisos VI, VII e VIII conferem isenção total do AFRMM, do IOF e do IR. O

²⁶⁹ Caso haja a promulgação do texto da PEC 45 aprovado pelo Senado Federal e pela Câmara do Deputados em 16/12/2023, as Leis nº 9.440/97 e 9.826/99 terão sua vigência estendida até 31 de dezembro de 2032.

inciso IX, do art. 1º, prevê um “crédito presumido do imposto sobre produtos industrializados, como ressarcimento das contribuições” do PIS, PASEP e COFINS, no valor correspondente ao dobro das referidas contribuições sobre o faturamento.

Além da identificação de cada um dos incentivos mencionados nos dispositivos das leis supramencionadas, há outras conclusões a que podemos chegar sobre o acesso aos incentivos promovidos pela Lei nº 9.440/97. Inicialmente, o incentivo fiscal não é um privilégio de um contribuinte, nem pode aceitar favoritismos. Por conseguinte, as montadoras de veículos instaladas nas mesmas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste poderiam gozar de incentivos fiscais tanto da Lei nº 9.826/99 quanto da Lei nº 9.440/97. Do contrário, haveria tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente.

Entretanto, o poder concedente – a União - entende que os incentivos da Lei nº 9.440/97 somente podem ser utilizados por empresas que já estavam instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste na época em que teve início sua vigência, conforme Parecer nº 00077/PGFN/AGU, o qual defende que a habilitação junto ao Governo Federal de qualquer empresa para gozar dos incentivos fiscais da Lei nº 9.440 deveria ocorrer até 31 de maio de 1997 nos termos do art. 11-C, inserido em 2018, e do art. 12.

Para a fruição dos incentivos da aludida lei, foi prevista, inicialmente, a necessidade de dois tipos de qualificação: (i) a habilitação de empreendimento, dentro de um prazo exíguo; e a (ii) habilitação de empresa, cujo prazo jamais foi estabelecido. Porém, nas extensões de vigência da lei, por sucessivas vezes, menciona-se a obrigatoriedade da habilitação do empreendimento, mas, ao contrário da lei em sua forma original, a habilitação da empresa dar-se-ia de forma automática e presumida para todas as empresas instaladas ou que viessem a se instalar nas regiões incentivadas. Ora, a expressão do §1º, do art. 1º, da Lei nº 9.440/97, que jamais foi modificada, dispõe que a lei “aplica-se exclusivamente às empresas instaladas ou que venham a se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e que sejam montadoras...” restando claro que lei aceita novas empresas, do contrário não mencionaria “ou que venham a se instalar”.

Na extensão de prazo das referidas leis para 31 de dezembro de 2025 - havida por intermédio da Lei nº 13.755/2018 – também se faz alusão ao requisito da habilitação de empreendimento, mantendo-se a previsão de habilitação automática e presumida de todas as empresas instaladas nas regiões incentivadas²⁷⁰.

²⁷⁰ O Art. 19 da PEC 45/2019 propõe que os projetos habilitados à fruição dos benefícios estabelecidos pelo art. 11-C da Lei nº 9.440/1997, e pelos arts. 1º a 4º da Lei nº 9.826/1999, farão jus, até 31 de dezembro de 2032, a crédito presumido da contribuição prevista no art. 195, V, da CF/88 (contribuições sobre bens e serviços), se

Portanto, concluímos que qualquer montadora de veículos instalada na região Norte, Nordeste ou Centro-Oeste, que apresente uma requisição de habilitação de empreendimento, poderia usufruir dos incentivos fiscais da Lei nº 9.440/97.

A Solução de Consulta Interna nº 25/16, da Receita Federal do Brasil, traz a mesma conclusão por outro caminho, ao afirmar que as prorrogações de vigência da lei teriam instituído novos incentivos fiscais, diversos do originariamente previsto na legislação. Ora, se a Receita Federal firmou entendimento, em 2016, de que foram criados dois novos incentivos sucessivos no tempo, da mesma forma, não seria diferente a interpretação quanto à extensão de 2018, pois também seriam novos incentivos para empresas entrantes ou já instaladas nas regiões incentivadas.

Por conseguinte, concluímos que a interpretação que veda o gozo do incentivo da Lei nº 9.440/97 por empresas instaladas ou que venham a se instalar nas regiões incentivadas é equivocada, pois fere o princípio da isonomia tributária, podendo ser entendido até como um direcionamento de incentivos mais vantajosos para uns em detrimento de outros.

As análises havidas acima são cruciais para que pudéssemos entender a origem, o alcance e a natureza jurídica dos incentivos fiscais da Lei nº 9.826/99 e da Lei nº 9.440/97, pois abaixo proporemos as modificações necessárias para que possam enfrentar os novos desafios da robotização das montadoras de veículos e seus efeitos no trabalho.

Ademais, verifica-se que a região Nordeste é a que apresenta um percentual maior de desempregados, em comparação com as outras regiões. Já na região Norte, o desemprego está apenas 0,1 ponto percentual maior que a média de desemprego nacional. Entretanto, a região Centro-Oeste apresenta uma taxa de desemprego de 5,7%, bem abaixo da média nacional, distanciando-se das regiões Norte e Nordeste. Cabe, portanto, ponderar se a região Centro-Oeste deva continuar sendo tratada ao lado das regiões Norte e Nordeste no âmbito dos estudos das desigualdades regionais, como do grupo em que estão as mais desiguais do país.

Verificamos que, na possibilidade de adquirir habilidades cognitivas, os robôs, definidos como tal no texto da tese, competirão ainda mais com o trabalhador humano, podendo lhes desempregar. A criação de novos empregos para trabalhadores humanos somente ocorrerá se

promulgado o texto da referida PEC, e deverá ser concedido, de acordo com o inciso II a: “a) **a projetos aprovados até 31 de dezembro de 2024 de pessoas jurídicas habilitadas à fruição dos benefícios** estabelecidos pelo art. 11-C da Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, e pelos arts. 1º a 4º da Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, na data de promulgação desta Emenda Constitucional; b) **a novos projetos, aprovados até 31 de dezembro de 2025**, que ampliem ou reiniciem a produção em planta industrial utilizada em projetos ativos ou inativos habilitados à fruição dos benefícios de que trata a alínea a deste inciso”. Ou seja, a PEC 45 não altera a mecânica antes utilizada para aprovação de projetos ou habilitação de empresas. Na verdade, entendemos que, se promulgada a PEC 45/2019, sua regulamentação por lei complementar poderia corrigir os equívocos que apontamos.

houver investimentos na educação dos trabalhadores humanos para que possam ser aproveitados dentro de suas próprias empresas ou em outras posições. Hoje, o trabalhador humano da linha de produção não está preparado para programar um autômato que faça o que ele faz. O trabalhador humano, via de regra, necessitará de treinamento para continuar no setor que já atuava ou para se deslocar para outro.

O cenário demonstra a necessidade de um planejamento entre União, Estado e Municípios; e, também, da iniciativa privada – mormente, das montadoras de veículos –, as quais deverão ser compelidas, pelo Estado, a utilizar parte dos seus incentivos fiscais para educação de seus empregados para as novas tecnologias, proporcionando formação apropriada e necessária, para que continuem trabalhando em novas posições seja na montadora em que está empregado ou se deslocado preferencialmente para a mesma região e, assim, seja realizado o pleno do objetivo do pleno emprego e da redução das desigualdades regionais proposto constitucionalmente.

O incentivo vigente para aquisição de máquinas deve ser balanceado com investimentos em educação dos empregados para que não haja uma subversão da finalidade original dos incentivos – qual seja: a criação de empregos; e não o contrário.

Por fim, foi necessário abordar outros instrumentos, além dos incentivos fiscais, que poderiam ser utilizados para mitigar os efeitos da robotização, que não estão na esfera específica dos trabalhadores das montadoras de veículos, mas que podem afetá-los. Tais instrumentos vislumbram conceder uma renda permanente, mensal ou anual, por exemplo, a todos os cidadãos de um país, sejam ricos ou pobres, desempregados ou não, por intermédio de uma renda básica universal (RBU); ou, para parte dos cidadãos, como já o fazem as transferências de renda condicionadas (TRCs). A RBU difere das TRCs por ser incondicionada e universal. As TRCs são muito utilizadas no Brasil. São exemplos os programas “Auxílio Brasil”, “Bolsa Família”, o “Benefício de Prestação Continuada” (BPC), “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (PETI), “Garantia-Safra”, para fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF), “Minha Casa, Minha Vida” e outros. Tais programas têm um importante papel no combate às desigualdades e na erradicação de pobreza.

Ao analisar o discorrer sobre RBU e, no contexto desemprego gerado pela automação, Harari²⁷¹ propõe que se instale a tributação de bilionários e das corporações que controlam os algoritmos e robôs, utilizando tais recursos como um salário que cubra as necessidades básicas dos cidadãos. Os algoritmos e robôs estariam a alterar a ordem mundial de produção. A

²⁷¹ HARARI, Yuval. N. **21 Lições para o Século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 62.

proposição da RBU, para fins deste estudo, consistiria na extrapolação de seu objeto, na medida que alcançaria todos os cidadãos e não aqueles trabalhadores humanos de montadoras de veículos instaladas ou que venham a se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. E, quanto às TRCs, cumpre notar que já estão implementadas nessas regiões; por conseguinte, concluímos que elas certamente auxiliam as populações locais, mas não de forma completa. As TRCs podem ser complementadas com recursos dos incentivos fiscais federais concedidos às montadoras de veículos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para cobrir gastos com treinamento e educação dos trabalhadores humanos.

Há também os defensores da taxaço das empresas que possuem robôs para gerar receitas que seriam utilizadas na mitigação dos efeitos do desemprego criado pela automação. A taxaço poderia, em tese, frear o rápido avanço das tecnologias de automação e conceder um tempo extra para planejar uma transição menos disruptiva do trabalho humano para o robótico - o que também facilitaria a implementação de corretivos socioeconômicos para tratar a questão. Entretanto, entendemos que a taxaço de robôs das montadoras de veículos localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não é um movimento ideal, já que as próprias leis de incentivos fiscais federais para o setor deixaram, expressamente, de tributá-los (como máquinas importadas destinadas às fábricas). Ademais, tal poderia retardar o processo, irreversível, de modernização das fábricas das regiões acima citadas para produzir veículos eletrificados e energeticamente eficientes, evitando a obsolescência. Como já dissemos antes, concluímos que há de se balancear os recursos dos incentivos para que, de um lado, não se suspenda a inovação e, de outro, haja treinamento e educação dos trabalhadores humanos para enfrentar os desafios da robotização.

Os recursos para os incentivos, atualmente, provêm dos fundos constitucionais, a saber, 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, os quais devem operar plenamente coordenados e evitar - como ocorreu no passado - que União, sem qualquer planejamento coordenado, com Estados e Municípios, viesse a criar os incentivos da Lei nº 9.440/97 e da Lei nº 9.826/99.

Para utilização apropriada destes fundos, conta-se, hoje, com o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, cujo atual escopo (denominado PNDR II) representou um avanço significativo na compreensão das dinâmicas regionais e na busca por um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o território nacional. O PNDR, por conseguinte, deve pautar - com planejamento cooperativo - a política de combate às desigualdades das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com metodologias de medição e identificação de regiões desiguais,

bem como de planejamento, na forma experimentada pela União Europeia no âmbito do FEDER e do FUNDO DE COESÃO – agora, já encampadas, em parte, com adaptações, pelo PNDR.

Outrossim, não se pode esquecer que os incentivos fiscais são ferramentas para a execução de políticas públicas e devem ser considerados dentro do planejamento global do governo e das políticas específicas em que se enquadram. É essencial assegurar sua consistência no conjunto de estratégias públicas, evitando-se conflitos ou sobreposições. A coordenação e a consistência dos incentivos fiscais com outros programas da mesma política tornam-se extremamente importantes.

Considerando que a Lei nº 9.440/97 concede muito mais incentivos a quem os usufrui²⁷², inclusive reduzindo a base do IPI em proporção maior que a Lei nº 9.8626/99 – cujo único benefício é essa redução da base de cálculo do IPI em trinta e dois por cento - concluímos que essa última deveria ser totalmente revogada, com a possibilidade de habilitação e gozo imediato pelas montadoras instaladas – ou que venham a instalar-se - nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste dos incentivos da Lei nº 9.440/97, já que a existência das duas leis federais viola os princípios da igualdade e da impessoalidade, além de criar privilégio injustificado para uns em detrimento de outros.

Entendemos que os recursos para educação e treinamento de trabalhadores humanos das montadoras de veículos podem ser havidos daqueles referidos no inciso IX, art. 1º, da Lei 9.440/97, já que, desde a origem da lei, foi instituído um crédito presumido de IPI com base no “ressarcimento” de valores do PIS, PASEP e COFINS, contribuições essas relacionadas ao trabalho²⁷³.

A parte dos incentivos fiscais relacionados à educação e ao treinamento de trabalhadores humanos devem ser entendidos como subvenção para investimento. Para não haver dúvidas, tal disposição deve constar do texto da Lei nº 9.440/97, já que o incentivo à educação é (i) um estímulo à implantação ou à expansão do empreendimento econômico; e (ii) como é “restituído”

²⁷² De acordo com o RCBT (2022, p. 32-35), o desvio ao STR - Sistema Tributário de Referência é considerado um dos elementos essenciais na definição de gasto tributário. No que se refere ao IPI, não existe uma única alíquota padrão que sirva de referência, já que o Poder Executivo pode modificá-la para atender os objetivos planejados do Estado. Cada item sobre qual incide o IPI deve, então, ser objeto de um escrutínio para se determinar se houve ou não um desvio. Por conseguinte, a mudança na alíquota do IPI, para certos produtos pode não ser entendida como um gasto fiscal. No entanto, se percebe um desvio no STR quando somente certos segmentos de contribuintes são beneficiados com a diminuição do imposto, como pode vir a ser o caso daqueles que hoje gozam dos incentivos fiscais da Lei nº 9.440/97.

²⁷³ Aliás, como já observamos acima, o art. 19 da PEC 45/2019 prevê que os incentivos estabelecidos na Lei nº 9.440/97 e na Lei nº 9.826/1999 contarão com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sobre bens e serviços, a crédito presumido da contribuição de bens e serviços, de acordo com a redação que propõe para o Art. 195, V da CF/88.

em dobro, a parte que excede o valor recolhido é uma doação feita pelo poder público. Portanto, como reza o art. 523 do RIR/2018, os valores do incentivo para educação podem ser computados para fins de determinação do lucro real, não incidindo sobre eles os tributos federais (IR, CSLL, PIS e COFINS), desde que sejam registradas na reserva de lucros.

A Lei nº 9.826/99 deve ser revogada imediatamente, pois a Lei nº 9.440/97 aplica-se às mesmas regiões e destinatários, sendo mais vantajosa que a primeira. Os contribuintes que hoje usufruem dos incentivos minorados da Lei nº 9.826/99 devem ser automaticamente migrados para que gozem dos incentivos da Lei nº 9.440/97, alterada, conforme disposto nos três últimos parágrafos acima.

A educação e o treinamento dos trabalhadores humanos é a forma mais apropriada para mantê-los empregados dentro das montadoras de veículos incentivadas ou para que, mesmo deslocados, possam encontrar novos trabalhos, num ambiente em que a automatização de processos e tarefas tende a aumentar substancialmente. Há dispositivos na CF/88, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE) que possibilitam o treinamento, a educação profissional, o que reforça nosso entendimento de que, também, o arcabouço educacional brasileiro legitima e incentiva os trabalhadores humanos das fábricas privadas a receberem educação e treinamento continuado para enfrentar os desafios da robotização, inclusive com recursos advindos de incentivos fiscais das empresas em que já trabalham.

Os arts. 3º, 170, 218 e 219 da CF/88, combinados, formam um sistema que une (i) a inovação e transferência de tecnologia; (ii) a erradicação da pobreza; (iii) a redução das desigualdades sociais e regionais; (iv) a soberania nacional; o pleno emprego; e (v) a formação do trabalhador; (vi) e a transferência de tecnologia. E os princípios da soberania e desenvolvimento nacional permitem que as ações do Estado sejam dirigidas para o alcance de tais objetivos, respeitando tanto o mercado interno e o mercado externo.

O Estado deve priorizar investimentos, incentivos e a formulação de políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento científico e tecnológico, visando sempre à formação de mão de obra, à prosperidade e ao aprimoramento contínuo do país, nos seus diversos setores, engrandecendo, assim, o mercado interno.

Para que o Brasil possa efetivamente absorver e integrar tecnologias nacionais ou estrangeiras, é crucial que possua um substrato de conhecimento e uma base científica sólida. Só assim, pode-se compreender, adaptar e, eventualmente, aprimorar as tecnologias adquiridas, transformando-as em instrumentos eficazes para o desenvolvimento e a inovação nacional. Requer-se, para tanto, uma robusta estrutura de saberes científicos e tecnológicos. A educação

é a base para a sobrevivência da indústria automotiva, principalmente quando nos referimos a novas tecnologias. Há de se ter uma reserva de mão de obra qualificada suficiente para entender e utilizar a nova tecnologia tanto para as empresas nas quais os trabalhadores já atuam, quanto em outras, preferencialmente, na mesma região.

BIBLIOGRAFIA

ABBOTT, Ryan; BOGENSCHNEIDER, Bret. Should robots pay taxes? Tax policy in the age of automation. **Harvard Law & Policy Review**, vol. 12, 2017. Electronic Journal. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932483>. Acesso em: 22 abr. 2023.

ACEMOGLU, Daron. Why universal basic income is a bad idea. **Project Syndicate**. 7 Jun. 2019. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/why-universal-basic-income-is-a-bad-idea-by-daron-acemoglu-2019-06/portuguese>>. Acesso em: 24 dez. 2023.

ACEMOGLU, Daron; AZAR, Pablo. Endogenous Production Networks. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, vol. 8, n. 1, jan. 2020. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/working_papers/w23285/w23285.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ACEMOGLU, Daron; RESTREPO, Pascual. Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. **National Bureau of Economic Research (NBER)**, Cambridge, march, 2017. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/working_papers/w23285/w23285.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Trad.: Rogério W. Galindo e Rosiane Correia de Freitas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022. 592 p.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon. Fondo Monetario Internacional. **Reequilibrar La Inteligencia Artificial**. 2023. Disponível em: <<https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2023/12/Rebalancing-AI-Acemoglu-Johnson>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

AFONSO, Anthonie Mateus Magalhães; GONZALEZ, Wania Regina Coutinho. Educação Profissional e Tecnológica: análises e perspectivas da LDB/1996 à CONAE 2014. **Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação**, v. 24, p. 719–742, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/PsKggmVFGVTcXZzV3r8TqBP/?lang=pt&format=html>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

AFONSO, José Roberto. **Keynes, crise e política fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012, 119 p.

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. Repensando o financiamento do “Sistema S”, **Poder 360**. [s.l.] abr. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniaio/repensando-o-financiamento-do-sistema-s-por-jose-roberto-afonso-e-kleber-castro/>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

AFONSO, José Roberto.; LUKIC, Melina R.; ORAIR, Rodrigo O.; SILVEIRA, Fernando G. (orgs.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: (MG): Letramento, 2017,. 793 p.

AGÊNCIA IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2023. Em 2022, analfabetismo cai, mas continua mais alto entre idosos, pretos e pardos e no Nordeste. **Agência IBGE Notícias**. 2023. Disponível em:

<[ALBERTAZZI Daniele.; MUELLER Sean. Populism and Liberal Democracy: Populists in Government in Austria, Italy, Poland and Switzerland. **Government and Opposition**, v. 48 n. 3, p. 343–371, jun. 2013](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37089-em-2022-analfabetismo-cai-mas-continua-mais-alto-entre-idosos-pretos-e-pardos-e-no-nordeste#:~:text=A%20taxa%20de%20analfabetismo%20para,%2C8%25%20para%20o%20Sudeste.>). Acesso em: 03 out. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

ALCADIPANI, Rafael. Invisíveis organizacionais. **GV Executivo**, São Paulo, v. 11, n. 1, 2012.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALLEGRETTI, Ivan. As limitações constitucionais para a redução da renúncia fiscal no contexto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Aplicação dos princípios da legalidade e da anterioridade na supressão de benefícios tributários. Estudos de Direito Financeiro e Tributário. In: HABER, Michel; ATHIAS, Daniel (orgs.). **Estudos de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 251-281.

ALLEGRETTI, Ivan. **A definição jurídica de renúncia de receita**. 2022. 276 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-03042023-165819/publico/7123789DPO.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

ALVAREDO, Facundo; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **Relatório da Desigualdade Mundial 2018**, 1ª. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018, 458 p. E-book.

ALVES, Adriana M.; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova política nacional de desenvolvimento regional - PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez., 2014.

AMADEO, Kimberly. What is universal basic income? **The balance**. 19 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/universal-basic-income-4160668>>. Acesso em: 24 dez. 2021.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**, 19ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013, 541 p.

AMBROSE, Meg Leta; AUSLOOS, Jef. The right to be forgotten across the pond. **Journal of Information**, v. 3, p. 1-23, 2013. Disponível em: <<https://lirias.kuleuven.be/retrieve/216694>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ANFAVEA. **O que é o programa rota 2030?** Disponível em: <<https://anfavea.com.br/site/rota-2030/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta a propósito das desigualdades territoriais. In ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015. p. 193-222.

ARRETCHE, Marta; ARAÚJO, Victor. O Brasil tornou-se mais conservador? Apoio à redistribuição e à taxação no Brasil. In: **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo. Especial, 15-22, jun. 2017. Dinâmicas da Crise. CEBRAP, 2017. Disponível em: <<https://novosestudios.com.br/wp-content/uploads/2017/06/O-BRASIL-TORNOU-SE-MAIS-CONSERVADOR-Marta-Arretche-e-Victor-Ara%C3%BAjo.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2023.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**, 5ª ed., Malheiros, São Paulo: Malheiros, 2015, 687 p.

BACELAR, Tânia. **As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**, 2003. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/211169481-As-politicas-publicas-no-brasil-herancas-tendencias-e-desafios-1.html>>. Acesso em: 4 out. 2023

BACELAR, Tânia. **Gestão social dos territórios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA. v.10, 2009.

BACHUR, João Paulo. Desinformação política, mídias digitais e democracia: Como e por que as fake news funcionam? **Revista de Direito Público**, v. 18, n. 99, 2021, p. 426-459.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 14ª. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARBOZA, Estefânia Maria Q.; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: Fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, v. 39, p. 79-98, dez. 2018.

BARRIOS, Salvador; STROBL, Eric. The dynamics of regional inequalities. Belgium: **European Commission Economic Papers**, number 229, july 2005, p. 6. Disponível em: <<https://is.gd/G4CoLY>>. Acesso em: 10 out. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Coimbra, v. 81, p. 233-289, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. A Pós-modernidade e o Direito. Rio de Janeiro: **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, 2001. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023.

BARTINE, Caio. **Direito Tributário**. 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 412 p.

BENEDIKT, Carl; OSBORNE, Michael. **The future of employment published by the Oxford Martin programme on technology and employment**. [s.l.: s.n.], 2013. Disponível em: <<https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BENHAMOU, Salima. Artificial Intelligence and the Future of Work. **Revue d'économie industrielle**, v. 169, n. 169, p. 57–88, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Ciência e inovação sob a Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, n. 916, p. 267-295, 2012.

BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo: Quartier Latin: 2013, 270 p.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Apresentação Alaôr Caffé Alves. Bauru, São Paulo: Edipro. 2008.

BOMENY, Helena. Do frango ao avião ou o que é possível dizer sobre a nova classe média brasileira? Notas exploratórias. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**, Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2010, 22 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8475/HelenaBomeny2011_SobreANovaClasseMedia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BORGES, José Souto Maior. **Isenções Tributárias**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, 281 p.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria Geral da Isenção Tributária**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORGES, José Souto Maior. **Tratado de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOTTONE, Germana. A tax on robots? Some food for thought. [s.l.: s.n.], **DF WP**, n. 3, September, 2018. Disponível em: <https://www.finanze.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/dfwp3_2018.pdf>. Acesso em: 13 de set. 2023

BRASIL, Cristina Indio do. Pandemia ainda provoca impactos no mercado de trabalho, diz Ipea. **Plataforma Agência Brasil**. Brasília, DF: Agência Brasil, 2021. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-06/pandemia-ainda-provoca-impactos-no-mercado-de-trabalho-diz-ipea>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 24 julho 2023.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Brasília - DF: TSE, 2021. **Discurso de Abertura do Semestre proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/discursodo-presidente-do-tse-na-abertura-do-segundo-semester/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/discursodo-presidente-do-tse-na-abertura-do-segundo-semester/at_download/file>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL, Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, publicada no SUPLEMENTO ESPECIAL ao Nº 185, do Diário Oficial da União, de 26 de setembro de 1986. Disponível em: < <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/afonsoarinos.pdf>>.

BRASIL. DECRETO nº 3.893/2001, de 22 de agosto 2001. Dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal para o desenvolvimento regional, nos termos do art. 11 da Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, de 22 de agosto 2001. (Revogado pelo Decreto n. 7422, de 2010). Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3893.htm>.

BRASIL. DECRETO nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências (Revogado pelo Decreto nº 9.810, de 2019). Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm>.

BRASIL. DECRETO nº 7.422, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta os incentivos de que tratam o art. 11-A da Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, e o art. 1º da Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7422.htm>.

BRASIL. DECRETO Nº 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9580.htm>.

BRASIL. DECRETO Nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9810.htm> DOU: Brasília.

BRASIL. DECRETO nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Inclui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Revogado pelo Decreto n. 99.606, de 1990). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d91450.htm>.

BRASIL. Ministério da Economia. Departamento de Avaliação de Políticas Públicas. **Orcamento de Subsídios da União**, 6ª ed., 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/transparencia-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-osu/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2013-6a-edicao.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997. Estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 de março de 1997. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9440.htm>.

BRASIL. Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999. Dispõe sobre incentivos fiscais para desenvolvimento regional, altera a legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 de agosto de 1999. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9826-23-agosto-1999-359330-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Comissão de Valores Imobiliários. **Pronunciamento Técnico CPC 07 (R1)** – Subvenção e Assistência Governamental. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/regulados/normascontabeis/cpc/CPC_07_R1_rev_12.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014. 848 p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilemmiseria.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Solução de consulta interna COSIT N. 25, de 23 de setembro de 2016**. Assunto: Imposto sobre produtos industrializados. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=78083>>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Senado Notícias**. Sistema “S”. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1276540/AM (2011/0082096-3)**. Processual Civil e Tributário. Recurso Especial. Art. 535, II, do CPC. Alegações genéricas. Súmula 284/STF. Arts. 110, 111, 176 e 177 do CTN. Prequestionamento. Ausência. Súmula 211/STJ. Desoneração do PIS e da COFINS. Produtos destinados à zona franca de Manaus. Art. 4º do DL 288/67. Interpretação. Empresas sediadas na própria zona franca. Cabimento. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Samsung SDI Brasil Ltda. Relator: Min. CASTRO MEIRA, 16.02.12. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201100820963>. Acesso em: 01 de ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 635688/RS**. Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 16/10/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/02/2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7778126>> Acesso em 10 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário nº 564.225/RS**. Decisão Monocrática do Ministro Marco Aurelio. 4 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7259969>>. Acesso em 10 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Benefícios do ICMS só podem ser excluídos do IRPJ e da CSLL se contribuinte cumprir requisitos legais, define Primeira Seção. **Notícias**. 26 de abr. 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1182&cod_tema_final=1182>. Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) **Recurso Extraordinário 592891/SP**. Tributário. Repercussão Geral. Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI. Creditamento na aquisição direta de insumos provenientes da zona franca de Manaus. Artigos 40, 92 E 92-A DO ADCT. Constitucionalidade. Artigos 3º, 43, § 2º, III, 151, I e 170, I e VII da Constituição Federal. Inaplicabilidade da regra contida no artigo 153, § 3º, II da constituição federal à espécie. Recorrente: União Federal. Recorrido: Nokia Solutions and Network do Brasil Telecomunicações Ltda. Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-204 DIVULG 19-09-2019 PUBLIC 20-09-2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2638514>>. Acesso em: 01 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **A G .REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 808.268 RIO DE JANEIRO**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1954475>>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade. Direito tributário. Incentivo fiscal. Esportes. Automobilismo. Igualdade tributária. Privilégio injustificado. Impessoalidade. Lei 8.736/09 do estado da Paraíba. Programa “acelera paraíba”. Medida cautelar deferida**. ADI 4259, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10499500>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014. 848 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf. Acesso em 22 nov. 2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de benefícios tributários**. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022a, 206 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo**, 2023, Brasília, TCU, p. 101-111. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-fiscalizacoes-em-politicas-e-programas-de-governo-repp.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Petição Cível (241) processo nº 0601958-94.2022.6.00.0000 (PJe)** – Brasília – Distrito Federal, Relator: Ministro Alexandre de Moraes; Requerente: Coligação Pelo Bem do Brasil, publicado em 23/11/2022). 2022b. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/de/decisao-alexandre-pedido-pl.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BREGMAN, Rutger. **Humanidade**: uma história otimista do homem. Trad.: Claudio Carina. 6ª ed. São Paulo: Planeta, 2021. 464 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Nacionalismo econômico e desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 3, p. 853–874, 2018.

BURRI, Mira; SCHÄAR Rachel. The reform of the EU data protection framework: Outlining keychanges and assessing their fitness for a data-driven economy. **Journal of Information Policy**, v. 6, p. 479-511, 2016.

CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2022.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30^a ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à lei de sociedades anônimas: Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, com as modificações das Leis nº 9.457, de 5 de maio de 1997, e nº 10.303, de 31 de outubro de 2001**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CATÃO, Marcos André V. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CAVALCANTI FILHO, Paulo Fernando. O nordeste na encruzilhada do desenvolvimento: a necessidade de constituição de um sistema regional de inovação. p. 221-245. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO; César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 234. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7450>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

CHEHAB, Gustavo Carvalho. O direito ao esquecimento na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais** [Recurso Eletrônico], São Paulo, n. 952, fev. 2015.

CHERNOMAS, Robert; HUDSON, Ian. The contest of economic ideas: Survival of the richest. **Pluto Press**, 2017. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1jktsbd.7>>. Acesso em: 4 out. 2023.

CHRISTIE, Rebecca. Do robots dream of paying taxes? Policy Contribution. **Bruegel**, Issue n° 20/21, 2021. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/resrep50081>>. Acesso em: 14 set. 2023.

CHUI, Michael *et al.* **McKinsey Technology Trends Outlook 2023**. McKinsey Digital, 2023. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/the-top-trends-in-tech>>. Acesso em: 04 out. 2023

CLARKE, Simon. The neoliberal theory of society. In: **Neoliberalism: A critical reader**. Edited by Alfredo Saad-Filho and Deborah Johnston, 2005, pp. 50–59. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/j.ctt18fs4hp.9>>. Acesso em: 4 out. 2023.

CODEGO. Companhia de desenvolvimento econômico de Goiás. **Notícias**. Caa começa contratação de 300 funcionários em Anápolis. Disponível em: <<https://www.codego.com.br/caoa-comeca-contratacao-de-300-funcionarios-em-anapolis/#:~:text=de%20mar%C3%A7o.&text=ve%C3%ADculos%2C%20para%20150%20>>

mil%20at%C3%A9,tem%201%2C6%20mil%20funcion%C3%A1rios>. Acesso em: 19 dez. 2023.

COELHO, Sacha Calmon Navarro de. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 819 p.

COMANDUCCI, Paolo. Constitucionalización y neoconstitucionalismo. In: COMANDUCCI, Paolo; RUIZ, Mariana A.; LAGIER, Daniel González. **Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p. 85-122.

CORREIA NETO, Celso de B. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2ª ed., 2016.

CORRENT, Nikolas (Org.). **Ciências Sociais aplicadas: Estado, organizações e desenvolvimento regional 2**. Ponta Grossa: Editora Atena, 2022, 277 p.

COUTO, Joaquim Miguel *et. al.* Desemprego tecnológico: Ricardo, Marx e o caso da indústria de transformação Brasileira (1990-2007). **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 299–327, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Do público e do privado na Constituição de 1988 e nas leis educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 39, nº. 145, p. 870-889, 2018.

DADAŠOV, Ramin *et al.* Spain: **Roads to good governance? How EU structural funds impact governance across regions**, 2017. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctvddzgj.5.pdf?refreqid=excelsior%3A2a5b771678adb96c789f7367495d8fb4&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&origin=&initiator=&acceptTC=1>. Acesso em: 20 set. 2023.

DELANEY, Kevin J. The robot that takes your job should pay taxes, says Bill Gates. **Quartz**. Published February 17, 2017. Disponível em: <<https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes>>. Acesso em: 08 out. 2023.

DELGADO, Maurício G.; ALVES, Luiz Gustavo de S; LIMA, Meiliane Pinheiro V. O estado democrático de direito e o objetivo constitucional da busca do pleno emprego. **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/128972>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

DINIZ, Clélio. A busca de um projeto de nação: O papel do território e das políticas regional e urbana. **Revista Selecta**, Brasília, v.7, n.4, p.1–18, dez. 2006.

DINIZ, Marcelo de Lima Castro; FORTES, Fellipe Cianca. Incentivos Fiscais no STJ. In: MARTINS, Ives Gandra da S.; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo M. (coords.). **Incentivos Fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Ed., São Paulo, 2007.

DISCURSO de Lula na Assembleia Geral da ONU em 19 de setembro de 2023. **G1**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/19/leia-a-integra-do-discurso-de-lula-na-assembleia-geral-da-onu.ghtml>>. Acesso em: 25 set. 2023.

DRAPALOVA, Eliska. Roads to good governance? How EU structural funds impact governance across regions. In: MUNGIU-PIPPIDI, Alina *et al.* **Beyond the Panama Papers**. The performance of EU good governance promotion. Verlag Barbara Budrich, 2017.

ENGELKE, Peter. AI, Society and Governance: An introduction. Washington, D.C.: **Atlantic Council**, 2020. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/resrep29327>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

FAGUNDES, Miguel. S. Revogabilidade das isenções tributárias. **Revista de Direito Administrativo**, v. 58, p. 1–10, 1959. DOI: 10.12660/rda.v58.1959.20187. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/20187>>. Acesso em: 9 ago. 2023.

FALCÃO, Amílcar de Araújo. **Fato gerador da obrigação tributária**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

FARIA, Luiz Alberto G. de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, 232 p.

FARIA, Luiz Alberto G. de; FARIA, Isabela Medeiros de. O princípio da anterioridade e a revogação de isenções: a evolução da jurisprudência do STF em prol da segurança jurídica, .p. 456-466. In.: SCAFF, Fernando F. *et al.* **Supremos acertos**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022.

FARIA, Renato Vilela; SILVEIRA, Ricardo Maitto da; MONTEIRO, Alexandre Luiz M. do R. (coord.). **Tributação da economia digital**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, 1209 p.

FARIA, Vilmar. A conjuntura social brasileira: Dilemas e perspectivas. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 33, julho de 1992, p. 103-114.

FERREIRA, J. **Os direitos da personalidade em evolução: o direito ao esquecimento**. Publica Direito, 2011. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4a46fbfca3f1465a>>. Acesso em: 20 de maio 2022.

FOLGIERI, Raffaella. Technology, artificial intelligence and Keynes' Utopia: A realized prediction? In: BAIT, Miriam; BRAMBILLA, Marina; CRESTANI, Valentina (Orgs.). **Utopian discourses across cultures: scenarios in effective communication to citizens and corporations**. Switzerland,: Peter Lang AG, 2016, p. 73–86. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctv2t4bv7.8>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

FREHSE, Fraya. Da desigualdade social nos espaços públicos centrais brasileiros. **Sociologia & Antropologia**. Rio de Janeiro, v. 6., 2016, p. 129-158.

FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael A. The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? **Technological Forecasting and Social Change**, v. 114, p. 254–280, 2017.

FUCK, Luciano. F. **Estado fiscal e Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva. 2017, 416 p.

FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002, 101 p.

GONÇALVES, Luciana. H. **O direito ao esquecimento na era digital: desafios da regulação da desvinculação de URLs prejudiciais a pessoas naturais nos índices de pesquisa dos buscadores horizontais**. Dissertação de Mestrado. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Orientadora: Prof. Dra. Flávia Portela Püschel, 2016.

GOODMAN, Ted. Fight For \$15? McDonald's To Place Automated Ordering Stations At All US Locations. **Daily Caller**. dailycaller.com. Disponível em: <<https://dailycaller.com/2016/11/18/fight-for-15-mcdonalds-to-place-automated-ordering-stations-at-all-us-locations/>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2022, 391 p.

HANNA, Rema; OLKEN, Benjamin. A universal basic incomes versus targeted transfers: anti-poverty programs in developing countries. **Journal of Economic Perspectives**, v. 32, n. 4, p. 201–226, 2018.

HARARI, Yuval. N. **21 Lições para o Século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, 441 p.

HOFFMAN-RIEM, Wolfgang. Direito, tecnologia e inovação. p. 11-31. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. **Direito, inovação e tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015, 366 p.

IBGE. Plataforma IBGE. **Censo demográfico**. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>>. Acesso em: 13 set. 2023.

IBGE-PNAD. Plataforma IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Séries históricas. **Taxa de desocupação, jan-fev-mar 2012 - set-out-nov 2023**. Brasília, DF: PNAD: Disponível em https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego. Acesso em: 16 dez. 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ROBOTICS. Industrial Robotics. **Robot definition at ISO**. Disponível em: <<https://ifr.org>>. Acesso em: 9 set. 2023.

ISLAS, Vania. La automatización y transformaciones: apuntes sobre el panorama del futuro del trabajo, las ocupaciones y habilidades de las personas en México. In: VILLALOBOS, Lorena O. (coord.). **Emergencia sanitaria, social y económica global: Tendencias de la enseñanza superior, impacto en las personas estudiantes, egresadas y el entorno laboral ante la pandemia por la Covid-19, 2022**. Disponível em: <https://www.academia.edu/105359904/La_automatizaci%C3%B3n_y_transformaciones_apuntes_sobre_el_panorama_del_futuro_del_trabajo_las_ocupaciones_y_habilidades_de_las_personas_en_M%C3%A9xico>. Acesso em: 16 ago. 2023.

ISMAEL, Ricardo *et al.* **Cadernos de desenvolvimento**. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. 2011. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111011233060.CD_edicao9_cmpl_eto.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

JANDRIĆ, Petar; HAYES, Sarah. Technological unemployment and its educational discontents. In: STOCCHETTI, Matteo (Org.). **The digital age and its discontents: Critical reflections in education**. Finland: Helsinki University Press, 2020, p. 161–182. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctv16c9hdw.13>>. Acesso em: 6 ago. 2023.

LAMEIRAS, Maria A. P.; MATTOS, Fernando Augusto M. de.; ACIOLY, Luciana; CALIXTRE, André; PIRES, Murilo. Considerações sobre o pleno emprego no Brasil. **Comunicados do IPEA**, n. 135, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3771>> Acesso em: 10 out. 2023.

LANDAU, David; DIXON, Rosalind. Abusive judicial review: Courts against Democracy. **UC Davis L. REV.** v. 53, n. 3, p. 1313-1388, fev. 2020.

LÄSSIG, Ralph *et al.* **Robotics Outlook 2030: How intelligence and mobility will shape the future**. Boston Consulting Group, 2021. Disponível em: <<https://mkt-bcg-com-public-pdfs.s3.amazonaws.com/prod/how-intelligence-and-mobility-will-shape-the-future-of-the-robotics-industry.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

LASTRES, Helena; LEMOS, Cristina; FALCÓN, Maria. O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços. **Revista do BNDES**, 2014. 46 p.

LEITE, Carlos Henrique B. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo SP: Saraiva, 2022, 507 p.

LEITE, Márcia de P.; SALAS, Carlos L.C. Trabalho e desigualdades sob um novo modelo de desenvolvimento. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, v. 26, n. 1, 2014, p. 87-100.

LEITE, Márcia. Productive restructuring and labour: the auto industry in Brazil. **Work Organisation, Labour and Globalisation**, v. 1, n. 2, 2007.

LEONARDI, Marcel. **Responsabilidade civil dos provedores de serviços de internet**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 272 p.

LOBO NETO, Francisco José da Silveira. A questão da tecnologia na relação trabalho-educação: das concepções aos argumentos e às formulações legais. **Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro, v. 7, suplemento, p. 83-103, 2009.

LOUREIRO, João Carlos. Constituição, tecnologia e risco(s): entre medo(s) e esperança(s). p. 33-84. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. **Direito, inovação e tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015, 366 p.

MACEDO, Fernando César de; PORTO, Leonardo Rodrigues. TD 2652 - Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018): Apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Texto para Discussão**, IPEA, v. 2652, p. 1, 2021.

Disponível em:

<https://www.academia.edu/94451679/TD_2652_Evolu%C3%A7%C3%A3o_Regional_do_Mercado_de_Trabalho_no_Brasil_2000_2018_apontamentos_para_a_Pol%C3%ADtica_Nacional_de_Developolvimento_Regional_PNDR_>. Acesso em: 19 set. 2023.

MACHADO, Raquel C. Ramos; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. “Algumas notas sobre o regime jurídico dos incentivos fiscais” in ROCHA, Valdir de Oliveira (org), **Grandes questões atuais do direito tributário**, vol. 17, São Paulo: Dialética, 2013, p. 121-131.

MACHADO, Hugo de B. **Manual de Direito Tributário**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774883. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774883/>>. Acesso em: 22 set. 2023.

MACHADO, Hugo de B.; MACHADO, Schubert F. **Dicionário de Direito Tributário**. São Paulo: Atlas, 2010, 256 p.

MACHADO, Hugo de B. **Curso de Direito Tributário**. 33ª edição. São Paulo: Malheiros, 2019.

MAGALHÃES, João Carlos R.; ALVES, Pedro Jorge H. A relação entre o crescimento econômico e as desigualdades regionais no Brasil. **Texto para Discussão**, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2021. Disponível em: <

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10409/1/td_2621.pdf>. Acesso em: 19 set. 2023.

MANIKA, James *et al.* **Disruptive Technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy**, 2013. Disponível em:

<<https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/disruptive-technologies>>. Acesso em 04 out. 2023.

MANIKA, James *et al.* **Jobs lost, jobs gained: What the future of work will mean for jobs, skills, and wages**, 2017. McKinsey & Company. Disponível em:

<<https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages>>. Acesso em: 04 out. 2023.

MARAIS, Hein. The employment crisis, just transition and the universal basic income grant. **The Climate Crisis**. Wits University Press, p. 70–106, 2018.

MARTINS NETO, João dos Passos; PINHEIRO, Denise. Liberdade de informar e direito à memória - uma crítica à ideia do direito ao esquecimento. **Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica**, v. 19, n. 3, set-dez 2014. Disponível em: <

<https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/6670/3805>>. Acesso em: 10 out. 2023.

MARTINS, Ives Gandra. ICMS – incentivos fiscais e financeiros – limite constitucional. **Repertório de Jurisprudência IOB**, Vol. I n. 22, 2004, p. 826.

MARTINS, Natanael. Incentivos a investimentos (isenção ou redução de impostos - tratamento jurídico contábil aplicável). São Paulo: **Revista de Direito Tributário**, nº 61. 1993, p. 174-186.

MASEY, Douglas. **Categorically unequal**. New York: Russel Sage Foundation, 2016.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Trad.: Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo: Schwarcz, 2014, 314 p.

MEDHORA, Rohinton P. Centre for International Governance Innovation. Rethinking Policy in a Digital World. **Centre for International Governance Innovation Policy Brief**, n. 143, 2018. Disponível em: <<https://www.cigionline.org/publications/rethinking-policy-digital-world>>. Acesso: em 14 set. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Guilherme M.; GOMES, Paula G.; ALVES, Adriana M.; NETO, João Mendes. Brasil: dez anos da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). IPEA - **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 11, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4866/1/BRU_n11_brasil.pdf>. Acesso em 10 ago. 2023.

MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. Apontamentos sobre direito, ciência e tecnologia na perspectiva de políticas públicas sobre regulação em ciência e tecnologia. p. 85-122. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. **Direito, inovação e tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTEIRO NETO, COSTA, Aristides; Marco Aurélio; RESENDE, Guilherme Mendes; MENDES, Constantino Cronemberger; GALINDO, Ernesto Pereira. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio. **Desenvolvimento regional no Brasil - políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, 475 p. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7450>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, 38ª. ed. São Paulo: Atlas, 2022, 1088 p.

MOREIRA, Rodrigo P.; MEDEIROS, Jaqueline Souza. Direito ao esquecimento: entre a sociedade da informação e a civilização do espetáculo. **Revista de Direito Privado**, DPRIV, v. 70, 2016.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Trad.: Cássio A. Leite. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. 432 p.

MUSGRAVE, Richard. Progressive Taxation, Equity and Tax Design. **Office of Tax Policy Research**. 1993. Disponível em: https://web.archive.org/web/20140913170524id_/http://www.bus.umich.edu/otpr/papers/1993-9.PDF>. Acesso em: 20 dez. 2023.

NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo Modelo de geração de emprego: metodologia e resultados. **Texto para Discussão nº 72**. Rio de Janeiro: BNDS, outubro, 1999. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13494/1/Td-72%20Modelo%20de%20gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20emprego%20%20metodologia%20e%20resultados._P_BD.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

NASSIF, ANDRÉ *et al.* Structural change and productivity growth in Brazil: where do we stand? **Brazilian Journal of Political Economy** [online]. 2020, v. 40, n. 2, pp. 243-263, p. 248. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3089>>. Acesso em: 14 nov. 2023.

NOGUEIRA, Ruy B. **Curso de Direito Tributário**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, 346 p.

NURSKI, Laura; HOFFMANN, Mia. The Impact of Artificial Intelligence on the Nature and Quality of Jobs. Brussel: **Bruegel**, 2022. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/resrep50976>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

O'BRIEN, Rourke; BAIR, Elizabeth F.; VENKATARAMANI, Atheendar S. Death by robots? Automation and working-age mortality in the United States. **Demography**, v. 59, n. 2, p. 607–628, 2022. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/48687271>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

PAGE, Lucy; PANDE, Rohini. Ending global poverty: Why money isn't enough. **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 32, No. 4 (Fall 2018). pp. 173-200. American Economic Association. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.2307/26513501>>. Acesso em: 17 out. 2023.

PAUL, Mark *et. al.* A path to ending poverty by way of ending unemployment: A federal job guarantee. **RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences**, v. 4, n. 3, 2018.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

PEDREIRA, José Luiz B. **Imposto sobre a renda - Pessoas jurídicas**. Vol. 2. Rio de Janeiro: JUSTEC, vol. 2, 1979.

PEDROZO, Soraia Abreu. HPE Catalão deverá receber investimentos e ampliar portfólio nos próximos três anos. **Autodata**. Disponível em: <<https://www.autodata.com.br/noticias/2023/11/14/hpe-catalao-devera-receber-investimentos-e-ampliar-portfolio-nos-proximos-tres-anos/64703/#:~:text=A%20f%C3%A1brica%20de%20Catal%C3%A3o%20emprega,da%20cidade%2012%20mil%20pessoas>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

PERRY, Catie. Mayor de Blasio's "robot tax" aims to save workers from the "threat of automation". **FOXBusiness**. September 5, 2019. Disponível em: <<https://www.foxbusiness.com/business-leaders/de-blasios-robot-tax-save-workers-threat-automation>>. Acesso em: 13 out. 2023.

PINTO, Michele de Lavra. **Políticas públicas de transferência de renda: um estudo sobre o programa bolsa família na favela do pavão-pavãozinho**. 2016. 166 p. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – FGV-CPDOC, Rio de Janeiro, 2016.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época**. Trad: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021, 412 p.

PONTES, Felipe. Vinícolas devem pagar R\$ 7 milhões por caso de trabalho escravo no RS. **Plataforma Agência Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-03/vinicolas-devem-pagar-r-7-milhoes-por-caso-de-trabalho-escravo-no-rs>>. Acesso em: 09 set. 2023.

PORTUGAL. Diário da República. Estatuto dos benefícios fiscais. **Decreto-Lei n. 215/89**. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1989-34554075>>. Acesso em: 27 out. 2023.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Trad.: Berilo Vargas. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. 272 p.

PULIDO, Carlos Bernal. B. **El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho**. 1. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. 398 p.

QUAGLIO, Gisele de. M.; PAIVA, Cláudio Cesar de. A questão regional e o BNDES: uma análise da conformidade entre a atuação do Banco e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 337–368, 2017.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel J.; CUESTA, Karine Susan. Governança regulatória para incentivos fiscais: Prevenção à corrupção. **RDP**, v. 18, n. 98, 2021. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3970/pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2023.

RAMASWAMY, K. V. Technological change, automation and employment: A short review of theory and evidence. **International Review of Business and Economics**: Vol. 2: Iss. 2, Article 1, v. 2, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://digitalcommons.du.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1243&context=irbe>>. Acesso em: 15 set. 2023.

RAMMÊ, Rogério Santos; MUNIZ, Veyzon Campos; SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. Rrepositorio.pucrs.br, v. 76, 2014. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10923/11540>>. Acesso em: 4 ago. 2023.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (orgs.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: UNESCO, 2018. 503 p.

REDONDA, Agustin; VON HALDENWANG, Christian V. Tax expenditures: The hidden side of government spending. **VOXeu**. Disponível em: <<https://cepr.org/voxeu/columns/tax-expenditures-hidden-side-government-spending>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

REGULAMENTO (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021. **Jornal Oficial da União Europeia**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1058&qid=1695138648158>>. Acesso em: 19 set. 2023.

RODRIGUES, Francisco Carlos Tadeu Starke. **As estratégias tecnológicas das montadoras globais e as verticais tecnológicas em motorização**. 2013. 420 f. Tese (Doutorado em Ciências). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-08112013-180545/publico/FranciscoCarlosTadeuStarkeRodriguesVC.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2023.

RUNDE, Daniel F.; BANDURA, Romina; HAMMOND, MacKenzie. Responding to the Challenge Managing the Future World of Work. Washington, D.C., EUA: **Center for Strategic and International Studies (CSIS)**, 2018. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/resrep22499.7>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência Artificial - Uma abordagem moderna**. Trad.: Regina Célia Simille. 4ª ed. Rio de Janeiro: GEN, 4ª ed., 2022, 969 p.

SÁ, Maria Irene da Fonseca e. José Saramago: um olhar sobre a globalização e a sociedade da informação. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 2, 2016, p. 301-322.

SABBAG, Eduardo de. Limites formais à concessão de incentivos fiscais. In: MACHADO, Hugo de B. (coord.). **Regime Jurídico de Incentivos Fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 91-125

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento – Novos Temas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 1-55.

SÁNCHEZ, Miguel Carbonnel. El Neoconstitucionalismo: Significado y Niveles de Analysis. In: SÁNCHEZ, Miguel Carbonnel; JARAMILLO, Leonardo Garcia (eds.). **El canon neoconstitucional**. Madrid: Trotta, 2010. p. 160-171.

SANDEL, Michael J. **A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?** Trad: Bhuvi Libanio. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2020, 350 p.

SANTOS JÚNIOR, João Júlio G. dos; SOCHACZEWSKI, Monique S. História global: um empreendimento intelectual em curso. **Revista Tempo**, Niterói, vol. 23, n. 3, 2017, p. 482-502

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 95-133, jan./mar. 2009.

SARMENTO, Daniel. Trajetória Histórica e Dilema Contemporâneos. In: LEITE George. S.; I. W. SARLET, Ingo W. **Jurisdição constitucional, democracia e direitos fundamentais**. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 87-124.

SCAFF, Fernando F. *et al.* **Supremos acertos: avanços doutrinários a partir da jurisprudência do STF**. Belo Horizonte: Casa do Direito. 2022, 836 p.

SCARABOTTO, Natália. **Mobility Now**. Sete anos depois, como está o polo automotivo da Stellantis em Pernambuco. disponível em:

<<https://automotivebusiness.com.br/pt/posts/mobility-now/como-esta-o-polo-automotivo-da-stellantis-em-pernambuco-7-anos-depois/>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, 992 p.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense. 2015, 399 p.

SCHREIBER, Anderson; MORAES, Bruno Terra de; TEFFÉ, Chiara S. (Coord.) **Direito ao esquecimento e seus mecanismos de tutela na internet**: como alcançar uma proteção real no universo virtual? Editora Foco: Indaiatuba, 2020. 176 p.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad.: Luís Antônio de Oliveira Araújo. Editora Unesp: São Paulo, 2017, 582 p.

SILKIN, Lewis. Robot tax: the pros and cons of taxing robotic technology in the workplace.

FUTUREOFWORKHUB, 2019. Disponível em:

<<https://www.futureofworkhub.info/comment/2019/12/4/robot-tax-the-pros-and-cons-of-taxing-robotic-technology-in-the-workplace#:~:text=Robot%20tax%20would%20reduce%20productivity>>. Acesso em: 14 set. 2023.

SILVA, Fernanda Aparecida *et al.* Comércio internacional e crescimento econômico: uma análise considerando os setores e a assimetria de crescimento dos estados. **Nova Economia**. [online]. 2018, v. 28, n. 3. p. 807-848. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-6351/2951>>. Acesso em: 04 out. 2023.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, Juspodivm, 2022. 938 p.

SILVA, Simone Affonso da. **2150 A PNDR e o E O planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília, IPEA, 2015. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6485/1/td_2150.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. 568 p.

SOARES, Flávia C.; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 63, p. 89-108, janeiro-abril 2018.

SOARES, Fábio V. *et. al.* Programas de transferência de renda no brasil: impactos sobre a desigualdade., **Texto para Discussão**. 1228, Brasília: IPEA, 2006. 43 p.

SOUZA, Hamilton Dias de. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. V. 1, coord. Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Saraiva, 1998.

SOUZA, Pedro Herculano. **Uma história da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Anpocs/Zahar, 2018.

STIGLITZ, Joseph. Taxation, public policy and dynamics of unemployment. **International taxation and public finance**, August 1999, Volume 6, p. 239-262. Disponível em: <<https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8Z03JZ1>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SUZMAN, James. **Trabalho**: Uma história de como utilizamos o nosso tempo, da idade da pedra à era dos robôs. Trad.: Rodrigo Seabra. São Paulo: Vestígio, 2022. 366 p.

THE WHITE HOUSE. **Executive order on the safe, secure, and trustworthy development and use of artificial intelligence**. of 30th October CTOBER 2023. Disponível em <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>>. Acesso em: 31 out. 2023.

THERBORN, Göran. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, n 6, 2001, p. 122-169.

THUEMMELE, Uwe. Optimal Taxation of Robots. **SSRN Electronic Journal**, v. 7317, 2018. 67 p.

TORRES, Heleno Taveira. Parecer Jurídico sobre acerca das questões jurídicas deduzidas no tema repetitivo nº 1.182, E. STJ, 7 de fevereiro de 2019. **Consultor Jurídico**, 2023, 150 p. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/pa/parecer-fiesp-apropriacao-indebita-icms.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

TORRES, Ricardo L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, 463 p.

TYSON, Laura D.; Zysman, John. Automation, AI & Work. **Daedalus**, 2022; 151 (2): 256–271. Disponível em: <<https://direct.mit.edu/daed/article/151/2/256/110620/Automation-AI-amp-Work>>. Acesso em: 02 nov. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos**. Disponível em: <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_pt>. Acesso em: 20 maio 2022.

VALADÃO, Alexander R. A.; SANTA RITTA, Rodrigo Diego. **Guerra Fiscal do ICMS: uma análise de viabilidade jurídica e consequências juseconômicas a partir da “Guerra dos Portos”**. Porto Alegre: RDU, v. 14, n. 80, 2018.

VENGOA, Hugo F. La historia global y su conveniencia para el estudio del pasado y del presente. **Historia Crítica**. Bogotá, 2009, p. 300-319. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81112369016>>. Acesso em 15 dez. 2021.

VENKATARAMANI, Atheendar S. *et al.* Association Between Automotive Assembly Plant Closures and Opioid Overdose Mortality in the United States. **JAMA Internal Medicine**, 2019. Disponível em:

<<https://jamanetwork.com/journals/jamainternalmedicine/fullarticle/2757788>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos; VIANA NETO, Matteus. Acerca dos Incentivos Fiscais. In: MACHADO, Hugo de B. (coord.). **Regime jurídico de incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 337-361.

VIDIGAL, Leonardo Bruno M. **O direito ao esquecimento e a incipiente experiência brasileira**: Incompreensões sobre o tema, limites para sua aplicação e a desafiadora efetivação no ambiente virtual. 2017. Dissertação. (Doutorado em Direito) Faculdade de Direito - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição como reserva de justiça. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, v. 42, p. 53-97, 1997.

WERNECK, Alexandre. Teoria da rotulação. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (Org.). **Crime, segurança e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível**: Por que uma sociedade igualitária é melhor para todos? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, 378 p.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Future of Jobs**: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution Global Challenge Insight Report. [s.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

ZINSER, Michael; ROSE, Justin; & SIRKIN, Hal. The Robotics Revolution: The Next Great Leap in Manufacturing. **Boston Consulting Group**, 2015. Disponível em: <https://web-assets.bcg.com/img-src/BCG_The_Robotics_Revolution_Sep_2015_tcm9-59492.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.