



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE DIREITO - FD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD

MARCOS DANIEL COLARES BARROCAS

**A MATRIZ TRIBUTÁRIA DO ICMS NO DISTRITO FEDERAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A FRUIÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS ORIUNDOS DA
POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DO PROGRAMA EMPREGA-DF**

Brasília/DF
2023



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE DIREITO - FD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD

**A MATRIZ TRIBUTÁRIA DO ICMS NO DISTRITO FEDERAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A FRUIÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS ORIUNDOS DA
POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DO PROGRAMA EMPREGA-DF**

Marcos Daniel Colares Barrocas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de Pesquisa: Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Brasília
2023

Autorizo a reprodução ou a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Barrocas, Marcos Daniel Colares.
a matriz tributária do ICMS no Distrito Federal: uma análise sobre a
fruição de direitos fundamentais oriundos da política de incentivos
fiscais do programa EMPREGA-DF./Marcos Daniel Colares Barrocas
– Brasília, 2023.
106 fls.
Orientador: Mamede Said Maia Filho.
Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 2023.
1. 2. .

MARCOS DANIEL COLARES BARROCAS

A MATRIZ TRIBUTÁRIA DO ICMS NO DISTRITO FEDERAL: UMA ANÁLISE
SOBRE A FRUIÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS ORIUNDOS DA POLÍTICA
DE INCENTIVOS FISCAIS DO PROGRAMA EMPREGA-DF.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
(Orientador – Faculdade de Direito – UnB)

Prof. Dr. Valcir Gassen
(Examinador Interno – Faculdade de Direito – UnB)

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes
(Examinador Interno – Faculdade de Direito – UnB)

Prof.
(Examinador)

Brasília, setembro de 2023

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que, de uma forma ou outra, ajudaram-me na linha da vida a corrigir equívocos e a aprender mais, especialmente todos os professores da graduação e pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília, que compartilharam ideias e conhecimentos valorosos; aos amigos e colegas inesquecíveis pela sabedoria de vida e, principalmente, a Deus!

Sem olvidar do singular e amigo Professor Mamede, os queridos e memoráveis Professores amigos: Valcir Gassen, Othon de Azevedo Lopes, Marcus Faro de Castro, Frederico Henrique Viegas de Lima, Felipe Inácio Zanchet Magalhães, Marcelo da Costa Pinto Neves, Vallisney de Souza Oliveira e Miroslav Milovic (*in memoriam*), bem como a Júlio Lenz.

*Dedicado à minha linda mulher,
Que, sem seu amor e carinho, nada seria possível.
Amor eterno!*

RESUMO

A Política de Incentivos Fiscais promovida pelo Distrito Federal, denominada Programa EMPREGA-DF, visou o desenvolvimento de setores básicos da atividade econômica no ente federado. Para tanto, estimulou empreendedores com reduções de alíquotas sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) com o objetivo criar mais frentes de emprego diretas, indiretas, infraestrutura, educação ambiental, oriundas das pessoas jurídicas envolvidas na Política Pública. Tendo em vista os impactos sociais, econômicos e jurídicos advindos do Programa, seria necessário mensurar seus efeitos sobre o coletivo a partir de uma conformação juseconômica, posto que causas econômicas produzem efeitos jurídicos e vice-versa. Desta feita, esta pesquisa buscou utilizar técnica moderna de quantificação de decisões econômicas que repercutem sobre direitos fundamentais previstos na Constituição da República de 1988, especialmente aqueles voltados ao direito fundamental ao trabalho/emprego, análise do esforço fiscal na realização da Política Pública com reverberação na melhoria do bem-estar social, na contenção das taxas de desemprego, considerando, ainda, o difícil período entre os anos de 2020 e 2022, anos sobre os quais a pesquisa foi desenvolvida. Os resultados evidenciaram que houve melhora nos indicadores sociais relacionados ao emprego, bem como na efetividade da execução do Programa. A mensuração empírica de direitos fundamentais representa a trajetória da sociedade na busca de resultados nos quais as vidas sejam concretas, distanciando-se de estatísticas governamentais formada apenas de seres sintéticos.

Palavras-chave: Incentivos Fiscais, ICMS, Programa EMPREGA-DF, Política Pública, Juseconômica.

ABSTRACT

The Tax Incentive Policy promoted by the Federal District, called the EMPREGA-DF Program, aimed at the development of basic sectors of economic activity located in the Federal Entity. To this end, it stimulated entrepreneurs with rate reductions on the Tax on Transactions related to the Circulation of Merchandise and on Services Rendered in Interstate and Intercity Transportation and Communication (ICMS) with the objective of creating more direct and indirect employment fronts, infrastructure, environmental education, originating from the legal entities involved in the Public Policy. Considering the social, economic and legal impacts of the Program, it would be necessary to measure its effects on the collective from a legal-economic perspective, since economic causes produce legal effects and vice-versa. Thus, this research sought to use a modern technique for quantifying economic decisions that have repercussions on fundamental rights provided for in the Constitution of the Republic of 1988, especially those related to the fundamental right to work/employment, guaranteeing this dignity to the people involved, analyzing the fiscal effort in the implementation of the Public Policy with reverberation on the improvement of social welfare, on the containment of unemployment rates, considering, also, the difficult period between the years 2020 and 2022, the years on which the research was developed. The results showed that there was an improvement in the social indicators related to employment, as well as in the effectiveness of the Program's execution. The empirical measurement of fundamental rights represents the trajectory of society in search of results in which lives are concrete, distancing itself from government statistics formed only of synthetic beings.

Key-words: Fiscal Incentives, ICMS, EMPREGA-DF Program, Public Policy, Juseconômica.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Projeção dos benefícios tributários: 2020 a 2023.....	61
Tabela 2 – Componentes do IFE do Programa EMPREGA-DF.....	92
Tabela 3 – Resultados do Programa EMPREGA-DF.....	97
Tabela 4 – Indicadores de recursos e empregos.....	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJPE	Análise Jurídica da Política Econômica
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IFE	Índice de Fruição Empírica
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
GDF	Governo do Distrito federal
MS	MicroSoft
PD	Pessoas Desocupadas
PEA	Pessoas Economicamente Ativas
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNADCT	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral
PVJ	Padrão de Validação Jurídica
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TD	Taxa de Desemprego

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Redução extraordinária na arrecadação do ICMS.....	40
Gráfico 2: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral – Taxa de desemprego, com e sem ajuste sazonal (%) – Distrito Federal.....	94

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1: A TRIBUTAÇÃO DO ICMS NO DISTRITO FEDERAL E SUA POLÍTICA ECONÔMICA DE DESENVOLVIMENTO.....	21
1.1. A GUERRA FISCAL BRASILEIRA SOBRE O ICMS.....	21
1.1.1 A Dialética na Construção do Sistema Tributário.....	24
1.1.2 O ICMS como Tributo Estadual.....	28
1.1.3 O Efeito da Guerra Fiscal do ICMS na Eficiência da Matriz Tributária Brasileira	31
1.1.3.1 A Problemática do ICMS.....	32
1.2. A Guerra Fiscal dos Estados e o ICMS.....	33
1.3. O Efeito Contracional Extraordinário do ICMS Sobre a Receita Pública	35
1.3.1 O Aumento do Peso-Morto do Sistema em Face de Bens Substitutos	39
1.3.2 A Redução Extraordinária na Arrecadação do ICMS	40
1.4. O Impacto do ICMS sobre Impostos da União: Julgado do STF sobre o Recurso Extraordinário nº 574.706/PR.....	41
CAPÍTULO 2: A Inclusão do ICMS na Regressividade Tributária Brasileira.....	55
2.1. A Repercussão Jurídica de Incentivos Fiscais sobre os Direitos Fundamentais da População	60
2.2. Análise Jurídica da Política Econômica como Indicador de Direitos Fundamentais	63
2.2.1 Dos Direitos Fundamentais.....	64
2.2.2 Da Análise Jurídica da Política Econômica-AJPE	66
2.3 Da Tributação e Orçamento Público	79
CAPÍTULO 3: O PROGRAMA DISTRITAL EMPREGA DF	82
3.1 O Direito e as Políticas Públicas	82
3.2 O Programa EMPREGA-DF Como Política Pública.....	84
3.3 Resultados e Discussões.....	88
3.3.1 Análise Jurídica da Política Econômica e sua Relação com o Desenvolvimento Distrital	88
3.3.2 Os Números do Programa como Índice de Direitos Fundamentais	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100

REFERÊNCIAS 103

INTRODUÇÃO

A política pública de concessão de incentivos fiscais para o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) no Brasil é marcada de elementos subjetivos, tendo a história recente evidenciado diversas disfunções nessa prática de governos estaduais.

Seu principal objetivo é estimular o desenvolvimento econômico e a competitividade das empresas, visando atrair investimentos, gerar empregos e aumentar a arrecadação de impostos para os estados brasileiros. Além disso, os incentivos fiscais também podem ser utilizados como instrumento de política social, objetivando reduzir desigualdades regionais e promover o desenvolvimento sustentável.

No entanto, é possível disfunções na sua concessão gerando resultados indesejáveis por meio de práticas antagônicas com os fins dos incentivos.

O caso do estado do Rio de Janeiro foi o mais pujante. Casuísmos e pessoalidades foram a tônica das concessões do Executivo fluminense, o que levou à consequente declaração do estado de calamidade financeira, que se tornou inevitável.

O Distrito Federal (DF), tendo em vista a busca por critérios de impessoalidade na concessão de benefícios fiscais para o ICMS e sua repercussão na seara econômica regional e nacional, tratou de objetivar o favor fiscal elaborando um modelo lastreado em pontuação, segundo um conjunto de critérios a serem atingidos pelo beneficiário do benefício.

O Plano Plurianual do Distrito Federal para o período 2020-2023 (Lei n. 7038/2021) propôs a concessão de benefícios para investidores e empregadores instalados ou que desejem se instalar no DF promovendo sua atração, alavancando a economia do ente distrital. O percentual de incentivo no ICMS será proporcional à quantidade de pontos que a empresa recebeu, com esses pontos sendo computados quando a empresa atender a cada critério.

Assim, cria o DF mecanismo objetivo de concessão de benefícios para o ICMS, tornando-se uma política pública que retorna à população intensificando seus direitos fundamentais - um caso singular no cenário brasileiro, merecendo a pesquisa que se pretende.

É necessário o estudo e pesquisa sobre o caso, haja vista a reconhecida repercussão da seara jurídica na econômica e vice e versa, pois o intercâmbio de influências recíprocas é bem conhecido, como destacamos na situação fluminense.

Para tal desiderato faz-se necessário compreender as diversas interações entre o Direito e demais ramos de interesse da sociedade, tais como a Sociologia, Política ou Economia, dentre muitos outros.

O envolvimento entre essas duas áreas permite a criação de políticas públicas que incentivam o crescimento das empresas e a geração de empregos, contribuindo para o fortalecimento da economia de maneira mais robusta.

A dinâmica interacional entre o Direito e a Economia é pujante e resulta da existência de *fricção* entre os dois sistemas¹. Nas palavras de Husserl:

A conexão objetiva que atravessa idealmente o pensar científico, que lhe confere e, com ele, também à ciência como tal, “unidade”, pode ser entendida de dois modos: por um lado, como a conexão das coisas a que se referem intencionalmente as vivências (efetivas ou possíveis) do pensar, por outro, como a conexão das verdades na qual a unidade [material] relativa às coisas chega, tal como é, à unidade objetiva. Uma e outra são dadas a priori conjuntamente e como mutuamente inseparáveis. Nada pode ser sem ser determinado assim ou de outro modo; e que é, e é determinado assim ou de outro modo, isto é exatamente a verdade em si, que configura o correlato necessário do ser em si. É óbvio que o mesmo que é válido para verdades e estados de coisas particulares é também válido para conexões de verdades e de estados de coisas. (HUSSERL, 2009, p.171)

Sendo Ciências que tratam das relações humanas, sob perspectivas distintas; o Direito buscando administrar conflitos, e a Economia gerindo a escassez, perfaz-se, portanto, coexistência que deve ser compreendida e harmonizada pelo equilíbrio de interesses, sob o âmbito mais amplo.

A relevância da harmonização destes campos encontra respaldo na doutrina nacional. Uma das contribuições mais significativas é a de Castro (2011), para quem “não há razão a priori para que as estruturas de política econômica consideradas ‘boas’ na

¹ LUHMANN, N. *El derecho de la sociedad*. México :Universidade Iberoamericana, 2002.

perspectiva da economia não sejam, ao mesmo tempo, defendidas como ‘corretas’ em sentido jurídico.”

A interação está circunscrita, no entanto, a diversos aspectos, entre os quais a necessidade de intervenção estatal, buscando promover políticas públicas para a promoção e fruição de direitos quando da alocação de recursos públicos.

Entretanto, não é tarefa palatável tratar a fruição de direitos sob a perspectiva jurídica, haja vista estar atrelada, também, a conceitos de natureza econômica, portanto, teleologicamente distintos.

Tendo em vista as abordagens jurídicas que descrevem interações entre Direito, Economia e suas políticas, a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) apresenta-se como contraponto às ortodoxias econômicas, propondo um devir dialético aos agentes econômicos quanto à responsabilidade pelos incrementos e ganhos de políticas voltadas ao social. A essência sobre o desenvolvimento promovida pela AJPE se faz mais alargada, não se limitando, tão somente, ao crescimento econômico, mas visando perseguir a realização de justiça econômica e social, resultando na efetiva satisfação de direitos encaminhados ao cidadão.

Nesta toada, cabe ao presente projeto trazer à discussão a perspectiva conceitual e a mensuração do que seja fruição de direitos fundamentais, sob o âmbito da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), quando no trato da concessão de incentivos fiscais pelo Distrito Federal para o ICMS quando da implantação do Programa EMPREGA DF.

A aplicabilidade da AJPE reside na reiteração das relações entre interesses materiais e valores não-econômicos, relevantes à promoção de justiça econômica Castro (2009). Desta feita, a consequência da participação e do interesse social nas Políticas Públicas de relevo, além de sua institucionalização, visa alcançar o interesse público e a maior realização possível dos direitos fundamentais subjetivos envolvidos.

Ao promover o crescimento da atividade econômica por meio de incentivos fiscais, o principal objetivo dos estados-membros/DF é ampliar a capacidade produtiva e mercadológica dos agentes privados envolvidos com o ente federado. No entanto, tal desiderato deve estar atrelado à promoção de direitos ao cidadão, revelando a política pública, de modo a realçar o viés jurídico inerente ao interesse público.

Por meio de políticas de incentivos fiscais para o ICMS, previstas na Lei Complementar nº 24/1975, na Lei Complementar nº 101/2000 - regramento prudencial ao ente estatal - e na própria Constituição da República Federativa do Brasil da República de 1988 (CF/1988), a eficiência na realização de direitos subjetivos, resultante das práticas de incentivos fiscais, parece não se apresentar consolidada, sob a perspectiva de bem-estar social e do gozo de direitos subjetivados.

Tais incentivos fiscais, sob certa perspectiva, perfazem-se em autênticas contribuições financeiras concedidas pelo ente estatal ao setor privado, por opção política em não arrecadá-las. No entanto, a conversão destes recursos públicos em direitos fruíveis não é garantida ou mensurada por critérios satisfatórios.

Tendo-se em perspectiva estas considerações iniciais, o problema desta pesquisa se consubstancia na seguinte indagação: em que medida a política de incentivos fiscais que o DF concede ao setor privado por meio do programa EMPREGA DF contribui para a realização e fruição de direitos subjetivos fundamentais?

Diante de tal problemática e por meio da Lei de Acesso à Informação do DF, visou-se os seguintes objetivos:

- a) Levantar o *quantum* de empresas participantes do **Programa EMPREGA DF**, nos exercícios 2020-2023, sua pontuação e crédito presumido de ICMS alcançado por cada empresa;
- b) Obter os resultados e os parâmetros de investimentos do setor privado, como unidade geradora de emprego e renda, relacionados a: infraestrutura da entidade privada, condições de trabalho da mão-de-obra, cursos profissionalizantes, postos de trabalho, empreendimentos com responsabilidade social e/ou ambiental, nos termos da legislação pertinente;
- c) Analisar os efeitos dos incentivos fiscais concedidos pelo Programa sobre a fruição de direitos fundamentais, com sugestões de (re)alinhamento aos objetivos propostos pela política pública de incentivos fiscais.

Para tanto, algumas hipóteses básicas são levantadas:

- 1- O Distrito Federal promove a fruição de direitos subjetivos quando concede incentivos fiscais oriundos do ICMS ao setor privado por meio do Programa EMPREGA DF;

- 2- Os critérios objetivos para concessão de benefícios fiscais do ICMS/DF realizam a impessoalidade no trato da gestão pública e a concretização de direitos fundamentais;
- 3- A aplicação de técnica de mensuração de direitos fundamentais é efetiva na abordagem de situações empíricas que demonstram a fruição do direito fundamental inserto na Política Pública escolhida; e
- 4- O uso da AJPE no estudo do direito fundamental subjetivo envolvido, pode proporcionar a elaboração de sugestões de melhoria ao Programa EMPREGA DF.

Nessa senda, este trabalho seguirá as perspectivas de interação contidas nas análises jurídico-econômicas da ferramenta, visando mensurar, por intermédio de indicadores escorados na singular doutrina juseconômica, direitos fundamentais que se materializaram no ente federado, decorrentes de políticas de incentivos fiscais da exação em estudo, as quais geraram avanço de direitos básicos fundantes para a promoção do bem-estar social distrital.

No tocante à estrutura do trabalho, será apresentado em quatro capítulos. Inicialmente, a introdução contextualiza o problema da pesquisa, destaca sua relevância, bem como justificativa pela opção do tema, aponta os objetivos e perguntas orientadoras e a estrutura do trabalho.

O primeiro capítulo aborda os procedimentos metodológicos que possibilitaram a execução da presente pesquisa.

O segundo capítulo evidencia o marco teórico, iniciando com a as questões teóricas transversais que envolvem o ICMS e suas múltiplas repercussões no cenário nacional e distrital.

O terceiro capítulo apresenta a descrição da Política Pública envolta no Programa EMPREGA-DF: seus objetivos, metas e ações implementadas, fatores de contorno e aplicação.

No quarto capítulo é feita análise sobre a realização dos direitos fundamentais constantes da aplicação do Programa distrital no horizonte temporal cotejado, bem como sobre os resultados e discussões e, por último, as considerações finais.

O recorte realizado teve a finalidade de concentrar a pesquisa em horizonte temporal compreendido entre os anos de 2020 e 2022, procurando examinar e mensurar

se as ações elencadas e aplicadas na política pública fiscal foram eficientes e eficazes para contribuir com a fruição de direitos fundamentais no Distrito Federal.

Por meio da pesquisa qualitativa/quantitativa procurou-se compreender a realidade do fenômeno jus-econômico e sua repercussão na concretização de direitos fundamentais, especialmente o do trabalho, a partir do olhar dos atores envolvidos, nesse caso, executores do Programa EMPREGA-DF.

A análise exploratória foi essencial na construção do conhecimento sobre o tema. Foram observadas especificidades sobre a política pública aplicada por meio de pesquisas bibliográficas e sobre bancos de dados disponíveis nos órgãos oficiais do Distrito Federal.

Utilizou-se fontes secundárias para o estudo exploratório, com informações disponíveis para consulta em órgãos e entidades como o PNADCT, informações constantes da Secretaria de Economia do Distrito Federal sobre o Programa EMPREGA-DF, Sínteses Estatísticas elaboradas pelo GDF, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de repositórios, obras literárias, relatórios, jornais etc.

Na prospecção dos dados sobre o Programa EMPREGA-DF, a primeira publicação selecionada foi a legislação distrital, em particular o Decreto Distrital nº 39.803, de 02/5/2019, alterado pelo Decreto nº 45.513, de 16 de setembro de 2021, e a Portaria Conjunta nº 03, de 04 de setembro de 2019, dos quais procurou-se extrair de forma objetiva os principais pontos do Programa EMPREGA-DF: origem, objetivos, metas e resultados.

Outras publicações foram consultadas para encontrar dados sobre os resultados do Programa, caso do Relatório de Síntese Estatística do Distrito Federal (2023), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (série lustro) - Distrito Federal, Resultados da Transparência Distrital sobre o Programa EMPREGA-DF (2023).

Os documentos puderam criar as oportunidades de cruzamento de informações de forma a embasar os resultados obtidos por esta pesquisa, bem como corroborar argumentos jus-econômicos.

O Relatório de Síntese Estatística do Distrito Federal (2023) é portador de informações transversais sobre as atividades econômicas realizadas no Distrito Federal, permitindo análise ampliada sobre o espectro populacional e o caráter difuso de direitos fundamentais de interesse, mormente, direito ao trabalho, com a possibilidade de construir conclusões acerca do fenômeno laboral no horizonte de cinco anos.

Os Resultados da Transparência Distrital sobre o Programa EMPREGA - DF (2023), faticamente, correspondem ao íntimo da execução e materialização dos efeitos do Programa, bem como a representação dos dados sensíveis à pesquisa, haja vista serem dotados de carga humana atrelada à Política Pública.

A importância destes e de outros documentos pulverizados, aliados à construção de indicador dotado de resiliência teórica, permitiram análises cruzadas, retroalimentadas e submetidas ao exercício de integração com parâmetros juseconômicos que, pela própria razão de ser pós-positivada, necessitam de ajustes e aprimoramentos.

Desta feita, nos Capítulos que se seguem, serão abordados aspectos conceituais, históricos e os efeitos gerados pela disputa entre os entes competentes pelo ICMS, quando buscam ampliar suas receitas derivadas com os incentivos ao tributo, em face de atores econômicos oriundos do mercado.

CAPÍTULO 1: A TRIBUTAÇÃO DO ICMS NO DISTRITO FEDERAL E SUA POLÍTICA ECONÔMICA DE DESENVOLVIMENTO

O Distrito Federal é ente federal *sui generis*, sob vários aspectos, sobretudo pelo horizonte de sua legislação tributária.

A autonomia tributária do Distrito Federal permite que ele tenha competência para instituir e arrecadar impostos de sua ampla competência, contribuindo para sua sustentabilidade financeira e para a implementação de políticas públicas específicas para a região, bem como possibilita que a adote medidas fiscais singulares, objetivando atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento econômico.

A ele cabem todos os impostos de competência dos estados-membros e dos municípios brasileiros.

1.1. A GUERRA FISCAL BRASILEIRA SOBRE O ICMS

A Guerra Fiscal no Brasil é um fenômeno que ocorre quando os estados e municípios competem entre si para atrair empresas por meio de incentivos fiscais, reduzindo impostos ou fatores conexos. Pode gerar desequilíbrios na arrecadação e prejudicar a distribuição de recursos entre as regiões do país.

Desta feita é importante revisitar o papel do Estado e sua relação com o indivíduo sujeito às obrigações oriundas de exações.

O papel do Estado, ao longo dos séculos, evoluiu substancialmente, deixando para trás seus primórdios na civilização grega; perpassando pelos empiristas ingleses com sua visão prática dos fatos, com “Leviathan”, de Hobbes, e o “Discurso sobre o método”², de Descartes; alcançando os idealistas alemães, que primavam pela técnica da dialética e a totalidade do sistemas, nas figuras de Fichte, Hegel e Shelling³; até os nossos dias, com a limitação do poder estatal pela Constituição, com a consagração dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Há de se ressaltar, que, apesar de sua caminhada histórica, o Estado nunca prescindiu de auferir recursos, fosse para bancar seus reis, imperadores, aristocratas ou a sua máquina funcional.

² No *Discurso*, Descartes credita à matemática força como ferramenta para conduzir o pensamento humano, pois circunscrita pela certeza: “ideia de um método universal para encontrar a verdade”.

³ A tríade idealista trabalhou fortemente a dialética como instrumento para entender a realidade. Para Hegel, esta era o resultado da razão, confrontada pela natureza (causa e efeito), resultando no pensamento sintético. Posteriormente, Friedrich W.J.Schelling considerou “poeril” o pensamento cartesiano, haja vista, que este desprezou a realidade na busca da verdade racional.

Para tanto, criou figuras jurídicas, com caráter obrigacional, denominadas tributos. Os recursos adentravam os cofres públicos com diversos objetivos, mas, com um núcleo fundamental: a sobrevivência do ente estatal.

O espírito por trás deste avanço estatal está atrelado ao seu desejo de crescer e ampliar seus limites e direitos sobre a riqueza e a propriedade privada. Locke discorre longamente sobre a necessidade de atrelar o Estado na defesa da propriedade privada, conforme seu “Dois Tratados sobre o Governo Civil”, mas tal mister haveria de ser oneroso ao tecido coletivo.

Neste devir, no afã de proteger pessoas e patrimônios e cobrar-lhes o preço de tal desiderato, o Estado evoluiu com poderes estabelecidos pelo contrato social, a todos imposto e para o seu bem, conforme Rousseau, sem contar com fenômenos de autofagia estatal, típicos de organismos vivos, mas que devem ser observados e controlados para que aquele não sucumba diante do desequilíbrio da autoconsumição.

A História está repleta de fatos envolvendo Estados que sofreram processos profundos de degeneração por conta de desequilíbrios na sua vontade incessante de arrecadar.

A título de exemplo, basta citar a Revolução Francesa, cujo núcleo de sua existência foram as pesadas obrigações tributárias sobre a população e o uso desmedido desses recursos pela nobreza e governantes.

Não resta dúvida que neste delicado equilíbrio entre a cobrança de tributos e sua boa aplicação em prol da população do Estado-tributante, este deve sempre preservar o sistema de forças que regulam a sua interação com o coletivo, e não vedar os canais de respostas de sua atuação frente aos mercados e ao seio social. Caso contrário, voltamos à autofagia do ente estatal⁴ supramencionada.

Chegamos aos meandros da relação entre Direito, Economia e Política, haja vista suas interconexões serem inexpugnáveis.

⁴ A denominação é referente à redução da renda, patrimônio e/ou arrecadação dos recursos oriundos de tributos.

Sendo o Direito agente de controle das condutas; a Economia, fundamento das práticas estatais vislumbrando o controle da escassez dos bens de consumo, e a Política, apesar de não possuir conceito unívoco, pode, em sentido amplo, ser compreendida, conforme a dicção de Luís Felipe Miguel⁵, em sendo “a obtenção e distribuição de autoridade, a edição e imposição de normas que regem a vida em sociedade, bem como a decisão sobre o futuro comum de seus integrantes”.

Em outra perspectiva, o conceito de Política tem relação com a organização e gestão dos interesses públicos comuns, resultando na tomada de decisões e a implementação de medidas que impactam a vida de todos. Estabelece diretrizes, objetivos e fins visando o desenvolvimento social, econômico e cultural e ao bem-estar coletivo.

Além disso, envolve a negociação de interesses complexos e irradiados.

Assim, resta-nos compreender a necessidade de elaborar a dialética fundamental para compor e contrapor estes elementos fundantes do Estado.

Noutra senda, a tributação sobre o cidadão, oriunda das regras do direito posto, estabelece, com os fundamentos econômicos e fatores políticos, verdadeiro devir de teses e antíteses fundadas em conceitos essenciais de todas estas searas.

Os elementos positivos e negativos que são trazidos à discussão constroem claro painel-problema: como resolver a questão tributária crescente, sem perder de vista os relevantes aspectos econômicos envolvidos e a política necessária aos fins do coletivo?

Cada decisão política estabelecida implica em um novo problema para mercados e cidadãos porque despreza os aspectos relevantes da economia envolvida e cria novas regras de Direito incapazes de harmonizar o sistema, fugindo à dialética e utilizando-se de mera lógica, que jamais alcançará a melhor solução, mas apenas novo paliativo estatal dado como resposta pública.

As regras de Direito são vetores a orientar condutas, e representam a planificação⁶ kantiana da realidade, distanciada, portanto, da dinâmica real que envolve os sujeitos de direito.

⁵ MIGUEL. L.F. *O nascimento da política moderna: Maquiavel, utopia, Reforma*. Brasília: Editora UnB, 2007.

⁶ Immanuel Kant, em sua “Crítica da Razão Pura”, propõe que não conseguimos apreender completamente o objeto, mas apenas o fenômeno vinculado à ele, portanto, o processo de cognição sobre o objeto distancia-se da realidade concreta e aproxima-se do pensamento reducionista, planejado. Figuras como Auguste Comte e Hans Kelsen fundaram seus pensamentos no ideário da crítica kantiana.

Há, no entanto, posições favoráveis à suposta guerra fiscal⁷, que destacam a dinâmica positiva de crescimento do ente a partir de enlances entre os entes públicos competentes à implementação e arrecadação do tributo e os atores de mercado.

Pode estimular a competição entre os estados, levando a uma maior eficiência na gestão pública e atração de investimentos, bem como pode resultar em benefícios para a população, como a criação de empregos e o aumento da arrecadação de impostos.

Verdade é que ganhos de eficiência em sistemas tributários incorrem, por via transversa, em decréscimo da equidade, conforme regra da Teoria Econômica, explicada em tópico futuro, denominada Regra de Ramsey.

O embate e a dinâmica de teses e antíteses, dialeticamente arrolados, representam o melhor entendimento do fenômeno tributário, considerando suas nuances e implicações e, por conseguinte, distanciamento de soluções menores, sobre o ponto de vista da compreensão do sistema econômico-tributário.

Por tal motivo, resgatamos, a seguir, a dialética hegeliana⁸ e seus aspectos positivos na compreensão do problema.

1.1.1 A Dialética na Construção do Sistema Tributário

O trato grego com a retórica até Aristóteles⁹, aluno e professor da Academia platônica, trouxe à percepção do filósofo de Estagira, que tal técnica não seria suficiente para a compreensão do fenômeno em estudo, que seria adequada ao convencimento, por meio do discurso, mas não para a compreensão do objeto de maneira mais robusta.

Surge a dialética, técnica também trabalhada por Sócrates, que visava estabelecer dinâmica interativa e racional entre a tese e a antítese, resultando na síntese, que seria o melhoramento dos elementos iniciais com novos ganhos de compreensão.

No entanto, com o idealismo alemão do século XVIII e XIX, surge com Hegel uma nova perspectiva desta técnica no livro “Fenomenologia do Espírito”, de 1807, que retrata, de maneira elaborada e substancial, a busca do alemão pela compreensão total do fenômeno e a construção científica do sistema e seus conceitos.

⁷ LOPES, Othon de Azevedo. *Sim à Guerra Fiscal*, 2006.

⁸ Desenvolvida pelo filósofo alemão Georg Wilhelm Friedrich Hegel, propõe uma abordagem complexa e profunda para a compreensão de problemas. Analisando contradições e conflitos inerentes à realidade, a ferramenta auxilia na compreensão mais alargada dos fenômenos sociais, políticos e históricos.

⁹ Para ele a retórica é a arte da persuasão por meio do uso eficaz da linguagem e argumentação. Suas obras, como “Retórica” e “Ética a Nicômaco”, tratam da persuasão, virtude e moralidade.

O ponto de partida de Hegel na elaboração do sistema consiste na construção dos conceitos a ele atinentes, de forma tal que não redundem em conflitos lógicos ou enunciados que sejam vertidos em ideias que não se sustentem, seja pelas falhas conceituais utilizadas, seja pela incongruência de fundamentos não harmonizantes.

Explico: Para Hegel, a construção de um sistema lógico-matemático é perfeita e fechada e reflete a imutabilidade do objeto, pois os fundamentos matemáticos que se seguem constroem os pilares sistêmicos, evoluindo de tal maneira que será possível compreender todo o sistema quando elaborado.

Ainda exemplificando: a ideia de ponto, *ut upta*, é fechada em si, pois este representa a unidade geométrica fundamental. Mas, para sua percepção precisamos estabelecer o local e o espaço onde tal ente se situará, haja vista que necessitamos, para bem situá-lo, determinar sua localização no espaço. Ou seja, o que difere um ponto de outro será a sua localização, posto que um ponto A difere de um ponto B apenas por estas circunstâncias espaciais.

Vemos por meio deste singelo exemplo que os fatores que caracterizam os pontos A e B são externos a eles, mas compõem o sistema referencial que os situa.

Partimos de um conceito elementar na geometria (ponto) e fomos elaborando todo o sistema que o representará; agregamos ideias aos elementos fundantes e construímos o sistema de estudo. Sabemos que um ponto é igual a outro ponto, geometricamente falando, mas são distintos por sua representação no espaço.

Aqui destacamos, por analogia, a máxima que, apesar de constitucionalmente previsto, sistemicamente, um tributo estadual, por mais que seu detalhamento legislativo fosse espelhado por unidades da federação distintas, sua *personalidade* imposta à realidade seria outra, pois sujeitos tantos e atividades econômicas diversas produziriam desigualdades entre aqueles que, em tese, deveriam ser símiles em impactos e efeitos, tais como os pontos da geometria no contexto hegeliano.

Destes argumentos básicos, de ponto e sua localização, formamos retas, planos, sólidos e construímos todo sistema geométrico tridimensional conhecido.

Isto acontece devido ao conceito ideal de ponto: matemático, fechado, sem brechas de interpretação que possam comprometer a geometria conhecida.

Desse modo, Hegel defende que o *devoir* é fundamental na dialética, pois representa a interação construtora da síntese que servirá de base à construção do sistema e, que para tal mister, faz-se necessário a elaboração de proposições robustas que possam ser

submetidas ao crivo racional e delas surjam fortes consequências conceituais, conforme nos reitera:

A proposição deve exprimir o que é o verdadeiro; mas essencialmente, o verdadeiro é o sujeito: e como tal é somente o movimento dialético, esse caminhar que a si mesmo produz, que avança e que retorna a si. Em qualquer outro conhecer, a demonstração constitui esse lado da expressão da interioridade. Porém, desde que a dialética foi separada da demonstração, o conceito da demonstração filosófica de fato se perdeu (HEGEL, 1992, p.58).

Trabalhar com a dialética hegeliana, com conceitos matemáticos puros, está além do seu uso por meio de conceitos que envolvem o homem e seus reflexos na realidade concreta: Sociedade, Economia, Direito, Política etc.

Tais sistemas, por conterem elementos oriundos da realidade concreta repercutem em assincronias conceituais. A Política repercute na Sociedade, que repercute na Economia e, que por sua vez, atinge o Direito. Essas repercussões representam conceitos que, na transição de um sistema para outro, falham quando tentam dialogar na construção do sistema.

Ao tratarmos do Sistema Tributário brasileiro, previsto na Constituição de 1988, observamos que sua tecitura está atrelada à construção da lógica-razional, distante, portanto, da construção dialética do sistema tributário com os demais sistemas existentes na sociedade.

Percebemos que os governos, ao lidarem com a questão tributária, elaboram raciocínios segmentados e destituídos de interconexões com outros elementos fundantes da questão econômico-financeira.

Há verdadeiros remendos jurídico-econômicos¹⁰ na construção da solução desejada, que está longe de ser dialeticamente trabalhada pelos atores envolvidos no processo.

Devido às disjunções conceituais estabelecidas, surgem as anomalias sistêmicas, resultado da técnica utilizada: solução por aproximação, ao invés da solução integradora.

¹⁰ Neste sentido, as soluções do poder público operam sobre processos do tipo erro-tentativa, pois operam distantes de uma solução integrada, que considere os fatores de relevância de outros sistemas.

O raciocínio lógico-matemático leva às soluções tipo erro-tentativa, diferentemente da solução dialética, que conduz à construção de sistema harmônico e conceitualmente bem estruturado.

É, pois, no automovimento do conceito que eu situo a razão de existir da ciência. Vale observar que parecem longe, e mesmo totalmente opostas a esse modo de ver, as representações de nosso tempo sobre a natureza e o caráter da verdade, nos pontos já tocados e em outros (HEGEL, 1992, p.61).

O Governo federal, como exemplo da situação exposta acima, com o fito de estimular o setor produtivo brasileiro, intervém nos tributos ligados ao segmento em estudo para reduzir a carga fiscal e obter o resultado desejado.

O segmento produtivo, com regras próprias de mercado, elabora a trajetória em função da alteração promovida pelo Governo, o que redundará em anomalias presentes e futuras que irão recair sobre consumidores, investidores ou sobre o próprio agente governamental.

Em resumo: por não haver síntese oriunda do devir¹¹ dialético entre os sistemas, a solução é caótica ou promove o caos.

O caso mais comum deste desarrazoado movimento governamental advém do fenômeno que é chamado “Guerra Fiscal e ICMS”.

Passaremos a analisar este fenômeno tributário-econômico e social e a verificar o resultado de sua existência: a autofagia financeira de entes estatais, além da repercussão do citado tributo no tecido social, no qual é reconhecidamente observado como tributo regressivo e promotor de desajustes na justiça fiscal brasileira.

O constituinte originário optou por distribuir as competências tributárias entre os entes políticos.

Neste ponto cabe aos estados-membros a competência pela implementação e arrecadação do ICMS, tributo composto de características *sui-generis* e legislação abrangente e complexa.

¹¹ O *devir* representa o movimento intercambiante entre tese e antítese, visando a síntese desejada. Termo hegeliano marcado da dinâmica fundamental.

1.1.2 O ICMS como Tributo Estadual

O modelo constitucional implantado pela CF/1988, quanto à temática tributária, foi o de entrega de competências aos entes da Federação.

Estão previstas em seu texto as competências para criar, instituir ou modificar tributos pela União, estados-membros, Distrito Federal e municípios, conforme o art. 24, I, e art. 30, III.

De início, a Constituição dispõe sobre a limitação ao poder de tributar dos entes, e estabelece a imunidade recíproca, *verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - Instituir impostos sobre:

a - Patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

Está bastante claro que o constituinte reformador quis preservar o sistema federativo evitando com que patrimônios e rendas dos entes se deslocassem de maneira a comprometer a autonomia e existência de estados-membros, Distrito Federal e municípios.

Na medida em que estados concorrem por recursos, atingindo o patrimônio uns dos outros, de maneira a comprometer seu equilíbrio econômico-financeiro, estão violando, em consequência, o art. 150 da Constituição.

Esta situação é relativamente comum quando tratamos do fenômeno tributário associado ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicações, abreviadamente denominado ICMS.

Este tributo, de competência estadual, nos termos do art. 155, II, repercute na mente de governantes estaduais como verdadeiro nó górdio¹².

Ao criarem estímulos para empresas estabelecerem-se em seus territórios, sob o fundamento de menores cargas de ICMS, geradas por benefícios, isenções, favores fiscais ou outro artifício legal, desenvolvem efeito fiscal nocivo em outros entes da região ou do

¹² Metáfora sobre problema insolúvel

território nacional, capaz de reduzir a arrecadação do tributo nestes e, portanto, atingindo seu patrimônio ou (expectativa de) arrecadação com o ICMS.

O constituinte tentou atenuar as desigualdades entre as regiões do país, e, ao mesmo tempo, promover o incentivo de mercados, nos termos do art. 170, VII, bem como determinando a limitação de distribuição dos recursos oriundos do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI, tributo de características operativas bastante semelhantes ao ICMS, produzido no estado-membro, conforme art. 159 da Carta Política, *verbis*:

Art. 159. A União entregará:

(...)

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

Caso não houvesse a limitação prevista no art. 159 aos estados-membros, o estado de São Paulo obteria, com sua enorme produção industrial e seus incentivos, montante de recursos oriundos da cota-parte de IPI capaz de distorcer centros produtivos situados em outros estados brasileiros e/ou reduzir seus ganhos constitucionais com o Imposto sobre Produtos Industrializados a valores insignificantes.

Apesar das similitudes, sob vários aspectos, da Matriz entre o IPI e o ICMS (principalmente a não-cumulatividade), o constituinte não consignou no texto, expressamente, tal limitação para o ICMS, por consignar a competência legislativa aos estados-membros.

Disso decorreu a grande corrida de ofertas de incentivos fiscais para o tributo, e, por conseguinte a guerra fiscal de estados-membros, o que gerou, por consequência, a autofagia econômico-financeira de patrimônio e renda de estados menores em face de estados mais competitivos.

Se porventura houvesse tal limitação constitucional ou legal ao ICMS, os ânimos arrecadatários de governantes estaduais encontrariam seus limites no entorno de pontos ótimos de incentivos fiscais.

Explico: Se um determinado sistema operativo possui uma dinâmica de captação vinculada à existência de pontos de corte, significa que todo trabalho de arregimentação de novas captações será ineficaz após esse ponto, e, portanto, desinteressante para aquele agente que deseja novas capturas.

Esse relevante papel poderia ser desempenhado pelo Conselho Nacional Fazendário (CONFAZ), é um órgão responsável por promover a cooperação e a coordenação entre os estados brasileiros em questões relacionadas à política fiscal.

Previsto como agente competente para regular as políticas de concessão de benefícios fiscais relacionadas ao ICMS no art.155, XII, 'g', e na Lei Complementar nº 24/1975.

No entanto, o Conselho não conseguiu atingir seus fins maiores, e, na dicção de Derzi (2017), em seu artigo “Levando a democracia a sério: uma abordagem da regra decisória ideal para o CONFAZ”:

(...)os estados membros enviam representantes ao CONFAZ não para deliberar propriamente, mas para tentar convencer os demais a deixá-los adotar medidas que lhes interessam. Eles atuam como advogados, valendo-se de técnicas de negociação e barganha, na defesa de interesses próprios. Em termos habermasianos, os membros do CONFAZ atuam estrategicamente, segundo uma racionalidade instrumental, e não comunicativa. (DERZI, 2017, p.87)

Tendo em mente o relevante papel do CONFAZ e sua atuação ou omissão no trato dos conflitos federativos no bojo da dinâmica do tributo, deve-se, ainda, considerar a técnica para o cálculo do imposto e suas especificidades.

O ICMS, como complicador adicional, possui forma de cálculo que impõe ao contribuinte a necessidade de operacionalizá-lo juntamente com os conceitos de ‘cálculo por dentro’, distinto da maioria dos demais tributos que utilizam o método do ‘cálculo por fora’, mais comum à compreensão do contribuinte.

No ‘cálculo por fora’, a alíquota do imposto é aplicada sobre a base de cálculo do tributo gerando o valor do tributo.

No ‘cálculo por dentro’, por sua vez, o valor do tributo está impregnado na própria base de cálculo, exigindo-se que para o cálculo do valor do tributo, o contribuinte aplique sobre o *quantum* tributável a proporção inversa do complemento da alíquota do imposto.

Explico. Supondo que o ICMS seja de 17% e tenha como base tributável o valor X, o valor do tributo será $X/(1-17\%)$. Sem dúvida é um método que desafia a lógica e a

cognição de que o imposto incide sobre ele mesmo. Merece reparos na Reforma Tributária que se avizinha.

Diante de tal quadro, resta-nos observar para além dos efeitos imediatos do ICMS, seus efeitos mediatos sobre o fenômeno econômico-tributário resultante da disputa entre entes federais e analisar os efeitos quantitativos de suas consequências.

1.1.3 O Efeito da Guerra Fiscal do ICMS na Eficiência da Matriz Tributária Brasileira

De início, é necessário ampliar a compreensão do que seja Matriz Tributária Brasileira.

A Constituição Federal utiliza no Capítulo I do Título VI o termo SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL fazendo referência a uma perspectiva de conexão entre os fenômenos tributários, que conforme a doutrina de Valcir Gassen¹³, carrega viés sem a devida dinâmica, estanque, e dissociado dos verdadeiros fins de uma Matriz Tributária:

“Para que se possa compreender o sistema tributário vigente em uma determinada sociedade, há que se ter uma compreensão adequada (ou suficiente) acerca de como esta determinada sociedade se organiza em termos econômicos, jurídicos, culturais, políticos, sociais etc., pois, caso contrário, o conhecimento elaborado acerca de um determinado sistema tributário padecerá dos limites intrínsecos à sua produção. É necessário, portanto, observar que o sistema tributário vigente em um determinado Estado mantém relação, entre outros fatores, com o produto interno bruto, com a renda per capita, com o nível de corrupção existente, com a concentração ou distribuição das riquezas produzidas, com a sonegação fiscal, com o nível de inclusão ou exclusão social, com a forma de Estado e com os sistemas de governo.”

Para a doutrina¹⁴ em comento, a Matriz Tributária não se confunde com o Sistema Tributário Nacional, posta que é fonte deste, motivo de sua concepção; orienta sua formação em plena harmonia histórica com as pessoas de seu tempo.

¹³ GASSEN, Valcir. Direito Tributário: pressupostos e classificações dos tributos. Brasília: Mimeo, 2009. p. 3.

¹⁴ Cf. GASSEN, Valcir. Estado, Constituição e direito tributário: a matriz tributária brasileira. Disciplina ministrada no Curso de Pós-graduação em Direito da UnB: notas de aula, Brasília, UnB, 2017.

Sob a perspectiva da essência do objeto, a matriz representa estrutura ou organização de uma coleção elementos, evidenciando representar relações entre diferentes elementos de sua formação, bem como armazena informações de maneira sistemática.

Feita a compreensão distinção entre matriz e sistema tornamos ao universo de sua aplicação à seara tributária.

A compreensão da Matriz Tributária cria novas perspectivas na medida que aponta o nascedouro daquilo que abastece o próprio Sistema Tributário, especializando e qualificando os fenômenos tributários com as atribuições e características que lhes são fundantes.

Permite ao legislador utilizar-se da equidade fiscal em valorização da dignidade das pessoas que compõem o *corpus* tributável nacional, bem como a melhor exegese para a aplicação da exação.

1.1.3.1 A Problemática do ICMS

A realidade dos entes da Federação exige que mais recursos sejam arrecadados ou, ao menos, que não se reduzam para a concretização de políticas públicas.

Por outra via, o ente busca promover a atração e a conservação de investimentos no afã de tornar-se centro dos interesses de mercados.

Esta equação não é de fácil solução, pois envolve fatores jurídicos, econômicos, políticos e sociais que, inseridos e regulados por suas próprias dinâmicas, representam variáveis cujos controles exigem, mais do que formalismos racionais-lógicos, resultados sintetizantes, capazes de circunscrevê-los [os sistemas] e promoverem soluções mais eficientes.

A dualidade entre equidade e eficiência na busca de uma tributação ótima do ICMS, redundando na sua realização como imposto regressivo, porém com ganho de eficiência, conforme a Regra de Ramsey¹⁵:

$$\sum_i^n t_k S_{ik} = -\theta x_k, \quad \text{onde } \theta = \left[1 - \frac{\alpha}{\gamma} - \sum_{i=1}^n t_i \frac{\partial x_i}{\partial I} \right] \text{ Eq.(1)}$$

¹⁵ Frank P. Ramsey (1903-1930) desenvolveu estudos sobre o fenômeno da tributação ótima incidente no consumo, bem como o problema das alíquotas tributárias impostas sobre diferentes bens.

Sabendo-se que as variáveis 't', 'S', 'I' e 'x' da equação (1) representam, respectivamente, impostos inerentes ao modelo, efeito substituição, renda e quantidade demandada do bem, e que os demais parâmetros são oriundos da Teoria Lagrangiana¹⁶, além das adequações e arrumações matemáticas.

Tal solução representa a confirmação teórica sobre os fatos: a tributação poderá ser ótima, com a eficiência do tributo, mas a injustiça fiscal será inevitável. A situação representa *trade off* entre equidade e eficiência na aplicação deste imposto, que, por alcançar público tão amplo, acaba por promover prejuízos ao bem-estar social e à dignidade do cidadão, gerando, em consequência, o comprometimento dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

O exame e a compreensão deste fenômeno multifacetado, apenas pela visão jurídico-tributária, violam a necessária dialética dos sistemas envolvidos na questão, o que poderia ser amenizado, preliminarmente, pela aplicação de uma Análise Jurídico-Econômica por consentir o enfrentamento do problema, levando em consideração os elementos realísticos dos sistemas econômico e jurídico, o que, na dicção de CASTRO (2011), representa uma solução justa para o Direito, e boa sob o aspecto econômico.

1.2. A Guerra Fiscal dos Estados e o ICMS

Sabe-se que o interesse de investidores é maior em lugares nos quais os encargos estatais são menores, o que faz parte das ideias relacionadas à escolha racional do capitalista, quando da aplicação de seus recursos.

O fluxo de capitais móveis que transitam pelos estados-membros é consequência, em boa parte, dos incentivos estatais promovidos.

Estes estímulos produzidos pelos entes federados resultam em deslocamentos, nacionais e internacionais, de recursos privados que passam a compor o Produto Interno do ente, melhorando, por consequência, diversos índices sociais relevantes e criando a perspectiva para o setor privado de que o ente representa “novo paraíso” de investimentos para a indústria e o mercado atinentes.

¹⁶ Abordagem matemática utilizada para descrever sistemas. Baseia-se no princípio da mínima ação, no qual o caminho seguido por um sistema é o que minimiza a ação ao longo do tempo.

O ICMS, por ser tributo de competência estadual, nos termos constitucionais, representa instituto capaz de promover estes estímulos estatais na busca de recursos privados, principalmente quando governos estaduais decidem aplicar políticas de incentivos e benefícios fiscais lastreados em convênios do CONFAZ, em razão do art.155, XII, 'g', e da Lei Complementar nº 24/1975.

A relevância do ICMS é reconhecida pelos resultados expressivos obtidos em pesquisas e, também, pelo viés de conflito federativo que irradia, devido às competências constitucionais atribuídas aos entes:

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) é a principal fonte de financiamento dos estados brasileiros; nos últimos dez anos, a arrecadação total do ICMS foi de aproximadamente 7% do produto interno bruto (PIB) brasileiro. O fato de ser um imposto de alta arrecadação, cujas alíquotas e demais aspectos da legislação pertinente ao imposto são definidos em nível dos estados, e não da União, cria uma série de aspectos peculiares ao ICMS. Três questões relativas a esse imposto serão estudadas neste capítulo: **i) a possibilidade de competição fiscal, também chamada de guerra fiscal, entre os estados da Federação por meio da determinação da alíquota do ICMS;** ii) a forma de reação dos estados às transferências da União; e, iii) a eficiência de aplicar alíquotas diferentes para diferentes grupos de produtos (ELLERY; GONÇALVES, 2017, p.11).
(grifei)

Esse conflito, conhecido por guerra fiscal, representa fenômeno cujas consequências iniciais recaem na regressividade do tributo, ligado fortemente ao consumo, e que, por violar a capacidade contributiva do cidadão-consumidor, atinge fortemente a população mais carente.

Conforme a dicção de Derzi (2017), o CONFAZ não produz decisões que vão ao encontro dos interesses da sociedade tributada, mas de governos estaduais que buscam maneiras de tornarem-se, com o aval do Conselho, mais competitivos na busca de recursos para os cofres públicos.

Esta disfunção produz textos legais estaduais desprovidos de qualquer interesse em prol do equilíbrio federativo e das disposições constitucionais sobre o tema.

Apresento, como exemplo, disposição constante da Lei nº 10.297/1996, do Estado de Santa Catarina, referente ao ICMS, que corrobora o fundamento da guerra fiscal:

Art. 43. Fica o Poder Executivo autorizado, sempre que outro Estado ou o Distrito Federal conceda benefícios fiscais ou financeiros de que resulte redução ou eliminação, direta ou indiretamente, de ônus tributário, com inobservância do disposto na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal, a tomar as medidas necessárias para a proteção dos interesses da economia catarinense. (grifei)

Claro está que, com as condutas dos entes federados na busca de mais recursos oriundos de favores e incentivos vinculados ao ICMS, e em função da natureza das decisões do CONFAZ destacadas por Derzi (2017), o sistema originado pela Guerra Fiscal do ICMS trará mais injustiça fiscal, regressividade ao imposto e danos à população mais pobre.

Traz, além disso, o que denomino de *Efeito Contracional Extraordinário* sobre a receita pública oriunda da arrecadação deste imposto sobre os entes, em desvantagem nessa guerra pelo tributo, que passo a explicar.

1.3. O Efeito Contracional Extraordinário do ICMS Sobre a Receita Pública

A teoria sobre a oferta e demanda é bastante conhecida no meio econômico e representa fenômeno inserido na sensibilidade cotidiana do homem comum.

A oferta representa o conjunto de bens ou serviços disponibilizados ao mercado por agentes de produção, ao passo que a demanda é o resultado do desejo de consumo por agentes que absorvem a produção disponibilizada pelo mercado.

Da análise da Teoria Econômica, sabe-se que o equilíbrio entre estes importantes vetores- Oferta e Demanda - é abalado quando o agente estatal insere no sistema econômico a exigência de tributo vinculado ao produto.

Com este ato, o governo pode estimular ou desmotivar o consumo de bem ou serviço, quando diminui ou amplia o valor da exação inerente.

Quando tratamos do comportamento do ICMS frente aos incentivos de governos, aumentando ou reduzindo suas alíquotas, percebe-se naturalmente os efeitos de tal gesto estatal na dinâmica do consumo do produto, intensificando ou abrandando a regressividade do imposto.

A elasticidade é conceito econômico bastante útil na seara do consumo devido à forte carga de essencialidade atribuída a muitos produtos em face da população.

De outra forma, podemos entender a elasticidade de um produto como a representação de possíveis trocas feitas pelo consumidor por outros produtos semelhantes, os bens substituíveis.

O clássico exemplo da manteiga pela margarina e vice-versa, quando há diferença relevante de preços entre os produtos, é um singelo exemplo cotidiano.

Do estudo da elasticidade-demanda e dos bens substitutos, a Teoria Econômica nos informa que estes possuem significativo nível de elasticidade, portanto, a sua curva de demanda torna-se mais horizontalizada.

Em ambientes de consumo, a população carrega naturalmente o sentimento de substituição de um produto por outro que lhe remeta ao sentido do consumo do produto primeiro.

O homem sempre necessitou substituir bens de consumo por outros afins, devido à escassez destes ou por fatores sazonais ou de circunstâncias naturais. Portanto, diante de bem que possa ser substituído por outro mais atrativo economicamente, mantendo as condições e os interesses naturais do consumidor, *ceteris paribus*¹⁷, troca-se.

Se um estado-membro incentiva a circulação jurídica de determinado bem, comercializado no seu território, com alíquotas menores de ICMS, tal benefício fiscal estimula todo processo de negociação desse e promove ganho de competitividade em face de outros estados produtores do mesmo bem.

A Constituição da República, no art. 155, § 2º, VII, dispõe sobre a repartição do ICMS quando ocorrem operações e prestações entre estados-membros, nos seguintes termos:

¹⁷ Mantendo tudo o mais constante.

VII - nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 87, de 2015) (Produção de efeito)

Observa-se do dispositivo constitucional que o estado-membro com alíquotas mais reduzidas passa a ter maior vantagem competitiva em face de outros estados com alíquotas maiores para determinado bem ou serviço.

Geram-se, assim, para estes estados, os reflexos da queda de arrecadação do imposto, haja vista que sua cota parte resulta apenas da diferença entre as alíquotas interna e interestadual, nos termos do citado art. 155.

Como consequência desse fenômeno econômico-tributário, saem fluxos de recursos que deixam de ser arrecadados pelo estado com maiores alíquotas de ICMS para estados-membros mais competitivos, com menores alíquotas, sob a perspectiva de menor exação.

Quando determinado bem ou serviço é inserido em um mercado, sujeito ao ICMS, surge, como consequência da lei da oferta e demanda, a quantidade demandada no equilíbrio (QA) e o preço correspondente, formando o ponto A, conforme o gráfico 1.

Admitindo-se que apenas o ICMS seja o tributo incidente sobre o bem-produzido no próprio estado-membro, percebemos que sua medida é a diferença entre PB e PC, ressaltando-se as devidas considerações ao método de seu cálculo.

Portanto, o tributo está consignado nesta diferença, chamada de 'I', e é fator determinante para a obtenção dos recursos resultantes de sua arrecadação, que serão quantificados por $I \times q$, representado por Rt.

A Teoria Econômica nos diz que a região formada por A, B e C representa o peso-morto, ou seja, o conjunto de recursos que não são utilizados eficientemente pelos consumidores, pelos produtores ou pelo ente estatal, e surge devido à exigência da exação.

Desta feita, o bem ou serviço presente no mercado e consignado pelo ponto A representa situação clássica prevista pela Teoria Econômica.

No entanto, quando bem ou serviço semelhante ao inicial surge neste mercado e origina-se de outro ente estatal, surge a concorrência entre os bens e serviços originários e os extramuros.

Por consequência, a curva de demanda D desloca-se para a esquerda, representando contração no consumo dos bens e serviços do ente originário devido ao poder de escolha racional do consumidor que pondera e atribui substitutividade aos objetos demandados, e, por conseguinte, formando a nova curva de demanda D'.

Na curva D' encontramos o tributo exigido na mesma magnitude que outrora; o peso-morto, ainda produzindo ineficiência no sistema, mas os recursos arrecadados pelo ente estatal diminuem, haja vista a quantidade demandada $QA' < QA$ e $q' < q$.

Neste momento, observamos a perda arrecadatória do ente originário com o fenômeno da guerra fiscal, promovida por outros entes estatais, em torno do ICMS.

O estado-membro atingido por produtos com preços originários mais competitivos, resultado de incentivos fiscais de outros estados-membros, reduz sua arrecadação, patrimônio e renda devido à guerra fiscal anunciada.

No entanto, observamos a existência de incremento no agravamento da situação do estado-membro, o que nomeiei de Efeito Contracional Extraordinário, acerca do qual passo a discorrer.

Na medida em que a curva de demanda D' se estabelece, surge a tensão concorrencial entre os bens e serviços dos diversos entes estatais envolvidos, daí o caráter contracional do efeito concorrencial sobre a demanda, conforme prevê a Teoria Econômica.

Diante da situação posta, consumidores escolhem seus bens e serviços a consumir, tendo em mente posturas racionais, buscando realizar, de maneira eficiente, diante dos recursos que dispõem, a aquisição daqueles bens/serviços alcançados por sua capacidade de consumo.

Propõem-se a consumir admitindo permutas entre seus objetos de desejo de aquisição, desde que haja similitude entre os objetos de seu interesse, respeitando seu orçamento e a sua necessidade quanto ao produto.

Nesta perspectiva, observa-se que estes bens/serviços possuem características de utilidade cotidiana, representando grandes fatias de mercado.

Gêneros de primeira necessidade, como alimentos, combustíveis, entre outros, são atores relevantes nesta seara competitiva, e a sua substitutividade é fator marcante na percepção da escolha do consumidor.

Os bens substitutos possuem, segundo a Teoria Econômica, elasticidade maior que os demais bens, tendo, por conseguinte, curva de demanda mais horizontalizada. Este traço [substitutividade], inerente a tais bens, está consignado na curva de demanda D”.

O giro curva, de D’ para D”, resultado da maior elasticidade dos bens/serviços substitutos, promove na curva de demanda e para o ente originário, as seguintes consequências: *i*) aumento do peso-morto, portanto, ampliação da ineficiência do sistema e *ii*) aumento da contração da arrecadação do tributo em estudo.

1.3.1 O Aumento do Peso-Morto do Sistema em Face de Bens Substitutos

O peso-morto A’B’C’ representa a situação fática do produto, submetido ao processo concorrencial e sujeito ao imposto em comento, mantido constante, devido ao regramento legal existente.

Ao dispor de bens substitutos, o consumidor submete-se ao mesmo imposto, sob a perspectiva do ente originário, que aplica a exação sobre o bem.

No entanto, este consumidor, opta por outro bem/serviço, substituto com vantagem manifesta, oriundo de outro ente/praza fiscal, resultando em *peso-morto* maior (A’, B”, C”).

O tributo segue com sua carga sobre o consumidor, apesar de sofrer a repartição constitucional supracitada no art. 155, §2º, VII. Observa-se a redução da quantidade de q’ para q”, maior peso-morto, como afirmamos, e apresentado no gráfico 1.

A nocividade do ganho de ineficiência é a marca mais cruel da guerra do ICMS, que além de sua regressividade, interfere no sistema de maneira de forma tal que, amplia o caos tributário já existente neste ambiente concorrencial, atingindo, ainda mais, a dignidade do consumidor e a equidade, sob a perspectiva de justiça fiscal.

1.3.2 A Redução Extraordinária na Arrecadação do ICMS

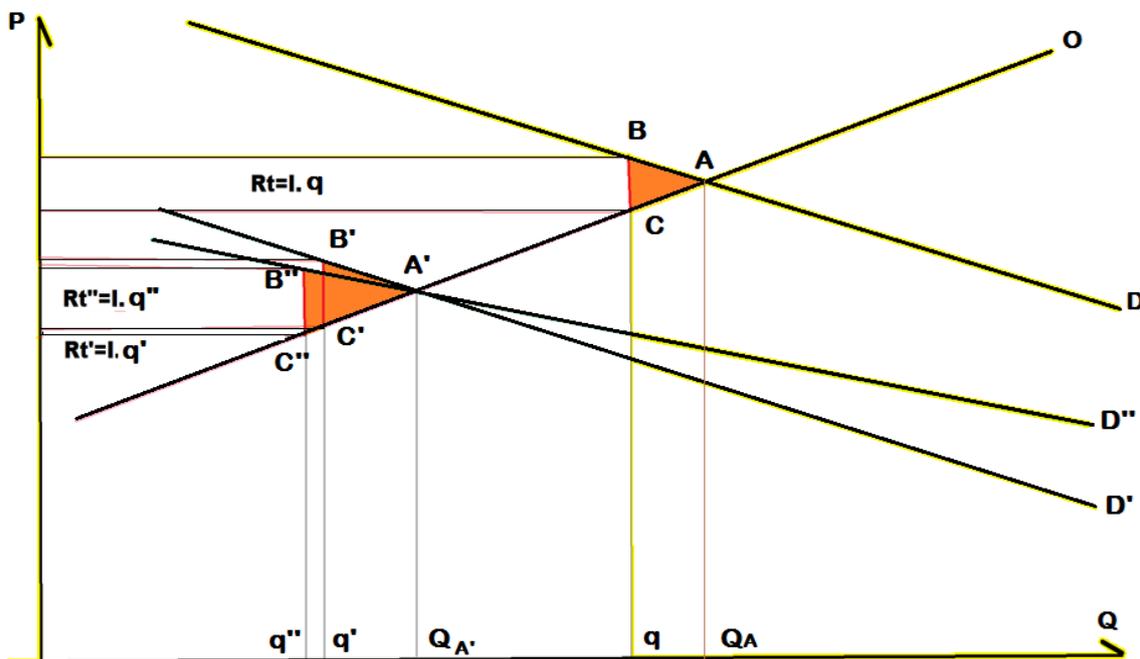
Conforme demonstrado no item 1.4, a elasticidade da demanda de bens/serviços substitutos promove a horizontalização da curva de demanda, passando de D' para D'' , e com isso promove a redução da quantidade de q' para q'' .

Tal efeito resulta em ampliação da redução da arrecadação do ICMS para estes bens/serviços, haja vista que a receita auferida aos cofres do ente passa de Rt' para Rt'' , conforme apresentamos no gráfico 1.

O efeito está presente, como afirmado, em bens/serviços que apresentem caráter substitutivo, pois tais bens estão atrelados à singularidade da elasticidade da curva de demanda a eles reconhecida pela Teoria Econômica.

Não sabemos, ainda, quantificar estes efeitos sobre a renda ou patrimônio do ente atingido, o que exigirá estudo interdisciplinar entre Direito e Economia e a construção de modelos econométricos e estatísticos necessários à melhor compreensão do fenômeno jurídico-econômico atrelado.

Gráfico 1- Redução extraordinária na arrecadação do ICMS



Fonte: elaboração própria

Aqui reencontra-se a ideia da autofagia do sistema tributário da Federação, sob o viés da Guerra Fiscal do ICMS, com a perda de renda /patrimônio/arrecadação aos cofres

públicos do ente estatal atingido pela política desarrazoada de incentivos fiscais de outros entes.

Interessados [esses entes] em deliberações convenientes que lhes beneficiem, devido ao seu porte industrializado, estrutura mercadológica multifacetada ou fluxos de investimentos externos favoráveis. Essa realidade, como abordado, diminui a autonomia fática de entes federais mais frágeis.

A repercussão do ICMS sobre bens, serviços e o mercado é bem conhecida pela doutrina brasileira e pela jurisprudência dos tribunais superiores.

No entanto, o tributo imiscui-se no bojo de outros tributos, principalmente frente a alguns tributos federais incidentes no topo da cadeia produtiva.

Haja vista a anomalia apresentada, devido ao trato jurídico-contábil, de imposto por dentro, “jaboticaba” inserta no Sistema Tributário Nacional que certamente influi negativamente na carga fiscal brasileira, coube ao Supremo Tribunal Federal pronunciar-se sobre o evento jurídico-tributário, conforme se discute no próximo tópico.

1.4. O Impacto do ICMS sobre Impostos da União: Julgado do STF sobre o Recurso Extraordinário nº 574.706/PR

A matéria decidida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 574.706 tratou sobre temática tributária envolvendo o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação como tributo a ser excluído das bases de cálculo das contribuições PIS¹⁸ e Cofins¹⁹, respectivamente, Contribuição para o Programa de Interação Social e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

Um dos pontos da discussão envolveu o conceito jurídico de faturamento.

A jurisprudência do STF sempre entendeu que, ao incidir sobre o faturamento de empresas que operem com mercadorias ou prestem serviços, as contribuições apontadas deveriam incidir sobre o preço ao consumidor, que envolve o preço real e o ICMS por dentro do preço final.

¹⁸ PIS – Programa de Integração Social foi criado pela Lei Complementar Federal nº 7, de 7 de Setembro de 1970, que tem a finalidade de promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, viabilizando melhor distribuição da renda nacional.

¹⁹ Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social: contribuição federal incidente sobre a receita bruta das empresas, destinada a financiar a seguridade social, a qual abrange a previdência social, a saúde e a assistência social.

Ao ser provocado por diversos setores da atividade econômica envolvida, o STF reabriu a discussão em 2017, decidindo, então que o conceito de faturamento não podia envolver a inclusão do ICMS na base de cálculo das contribuições do PIS e Cofins nem ser destacado na nota fiscal. Tal decisão implicou em inúmeros efeitos para contribuintes, mercado, Fazenda Nacional e consumidores.

Em 2021, a Corte Suprema decidiu definitivamente e modulou a questão por meio de embargos de declaração, provocando novas possibilidades de incursões jurídicas a partir da hermenêutica resultante do caso.

O *modus operandi* de tributos que incidem sobre tributos foi, a partir de então, modificado, pois, nas palavras do à época presidente do STF, Ministro Luiz Fux, “nunca foi problema tributo sobre tributo”.

No entanto, o problema haveria de vir dos efeitos sobre a política econômica originada por tal decisão.

A primeira questão jurídica de relevo se relaciona ao conceito constitucional de faturamento. A doutrina nacional sempre representou faturamento como o resultado econômico da atividade empresarial decorrente de seu objeto social.

Nesta via, o faturamento representaria o somatório das receitas oriundas da mercancia e/ou prestações de serviços.

No entanto, como elemento tributário *sui generis*, constante do Texto Constitucional, o ICMS sempre guardou “esquisitices” quanto ao seu modo de incidência, promovendo concepções sobre “imposto por dentro, característica que lhe cabe de modo singular.

Por ser considerado tributo “por dentro”, participa da totalização das receitas operacionais de empresas de forma que, ao examinarmos o preço final de qualquer produto, devemos deduzi-lo para identificarmos seu impacto no valor cobrado.

Esta questão foi tratada pelo STF, como consequência do Recurso Extraordinário apontado, devido ao fato de que contribuições sobre o faturamento incidiriam sobre o ICMS, promovendo a tributação sobre tributo e onerando, segundo as partes demandantes, carga tributária sobre a atividade econômica brasileira e espreado injustiça fiscal.

A Fazenda Nacional, por sua vez, destacou que, ao excluir da base de cálculo das contribuições do PIS e Cofins o ICMS, haveria prejuízos arrecadatórios da ordem de 250 bilhões de reais em cinco anos.

Os números são de 2017 e representavam, aproximadamente, 7% do orçamento da União para aquele ano.

Naquele ponto processual a Corte Suprema discutia a solução da controvérsia observando, tão somente, o ordenamento jurídico e a doutrina jurídica nacional, sendo também abastecida por *amici curiae* que reiteravam elementos e fundamentos da órbita jurídica, sem exame de efeitos ou impactos em outras searas da vida humana, como a econômica, por exemplo.

A doutrina jurídica que foi utilizada como embasamento para caracterizar faturamento trouxe acepções do Direito Financeiro e Tributário, representadas por Aliomar Baleeiro e Roque Carrazza. Foram levados ao exame da Corte fundamentos elementares de faturamento, numa visão quase aritmética da vida.

A relevante participação das contribuições sociais da PIS e Cofins na composição das receitas derivadas da União é conhecida por todos.

A primeira delas (PIS) tem por fim alcançar o seguro-desemprego e o abono salarial, garantias de empregados em situações de vulnerabilidade.

A segunda [Cofins] volta-se à saúde pública e previdência social, setores sensíveis da realidade brasileira.

Por evidente, as citadas contribuições, ao incidirem sobre o faturamento das empresas, acumulam recursos que são oriundos da arquitetura tributária do ICMS, promovendo a realização de valores que estão fora da força produtiva oriunda da atividade econômica atrelada.

Quando o preço final de uma mercadoria ou serviço é composto de preço real mais o valor do ICMS e vem a incidir PIS e Cofins sobre tal preço final, surge para os cofres da União receita pública adicional que irá promover a geração de políticas públicas promotoras de direitos fundamentais ao cidadão.

A tributação do PIS e Cofins sobre o ICMS impregnado ao preço de bens e serviços é (era) essencial para a promoção de direitos, principalmente aos mais desassistidos.

O ponto que gostaria de destacar nesta decisão vem da inobservância por parte do STF de efeitos econômicos decorrentes de sua decisão *kelseniana*. Explico.

Quando analisamos o conceito de faturamento devemos observar que, ao computarmos a redução da PIS e Cofins promovida pela exclusão do ICMS da sua base de cálculo, em escala nacional, chegaremos à conclusão de que houve redução na conta governamental associada à arrecadação das rubricas PIS/Cofins.

A queda na arrecadação destes tributos de competência federal promoverá impactos que gerarão, a médio prazo, efeitos na política fiscal da União, pois com a redução da arrecadação, a capacidade de gasto do ente será reduzida e efeitos contracionistas sobre a política fiscal irão surgir.

Apesar de considerar o trato da questão sobre agregados como aspecto de dissonância entre a realidade e a proposta de construtos, constante do estudo da obra de Alain D'esrosière²⁰, penso que, é possível, sob certa medida e perspectiva, a correlação, haja vista que os governos possuem contas sobre variáveis coletivas oriundas de processos arrecadatórios que, com as devidas margens de erro, podem evidenciar comparativos com a realidade de maneira razoável e controlada.

Sob este viés, a contração da política fiscal produz outros efeitos de impacto sobre a sociedade: a redução da renda nacional e o comprometimento da geração ou manutenção de políticas públicas voltadas à seguridade social.

As contribuições da PIS e Cofins possuem arrecadação vinculada aos fins da seguridade social; portanto, sobre este setor da sociedade irá recair seus efeitos mais impactantes.

De início, examinando a queda da renda da União, podemos, sob certa perspectiva, concluir que este impacto provocará queda no consumo das famílias, pois estas são fortemente influenciadas pela renda nacional.

Se associarmos a queda do consumo das famílias aos efeitos regressivos do ICMS sobre o consumo, temos, então mais impactos sobre os mais necessitados.

Penso que parte da reforma da Previdência Social da União, realizada por meio da Lei nº 13.846, de 18/6/2019, e da Emenda à Constituição n. 103, também de 2019, se constitui em manifestação do legislador acerca dos futuros efeitos da decisão do STF sobre o tema, sem deixar repercutir os efeitos econômicos decorrentes do julgado.

²⁰ “How to make things which hold together: Social science, statistics and the state”. p. 195–218 in *Discourses on Society: The Shaping of the Social Science Disciplines*, organizado por P. Wagner, B. Wittrock, e R. P. Whitley. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1990.

Um aspecto que penso ser relevante foi a ausência de *amici curiae* dotados de fundamentos extrajurídicos, até porque seus objetivos deveriam passar pela própria sociedade de onde advém.

Mas o que vimos foi a força de escritórios de advocacia imbuídos de reforçar a tese jurídica pro contribuinte.

A Constituição, ao dispor sobre os requisitos do Recurso Extraordinário, exige que haja repercussão geral.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil, em seu art. 1.035, dispõe:

Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º **Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.**
(grifei)

Vemos que houve a preocupação do constituinte e do legislador infraconstitucional com a repercussão econômica, mas esta não foi tratada pela Corte Suprema com os devidos cuidados relativamente aos efeitos extrajurídicos de sua decisão.

Em decisões anteriores, o STF visou aplicar conceito ou técnica de decisão que envolvesse aspectos econômicos na resolução, mas, ou foi inadequado ou contraditório no seu uso, principalmente quando da aplicação da Análise Econômica do Direito, oriunda da Escola Americana e voltada a aspectos de conflito nos quais a microeconomia era ou seria presente.

No presente Recurso Extraordinário, considerado o caso do século pela Fazenda Nacional, o Supremo tratou com superficialidade uma questão complexa e repleta de efeitos, cuja capilaridade atingiria direta e indiretamente todo o tecido social.

A questão exigiria a participação de setores da União interessados na manutenção do ICMS na base de cálculo do PIS e Cofins, haja vista o ente federal perder significativa receita derivada. Poderiam ter participado, no interesse da Fazenda Nacional, especialistas de outros setores do governo federal, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que conta com pesquisadores capazes de trazer à

discussão os efeitos deletérios de decisão, por exclusão da base ou da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Esses especialistas poderiam, por sua expertise, mensurar os impactos financeiros e econômicos sobre programas, atividades e planos da União para a seguridade social.

Desta forma, houve perdas significativas aos interesses da União, que vai buscar por outros meios complementar ou suplementar a receita perdida, incorrendo, na maior parte das vezes, na ampliação das obrigações de setores produtivos, negativamente que gera repercussões negativas na vida dos mais vulneráveis.

Caso fôssemos estimar/mensurar os efeitos prejudiciais da decisão desguarnecida de fundamentos extrajurídicos, poderíamos encontrar uma perda na fruição de direitos fundamentais associados à seguridade social da ordem de 7%, aproximadamente, considerando a perda de arrecadação de cinquenta bilhões de reais ao ano, comparado com os quinhentos e setenta bilhões de reais, orçamento da seguridade social para o ano de 2017.

Por evidente, a decisão do STF, ao excluir da base de cálculo do PIS e Cofins o ICMS, libera para os estados, entes competentes para legislar e cobrar o citado tributo, mais recursos, pois a parcela extraída pela União deixará de incidir.

Isso pode gerar mais recursos para estes entes no afã de desenvolver e realizar políticas públicas e abrandar a Guerra Fiscal pelo ICMS? Não sabemos ainda!

Uma consequência deste incremento de ICMS nas contas de estados será a ampliação do repasse constitucional a municípios, que , segundo o art. 158 da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

IV - Vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas

prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020);

II - Até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020). (grifei)

O tributo em tela teve sua arquitetura constitucional tratada pelo constituinte reformador recentemente, mas nossa Corte Suprema necessita estar atenta a outros elementos e fundamentos de suas decisões que envolvam outras searas da vida, além de considerar a relevância da “era dos princípios” como argumentos em suas decisões.

A vida do homem comum encontra-se materializada no concreto do cotidiano, próxima da política pública e longe, por vezes, das abstrações de vetores principiológicos, o que exige do julgador, a melhor adequação da norma, quer princípio ou regra, com o fito de realizar direitos, principalmente, os fundamentais.

A relevância da harmonização destes campos (Direito e Economia) encontra respaldo na doutrina nacional. Um desses momentos de destaque é a contribuição de Castro (2011), para o qual “não há razão *a priori* para que as estruturas de política econômica consideradas ‘boas’ na perspectiva da economia não sejam, ao mesmo tempo, defendidas como ‘corretas’ em sentido jurídico”.

Desta forma, tendo como ponto de partida a necessária harmonização do Direito com a Economia no trato de questões relevantes que chegam ao STF, não vemos na maior parte das decisões judiciais fundamentos robustos da melhor aplicação do Direito associado à questão econômica de fundo.

Entretanto, alguns magistrados elaboram suas decisões sobre questões jurídicas levando em consideração a técnica/doutrina da Análise Econômica do Direito²¹, associada ao trabalho pioneiro de Richard Posner e suas concepções sobre a temática desenvolvidas na famosa Escola de Chicago.

²¹ Abordagem interdisciplinar congregando conceitos e metodologias da economia e do direito visando compreender o *modus* como as instituições legais comprometem o comportamento econômico, bem como os impactos econômicos dessas políticas, avaliando a eficiência do fenômeno.

A Análise Econômica do Direito tem como fundamento o trato de conflitos jurídico-econômicos nos quais há relevante perspectiva econômica que deve preponderar sobre os aspectos jurídicos envolvidos. Supera-se o Direito pela necessidade da solução mais eficiente, otimizada e que leva em consideração fatores extrajurídicos.

Sabemos que a Análise Econômica do Direito possui distorções, pois em fenômenos de escala seu trato, em que prepondera princípios da microeconomia, enfraquece-se e gera soluções, ao meu pensar, injustas.

Como dito, uma ferramenta teórica capaz de jogar luzes sobre os fenômenos que envolvem o Direito com outras searas do conhecimento humano, tais como a Economia e a Política, é a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) proposta por Castro (2009), na qual se destaca seu papel de abertura interdisciplinar, promovendo importante diálogo com ramos fundantes da vida em sociedade, por meio de conceitos e metodologias próprias.

Sua relevância destaca-se, ainda, por ser sensível às decisões de políticas econômicas que interferem na fruição de direitos de indivíduos ou de grupos, permitindo o desenvolvimento de searas das análises qualitativa e quantitativa, neste caso, mediante uso do índice de fruição empírica, *quantum* comparativo entre o parâmetro escolhido para a avaliação da política e a efetiva realização do componente.

O resultado do processo desconsiderou relevantes impactos econômicos sobre a sociedade, pois seus efeitos produzirão efeito contracionista na política fiscal da União, bem como redução da renda do ente, com redução do consumo das famílias e prejuízos à manutenção/criação de programas, atividades que envolvam políticas públicas e seus resultados sobre direitos fundamentais para os cidadãos, principalmente os mais desassistidos.

Sob certo ponto de vista, a União poderia, em tese, aumentar, como forma de compensar as perdas a partir da decisão do STF, as alíquotas das contribuições do PIS/Cofins sobre demais setores.

No entanto, não vislumbro minimização dos impactos econômicos sobre os agentes.

Caso incidissem de maneira pulverizada e difusa os efeitos dessa opção estatal iria repercutir na carga tributária, tornando o país ainda mais desinteressante para investidores e empreendedores.

Viu-se no julgado, que o Supremo fez a análise do caso interagindo conceitos contábeis e jurídicos, em desapego com os fatores econômicos da decisão.

Se, por eventual, a União resolvesse impor uma lógica de compensação com setores de energia, que são atingidos pelos custos dos tributos em análise, certamente, a impactação negativa sobre setor atrelado ao desenvolvimento seria deletéria.

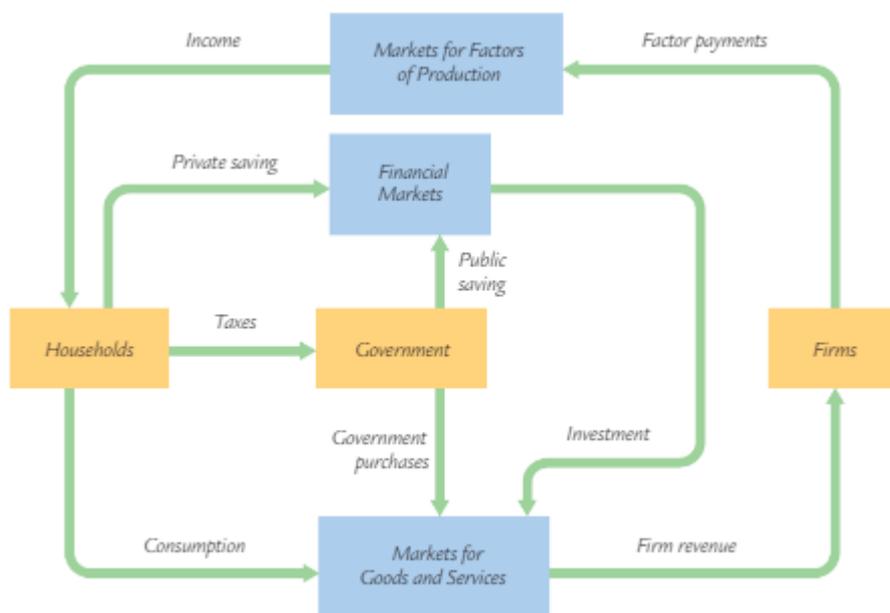
Portanto, não se trata de mera compensação aos cofres da União para mitigar os efeitos da retirada do tributo.

Um entendimento necessário à melhor percepção sobre o tema exige um breve retorno aos fundamentos da Macroeconomia, que se seguem.

Nosso ponto de partida para a análise dos fenômenos jurídicos no âmago da política macroeconômica reside na ideia de considerarmos o feixe de direitos que emanam do macrosistema econômico quando da execução da política em comento.

De início, trazemos o clássico esquema sobre o fluxo de recursos entre os diversos atores envolvidos na dinâmica estatal. Representados, estão, as famílias, governo, mercados de fatores de produção, financeiro e de bens e serviços, e empresas, os quais apresentamos no esquema a seguir:

Figura 1 – Dinâmica circular de bens, serviços e capital



Fonte: Macroeconomics, G. Mankiw, 2010.

Vamos representar o consumo das famílias (C), tributação (T), poupança privada (S_{priv}) e renda (Y). Ao observarmos os diversos fluxos, e considerando que a economia do ente está fechada, concluímos que:

$$Y = C + T + S_{priv} \quad (1)$$

Considerando que G é a macrovariável responsável pela medida dos *gastos* do governo, podemos estabelecer, então, que a poupança pública (S_{pub}), criada pelo ente estatal, será dada por:

$$T - G = S_{pub} \quad (2)$$

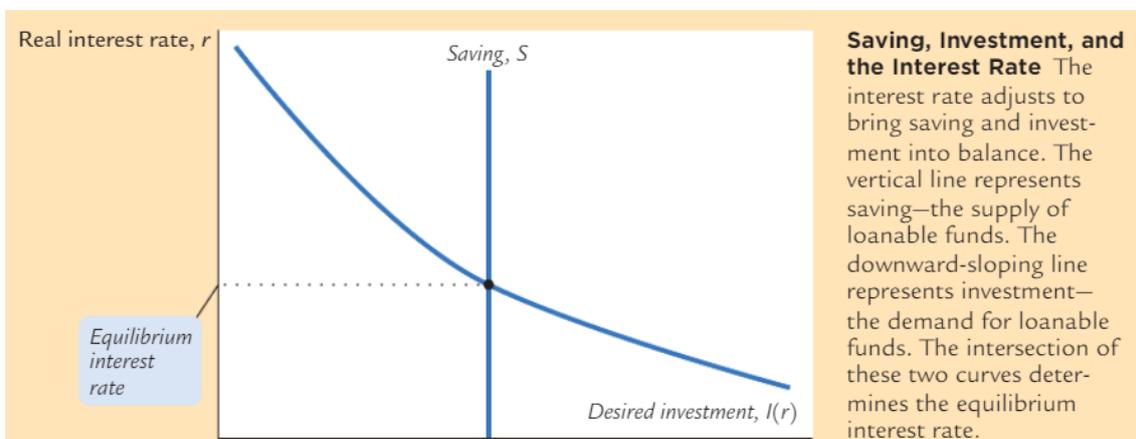
Do exposto, podemos reescrever a renda (Y), da seguinte maneira:

$$Y - C - T = S_{priv} \quad (3)$$

Então, a poupança total (S) será equivalente ao investimento total, conforme a seguir:

$$S = S_{priv} + S_{pub} = (Y - C - T) + (T - G) = Y - C - G = I \quad (4)$$

Quadro1 - comportamento da taxa de juros em face da poupança e investimento



Fonte: Macroeconomics, G. Mankiw.2010.

No entanto, devemos reiterar que, sob a perspectiva keynesiana, o investimento agregado determina a poupança agregada, igualando-se, em momento posterior.

Segundo a aceção desta Escola, tomada a decisão de investir, os empreendedores buscam, junto aos bancos, financiamento, gerando demanda por moeda para iniciar os projetos de financiamento.

Uma vez realizado o investimento, a renda é alocada para consumo e poupança. Em contrapartida, a poupança originada pela renda é alocada pelo público em algum ativo monetário junto aos bancos, possibilitando, assim, um fundo rotativo para novos investimentos.

Desta feita, a poupança depende do investimento *ex ante*, porque deste resulta a renda, cuja parcela não consumida constitui a poupança *ex post*.

De posse destes fundamentos macroeconômicos, e adotando os fundamentos da Economia Clássica, voltamos nosso exame aos elementos de Direito impregnados e presentes nessas variáveis.

Quando comemos, contratamos serviços de educação e saúde privados ou viajamos, estamos consumindo parte da produção da economia.

Todas as maneiras de consumirmos juntas representam fração do PIB. Tendo em vista a relevância do consumo, os especialistas em macroeconomia convergiram esforços para estudar como as famílias decidem quanto consumir.

Como modelagem inicial, consideramos a forma mais simples de comportamento do consumidor.

Os domicílios recebem renda do trabalho e da propriedade do capital, pagam tributos ao governo e posteriormente decidem quanto da renda vão utilizar em consumo e quanto irão economizar.

A renda que as famílias recebem é igual à produção da economia Y . O governo então tributa as famílias uma quantia T .

Todavia o governo imponha muitos tipos de tributos: pessoais, reais, corporativos e sobre vendas, para nossos propósitos, podemos agrupar todos esses na variável T .

Definimos renda após o pagamento de todos os tributos, $Y-T$, como renda disponível. As famílias dividem sua renda disponível entre consumo e poupança

De início, a variável *consumo das famílias* ou *consumo* (C) tem relação direta com a capacidade econômica e jurídica de aquisição, uso ou qualquer outro instituto jurídico que atrele a inclusão do bem/serviço ao patrimônio do indivíduo, quer permanentemente ou temporariamente.

Ao consumir, o indivíduo ou a coletividade realiza direitos em diversas searas do tecido social, quer adquirindo educação, saúde, transporte, habitação, alimentação, entre muitos outros direitos constitucionais fundamentais.

Tal ação corresponde ao ato de impulsionamento econômico-financeiro de todo mercado, promovendo a realização de contratos e suas consequências: a ativação de direitos em prol da dignidade da vida e da manutenção do bem-estar coletivo.

O consumo ganhou status constitucional, tamanha sua relevância para os diversos setores e a proteção do consumidor é o fim maior da realização do fluxo jus-econômico proposto neste estudo.

Ao mensurar o consumo, em termos de uma variável macroeconômica, estamos adentrando a perspectiva do consumo em escala e a devida materialização do direito por meio do *quantum* fruído de direitos.

Consumir é realizar direitos, como os expostos *supra*, e materializar o afã social de manutenção da vida em gozo jurídico, permitindo, na análise da variável, o exame e mensuração dos valores jurídicos impregnados e fundamentais do indivíduo, mesmo que tratado e compreendido em espaço coletivo de direitos.

Interessa-nos examinar os efeitos da variável macroeconômica (C) sobre a fruição de direitos fundamentais e a maneira pela qual, apesar de representar vetor de política econômica estatal, possa atingir o indivíduo na coletividade beneficiada com a ação pública.

O caráter interdisciplinar de nossa proposta é fundamental para alcançarmos elementos além dos econômicos e estatísticos, de natureza jurídica e de confirmação ou não da realidade e dignidade sobre sujeitos de direitos, pressupostos que estarão nas demais variáveis macroeconômicas que serão analisadas por nosso estudo.

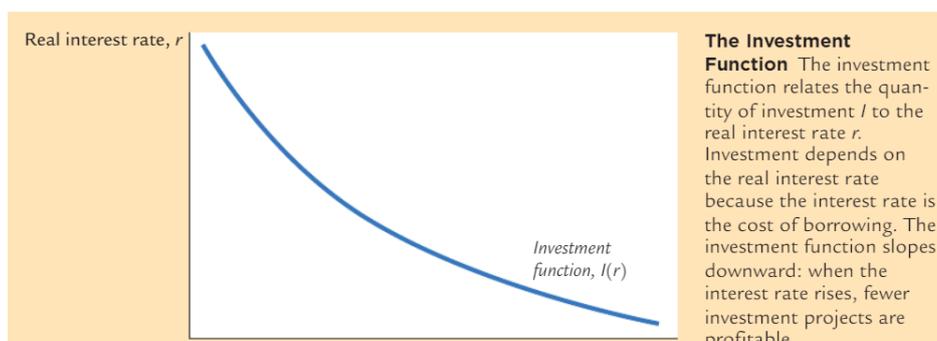
Como vimos na equação (4) a poupança total, formada pela poupança privada e a pública, é equivalente ao investimento total ($S \leftrightarrow I$), o que nos exige maiores considerações sobre esta importante variável macroeconômica, tão determinante para a realização de direitos fundamentais, o investimento (I).

As famílias e as empresas têm interesses em adquirir bons investimentos e, com isso, a repercussão sobre mercados e governos aumentando a capacidade de atuação e a dinâmica de negócios cresce substancialmente.

Investimentos e taxa de juros caminham juntos em políticas econômicas, haja vista, que a medida que estas são baixas, aqueles ganham relevo nos interesses de famílias e empresas.

Por óbvio, que poupança e investimento têm relação direta e umbilical, conforme foi apresentado *supra*, por fundamentos macroeconômicos, mas, na medida em que famílias poupam fortemente, a taxa de juros cai e investimentos crescem, retornando ao núcleo da sociedade sob a forma de produtos/serviços, quer privados, quer públicos.

Quadro 2 - relação da taxa de juros vs. investimento



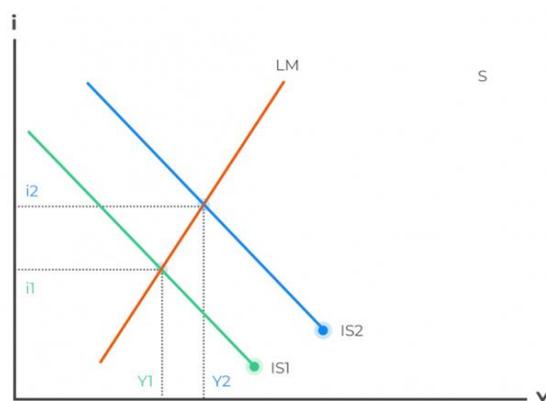
Fonte: Macroeconomics, G. Mankiw, 2010.

Para os efeitos jurídicos advindos de políticas de investimento, entendemos que a promoção de bem-estar, por meio da criação e/ou ampliação de bens/serviços de interesse do coletivo, permite que concluamos sobre o viés direto e oblíquo da realização de investimentos e os ganhos de gozo de direitos de caráter geral.

A inserção do modelo IS/LM ajuda a melhor compreender a situação e seus impactos econômicos sobre a sociedade, necessário é que o comportamento da Curva IS/LM²² seja analisado, a partir da decisão.

²² É um modelo matemático utilizado para uma melhor análise macroeconômica, cuja representação em par de eixos cartesianos dispõe sobre a taxa de juro nominal e renda, em que temos equilíbrio de curto prazo no Mercado de Bens e Serviços e no Mercado Monetário econômico, evidenciando as políticas fiscal e monetária de Governo.

Grafico 2 – Modelo IS/LM



Fonte: Analystprep. 2023.

Com a perda de arrecadação do ICMS da base de cálculo da PIS/Cofins, a curva IS que representa a política fiscal, sofre deslocamento para a esquerda, saindo de IS2 para IS1, resultando na queda da renda do ente estatal, de Y2 para Y1, no caso, a União.

Com a renda (Y), variável macroeconômica, reduzida, a grandeza da variável consumo das famílias também se reduz, pois são variáveis diretamente dependentes e supondo que não haja alteração da política monetária (*coeteris paribus*).

A relação entre a renda e o consumo das famílias é dado pela expressão oriunda da Macroeconomia, na qual a renda agregada é dada pela soma do consumo das famílias, da poupança, da tributação e da renda líquida enviada ao exterior.

A percepção dos impactos não demanda grandes análises econômicas, mas a aceitação da interferência de decisões jurídicas de caráter nacional em aspectos econômicos da vida das pessoas é percebida de maneira incontroversa.

O Supremo não se estimulou, a partir de amigos da corte ou de setores especializados do governo federal, ao exame das expectativas destes impactos na política econômica da União, considerando a harmonização de soluções jurídicas e extrajurídicas na sua decisão.

Imperou o espírito do purismo kelseniano no julgado, além da fragilização da efetividade de direitos fundamentais.

É relevante destacar que na Teoria Pura do Direito²³, Kelsen não visava tão somente afastar o Direito de outros agentes de conexão, mas implementá-lo com respeito ao método que a Ciência lhe impõe.

No entanto, na atual quadra é forçoso adequar a solução jurídica aos efeitos de outros fenômenos de impacto sobre a sociedade, pois esta se vulnera em face grandes alterações promovidas por fenômenos econômicos ou resultantes do decréscimo de políticas públicas fundamentais.

²³ “Quando a Teoria Pura empreende delimitar o conhecimento do Direito em face destas disciplinas, fá-lo não por ignorar ou, muito menos, por negar essa conexão, mas porque intenta evitar um sincretismo metodológico que obscurece a essência da ciência jurídica e dilui os limites que lhe são impostos pela natureza do seu objeto.” (KELSEN, 1998, p.2)

CAPÍTULO 2: A Inclusão do ICMS na Regressividade Tributária Brasileira

“Dizem que o mundo é governado por algarismos, mas o que eu sei é que são os algarismos que mostram se ele é bem ou mal governado.” (Johann Wolfgang von Goethe:1749-1832)

O constituinte originário de 1988 teve a iniciativa de escrever uma Carta Política dotada de direitos e garantias que há muito esperávamos.

Especialmente, que trouxesse em seu bojo disposições plenamente eficazes, imersas em microssistemas jurídicos eficientes e equânimes.

Surgiu, então, o Título VI: Da Tributação e do Orçamento e seus subsistemas, presentes nos Capítulos I e II desta Constituição.

De início, esses subsistemas são fundamentais para a vida do cidadão, pois atingem a realidade de seu dia a dia retirando-lhe renda, caso da tributação, ou distribuindo-lhe, caso de programas ou ações inseridas em políticas públicas de promoção de direitos.

A tributação, preambularmente, segundo Gassen (2012), deveria ser pensada sob a forma matricial e não sistêmica, por ser conceito mais abrangente e adequado às reais necessidades de tratamento para disfunções do referido sistema.

Tal Matriz, segundo o autor, deveria contemplar elementos de eficiência e equidade para que a dinâmica tributária conduzisse a respostas justas e equânimes ao cidadão.

Ao discutirmos eficiência e equidade em contextos econômico-tributários, vemos autêntico *trade off*²⁴, verdadeiro dilema teórico, pois, conforme a *Regra de Ramsey*, à medida que se busca a otimização de um tributo com ganhos de eficiência, este tributo torna-se regressivo, distanciando-se da equidade esperada.

O Estado, sob a perspectiva financeira e segundo Musgrave & Musgrave (1976), dispõe das funções alocativa, regulatória, estabilizadora e distributiva de renda para promoção do bem-estar das pessoas, quer por programas, ações, projetos, atividades ou política pública voltada a atingir os mais desabonados.

²⁴ Escolha de opção em detrimento de outra.

Especificamente, a distribuição de renda tem por fim buscar a densificação financeira para classes sociais que estão fora de mercados ou não atinjam padrões razoáveis de vida²⁵.

Há diversos índices que exprimem a má distribuição de renda no território nacional, como o de *Gini*²⁶, por exemplo, que nos revela distorções sérias nesse processo distributivo, quer pela perspectiva tributária, quer pela orçamentária.

Thomas Piketty, em sua obra “O Capital no Século XXI” (2013), discute o problema da concentração de renda e seus efeitos nocivos, evidenciando “espiral desigualadora sem fim”.

Neste ponto, direcionando o fenômeno pikettiano para o caso brasileiro, vemos que, na perspectiva tributária, nosso sistema é regressivo sob certos aspectos, e injusto sob o viés fiscal com as camadas mais carentes.

A tributação sobre a renda e sobre o consumo no Brasil acusa diversos problemas que atingem vitalmente grande parcela de seu povo. O Imposto de Renda - IR brasileiro tem por determinação constitucional a progressividade (Art.153, §2º, I, da CRFB).

Em termos sintéticos, a progressividade é a maior tributação daquele que auferir maior renda, e a regressividade é o seu reverso, ou seja, impõe maior tributação àquele com menor renda.

Quando observamos a distribuição das faixas de tributação do IR com a progressão das rendas, vemos que o cidadão com renda muito alta paga menos imposto, proporcionalmente, em relação àquele com menor renda.

O tributo, portanto, é mais impactante para o de menor renda. Exemplo: 27,5% sobre a renda de quem ganha R\$ 10 mil/mês é mais significativo do que sobre aquele que auferir R\$ 100 mil/mês.

Temos a regressividade em detrimento da progressividade prevista.

O problema do traço regressivo do IR aparece em outros ambientes da tributação, como, por exemplo, o imposto sobre consumo²⁷ (*i.e.*, ICMS).

²⁵ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin, 1974.

²⁶ Conforme o IPEA, o traço regressivo do IR é instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. O órgão aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos.

²⁷ Tributação indireta: a repercussão financeira do tributo atinge terceiro da relação tributária.

Neste caso, pessoas com rendas distintas servem-se de bens/serviços intensificando ainda mais o efeito regressivo, pois o tributo é igualmente arrecadado, independente da renda de quem o consome.

A questão que se coloca sobre a iniquidade do sistema tributário vai além de alíquotas e bases de cálculo de tributos.

O Estado brasileiro, no afã de desenvolver seus fins constitucionais, busca ser atraente ao capital internacional, promovendo taxas de juros interessantes aos grandes investidores globais e, com isso, promover a entrada de grande volume de recursos para compor a renda nacional.

No entanto, quando comparamos a tributação neste segmento sobre o capital com aquela aplicada internamente, observamos que há clara disparidade no trato destes segmentos econômicos.

Com carga tributária da ordem de 37%, o Brasil interessa-se mais pela renda dos seus cidadãos, pelo consumo interno e pelo patrimônio privado nacional do que pelo capital internacional.

Piketty, em sua obra supra, esclarece:

O papel principal do imposto sobre o capital não é financiar o Estado social, mas regular o capitalismo. O objetivo é evitar uma espiral desigualadora sem fim e uma divergência ilimitada das desigualdades patrimoniais, além de possibilitar um controle eficaz das crises financeiras e bancárias. Contudo, antes de poder cumprir esse duplo papel, o imposto sobre o capital deve permitir que se atinja um objetivo de transparência democrática e financeira sobre os patrimônios e os ativos detidos pelos indivíduos em escala internacional. (PIKETTY, 2013, p.504)

É fato que o Brasil, segundo a perspectiva acima exposta, convive com a dualidade de ser um País interessante para investimentos internacionais.

O *modus operandi* do capitalismo no Brasil é bem conhecido e em boa medida desregulado, pois busca brechas no sistema financeiro nacional para evoluir e aproveitar ganhos, tal como a água que visa as frestas para fluir.

Não estamos longe da grande crise *sub prime* que abateu o mundo em 2009, evidenciando as distorções no mercado capitalista norte americano.

Não se trata de intensificar a tributação sobre fluxos de capital para gerar mais assistencialismo, mas, como qualquer sistema de variáveis endógenas e exógenas, regular para ampliar a equidade no trato.

O País mantém a concentração de renda, resultante de assimetrias constantes do Sistema Tributário e da ausência de adequada reforma legislativa, que se arrasta por anos no Congresso Nacional.

A tributação sobre o capital resultaria, conforme Piketty, em maior transparência financeira e democrática, pois:

- i) evidenciaria os fluxos de riquezas e seus *loci* no tecido social;
- ii) os possíveis tratamentos estatais para corrigir eventuais distorções nestes setores; e
- iii) mais democracia, pois o controle social teria maior eficácia, eficiência e efetividade sobre o íntimo de decisões estatais de interesse coletivo no tocante às finanças públicas.

Além destes contornos de solução pelo viés tributário, e visando maior distribuição de renda, é possível, pelo vetor orçamentário constante da Lei Orçamentária Anual -LOA, implementar políticas públicas de distribuição de renda, tais como Bolsa Família, Auxílio Emergencial, entre outros, que possam gerar expansão de demanda com ampliação da renda nacional.

Trata-se de política econômica de viés fiscal com impactos diretos no consumo e renda familiar aos mais desassistidos.

É evidente que tais programas de distribuição de renda reincidentem no cruel fenômeno descrito alhures: mais renda produz mais consumo e resulta em mais regressividade, mas é solução particular e temporária, que não resolve as iniquidades do Sistema Tributário Nacional.

Este ciclo vicioso presente na má distribuição de renda e em seus corolários - regressividade e tributação sobre consumo - nos leva a reconhecer dois fenômenos simultâneos nestes eventos: seus ciclos e sua intensificação a cada ciclo, daí surgindo a espiral sugerida por Piketty.

A equação dos agregados macroeconômicos nos ajuda a perceber o fenômeno: renda nacional é consumo mais poupança, mais tributação e mais exportações líquidas.

O aumento da tributação aumenta a renda, que por sua vez aumenta o consumo e aumenta a renda, num movimento cíclico que gera a espiral de desigualdades.

Diante desse quadro, o Congresso Nacional deve buscar verdadeira reforma do Sistema Tributário Nacional, corrigindo distorções de um sistema que é atualmente representado por uma infinidade de leis, decretos, instruções normativas e tantos outros diplomas legais que estão longe da equidade e justiça fiscal desejadas.

Por fim, é solar a presença de disfunções no Sistema Tributário Nacional, a repercutir no problema da concentração de renda e a gerar efeitos deletérios.

Como foi apresentado, a dinâmica à qual o País está submetido realimenta os efeitos da concentração e caminha para desarranjos sociais e econômicos significativos.

É preciso tributar o capital nacional e internacional que circula pelos investimentos no País, regulando-o com o fim de corrigir as disfunções sistêmicas, para promover maior transparência em processos financeiros, ampliando o controle sobre possíveis distorções do Sistema Financeiro Nacional e concedendo maior espaço democrático ao cidadão para fiscalizar a atuação do Estado na realização de direitos e garantias ao coletivo nacional.

Reiterar a previsão constitucional sobre a tributação de grandes fortunas e promover a distribuição de renda necessária para realização do bem-estar de todos, sem perder de vista o caráter competitivo como País interessante ao investimento capitalizado e regulado segue sendo, portanto, o caminho mais acertado.

2.1. A Repercussão Jurídica de Incentivos Fiscais sobre os Direitos Fundamentais da População

Muito se discute a fruição de direitos pelos cidadãos em face dos resultados oriundos das políticas de incentivos fiscais circunscritas ao ICMS concedidos pelo poder Executivo estadual ao setor privado.

A doutrina nacional caracteriza incentivo como manifestação do direito premial utilizado como instrumento de intervenção no domínio econômico para manter o bem-estar social, sujeito ao regime de Direito Tributário.

No entanto, quando tais favores estatais são concedidos, é desconhecido o *quantum* da realização de direitos subjetivos fundamentais decorrente desses favores, representando a grande incerteza nos processos de políticas de incentivos fiscais no país.

O Programa Distrital regulado pelo Decreto nº 39.803, de 02/5/2019, alterado pelo Decreto nº 45.513, de 16 de setembro de 2021, e a Portaria Conjunta nº 03, de 04/6/2019, visa alcançar setores de indústria e comércio que procuram gerar emprego e qualificação profissional, diversificação da economia, desenvolvimento integrado, geração de novas tecnologias e busca de novos mercados nacionais e internacionais.

O Programa visa promover a geração de investimentos por meio da redução de 40% a 67% no valor do (ICMS) pago pelos comerciantes e industriais de todos os segmentos do Distrito Federal que comprovarem a viabilidade do negócio e a geração de emprego.

Segundo informações do Governo do DF, os pedidos de licenciamento de empresas cresceram 75%, comparados com o primeiro semestre de 2018.

O Programa faz parte do Plano Plurianual distrital 2020-2023 e consubstancia a política de benefícios fiscais do ente federativo, constante, também, da Lei de Diretrizes Orçamentárias-DF/2020, cuja projeção consolidada e conjunta, segue:

Tabela 1- Projeção dos Benefícios Tributários – 2020 a 2023

TRIBUTOS	2020	2021	2022	2023
ICMS	1.810.079.046	1.858.198.336	1.928877.812	2.001.667.044

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias- Anexo XI-Renúncia Tributária-DF/2020
Autor: Governo do Distrito Federal

O Programa EMPREGA DF tem fundamento constitucional e convencional. Inicialmente, nos arts.1º, IV, e 170, VIII da Constituição Federal, *verbis*:

Art.1º A República Federativa do Brasil (...) tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Art.170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VIII - busca do pleno emprego;

Os arts. 6º e 7º do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 3.321, de 30/12/1999, também fazem alusão ao tema, conforme se destaca a seguir:

Artigo 6 (...)

2. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar medidas que **garantam plena efetividade do direito ao trabalho**, especialmente os referentes à consecução do **pleno emprego**, à orientação vocacional e ao desenvolvimento de projetos de treinamento técnico-profissional, particularmente os destinados aos deficientes.

Artigo 7

Os Estados-Partes neste Protocolo reconhecem que o direito ao trabalho, a que se refere o artigo anterior, pressupõe que **toda pessoa goze desse direito** em condições justas, equitativas e satisfatórias, para que esses Estados garantirão em suas legislações internas, de maneira particular: (...) (grifei)

Para aderir ao programa e gozar do incentivo fiscal, as empresas deverão apresentar projeto de viabilidade técnica econômico-financeiro simplificado com as projeções de investimento, faturamento e prognóstico de novos empregos diretos a serem gerados.

Para ter direito ao benefício o empresário terá, ainda, que apresentar compromisso ambiental e ter sede no DF.

Também serão incentivados os empreendimentos que prevejam investimentos em responsabilidade social e/ou ambiental, nas áreas educacionais, culturais, esportivas, que reutilizem recursos naturais como a água, reciclem resíduos e tenham programa de eficiência energética.

Para tanto, serão analisadas as renúncias fiscais pertinentes ao ICMS ao setor privado constante da Portaria nº 03, de 04/6/2019, e analisado o impacto sobre o gozo de direitos subjetivos atrelado aos destinatários destes direitos e envolvidos direta e indiretamente no Programa.

O Programa marca o interesse do DF em estabelecer critérios objetivos para a concessão do benefício pleiteado, pois circunscreve o beneficiário a um conjunto de requisitos infralegais capazes de mensurar objetivamente o atingimento de patamares ligados à fruição de direitos subjetivos fundamentais, representando modelo singular na arquitetura jurídica brasileira.

A fruição dos direitos fundamentais envolvidos poderá ser mensurada pelo Índice de Fruição Empírica (IFE), conforme os procedimentos e etapas pertinentes ao método da Análise Posicional, segundo Castro (2009).

Reitera-se que apesar da objetividade do método, tal característica não garante a unicidade da verdade atribuída ao resultado, sendo, portanto, um dos meios instrumentais de análise.

Apela-se à relevância do tema, por entender-se que a política de incentivos fiscais, em descompasso com o gozo de direitos, revela-se em desserviço estatal, haja vista a pessoalidade da concessão ou seu caráter subjetivo.

O caso mais famoso destes benefícios fiscais ineficientes, ocorrido no Estado do Rio de Janeiro, foi repleto de renúncias e ‘favores’ fiscais de todas as (des)ordens; associado à decretação do estado de calamidade financeira no mesmo ano (2016), repercutiram duramente nos direitos fundamentais do coletivo fluminense.

Ademais, na atualidade, quanto à magnitude dessas operações, tramitam no Congresso Nacional projetos de renúncia fiscal que podem alcançar R\$ 667 bilhões até 2023. Tal volume de gastos tributários representou, em 2020; 2,95% do Produto Interno Bruto (PIB).

2.2. Análise Jurídica da Política Econômica como Indicador de Direitos Fundamentais

Os fenômenos da vida em sociedade podem ser abordados sob diversas perspectivas, dentre elas a observância das regras de conduta previstas no ordenamento jurídico em face da escassez de alimentos, aspecto de viés econômico.

2.2.1 Dos Direitos Fundamentais

Preliminarmente, a necessidade sobre a compreensão do que seja direito fundamental remete-nos à obra de Robert Alexy, em particular sua “Teoria dos Direitos Fundamentais”, na qual o autor elabora exame analítico minucioso sobre a semântica e alcance relacionados ao conceito.

Singelamente, com cuidados, conforme Alexy, são normas de direitos fundamentais aquelas presentes no Texto da Constituição. No entanto, destaca que esta síntese demanda a apreciação de que nem todas as disposições do Texto Magno são de direitos fundamentais, pois podem ser voltadas à estruturação orgânica do Estado.

Além do que, afirma o autor, há direitos fundamentais que podem estar fora da Carta Política, naquilo que a doutrina designa como “bloco de constitucionalidade”.

Quer sejam direitos fundamentais sobre liberdade, igualdade, dignidade ou outros, todos guardam valores inalienáveis ao desenvolvimento dos povos ao longo da História.

Seja pela substância ou pela estrutura, as normas de direitos fundamentais desempenham papel vital na existência do Estado moderno, principalmente quando, de seus fins, é possível extrair-se mais que regras (primeiro tipo de norma, conforme Alexy), mas também princípios.

Com a evolução jurídica e filosófica do Positivismo para o Pós-Positivismo e Neoconstitucionalismo, a sociedade, a partir do Pós-2ª Guerra Mundial, e no caso brasileiro, após a proclamação da Constituição de 1988, passou a afastar-se daquilo que fora chamado de Princípio Majoritário, responsável, em muitos aspectos, pelas mortes aos milhões durante os regimes Nazista e Fascista.

Com o abrandamento do Princípio Majoritário e o avanço do Pós-Positivismo e Neoconstitucionalismo, a concepção de norma jurídica ganha força por meio da leitura moral do Direito, bem conhecida pelos trabalhos de Ronald Dworkin, e aplicação de princípios basilares, além da expansão da máxima efetividade constitucional.

Os princípios constitucionais passam a dominar as mentes daqueles que gerem, legiferam e julgam os fatos da vida, sempre buscando os valores intrínsecos nos direitos fundamentais postos no Texto Constitucional, bem como ampliar a força efetiva de comandos, regras e princípios, quer explícitos ou implícitos, da Carta Magna.

Dentre as principais normas fundamentais do Texto de 1988 encontram-se no art. 1º: cidadania (inciso II); a dignidade da pessoa humana - para muitos, a norma fundamental hipotética de Kelsen (inciso III); os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV); busca do pleno emprego (inciso VIII), todos dando fundamento ao Estado brasileiro.

Assim, o gestor público, o Parlamento e o julgador devem respeito, basicamente, aos três fundamentos expostos, quando diante de suas atribuições e competências.

O gestor público, ao elaborar programa, projeto ou atividade, deve esquadrihar princípios e valores intrínsecos aos direitos fundamentais insculpidos nos comandos no objeto planejado, visando alcançar a efetividade da política gerida, em respeito aos elementos de cidadania e dignidade e alçando as circunscrições da função social da propriedade e do pleno emprego (art. 170, III e VIII).

A política pública estrategicamente desenhada necessita ser realizada, conforme Canotilho (2001), bem como mensurada, segundo os pressupostos da análise juseconômica moderna.

A realização de direitos fundamentais reside na acepção da materialização dos direitos como fundamento para a valorização da vida e do bem-estar.

Tendo em vista a concepção de Canotilho, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a aplicabilidade das normas programáticas do Texto Constitucional²⁸, admitiu dimensão de eficácia aos comandos constitucionais.

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais gera para o Estado um dever de proteção do indivíduo, conforme Canotilho:

“[...] é indubitável que a exigência de análise da relação meios e fins, pressuposta no princípio de proporcionalidade (em sentido amplo), põe em causa a tradicional liberdade de fins do legislador e suscita o problema do espaço de decisão dos órgãos legiferantes dentro dos limites expressos e implícitos das normas constitucionais. [...] a liberdade de conformação do legislador tem que equacionar-se tomando em conta as várias situações que é possível descortinar na complexidade

²⁸ O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. STF, RE-AgR 393175, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12/12/2006.

das relações entre a lei e os direitos fundamentais". (CANOTILHO, 2001, p.137)

Os direitos fundamentais, conforme a doutrina brasileira, desdobram-se em dois grupos: os “direitos de defesa” e os “direitos a prestações”.

O primeiro tem seu exercício voltado a impedir a intromissão do Estado.

O segundo, os direitos à participação na organização e procedimento e os “direitos a prestações em sentido estrito”, ambos realizáveis por ações estatais concretas, segundo Sarlet (2001).

É destituída de sentido público a perspectiva de crescimento e desenvolvimento com a promoção de políticas de benefícios fiscais se não reverberam para a própria sociedade envolvida.

2.2.2 Da Análise Jurídica da Política Econômica-AJPE

Para nosso estudo, como dito, utilizaremos ferramenta teórica capaz de jogar luzes sobre os fenômenos que envolvem o Direito com outras searas do conhecimento humano, tais como a Economia, Política e a Matemática, entre outras.

Neste ponto, é fundamental estabelecer as bases da importância matemática no trato de questões que envolvam a fruição de direitos, sua efetividade e materialização.

Considerando o ideal platônico, o desafio de inserção da matemática na realidade e no contexto social fez-se presente e pulsante.

Era necessário sair da abstração exigida no seu domínio para migrar para outras searas, de compreensão e aplicação prática.

Com o avançar dos séculos, a *linguagem* matemática evoluiu da *perfeição* à *crise* sem, no entanto, desligar-se do íntimo da razão humana no afã do incontestável, do imutável.

Porém, com os resultados das diversas escolas de filosofia matemática, era preciso deixar-lhe o *respiro* necessário para o devido uso em situações complexas, fundamentalmente.

Quer pela perspectiva determinística ou probabilística, os fenômenos acumulavam-se em torno dos matemáticos, que precisam dar-lhes respostas razoáveis o suficiente para a circunscrição do problema e a melhor solução.

O tratamento matemático sobre certos problemas ganha complexidade ao envolver o elemento humano e seus consectários.

Não há respostas exatas ou totalmente representantes da realidade proposta ao analista, sob essa perspectiva, mas, vislumbra-se o vetor diretivo de caminhos de compreensão, sobre o subjetivo destacado.

Distintamente dos gregos ou cartesianos, não comungamos do uso de procedimentos com vistas ao uso de *métodos* filosóficos de mensuração que permeiem o humano e seus dramas; mas, o aprimoramento de caminhos objetivos, racionais, razoáveis e eficientes das práticas que lhes sejam benéficas de algum modo.

Não se deseja esquadrihar os vetores humanos fundamentais com o afã de dissecá-los em quadrantes inteligíveis e úteis aos propósitos da análise, mas evidenciar a correspondência biunívoca entre elementos de mensuração da vida em sociedade com fundamentos da existência, sob padrões mínimos, ao menos, da existência nesse tecido jus-social.

Destaca-se que os processos de mensuração devem observar os *múltiplos* efeitos coletivos, considerando que há singularidades, individualidades, mônadas²⁹ impregnadas nestas acepções totais.

A filosofia de Leibniz nos direciona à lógica dessas individualidades e à razão às quais estão inseridas, pois a mônada é sujeito que tem em si todos os seus predicados – passados, presentes e futuros.

É isso, aliás, que individualiza radicalmente cada uma das inúmeras substâncias individuais: não há identidade absoluta entre duas mônadas. Esta acepção filosófica nos insere no contexto da individualidade no coletivo e o revés: um coletivo de individualidades.

As individualidades, representam unidades singulares que assimilam sua conformação em contraponto com as distinções do meio que as cerca, percebendo-se em meio às demais, implicando na conclusão de que contêm em si mesmas todas as variações sucessivas de individualidades, levando-nos a considerar cada mônada como algo absoluto e radicalmente individual.

²⁹ G.W. Leibniz (1646-1716): *Princípios da Filosofia - Monadologia*, de 1714.

Não há duas mônadas iguais no Cosmos: a percepção sobre a substância individual é, assim, levada ao seu *máximo*, carreando-nos aos princípios fundamentais da metafísica propostos por Leibniz: identidade e razão suficiente.

Neste ponto, ao examinarmos os princípios atrelados às mônadas, reiteramos a sincronia entre a *identidade*, como princípio aristotélico e o leibniziano, que ao meu sentir, possuem relações intensas de proximidade, ambos, afirmando a singularidade substancial como única e idêntica apenas a sí própria, tendo em vista o Todo.

Mais adiante, teceremos considerações sobre as afinidades dos conceitos de individualidades monádicas, propostas por Leibniz e a inteligência sobre a singularidade e a *Individuationis*, apontadas por John Duns Scotus, frade e filósofo da Idade Média.

Por outra senda, a *razão suficiente* afirma que nada existe sem que haja uma *prima ratio* para que seja assim como é, ou seja, haveria para Leibniz pressupostos universais fundantes para que observássemos tudo como se apresenta à nossa compreensão, o qual nos revela³⁰:

Ora, essa razão suficiente da existência do Universo não poderia encontrar-se na cadeia das coisas contingentes, ou seja, dos corpos e das representações nas almas. Isso porque a matéria, sendo indiferente em si mesma ao movimento e ao repouso, e a um movimento tal ou outro, não seria possível encontrar a razão do movimento e ainda menos de um tal movimento. E qualquer que seja o movimento que está na matéria, provém ele de um precedente e este ainda de outro precedente e assim por diante tão longe quanto se queira ir, pois permanece sempre a mesma questão. Assim, é necessário que a razão suficiente - que não tem necessidade de uma outra razão - esteja fora dessa cadeia de coisas contingentes e se encontre em uma substância que dela seja a causa ou que seja um Ser necessário que porte a razão de sua existência nele mesmo. Contrariamente, não haveria uma razão suficiente onde se pudesse terminar. E essa última razão das coisas é chamada Deus.

Explico. Para o filósofo a arquitetura matemática preexistente, como elemento objetivo e a individualidade da mônada, viés subjetivo, sobrepõem-se aos problemas temporais, dados como antecedentes da realidade posta pelo Cosmos; não seriam tais

³⁰ G.W. Leibniz: *Principes de la Nature et de la Grâce fondés en Raison*, Obras Filosóficas de Leibniz, 1900, primeiro volume (p. 723 - 731).

concepções filosóficas mero acaso da nossa realidade, seriam *dados pressupostos* a tudo que nos originou.

Analisando a linha reflexiva de Leibniz, o que nos chega pela compreensão matemática é-nos permitido, devido ao reconhecimento de uma *trilha* lógica desenvolvida pelo analista.

Não há um processo *criador* sobre o problema, mas o encontro de uma *revelação* da linguagem sobre o problema, por meio do encontro dos *pressupostos orientadores*.

Portanto, por esse viés, os recursos à subjetividade e à objetividade propostos, devem ser considerados nos fenômenos que circunscrevem ao humano, não alterando a compreensão sobre o *modo* de absorver a realidade, mas o *como* se distribui pelas múltiplas searas da compreensão e tratamento do problema.

Husserl³¹, comentando Leibniz em *Investigações Lógicas*, revela-nos, com os destaques:

Leibniz aponta ao mesmo tempo, insistente e expressamente, a necessidade de uma ampliação da lógica por uma teoria da probabilidade. Exige da matemática uma análise dos problemas que os jogos de azar envolvem, e espera daí grande progresso para o pensamento empírico e para a sua crítica lógica. Em suma, Leibniz previu em intuições geniais as grandes realizações que a lógica tem para assinalar desde Aristóteles, a teoria das probabilidades e a análise matemática do raciocínio (silogístico e não silogístico), amadurecida somente na segunda metade do Século XIX.(HUSSERL, 2014, p.165)

A percepção de Leibniz sobre elementos de relevo objetivos e subjetivos, que envolvem o humano e valorizados por Husserl, vai ao encontro do que defendemos: os fenômenos que envolvem aspectos humanos devem ser examinados com respeito aos critérios objetivos, aqui destacado pela força da *arquitetura matemática* preexistente, mensurando e encaminhando compreensões sobre tais fenômenos; e o subjetivo, impondo relevância ao elemento individualizante, detentor de *singularidades* e universalidades irretratáveis.

Perdeu-se do horizonte do homem, por pressuposto histórico, a singularidade descrita por Leibniz sobre a mônada, realçando-lhe fortemente a natureza, mas não alcançou a sociedade de maneira frontal.

³¹ Edmund Gustav Albrecht Husserl (1859-1938)

No fim do Século XVIII, Immanuel Kant debruçou-se sobre o problema que envolvia o *Ser* e presente na dicotomia entre as ideias de *utilidade* e *dignidade humana*.

A questão voltou à tona como pano de fundo após distorções no bojo da sociedade de então, quando o valor do ser humano era vinculado, em certo sentido, à sua utilidade.

Revisitamos, por oportuno, a filosofia de Jeremy Bentham³² e John Stuart Mill³³, principais defensores do pensamento utilitarista, para os quais a *utilidade* está referenciada ao fim último das ações, em sintonia com a tradição ética teleológica, é igualmente identificado como bem e a *felicidade do maior número de pessoas*.

Toda a acção é realizada em função de um fim, e as regras das acções, parece natural supô-lo, devem tomar todo o seu carácter e cor do fim que servem. Quando nos envolvemos na perseguição de um objectivo, uma concepção clara e precisa daquilo que perseguimos parece ser a primeira coisa de que precisamos, e não a última coisa a procurar. Pensamos que um teste do certo e do errado tem de ser o meio de determinar aquilo que está certo e aquilo que está errado, e não uma consequência de o termo já determinado. (MILL, 2005, p. 42)

O utilitarismo, como filosofia moral, deixou as conquistas filosóficas de Leibniz em plano de menor de *relevância*; retrocedendo na apreensão do humano, distorcendo os valores imanes do *Ser*, que seriam (re)valorizados na moral kantiana, de traço *intuitivo*, posteriormente.

Na seara utilitarista, subverte-se a proeminência da ótica humana, em busca de métodos ou decisões racionais marcadamente eficientes.

Tal mister, confunde as nuances objetivas e subjetivas, sobrepujando opções pela *maioria*, em desvalor do humano, existente em minorias inevitáveis. A seguir destacamos em fragmento a concepção de Bentham sobre a importância da mensuração em sistemas humanos:

- I. Pleasures then, and the avoidance of pains, are the ends that the legislator has in view; it behoves him therefore to understand their value. Pleasures and pains are the instruments he has to work with: it behoves him therefore to understand their force, which is again, in other words, their value.

³² Jeremy Bentham (1748-1832): autor do algoritmo *felicific calculus*.

³³ John Stuart Mill (1803-1873): *Princípios de Economia Política* (1848) e *Utilitarismo* (1862)

- II. To a person considered by himself, the value of a pleasure or pain considered by itself, will be greater or less, according to the four following circumstances: 1. Its intensity. 2. Its duration. 3. Its certainty or uncertainty. 4. Its propinquity or remoteness.
- III. These are the circumstances which are to be considered in estimating a pleasure or a pain considered each of them by itself. But when the value of any pleasure or pain is considered for the purpose of estimating the tendency of any act by which it is produced, there are two other circumstances to be taken into the account(...) (BENTHAM, 2000, p.31)

Destaca-se que essa acepção utilitarista, sob certo sentido, encontra-se em políticas econômicas de escala nacional, convertendo diversos feixes de direito em mensurações para a melhor compreensão de governos.

Quando o Estado realiza investimentos voltados à sociedade; quantifica o consumo de famílias ou a tributação estatal em escala de agregados, retoma, ao decidir por política pública X ou Y, a opção que atende ao maior número de cidadãos.

Na análise da política econômica escolhida na sociedade *útil* de então, o desvalor da medida de direitos inerentes, em face da grande maioria, afetava ou poderia afetar a dignidade humana, direta ou obliquamente, em grande magnitude, atingindo-se, em alguns momentos, soluções estatais cruéis.

Na busca da valorização de vetores fundantes que perimetram o humano, Kant nos revelou a essência desta *dignidade* em trecho marcante de sua obra *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, o qual destaca:

A razão refere assim toda máxima da vontade, concebida como legisladora universal, a toda outra vontade, e também a toda ação que o homem ponha para consigo: procede assim, não tendo em vista qualquer outro motivo prático ou vantagem futura, mas levada pela idéia da dignidade de um ser racional que não obedece a nenhuma outra lei que não seja, ao mesmo tempo, instituída por ele próprio. no reino dos fins tudo tem um preço ou uma dignidade. uma coisa que tem um preço pode ser substituída por qualquer outra coisa equivalente; pelo contrário, o que está acima de todo preço e, por conseguinte, o que *não admite equivalente*, é o que tem uma dignidade. (KANT, 2009, p.32)

Examinamos, na clássica obra do filósofo alemão, a força da *singularidade* subjetiva embutida na dignidade, como atributo primeiro da individualidade humana.

É por evidente que o *desvalor* do ser humano em detrimento de valorizações de diversas ordens da sociedade de então, diverge dos elementos fundantes de Leibniz na sua *Teoria das Mônadas*, revisitada, por caminhos transversos, por Kant com a sofisticação e argumentação necessárias à perfeita identificação e com a devida compreensão do núcleo humano impregnado ao problema.

No bojo de considerações individuais ou coletivas, os aspectos identitários devem ser considerados quando da produção de efeitos nas leis ou políticas promovidas pelo Estado em relação aos seus, caso contrário, incorre-se em descaminho generalizado promovido contra o coletivo em detrimento de valores e institutos universais do homem: o direito de *ser em si*, uma singularidade.

Quando ações estatais de grande repercussão atingem sujeito detentor dessa *individualidade primeira*, mostrando-se atuante na seara de grandes grupos e com efeitos transversais e multidimensionais, revisita-se, sob certo viés, a *prática do dado útil*, conformado para ultrapassar os valores e constituições do ser para simbolizá-lo em *medida*, um *quantum* despersonalizado.

O traço desta natureza individualizante está presente na obra de G.W.F. Hegel *Princípios da Filosofia do Direito*, publicada apenas em 1918, e da qual extraímos a reiteração filosófica da individualidade, em grifos:

Como pessoa, eu mesmo sou uma individualidade imediata, o que, numa definição mais rigorosa do Eu, significa que sou vivente neste corpo orgânico que é a minha existência extrínseca, indivisa, universal em seu conteúdo e possibilidade real de qualquer posterior determinação. Como pessoa, também eu, no entanto, possuo a minha vida e o meu corpo como coisas estranhas e dependentes da minha vontade. (HEGEL, 1997, p.87)

Edmund Husserl, em sua obra *supra*, reforça nosso entendimento sobre as interconexões defendidas como ponto de partida de nossas análises sobre a análise de fenômenos com ferramental objetivo sobre elementos de natureza subjetiva, destacados, a seguir:

A conexão objetiva que atravessa idealmente o pensar científico, que lhe confere e, com ele, também à ciência como tal, “unidade”, pode ser entendida de dois modos: por um lado, como a conexão das coisas a que se referem intencionalmente as vivências (efetivas ou possíveis) do pensar, por outro, como a conexão das verdades na qual a unidade [material] relativa às coisas chega, tal como é, à unidade objetiva. Uma e outra são dadas a priori conjuntamente e como mutuamente inseparáveis. Nada pode ser sem ser determinado assim ou de outro modo; e que é, e é determinado assim ou de outro modo, isto é exatamente a verdade em si, que configura o correlato necessário do ser em si. É óbvio que o mesmo que é válido para verdades e estados de coisas particulares é também válido para conexões de verdades e de estados de coisas.(HUSSERL, 2009, p.171)

Daqui seguimos com dois apontamentos iniciais e fundantes em nossas análises:

I - a mensuração como manifestação matemática é oriunda do pressuposto da preexistência dessa linguagem, como fenômeno oriundo da eternidade, portanto é inerente à realidade;

II – a singularidade do individualismo, inserta na ideia de mônada, é basilar para a compreensão do *ser* em seu sentido *máximo*.

Nessa senda, vamos conceber a perspectiva husserliana na qual os problemas empíricos, que envolvem nossos pressupostos objetivos e subjetivos, defendendo que nosso futuro tratamento empírico aos fenômenos econômicos e de direitos não circunscreveram a totalidade das Ciências correspondentes, conforme explica Husserl (2009); que a teoria matemática da ótica, não fecha ou esgota a ciência ótica; que a Teoria da Relatividade Restrita não resume, por fim, os fenômenos atinentes ao Cosmos.

Desta feita, ao examinarmos às situações futuras relacionadas ao nosso modelo empírico de análise de fruição de direitos em políticas macroeconômicas, discussão futura, o faremos entendendo que se trata de perspectiva carregada de *probabilidade*, ou seja, haveremos por recordar a natureza de percepção intelectualmente provável ao invés de certeza intrínseca.

Este caráter provisório é típico da pesquisa científica, lastreada em pequenas evoluções e em exames de fatos envoltos pelo devir dialético, necessário ao próprio caminhar científico.

Nosso objetivo é mergulhar na verdadeira essência husserliana, ao descrevermos a correlação objetiva dos fatos sociais atinentes com as nuances jurídicas enlaçadas nos processos vinculados aos nossos estudos descritivos, empíricos e teóricos.

Reconhecemos os fatos de interesse como dados iniciais do problema e deles os elementos hipotéticos adjuntos, que, progressivamente, vão compondo a elaboração dos juízos de percepções, resultantes das tensões oriundas dos confrontos objetivos, subjetivos, limites de abordagens, parâmetros de interconexão e os resultados dos intercambiamentos sistêmicos presentes na análise.

Neste ponto, voltamos a destacar o aprimoramento desta busca objetiva husserliana, destacando:

Todo o procedimento empírico da ciência objetiva de fatos, porém, como já Descartes e Leibniz reconheceram, é dominado não por uma contingência psicológica, mas por uma norma ideal. Advogamos que em cada caso há um só procedimento justificado de apreciação das leis explicativas e de determinação dos fatos efetivos, e isso para cada estágio da ciência alcançado. Se, por acréscimo de novas instâncias empíricas, uma legalidade ou teoria provável se revela insustentável, não retiramos daí a conclusão de que a fundamentação científica desta teoria era necessariamente falsa. No domínio da experiência anterior, a teoria anterior era a “única correta”, no da experiência ampliada, a “única correta” é a nova teoria a fundamentar, a única justificável pela correta ponderação empírica(...)Daí há que concluir que também no domínio do pensar empírico, na esfera das probabilidades tem de haver elementos e leis ideais, nos quais se funda a priori a possibilidade da ciência empírica rem geral, o conhecimento provável do real.(HUSSERL, 2009, p.192)

Tendo-se em mente a importância quantitativa e qualitativa de instrumentos que possam mapear fenômenos da vida, foi escolhida para esta pesquisa um indicador voltado a se sensibilizar com a interação entre o fenômeno jurídico e econômico, desde que este esteja bem delimitado no conflito e possa ser mensurado.

A questão posta é buscar reconhecer a presença e a relevância do indivíduo em processos objetivos de mensuração, pois diluído em grandes números oriundos de processos estatísticos que dão suporte à criação de políticas públicas o ser humano acaba por se invisibilizar, minimizando o desiderato do direito fundamental.

A busca por relacionar generalidades e singularidades remonta a Aristóteles, para quem esta proposição tornou-se insuperável, com o advento de sua morte.

A universalidade de leis gerais pode, em certos casos, não se adequar às situações que envolvem o particular, sendo necessária a *phronêsis* para ventilar uma solução ao problema.

Correntes de pensamento, como a *realista* e a *nominalista*, representaram, essencialmente, formulações sobre *generalidades e singularidades*.

Para os primeiros, a *realidade* existe na medida do que se estabelece como de caráter geral. De outro lado, William de Occam³⁴³⁵ propõe que *não se deve aumentar desnecessariamente o número de entidades abstratas; a natureza é por si econômica e não se multiplica em vão*. A visão deste pensador cristão veio a tornar-se princípio, conhecido como *navalha de occam*.

A reflexões de Occam sobre a individualidade, permitiram-lhe afirmar³⁶ que:

o conhecimento abstrato refere-se às relações entre as ideias, sem nada garantir sobre sua conformidade com o real. Quanto ao conhecimento intuitivo, este dá a evidência imediata, assegurando a verdade e a realidade das proposições. Só a intuição prova a existência das coisas, ponto de partida do conhecimento experimental, que, generalizando o particular, chega ao universal, à lei. É a experiência que permite conhecer as causas das coisas. Não se trata, portanto, de conhecer o universal, mas a evidência do particular. O universal não tem realidade e a inteligência deve ser capaz de apreender o particular.

³⁴ William de Occam (1285:1347). Frade franciscano, filósofo, lógico e teólogo escolástico inglês, considerado como o representante mais eminente da escola nominalista.

³⁵ Varias grafias admitidas para Occam.

³⁶ d'Ockham, Guillaume. (2005). *Intuition et abstraction*. Textes introduits, traduits et annotés par David Piché. Paris: Vrin.

Para Ele não existem conceitos abstratos ou universais, mas apenas os termos ou nomes cujo sentido seria o de designar indivíduos revelados exclusivamente pela experiência, na qual a realidade é presente.

Occam, por sua vez, herdou a compreensão sobre a individualidade proposta por John Duns Scotus³⁷, para quem *só existe o individual, e isto é um axioma fundamental para a compreensão da realidade*.

Para apreendermos um individual, é necessária a cognição intuitiva, que nos dá a existência ou não existência atual (presente, eficiente) do individual, oposta à cognição abstrata, universalista.

Em obra marcante sobre o período medieval e scotiano, Umberto Eco³⁸, em *Il Nome della Rosa*, lançada em 1980, retrata a perspectiva do Frade *Guilherme de Baskerville* ao investigar uma série de crimes ocorridos no mosteiro.

Guilherme busca, por volta do ano de 1327, individualizar e responsabilizar o criminoso e utiliza-se de todos os elementos da racionalidade e técnica científica, fazendo dialogar informações conflitantes.

Diferentemente do inquisidor enviado pela Igreja, que, por meio de critérios *generalistas* imputa culpas e sentencia suspeitos sem a perfeita individualização dos responsáveis, demonstrando, nenhuma apreço pelo pensamento de J.D. Scotus e *seu Principium*.

Su questo sfondo storico si svolge la vicenda di questo romanzo, ovvero del manoscritto misterioso di Adso da Melk, un novizio benedettino che ha accompagnato in una abbazia dell'alta Italia frate Guglielmo da Baskerville, incaricato di una sottile e imprecisa missione diplomatica. Ex inquisitore, amico di Guglielmo di Occam e di Marsilio da Padova, frate Guglielmo si trova a dover dipanare una serie di misteriosi delitti (sette in sette giorni, perpetrati nel chiuso della cinta abbaziale) che insanguinano una biblioteca labirintica e inaccessibile. (ECO, 1980, p.8)(grifos)

³⁷ Conforme especialistas, a posição de Scotus, em *De Primo Principio (haecceitas)*, especialmente com seu discípulo William de Ockham, foi a grande responsável pelo fortalecimento do nominalismo e a derrubada do realismo moderado aristotélico-tomista no findar da Idade Média. Descartes, Leibniz, Hobbes, Kant e tantos outros modernos teriam sido, assim, herdeiros da filosofia escotista.

³⁸ Umberto Eco (1932:2016).

Neste ponto textual, gostaria de destacar o encontro filosófico entre a proposta de Scotus, com seu *principium individuationis*, indicador da singularidade e individualidade, com a mônada leibniziana, discutida *supra*. Estes pensadores, inseriram a realidade no contexto teórico por eles propostos, diferentemente, de pensadores renascentistas, como Descartes³⁹, para quem o *Eu* era conceitual e afastado daquela [realidade] proposta por Scotus, haja vista, que *Cogito, ergo sum* ou *Je pense, donc je suis*, sinaliza a realidade apenas àqueles que pensam ou seja, não a considera como dada [pressuposta] e que será analisada posteriormente, em momento oportuno.

A relevância da Escola Nominalista está descrita em Desrosière (1998) citando Paul Vignaux (1991), para o qual *o nominalismo dos empiristas modernos colocou ênfase no papel ativo da palavra que, ao não mencionar certas características da coisa, é um fator em uma atitude mental abstrativa.*

Tal perspectiva nos remete à concepção do tratamento matemático/estatístico, que, ao omitir aspectos do objeto de estudo, permitem maior diversidade na abstração, admitindo uma multiplicidade de análises.

Seja como for, este tensionamento nos leva a considerar os aspectos de *heterogenia* e *homogenia* ligados ao trato de questões que envolvam o problema sobre generalizações ou individualidades ligadas ao humano e que devem/podem ser considerados em tratamentos abstratos, quando utilizamos a ferramenta teórica.

Assim, estamos diante de desafios que, por um lado, apontam *regras gerais* sobre pessoas e coisas, universalizando tratamentos; e por outro, a seara do particular, individualizante.

Contudo, segundo Desrosière (1998) referindo-se a Quetelet⁴⁰, ao analisar a sociedade, enquanto coletivo e com todas as dificuldades de aceções particularização, é possível, no entanto, pensá-la enquanto estabilidade⁴¹, sob o viés sistêmico, resgatando, portanto, a possibilidade da aplicação do ferramental matemático e estatístico proposto pelas Teorias quantitativas de então.

Deste ponto histórico, segundo *ele*, surgem as convenções de homogeneidade implícitas nessa utilização da *lei de grandes números* e que foram discutidas por Poisson, dentre outros matemáticos da época, gerando debates que resultaram em outros

³⁹ René Descartes (1596:1650). Filósofo e Matemático.

⁴⁰ Lambert Adolphe Jacques Quételet(1796-1874): matemático e sociólogo. Desenvolveu a *estatística-social* no século XIX.

⁴¹ Sentido matemático no trato de *Grandes Números*.

instrumentos para testar o realismo dos objetos macrossociais e para conduzir análises cada vez mais refinadas.

O grande *salto* destas considerações teóricas é o trato de *homogeneidades*. Relevante nas considerações matemáticas e que permite a aplicação do ferramental teórico, sem excessivas ressalvas de traço individualizador, permitindo com isso, que o macrossistema, possa ser compreendido e analisado por *substituto sintético*⁴²; inserido em ambiente abstrato-conceitual capaz de permitir diversas análises necessárias para a elaboração de decisões de Estado e de *políticas*.

A sociologia durkheimiana utilizou-se, por algum tempo, deste ferramental para referenciar a ideia de grupo social, além do indivíduo.

Este substantivo sintético⁴³, teórico, permite o trato de múltiplos objetos pertencentes ao macrossistema analisado, sem que sofram distorções significativas no seu bojo.

Ponto nuclear da discussão, até então, a conjunção conceitual foi possível, permitindo que a abordagem tornasse possível e singular o tratamento dos distintos objetos em estudo, com o uso do ferramental estatístico, cujo trecho destaco:

From this point of view, the connection between two types of calculations of averages, formally identical but logically quite distinct, was a key moment. The connection involved, on the one hand, the best possible approximation of a quantity in nature, based on different measurements resulting from imperfect observations of a single object, with, on the other, the making of a new reality affecting different objects joined for that occasion. This connection made famous by Quetelet, between the permanence of an object that has been observed several times, in the former case, and the existence of some common element between different objects, lent an entirely new solidity to the link then established between these objects. But this tool was not immediately adopted and fueled bitter controversies throughout the nineteenth century. (DESROSIÈRE, 1998, p.71)

⁴² Análise estatística.

⁴³ Sujeito existente em instancia lógica e cartesiana, destituído de vínculo concreto, para efeito de análise.

A nova realidade, apontada por Desrosière, é encontrada nas mensurações matemáticas dispostas a relacionar objetos distintos e inerente à natureza, que em combinação de fenômenos, os apresentam ao homem, cabendo-lhe a revelação que se mostra no íntimo daqueles, lida normalmente, por meio de *números*.

O avançar destas acepções permitiu-nos suprimir as singularidades específicas e, com isso, elevar-se um novo objeto de ordem mais geral, elidindo as hipóteses não essenciais.

Saímos da singularidade à generalidade; podíamos elaborar formas de tratos gerais e mensurá-los; passamos a considerar o todo a partir da *univocidade* scotiana e com essas novas referências, elaborar macro análises sobre o conjunto de nós.

Assim, optou-se pela o indicador proposto.

Trata-se da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), proposta por Castro (2009), na qual se destaca seu papel de abertura interdisciplinar, promovendo importante diálogo com ramos fundantes da vida em sociedade, por meio de conceitos e metodologias próprias.

Sua relevância destaca-se, ainda, por ser sensível às decisões de políticas econômicas que interferem na fruição de direitos de indivíduos ou de grupos, permitindo o desenvolvimento de searas das análises qualitativa e quantitativa, neste caso, mediante uso do índice de fruição empírica, *quantum* comparativo entre o parâmetro escolhido para a avaliação da política e a efetiva realização do componente.

2.3 Da Tributação e Orçamento Público

O governo, por intermédio da tributação, representação de uma das modalidades de receita pública: a derivada, arrecada recursos financeiros para financiar as despesas públicas, como investimentos em infraestrutura, saúde, educação e segurança.

Além disso, a tributação também é uma forma de promover a alocação, estabilização e redistribuição de renda com objetivo de diminuir as desigualdades sociais.

A Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000 visam dispor todo universo jurídico de decisões acerca dos atos que tratam de receitas e despesas públicas.

No entanto, seus núcleos estão envolvidos por fundamentos que, por vários momentos, distanciam-se de soluções economicamente mais justas aos fins públicos os quais se destinam.

Assim, em face de um ordenamento jurídico com normas de finanças públicas com fundamentos meramente de direito, decisões judiciais não faltam para exemplificar os efeitos deletérios de seus efeitos sem a contabilização de seus impactos econômicos, haja vista o que acontecem com aquelas voltadas à saúde e seus atendimentos.

Fundamentos econômicos deveriam coexistir com fundamentos jurídicos para a harmonização de soluções entregues à sociedade. A realidade que nos é imposta exige estas adequações.

Por oportuno, melhor seria observar algumas dinâmicas econômicas, sem supremacias desta sobre demais concepções, mas harmonizá-los [direito e economia].

No atual quadro, a economia contemporânea é marcada pela presença estatal e por mecanismos de mercado. Em face dessa dicotomia de interesses, podem surgir externalidades distorcivas, exigindo do Estado providências interventivas necessárias à correção das falhas que são geradas.

Segundo Musgrave (1980), deve o agente estatal promover políticas públicas alocativas, distributivas, estabilizadoras e regulatórias a fim de reequilibrar o sistema.

As correções necessárias vêm por meio de políticas de incentivos fiscais, nos quais são criados encaminhamentos jurídicos, econômicos, financeiros e operacionais para o atendimento de direitos fundamentais que não são gozados por seus titulares.

Por outro lado, segundo Giacomoni (2019), o orçamento público é uma lei; uma escolha política; uma alocação e um plano de gestão, com o propósito de alcançar insuficiências estatais na promoção de direitos fundamentais individuais e coletivos; de reduzir falhas surgidas no sistema e gerar bem-estar.

Segundo o autor, o desempenho do orçamento público é fundamental para a realização de políticas públicas de relevo:

É necessário[...], **tornar as informações sobre o desempenho relevantes nas decisões sobre a alocação de recursos.** Medir de maneira precisa o desempenho depende da definição clara dos objetivos da instituição, o que só será possível com a tradução desses objetivos em resultados mensuráveis. Normalmente, essa é uma tarefa difícil nos órgãos públicos onde as avaliações e as responsabilizações, historicamente, giram em torno da conformidade legal (GIACOMONI, 2019, p.174). (grifos nossos)

A integração de todos estes setores do conhecimento demonstra a necessária atuação interdisciplinar para a compreensão dos fenômenos jurídico-econômicos presentes na sociedade e um dos núcleos de interesse da AJPE.

CAPÍTULO 3: O PROGRAMA DISTRITAL EMPREGA DF

3.1 O Direito e as Políticas Públicas

Cabe indagar sobre as relações entre o direito e as políticas públicas sob o viés empírico, haja vista ser campo de intensos debates e conjecturas.

Apresentam interligação e buscam promover a justiça e o bem-estar da sociedade.

Na medida em que o direito estabelece as normas e regras que regem a convivência entre os indivíduos, a política pública se preocupa em criar e implementar medidas que atendam às necessidades coletivas, como trabalho, educação e saúde, sendo fundamentais para alcançar uma sociedade justa e com bem-estar.

A aferição ou mensuração de uma política pública perpassa por searas subjetivas porque deve alcançar sujeitos de direitos fundamentais previstos em normas constitucionais, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal; bem como searas objetivas, por meio de indicadores de efetividade de tais políticas.

A política pública envolve a avaliação e monitoramento de seu impacto e eficácia.

Estes resultados são obtidos por meio da coleta de dados, análise estatística e feedback dos beneficiários e interessados envolvidos.

É fundamental, por pressuposto, considerar o meio social, econômico e político nos quais a política é ou será implementada, vislumbrando sua relevância e sucesso.

Neste contexto vale destacar, por oportuno, a importância da efetividade da política pública sobre o indivíduo, seara da existência por si:

Como pessoa, eu mesmo *sou uma individualidade imediata*, o que, numa definição mais rigorosa do Eu, significa que sou vivente neste corpo orgânico que é a minha existência extrínseca, *indivisa, universal* em seu conteúdo e possibilidade real de qualquer posterior determinação. Como pessoa, também eu, no entanto, possuo a minha vida e o meu corpo como coisas estranhas e dependentes da minha vontade. (HEGEL, 1997, p.87)

Não obstante, para o cidadão buscar o Poder Judiciário visando materializar os dispositivos programáticos da Carta de 1988 e, com isso, judicializar a necessária executividade da política pública (Vianna; Burgos; Salles, 2007, p. 41), é fundamental mensurar seus impactos sobre o coletivo, evidenciando aspectos da fruição destes direitos iminentes ao homem, de maneira objetiva.

A doutrina brasileira afirma a relevância de se buscar o Judiciário no afã de realizar os direitos fundamentais, o que vai muito além do ativismo judicial, conforme se apresenta na sequência:

Nesse sentido é possível pensar na judicialização da política como relacionada ao “novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo de separação dos poderes do Estado, o que provoca uma ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na arena política” (Verbicaro, 2008, p. 391), especialmente por meio da participação nos processos de formulação ou implementação de políticas públicas, conforme se verá no último tópico do presente artigo. Na tentativa de garantir à comunidade seus direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, a política se judicializa (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 62).

Considerando que a política pública possa, então, ser posta em execução, a partir das decisões judiciais, ora concretizadas, surge o *momentum* de mensurá-las pelos impactos sociais alcançados, surgindo sua avaliação enquanto política pública.

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, marcada pela sistematização e planejamento, destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável os dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre mérito e valor dos diferentes componentes de um programa, quer projetos ou atividades, com a identificação do grau e extensão nos quais se deram as conquistas, resultando em bases para tomada de decisões racionais, conforme Farranha (2019).

A avaliação de políticas públicas tem fundamento na relevância do indicador utilizado. Este destina-se às fases de formulação e implementação, podendo ser *ex-ante* (espécie de diagnóstico) ou *in curso* (acompanhamento/monitoramento da evolução do programa).

Os indicadores também podem ser *ex-post* e podem apontar os esforços empreendidos para chegar a um resultado esperado, apontando a eficiência do processo;

carreiam, ademais, produtos desejáveis, as dimensões de eficácia e efetividade, perfazendo o melhor cumprimento do proposto e mudança na realidade objeto da intervenção.

3.2 O Programa EMPREGA-DF Como Política Pública

O EMPREGA DF é uma política pública que se materializa por intermédio do programa de incentivo do Governo do Distrito Federal (Decreto Distrital nº 39.803, de 02 de maio de 2019), que concede benefícios fiscais a quem investe, mantém e gera emprego no DF.

O objetivo, também é, além de beneficiar empresas já instaladas na capital, atrair novas e, assim, alavancar a economia local.

Esse benefício se consubstancia como um sistema de pontos. Ou seja, o percentual de incentivo no ICMS será proporcional à quantidade de pontos que a empresa recebeu, pontos esses que são computados quando a empresa atender a cada critério.

E cada critério possui uma pontuação diferente. Por exemplo, o número de empregos gerados pela empresa, os projetos sociais voltados à preservação do meio ambiente, a qualificação de mão de obra, ações de patrocínio a projetos culturais e esportivos.

É bom frisar que esse Programa possibilitará o aumento de investimento na capital federal e, conseqüentemente, o aumento da arrecadação.

Os requisitos e exigências, bem como os conceitos básicos do Programa encontram-se nos normativos sobre o tema exarados pelo Governo do Distrito Federal, os quais são apresentados a seguir, conforme texto infralegal, em sua íntegra.

Os objetivos do EMPREGA-DF reputam-se, nos termos de seus normativos, desde a instalação de novas empresas e a ampliação, modernização, reativação ou realocação das existentes; transformação de produtos primários em produtos industrializados; diversificação das bases produtivas e circulatória de bens e serviços; melhoria aferível das condições de trabalho dos operários; ampliação, ou no mínimo, a manutenção dos postos de trabalho; estímulo à parceria ou à troca de informações entre empresas e universidades; fornecimento dos meios ao seu alcance para que as empresas locais tornem-se competitivas no mercado, possibilitando a concorrências com outras Unidades da Federação; estímulo e fomento à instalação e desenvolvimentos das micro e pequenas empresas instaladas no DF até à inovação tecnológica.

Apresentando o Projeto de Viabilidade Técnico-Econômico-Financeira Simplificado – PVTEFS, o interessado cumpre as condições necessárias a sua participação.

Os benefícios previstos são incentivos fiscais, financeiro-fiscais, ou extrafiscais créditos; concessão de crédito presumido de até 67% do ICMS decorrente da saída de produtos de fabricação própria, sendo que: não serão considerados para cálculo do benefício: substituição tributária, retenção por responsabilidade e implica responsabilidade de recolhimento de emolumento mensal ao PRO-RECEITA (1,5%) e ao FUNDEFE (1,5%).

No âmbito do PROIMP DF, nas operações de saída, do estabelecimento importador, de produtos cuja entrada no território nacional tenha ocorrido pelos recintos alfandegados localizados no DF, ou de produtos resultantes de sua industrialização no DF, poderá ser concedido crédito outorgado de até 50% do valor do imposto incidente nas operações de saídas interestaduais;

Aos empreendimentos produtivos classificados como prioritários (industriais), de interesse adicional (de relevantes interesses econômico, social ou fiscal situados no DF) poderá ser dispensada a cobrança do ICMS incidente sobre a importação, do interior (outros Estados) ou exterior do País, de bens destinados ao ativo fixo do empreendimento, desde que destinados exclusivamente a uso em processo produtivo industrial ou agroindustrial ou à modernização da gestão organizacional dos negócios da empresa, consoante especificado no PVTEFS.

Neste ponto vale destacar que são bem-vindos investimentos voltados ao setor produtivo, especialmente no fomento da expansão de ativos destinados à dinâmica produtiva, haja vista que a ampliação de bens de consumo destinados à sociedade carrega a materialização de direitos à saúde, bem-estar e ao pleno desenvolvimento social.

O desenvolvimento do que se chama primeiro setor é fundamental para a geração de empregos, renda e a circularização de riquezas, produtos e serviços, sendo a política de incentivo fiscal ao ICMS verdadeiro fio condutor do desenvolvimento do ente público e de políticas públicas voltadas à sua sociedade.

Sabe-se que o tributo na modalidade imposto não tem arrecadação vinculada, mas seu fim último [ou primeiro] deve ser o indivíduo e a consecução constitucional de seus direitos para a fixação de sua dignidade.

Dentre as definições do Programa EMPREGA DF encontram-se as de empreendimento econômico produtivo de interesse prioritário: fabricação de produtos tecnologicamente avançados, que possam dar efetiva competitividade às empresas situadas no DF; empreendimento econômico produtivo de interesse adicional.

Ainda segue com aquele que, mediante recursos financeiros privados esteja disposto a realizar investimentos de relevante interesse do DF, mediante ato do Governador; industrialização: qualquer operação que proporcione: transformação, beneficiamento, montagem, acondicionamento ou recondicionamento e renovação ou recondicionamento; projeto de implantação de empreendimento econômico produtivo: instalação e operação de nova unidade produtiva; projeto de ampliação de unidade produtiva industrial: aumento da capacidade produtiva instalada; projeto de modernização industrial: viabilizar inovação ou racionalização de processos produtivos; reativação de unidade industrial: restabelecer o funcionamento de unidade industrial paralisada.

E por fim, a realocação de unidade industrial: transferência justificada de unidade industrial para outra área; novidade na matriz industrial: fabricação de produto sem similar no DF, com inovação tecnológica.

A legislação distrital sobre o Programa estabelece os empreendimentos beneficiados, quais sejam:

- I- produtivo industrial;
- II- empreendimento comercial de bens em grande escala (atacado);
- III- empreendimentos importadores de bens desembaraçado no território do DF;
- IV- outros empreendimentos, definidos em ato do Governador.

Os critérios preferenciais de pontuação dos empreendimentos para fixação do percentual do incentivo perpassam pela perspectiva da localização da atividade econômica ou seja, regiões administrativas de relevante interesse social para a geração local de emprego e renda; áreas de desenvolvimento econômico que necessitem de revitalização e maior dinamismo; integrem como elos da cadeia da nascente indústria química farmacêutica do DF ou instalados com observância dos impactos para o trânsito e qualidade de vida das populações circunvizinhas.

O benefício será calculado com base no ICMS incremental apurado nos 12 meses imediatamente anteriores ao da assinatura do Termo de Acordo, bem como nos casos de implantação de nova linha de produção, o benefício pode alcançar o grau máximo.

O acompanhamento e controle do benefício será realizado anualmente quanto ao cumprimento dos compromissos e metas fixados no Termo de Acordo, assim como os empreendimentos beneficiados serão vistoriados por técnicos do GDF, e quando julgado necessário, acompanhado por técnicos indicados pela Secretaria responsável pelo tema.

A suspensão ou cancelamento do benefício pode ocorrer quando houver descumprimento, dentre outras situações, por do dever de a empresa beneficiária comunicar os atos praticados, vinculados ao benefício ou incentivo e pelos quais ela se obrigou, segundo o disposto no regulamento; deveres jurídicos instrumentais necessários ao adequado cumprimento de obrigações tributárias.

A restrição ainda continua com regras estabelecidas na legislação relativa ao controle ambiental; do inadimplemento de obrigações tributárias para com a Fazenda Pública Distrital ou Federal e de obrigações previdenciárias ou trabalhistas; da autuação irrecurável na esfera administrativa pela prática de atos que configurem fraude, conluio ou sonegação fiscal (pagamento ou parcelamento extingue a punição); da tentativa ou consumação de crime contra a ordem tributária ou da constatação pelo do Ministério Público do Trabalho (MPT) da prática ou a concorrência para a prática do crime de tráfico e exploração de seres humanos.

3.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.3.1 Análise Jurídica da Política Econômica e sua Relação com o Desenvolvimento Distrital

(...) primeiro ponto a ser esclarecido a respeito da AJPE é que essa abordagem se orienta de maneira a encorajar a *abertura interdisciplinar* do estudo do Direito no trato de questões economicamente relevantes. Isso significa que interessa à AJPE o diálogo com diversos campos de elaboração intelectual e, conseqüentemente, o trabalho interdisciplinar abrangendo contribuições conceituais e metodológicas de diversas disciplinas, em especial a Economia (embora de maneira não restrita à chamada “Economia neoclássica”, mas privilegiadamente de modo a interagir com os estudos econômicos de orientação institucionalista), a Antropologia Econômica, a Ciência Política e a Sociologia Política, a Sociologia Econômica, a Teoria das Relações Internacionais (especialmente relevante para questões de Direito Econômico Internacional), entre outras (...) procura ampliar os canais de abordagem dos fatos sociais de maneira a **reforçar e organizar a capacidade do jurista de proceder à apreciação crítica da realidade empírica**. Além disso, a abertura da análise jurídica à interdisciplinaridade é buscada também com o intuito de auxiliar na abordagem e problematização das relações entre interesses materiais, de um lado, e valores, interesses ideais, ou ainda motivações psicológicas para agir, de outro. (CASTRO, 2009, p.7) (grifos)

De início, gostaria de registrar que esta pesquisa foi calcada no interesse sobre a real efetividade dos direitos fundamentais sobre a vida de pessoas comuns, que na maior parte da vida desconhecem seus direitos mais básicos e os deveres de políticas públicas fiscais no tocante à ampliação do bem-estar de todos.

A preocupação acadêmica com a realização/materialização de direitos fundamentais frente às decisões políticas de alocação de recursos, a discricionariedade de chefes do Executivo e os fins de desenvolvimento com tais benefícios, criando ou reduzindo desigualdades em face de distorções no processo de gestão da coisa e dos

haveres públicos, pode ser benéfica ou desarrazoada no que tange às finanças públicas e à sua aplicação.

Para entender a forte interação entre decisões políticas, econômicas e jurídicas⁴⁴, é necessário estar atento aos efeitos transversais dos resultados que elas produzem sobre a sociedade.

O gestor público, ao optar por determinada política pública precisa diferenciar as concepções de crescimento e desenvolvimento.

Para isso, necessita desenvolver e executar a política visando aferir sua efetividade e efeitos, mensurando os reais ganhos, de tal sorte que essa estimação possa promover a melhoria de indicadores sociais.

Em face destas perspectivas, o índice buscado pela pesquisa atrela-se ao proposto pela AJPE, cuja grandeza reside no diálogo entre direitos fundamentais de sujeitos jurídicos e suas relevâncias econômicas.

É preciso destacar a virtude da AJPE em confronto com outras perspectivas doutrinárias que tratam da influência da Economia no Direito, e, por evidente, a Análise Econômica do Direito (AED), germinada na famosa Escola de Chicago a partir dos trabalhos de Richard Posner⁴⁵, é uma das mais referenciadas.

Entretanto, explico minha preferência pelos pressupostos da AJPE em detrimento da AED.

A Análise Econômica do Direito está lastreada nos fundamentos teóricos da Microeconomia, vertente na qual os meandros de análise estão alicerçados em planos reduzidos da existência humana, ou seja, a repercussão de seus efeitos atinge um número pequeno de pessoas, deixando para a vertente da Macroeconomia a análise e aprofundamento de seus modelos para número grande de indivíduos.

Prova disso são os agregados macroeconômicos tais como: consumo das famílias, gastos do governo, investimentos, entre outros, todos voltados a escalas de milhares ou milhões de pessoas.

No caso da Microeconomia, seus fundamentos estão voltados para pequenos grupos de indivíduos e com princípios de aplicação bem estruturados sobre estas perspectivas, tais como *trade off* e custo de oportunidade, por exemplo.

⁴⁴ RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press, 1971.

⁴⁵ Estudioso da abordagem interdisciplinar da teoria do direito e economia. Renomado por analisar questões complexas relacionadas ao ordenamento jurídico e implicações econômicas.

Desta feita, quando agentes dotados de poder de decisão utilizam-se da Análise Econômica do Direito, os efeitos de tais opções desconsideram direitos subjetivos em prol de ganhos de eficiência, resgatando elementos utilitaristas cruéis à nossa quadra.

O uso das razões econômicas sobre as razões de direito produz um lado minguado desta acepção teórica, pois o humano vive e sobrevive inserto numa conjugação de múltiplas acepções: econômica, jurídica, social, política, mas sobretudo tendo como vetor axiológico a proeminente dignidade da pessoa humana, presente como fundamento de nossa República e ápice de nossa Constituição.

Por estas breves razões, optou-se pela AJPE, cujos pressupostos atende à harmonização dos elementos necessários a uma existência digna.

Nela os fundamentos econômicos estão presentes e operantes, mas desde que garantam direitos fundamentais e que possam ser aferidos empiricamente no afã da realização concreta deles.

Fundamentos econômicos aplicados destituídos de interesse por direitos fundamentais marcam os fins de uma política pública em prol de seres sintéticos, números estatísticos, ausente o fator humano e suas realidades quanto à real efetividade da política pública proposta.

Desta feita, segue-se a aplicação da AJPE adaptada aos contornos procedimentais analíticos aplicados ao objeto em estudo.

O Método da Análise Posicional, instrumento utilizado pela AJPE para a mensuração da fruição de direitos subjetivos, atende ao disposto por Castro (2009) para a formação de suas etapas de construção, com adaptações de traço matemático atinente à forma de oferta dos dados utilizados.

Para a construção deste indicador é necessário, sobretudo, compreender a correspondência entre a política pública a ser aferida e o direito fundamental atrelado à sua execução, cujo gozo permite-se a mensuração devida.

Conforme doutrina especializada, o procedimento de construção do indicador não é fechado em único arranjo, mas aberto às construções quantitativas que circunscrevam possibilidades de mensuração insertas em razoabilidade e proporcionalidade.

A efetividade da fruição de um direito fundamental proposto por meio de política pública deve guardar certa perspectiva, haja vista o aferido ser, normalmente, retirando-se utopias estatais, menor que o previsto pela expectativa do programa estatal concebido.

Assim, por exemplo, caso o programa atinente à política pública preveja vacinação para 1.000 crianças em determinada região da cidade, certamente até 1000 doses de vacina estarão disponíveis, em regra, para aplicação, fazendo com que a política alcance fruição do direito à saúde até 100% do previsto.

No caso da pesquisa, os direitos fundamentais aferidos/mensurados estão ligados aos temas de emprego, saúde, educação, infraestrutura, nos quais, geralmente, repercutem numa fruição relativa inferior à unidade.

Desta feita, o indicador de gozo da política pública será o resultado da razão entre o direito fundamental relativo aferido e seu correspondente previsto na perspectiva de validade na política pública atrelada.

No bojo da aplicação da técnica de construção do indicador encontram-se consolidados seus elementos iniciais, ou seja, a aferição dos efeitos da política pública em confronto com o Padrão de Validade Jurídica, resultando em valores relativos.

Para melhor compreensão, são os seguintes os elementos aferidos:

- 1) identificação de política pública de interesse;
- 2) apontamento dos direitos subjetivos inerentes;
- 3) análise dos componentes prestacionais decorrentes dos pactos públicos ou privados;
- 4) buscar o *quantum* da fruição empírica oriundo da decomposição analítica dos direitos;
- 5) construção ou identificação de um parâmetro, correspondente à efetividade empírica juridicamente validada, constituindo-se no Padrão de Validação Jurídica (PVJ), sujeito a critérios de sensibilidade intrínsecos; e
- 6) recomendações/sugestões/ propostas de reforma da política pública, caso seja inexistente ou insuficiente.

A partir das ações, que são o particionamento do direito em comento ou sua *decomposição analítica*, conforme Castro (2007), conformadas na Política EMPREGA-DF, constantes da Tabela-2, levantaremos a pontuação total obtida por cada empresa participante, com vistas a compará-las com o Padrão de Validação Jurídica (PVJ) correspondente e nos termos da Análise Posicional proposta por Castro (2009).

Tabela 2 – Componentes do Índice de Fruição Empírica do Programa EMPREGA-DF

Ação	Pontos/Ação	Total de Pontos das Combinações de Ações	Crédito Presumido ICMS (%)
1. Projetos localizados em áreas de Desenvolvimento Econômico que necessitem de revitalização e maior dinamismo.	5	60-80	40
2. Grande oferta de mão de obra e que situem próximos aos limites geográficos do Distrito Federal.	10	80-100	50
3. Melhoria aferível da qualificação da mão de obra do Distrito Federal.	10	100-120	60
4. Implantação, ampliação, modernização ou reformulação enquadrados como de interesse prioritário.	5	+ 120	67
5. Projetos instalados com observância dos impactos para o trânsito e qualidade de vida das populações circunvizinhas.	5		
6. Empreendimentos que proporcionem a criação de empregos novos diretos.	30		
7. Empreendimentos que proponha investimentos em Responsabilidade Social e/ou Ambiental.	20		

Fonte: Decreto Distrital nº 39.803, de 02 de maio de 2019
 Autor: Governo do Distrito Federal

Conforme a Secretaria de Economia do Distrito Federal, com a implementação da política de incentivos fiscais para empresas participantes do Programa, houve ganhos arrecadatários do tributo a partir do início do favor fiscal.

Em 2019, a receita derivada da exação era de R\$ 290 milhões, passando para R\$ 355 milhões no ano seguinte.

O início de um ciclo virtuoso em benefício da arrecadação do tributo e da ampliação das fontes de trabalho/emprego passa, então, a se instalar.

Por evidente, a questão de fundo de uma política pública desperta o interesse público na medida em que a vida das pessoas se situa no plano do concreto, com expectativas de melhoria de bem-estar coletivo.

Há notória transcendência no interesse advindo com a materialização da política pública. Inicialmente, o Executivo vislumbra ganhos arrecadatórios a partir das estimativas oriundas dos estudos técnicos promovidos pela Fazenda Pública a partir da concessão fiscal autorizada, seja por conta dos investimentos privados que se seguirão aos incentivos estatais, seja pela dinâmica da atividade econômica em si.

Posteriormente, a sociedade cria expectativas sobre a realização da política advinda do programa de benefícios fiscais, pois é o coletivo o destinatário maior da promoção de ações estatais.

Isto posto, fixa-se a mensuração proposta pelo índice de fruição a partir do contraste entre o aferido, medido pela soma das parcelas de direitos fundamentais observada, e o validado (PVJ), componente jurídico quantificado e previsto inicialmente na política pública em estudo.

Em síntese quantitativa, tem-se que o índice de fruição do direito subjetivo é dado por:

$$IFE = \frac{\sum(pi.di)}{PVJ} \text{ Eq.2}$$

No entanto, o alargamento das considerações sobre a técnica de mensuração do índice de fruição⁴⁶ permite que sua mensuração ocorra por meios analíticos indiretos, centrados em distribuições oriundas de fontes estatísticas, produzindo, por este viés, melhoramento dos parâmetros matemáticos, haja vista a adequação dimensional das análises e seus resultados.

Tendo em vista a publicação do Relatório Síntese Estatística do DF em 2023, as informações socioeconômicas constantes de seu corpo apresentam a evolução dos níveis de desemprego durante horizonte temporal de quatro anos.

Numa primeira análise sobre tais níveis de desemprego, é forçoso concluir que as informações tratam de direito fundamental subjetivo de alta relevância, pois a circulação de riqueza de uma sociedade passa pelo fluxo econômico fechado entre o mercado e a mão de obra existente.

De um lado, o setor produtivo demandando o labor do obreiro; do outro, este, demandando os recursos econômicos daquele em contraprestação de seus serviços.

⁴⁶ Cf. Castro (2014b).

Por meio da Síntese Estatística do Distrito Federal publicada em 2023, diversos aspectos do desenvolvimento do ente federado podem ser examinados sob a perspectiva de fruição de direitos fundamentais, quantificados pela ferramenta escolhida.

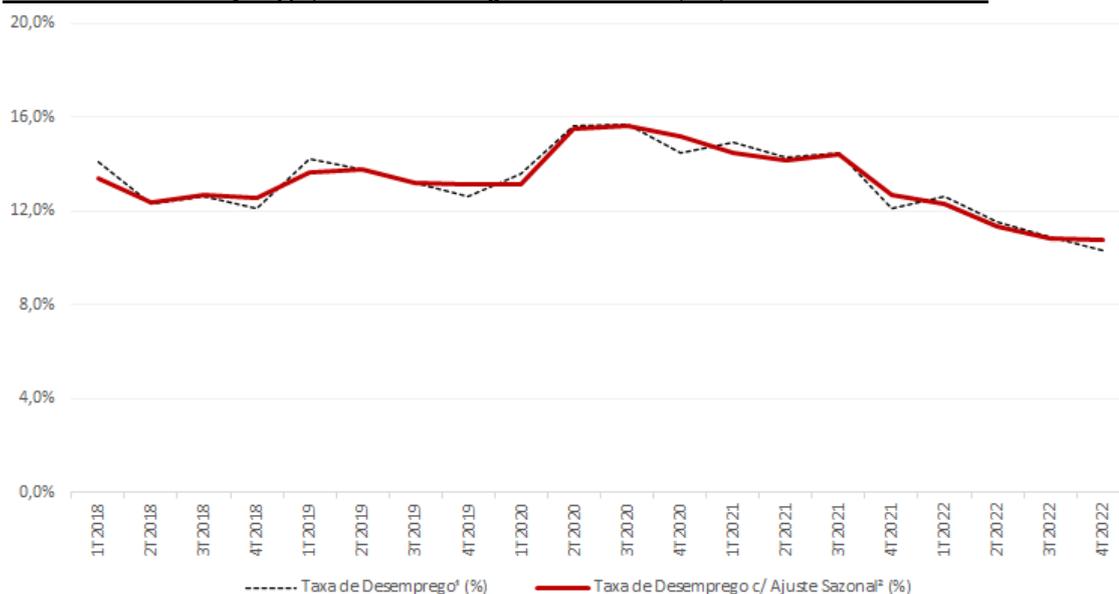
Tendo em vista as informações concedidas pela Secretaria de Economia do Distrito Federal, colacionadas acima e contrastadas com os dados do Relatório da Síntese Estatística relacionados com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNADCT/IBGE), podemos observar os efeitos da política de incentivos fiscais sobre o ICMS no tocante à formação de novas fontes de trabalho/emprego.

De forma suave e qualitativamente, observa-se o incremento dos níveis de emprego entre os anos de 2020 e 2022, incremento esse que se deu mesmo durante o auge da pandemia de Covid-19, o que representa ampliação de direitos fundamentais diretos e reflexos pela alavancagem da presença das relações de trabalho e renda.

Por evidente, sob os resultados da pesquisa estão agregados os efeitos da política de benefícios fiscais promovida pela materialização do Programa em estudo, sobretudo devido à atração do setor privado pelos incentivos concedidos ao ICMS de participantes.

Há de se registrar que a execução do Programa EMPREGA-DF fomenta a perspectiva de melhorias no ente pela vertente do Trabalho/Emprego.

Gráfico 2 – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral – Taxa de desemprego, com e sem ajuste sazonal (%) – Distrito Federal.



Fonte: PNADCT/IBGE

Para confirmar nossa observação preliminar, o gráfico da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral – PNADCT – do IBGE evidencia os resultados da nossa percepção quanto aos efeitos da política fiscal de incentivos.

A partir de 2020, a taxa segue trajetória decrescente, em harmonização com os implementos das relações de trabalho oriundas do gráfico anterior.

O direito ao trabalho é direito fundamental insculpido no art. 7º da Constituição Federal, sendo que desse ganho há a ampliação da dignidade das pessoas envolvidas, vetor nuclear de otimização de valores da Carta Fundamental.

Os efeitos da política fiscal de benefícios sobre o ICMS são observados de plano, sobretudo pelas dimensões do ente federal em tela, no qual a repercussão de atos estatais é observada por traços de celeridade.

Pelo exame da curva, entre o terceiro trimestre de 2020 (15,6%) e o terceiro trimestre de 2022(10,8%), há decréscimo da taxa de desemprego da ordem de 6%, conforme a linha de tendência oferecida pelo aplicativo EXCEL/MS (a variação da taxa de desemprego no horizonte de oito trimestres é, em valor absoluto, 6,4%).

Nessa toada, na medida que a taxa de desemprego cai 6,4% no horizonte de 8 trimestres, como são variáveis de reciprocidade vinculada, a taxa de emprego cresceu na mesma magnitude e com ela a fruição do direito fundamental ao trabalho/emprego.

Por certo que a técnica indireta de construção do indicador permite sua análise variacional ao longo de sua trajetória ao longo do traçado gráfico, permitindo inferências quanto à sua magnitude.

Conceitualmente, a Taxa de Desemprego (TD) é a relação entre a População Desocupada (PD), grupo de pessoas que não têm ocupação, mas estão em sua busca, e a População Economicamente Ativa (PEA), representante do total de pessoas desocupadas e ocupadas. Quantitativamente pode ser assim representada:

$$TD = \frac{PD}{PEA} . 100\% \quad \text{Eq. (3)}$$

Nota-se que os conceitos econômicos para Pessoas Desocupadas e Pessoas Economicamente Ativas, pela perspectiva econômica, encontram o viés jurídico por meio das relações de trabalho, feixe de direitos fundamentais garantidos pelo art. 7º da Constituição.

Portanto, é razoável a compreensão da similitude entre a construção do indicador proposto pela Análise e a parametrização formada no conceito econômico. Disto resulta a aplicação do uso do indicador, por meio da síntese gráfica do caso.

Examinando as variáveis População Desocupada e População Economicamente Ativa, é de se registrar que nos seus conteúdos há plexos de relações trabalhistas, em sentido amplo, por ausência ou presença, mas de todo modo vinculadas ao regramento jurídico brasileiro pela ótica do Direito do Trabalho.

Pessoas Desocupadas representam todos aqueles que não possuem qualquer relação de trabalho com o mercado, quer sejam autônomos, empregados, temporários, qualquer modalidade. Portanto, integram a um só tempo as fileiras da variável econômica e da jurídica.

Pessoas Economicamente Ativas, quer ocupadas ou desocupadas, possuem, da mesma forma que aquelas, relação de trabalho ou não, ocupando ou não posições no cômputo da variável PEA.

Neste ponto, a validade do PEA como informação econômica confunde-se com sua validade jurídica, pois ao mesmo tempo que um indivíduo está desocupado pelo aspecto econômica, também está pela concepção jurídica, sem relação de trabalho; para as pessoas ocupadas vale a mesma lógica anterior.

Portanto, para nossa análise e uso, conforme a liberdade atribuída pela ferramenta e pela análise quantitativa, o PEA funciona similarmente ao PVJ, previsto na ferramenta.

As vantagens do uso desta equivalência são várias:

- 1) uso das informações conforme são apresentadas estatisticamente, adaptando o viés jus-econômico ao caso concreto;
- 2) o sentido dimensional do tratamento das variáveis, e,
- 3) menor manuseio do operador no trato das variáveis, evitando equívocos de conjunção de elementos incompatíveis.

3.3.2 Os Números do Programa como Índice de Direitos Fundamentais

A base teórica de mensuração de direitos subjetivos será aplicada ao Programa EMPREGA-DF que foi criado com a perspectiva de incremento de ganhos ao Distrito Federal com a atração de investimentos que orbitavam outros centros de desenvolvimento pelo país por conta de maior oferta de mão de obra, com custos trabalhistas menores, oferta de bens públicos aos investidores para o exercício da atividade econômica e tributação mais sedutora ao investidor, principalmente em face do ICMS.

Diante desta perspectiva, o Programa EMPREGA-DF, conforme dados exarados pela Secretaria de Economia do Distrito Federal, por meio da Lei Distrital nº 4.990/2012 (Lei de Acesso à Informação) e seu Decreto Regulamentar nº 34.276/2013, forneceu a esta pesquisa dados para a elaboração dos resultados inquinados pelas questão-chave deste trabalho.

Inicialmente, a Tabela-3 apresenta dados referentes a alguns setores ativos da economia do Distrito Federal nos quais os benefícios fiscais promoveram os seguintes números:

Tabela 3 – Resultados do Programa EMPREGA-DF

EMPRESAS	PROGRAMA EMPREGA - DF					
	EXERCÍCIO 2020		EXERCÍCIO 2021		EXERCÍCIO 2022	
	Empregos		Empregos		Empregos	
	<i>Diretos</i>	<i>Indiretos</i>	<i>Diretos</i>	<i>Indiretos</i>	<i>Diretos</i>	<i>Indiretos</i>
SKS <i>Indústria, Comércio e Serviços para construção</i>	160	-	160	-	160	-
SDB <i>Comércio de Alimentos - COMPER</i>	1500	225	2200	330	2900	435
Grupo Mafra – CM <i>Hospitalar S/A</i>	137	45	167	60	167	60
Novo Mundo <i>Móveis</i>	362	-	462	-	500	-
TOTAL	2159	270	2989	390	3727	495
DIRETOS			8875			
INDIRETOS			1155			

Fonte: Secretaria de Economia do Distrito Federal
Autor: Governo do Distrito Federal

Da Tabela-3 extrai-se o total de empregos diretos e indiretos, entre os anos de 2020 e 2022, criados pelas empresas nominadas e participantes do Programa EMPREGA-DF. Este número alcança o patamar de 10.030 empregos, na acepção jurídica do termo.

A influência deste número nos resultados da PNADCT/IBGE, acima apresentado pela Secretaria de Economia do Distrito Federal, há de ser considerada no bojo da taxa de desemprego, por óbvio, haja vista que o gráfico considera todas as fontes de trabalho no período considerado no ente distrital.

Assim, consultando, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) /Ministério da Economia, publicado em 2023, o total de empregos formais chegou ao número de 86.412 para o período entre janeiro de 2020 e dezembro de 2022, igualmente ao período cotejado na PNADCT/IBGE.

Desta feita, os empregos criados pelo Programa em comento representam fração do total de empregos formais divulgados pelos números do CAGED, perfazendo valor percentual de 11,60%. Esta é a contribuição promovida pela política fiscal de incentivos ao ICMS do DF para a criação de empregos em seu território.

Portanto, observa-se que a taxa de empregos oriundos do Programa EMPREGA-DF, em confronto com o total de empregos formais no período, corresponde, aproximadamente, à taxa de desemprego fornecida pela PNADCT/IBGE (10,8%), representando a fruição de direitos fundamentais ao trabalho e a confirmação de que tal política pública de promoção de incentivos fiscais ao ICMS do DF reverberou positivamente sobre o coletivo de indivíduos habitantes do ente federado.

De início, verifica-se os valores previstos, por meio de memoriais técnicos constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias do DF para os incentivos ao ICMS para os anos de 2020 até 2022, bem como o número de empregos criados pelo Programa, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 – Indicadores de recursos e empregos

Variáveis/ano	2020	2021	2022
Incentivos ao ICMS (R\$)	1.810.079.046	1.858.198.336	1.928.877.812
		(1,026)	(1,038)
Empregos criados pelo EMPREGA-DF	2.429	3.379	4.222
		(1,391)	(1,250)
Relação R\$/emprego	745.195,16	549.925,52	456.863,52
	(713,10 SM)	(499,93 SM)	(376,95 SM)

Fonte: Secretaria de Economia do Distrito Federal
Construção: do autor

Da Tabela 4 pode-se constatar que o esforço estatal em promover o Programa, assumindo perda arrecadatória com o ICMS ao longo dos anos de 2020, 2021 e 2022, foi sendo reduzido.

Na medida em que os níveis de salários-mínimos foram caindo ao longo da trinca temporal, o custo estatal para criar um emprego era reduzido, demonstrando que a política fiscal catalisou a formação do direito fundamental ao trabalho.

Combinando os resultados exarados pelo órgão distrital quanto aos números do Programa e pelos resultados consolidados pela PNADCT/IBGE, há de se registrar o crescimento do gozo do direito fundamental ao trabalho, constante no art. 7º da Constituição de 1988, o que permite afirmar, por meio de procedimentos da análise quantitativa, que a política implementada foi exitosa, apesar do impacto distrital, nacional e global da pandemia da Covid-19 que turvou mercados e oportunidades de negócios e investimentos mundo afora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, discutir elementos conceituais que envolvem as ideias de individualidade e coletividade não é tarefa simples, pois é conhecida a relevância do trato singular do ser inserto no contexto plural, quando são tratados direitos fundamentais e políticas públicas voltadas às pessoas em si mesmas.

Os impostos previstos na Constituição de 1988 buscaram alcançar a natureza individualizada de seu contribuinte estabelecendo a sua capacidade econômica como requisito necessário para a justa imputação exacional.

No entanto, tal elemento caracterizador desta capacidade dilui-se em dados estatais que se integraram nas agendas das políticas públicas vindouras, distanciando a realidade do indivíduo da sua presença em componentes quantitativos inferenciais.

Por evidente, que a acepção de justiça fiscal, como ideário de construção do gestor público, deveria ou poderia perpassar pela linha teórica de Rawls⁴⁷, enquanto constructo do *véu* inerente ao fim maior da política fiscal de retorno social.

De certo, quando o ICMS recebe tratamentos jurídicos visando o estímulo de políticas de desenvolvimento do ente distrital, um dos objetivos destacados dos favores fiscais criados é a atração de agentes econômicos para o *locus* geográfico no qual a pessoa competente possa criar uma dinâmica jurídico-econômica capaz de promover o bem-estar do coletivo social.

O Distrito Federal, singularmente quando comparado com os demais estados brasileiros, criou mecanismos objetivos para que a política de desenvolvimento oriunda do Programa Emprega-DF repercutisse em alguns dos importantes elementos estruturais de sua arquitetura constitucional, como foi o caso analisado nesta pesquisa: o emprego.

Os resultados do Programa sobre a geração de emprego no Distrito Federal foram melhorados sob a forma de indicador jurídico-econômico, conforme foi demonstrado pelo uso da AJPE, adaptada aos pressupostos do caso concreto.

Neste ponto é necessário considerar a essência dos resultados do Programa EMPREGA-DF e examiná-lo sob a perspectiva de sua efetividade, a fim de avaliar se se constituiu apenas em um movimento político que não atendeu os fins sociais desejados.

⁴⁷ RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press, 1971.

Levantou-se que houve ganho de arrecadação com o ICMS entre os anos de 2019 e 2020 da ordem de 65 milhões de reais, conforme a Secretaria de Economia do DF.

No entanto, mister reiterar que os efeitos de uma política pública de natureza fiscal perpassam a vida das pessoas de maneira difusa e irradiada, pois não apenas os direitos fundamentais ao trabalho são otimizados, mas repercutem na infraestrutura da cidade, na segurança alimentar, na educação, saúde, dentre muitos outros direitos subjetivos fundamentais.

Mensurar a realização de direitos fundamentais na vida posta não é uma tarefa simples. De início, a necessidade de harmonizar conceitos, doutrinas e pressupostos de Ciências tão distintas, mas que coexistem na materialidade cotidiana dos seres, impõe que se busque conexões de compatibilidade e adequação desses conhecimentos no afã de que a existência não seja uma mosaico de condições que não sincronizam ou dialogam entre si.

Bem verdade que o gestor, legislador e julgador muitas vezes examinam os impactos de suas decisões sem a devida integração com a vida cotidiana.

A solução econômica não serve ao humano, se desumaniza; a política pública é vazia se não alcança o coletivo; e o julgador não caminha pela realidade, se desinteressado pela vida concreta na qual suas pronúncias são voltadas àqueles que não saem do imaginário dos autos.

Ademais, os efeitos deletérios da regressividade do ICMS fazem com que este tributo mereça a devida atenção dos criadores de políticas públicas, haja vista a repercussão danosa e acentuada de sua materialização em tecidos sociais mais carentes e vulneráveis.

A Guerra Fiscal em torno deste imposto, cuja apreciação dos efeitos contracionais extraordinários, em verdade, reduzem a estimativa de arrecadação em ambiente de competição fiscal por parte dos estados; bem como os reflexos sobre o coletivo consumerista devem resultar na necessidade de elaboração de políticas públicas efetivas de promoção de direitos e sua maior fruição por parte do usuário/consumidor final.

A crítica que se faz ao Programa EMPREGA-DF reside na dificuldade de acesso aos dados da Política, exigindo, muitas vezes, recursos à segunda instância administrativa do órgão responsável no DF.

Na atualidade, tendo-se em vista os diversos diplomas legais sobre a transparência dos atos públicos, o trato deste patrimônio exige elementos de publicidade ainda maiores.

Não basta ao gestor da *res* pública divulgar que fez este ou aquele ato, mas como o fez. Se respeitou a Lei Responsabilidade Fiscal e seus diversos Relatórios (da Gestão Fiscal e da Execução Orçamentária).

Os bilhões de reais que não são arrecadados devido à política de concessão de incentivos fiscais devem estar na prestação de contas do gestor como contrapartida para a promoção de políticas públicas originárias da promoção de direitos fundamentais como consequência do favor fiscal.

É dever do gestor e corolário de disposição constitucional do art. 71 e seguintes.

A prestação de contas e *accountability*⁴⁸ são fundamentais para garantir a transparência e a responsabilidade na gestão de recursos públicos, assim como promovem a confiança da sociedade no governo e nas instituições envolvidas, contribuindo para o fortalecimento da democracia.

Tal constatação não foi suficiente para desautorizar as conclusões expostas nesta pesquisa.

Os fundamentos econômicos, sociais e jurídicos que devem ser utilizados na construção de uma política de benefícios fiscais representam/deveriam representar o fim derradeiro da atuação do poder público: o indivíduo e a melhoria na qualidade dos fatores e elementos de uma vida plena ou próxima a ela, evitando-se convergir tal política pública a mera expressão numérica onde a qualidade da vida humana é majorada.

Ademais, são essenciais para garantir a eficácia e a sustentabilidade dessas medidas.

No aspecto econômico, é fundante albergar o impacto dos benefícios fiscais nas finanças públicas, visando ao equilíbrio entre incentivar o desenvolvimento econômico e garantir a arrecadação necessária para o funcionamento do Estado, bem como incorporar na política de incentivos os aspectos sociais que deverão ser concretizados.

Por concluso, melhores políticas públicas voltadas ao uso eficiente, sem perder harmonia com a boa distribuição de recursos advindos de sua realização, sem dúvida, trazem para a coletividade resultados mais substanciais de fruição de direitos fundamentais e crescimento do bem-estar social, representando, assim, implemento de maior qualidade no trato da gestão fiscal.

⁴⁸ Instrumento no qual pessoas e organizações são responsabilizadas por suas ações e decisões, estabelecendo mecanismos e processos para que haja transparência, prestação de contas e responsabilização pelas inadimplências. Visa promover a confiança, a justiça e o bom funcionamento das instituições.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARBOSA, H. **O poder de não tributar**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

BATISTA JÚNIOR, O.; OLIVEIRA, L.; MAGALHÃES, T. Liberalismo, desigualdade e direito tributário. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 110, p. 217-272, 2015a.

BOADWAY, R.; KEEN, M. Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers. **International Tax and Public Finance**, v. 3, n. 2, p. 137-155, May 1996.

BRANDÃO JÚNIOR, S. **Federalismo e ICMS**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 de junho de 2019.

_____. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm>. Acesso em: 19 de junho de 2019.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 21 de junho de 2019.

BRUECKNER, J. K. Strategic interaction among governments: an overview of empirical studies. **International Regional Science Review**, v. 26, n. 2, p. 175-188, Apr. 2003.

CAMPOS, R. H.; FERREIRA, R. T.; KLOECKNER, R. Vertical tax competition in Brazil: empirical evidence for ICMS and IPI in the period 1995-2009. **Economia**, v. 16, n. 1, p. 111-127, Jan./Apr. 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2ª ed., Coimbra, 2001.

CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**. Vol. 1, n. 1, dez. 2007. Brasília: BCB, 2009.

_____. Direito, Tributação e Economia no Brasil: Aportes da Análise Jurídica da Política Econômica. SSRN Aug. 2011. [link]. – **Publicado na Revista da PGFN / Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, v.1, n. 2 (jul.- dez. 2011).

_____. Direitos Sociais, Econômicos e Culturais: uma abordagem pós-neoclássica. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 7, n. 75. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_74/artigos/Marcus_rev74.htm>. Acesso em: 23 jun. 2019.

_____. A Função Social como Objeto da Análise Jurídica da Política Econômica. In: **Notícia do Direito Brasileiro (Nova Série)**, Brasília, n. 14, p.111-132, 2007. [Republicado

in TIMM, Luciano Benetti; MACHADO, Rafael Bicca (orgs.). **Função Social do Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2009].

DESROSIÈRES, A. “How to make things which hold together: Social science, statistics and the state”. in Discourses on Society: **The Shaping of the Social Science Disciplines**, organizado por P. Wagner, B. Wittrock, e R. P. Whitley. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p. 195–218, 1990.

DERZI, M. A concorrência tributária do ponto de vista da neutralidade econômica, da equidade entre os contribuintes, e da eficácia dos serviços públicos. **Revista Internacional de Direito Tributário**, v. 4, p. 14-22, 2005.

_____. Levando a democracia a sério: uma abordagem da regra decisória ideal para o CONFAZ. **Revista Jurídica da Presidência**, v.19, n. 117, p. 73-97, 2017.

_____. Apresentação. In: BATISTA JÚNIOR, O. **O outro Leviatã e a corrida ao fundo do poço**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 5-9.

_____. Guerra fiscal, Bolsa Família e silêncio. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 108, p. 39-64, 2014.

_____. Sobre confiança e desconfiança sistêmicas, federalismo e conflitos de competência. In: _____ (Org.). **Competência tributária**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 21-73.

DWORKIN, R. **Constitutionalism and democracy**. European Journal of Philosophy, v. 3, n. 1, p. 2-11, 1995.

FARRANHA, Ana Claudia. **Avaliação e monitoramento de programas e políticas públicas**. Tópicos Avançados em Administração Pública/UnB.2019.

FELD, L. James Buchanan’s theory of federalism: from fiscal equity to the ideal political order. **Constitutional Political Economy**, v. 25, n. 3, p. 231-252, Sept. 2014.

GASSEN, Valcir. *Matriz tributária brasileira: uma perspectiva para pensar o Estado a Constituição e o Direito Tributário*. In: GASSEN, Valcir (Org). **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Consulex, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GODOY, Arnaldo. Direito e Economia: Introdução ao movimento Law and Economics. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 7, n. 73, jun/jul, 2005.

GOLLIN, D. Getting income shares right. **Journal of Political Economy**, v. 110, n. 2, p. 458-474, Apr., 2002.

HABERMAS, Jürgen. **The Theory of Communicative Action**. Boston: Beacon Press, 1981. v. 1.

HEGEL, G.W.F. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução: Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HUSSERL, E. **Investigações Lógicas. Primeiro Volume: Prolegômenos à Lógica Pura**. Tradução: Diogo Ferrer. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

LEIBNIZ G.W.: *Principes de la Nature et de la Grâce fondés en Raison*, Obras Filosóficas de Leibniz, 1900, primeiro volume (p. 723 - 731).

LIMA, E. **Reforma tributária no Brasil**: entre o ideal e o possível. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 666).

LOPES, Othon de Azevedo. **Sim à Guerra Fiscal**. Correio Braziliense, 20 novembro, 2006.

LUHMANN, N. **El derecho de la sociedad**. México :Universidade Iberoamericana, 2002.

MARTINS, I.; CARVALHO, P. **Guerra fiscal**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2014.

MELLO, L. The Brazilian tax war: the case of value-added tax competition among the states. **Public Finance Review**, v. 36, n. 2, p. 169-193, 2008.

MENDONÇA, M. J.; MEDRANO, L. A. **Um modelo econométrico para a previsão de impostos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1676).

MIGUEL, L.F. **O nascimento da política moderna: Maquiavel, utopia, Reforma**. Brasília: Editora UnB, 2007.

MCGRATTAN, E. R. The macroeconomics effects of distortionary taxation. **Journal of Monetary Economics**, v. 33, n. 3, p. 573-601, June 1994.

MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. Ed. Campus. São Paulo,1980.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1996.

OATES, W. **Fiscal federalism**. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito econômico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. **Microeconomics**. New Jersey: Pearson, 2012.

PINTO, F. C. D. S.; MENEZES, D. F. N. Jurimetria: Construindo a teoria. In:FREITAS,L. D. M.; CATÃO, A. D. L.; SILVEIRA, C. E. M. D. **Teorias da decisão e realismo jurídico**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

POLITI, R. B.; MATTOS, E. Competição vertical e horizontal no Brasil: uma análise empírica das interações fiscais nos mercados de cigarro e gasolina. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 42, n. 1, p. 61-91, abr. 2012.

POSNER, R. A. An Economic Analysis of the use of citation in the Law. **American Law and Economics Review**, v. 2, p. 381-406, 2000.

_____. **Economic Analysis of Law**. Nova Iorque: Aspen, 2003.

_____. **Economic Analysis of Law**. 9ª. Edição. Nova Iorque: Wolters KluweLaw& Business, 2014.

RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Cambridge: Belknap Press, 1971.

- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.
- SACHSIDA, A. **Considerações econômica, sociais e morais sobre a tributação**. São Paulo: Resistência Cultural, 2015.
- SALAMA, Bruno M. O Que É Pesquisa em Direito e Economia?. In: **Cadernos de Direito GV**, caderno n. 22, v. 5, n. 2, mar. 2008.
- SAMUELSON, Paul A. **Introdução à Economia**. Ed. AGIR, Rio de Janeiro, 1976.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001.
- SCAFF, F. A inconstitucional unanimidade do CONFAZ e o surpreendente Convênio 70. **Consultor Jurídico**, 12 ago. 2014a.
- _____. Disputas federativas, CONFAZ e royalties do petróleo. **Consultor Jurídico**, 4 dez. 2012.
- _____. Novas batalhas da guerra fiscal e a Emenda Constitucional 87. **Consultor Jurídico**, 21 abr. 2015.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. London: Unwin, 1974.
- SCHAPIRO, Mario Gomes (org.). **Direito e Economia na Regulação Setorial**. São Paulo: Saraiva, 2009. (Série GV law).
- SICHE, Raúl; AGOSTINHO, Feni; ORTEGA, Enrique; ROMEIRO, Ademar. Índices versus Indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. In: **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 137-148, jul./dez. 2007.
- SWEDBERG, Richard. **Principles of Economic Sociology**. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- VARSANO, R. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 500).
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política**. Tempo Soc., São Paulo, v. 19, n. 2, nov. 2007. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19/3/2020.