



Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros

Cadernos Fórum Fiscal
nº 2

COMPETIÇÃO FISCAL

DEZEMBRO DE 2006

Programa
Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros & Fundação Getulio Vargas
Coordenação: Fernando Rezende

Cadernos Fórum Fiscal
n^o 2

COMPETIÇÃO FISCAL

Autores:

Eli Alves de Oliveira (PE)

Elísia Medeiros Pinto (BA)

Glauco Oscar Ferraro Pires (PR)

Gedalva Baratto (PR)

Iara Xavier Pereira (MT)

Lintney Nazareno da Veiga (SC)

Lourdes Augusta (GO)

Marlon Jorge Liebel (PA)

Nilda Santos Baptista (PA)

Orientação e Supervisão: Prof. Sérgio Prado (FGV e Unicamp)

Índice

Apresentação	4
Prefácio	5
1. Síntese dos debates	6
I – Introdução.....	6
II – Guerra Fiscal e desenvolvimento.....	6
III – Políticas de desenvolvimento estadual e competição fiscal.....	8
IV – Políticas de desenvolvimento estadual e gestão tributária.....	10
V – A dinâmica da “guerra fiscal”.....	11
2. Contribuição dos participantes	13
A) Políticas nacionais e estaduais de desenvolvimento regional: avaliação histórica	15
1 – Iniciativas e desenvolvimento regional nos planos de desenvolvimento nacionais - Iara Xavier Pereira.....	15
2 – Políticas de desenvolvimento econômico e seus reflexos no nordeste - Elísia Medeiros Pinto.....	27
3 – A questão regional e a “guerra fiscal” - Eli Alves de oliveira.....	57
B) A “guerra fiscal”: mecanismos e resultados	72
4 – Aspectos positivos e mecanismos da competição fiscal - Marlon Jorge Liebel e Glauco Oscar Ferraro Pires.....	72
5 – A tributação sobre o consumo no Brasil: o principal palco da “guerra fiscal” - Lintney Nazareno da Veiga.....	85
C) Aspectos tributários da competição fiscal: gestão do ICMS	110
6 – O regime tributário do ICM e ICMA nas transações interestaduais e a competição fiscal entre os estados - Gedalva Baratto.....	111
7 – O CONFAZ: atuação conjunta dos estados e do DF para a administração da competência do ICM/ICMS.- Nilda Santos Baptista e Lourdes Augusta.....	171

APRESENTAÇÃO

Em setembro de 2004, os Secretários de Fazenda de onze estados brasileiros relacionados na contracapa dessa publicação, reunidos para o Confaz de Aracaju, firmaram convênio instituindo o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros com os objetivos de iniciar um diálogo sobre temas fundamentais do federalismo fiscal e destacar um grupo de profissionais experientes das respectivas secretarias para, com base no estudo teórico e na análise de experiências internacionais, avançarem na discussão dos desafios que a federação brasileira enfrenta para conciliar a necessidade de sustentação do equilíbrio fiscal com a modernização do sistema tributário, a autonomia federativa e a qualidade da gestão pública. Com a posterior adesão dos estados de Goiás e Mato-Grosso, o Fórum alcançou a metade dos estados-membros da federação com representantes de todas as regiões brasileiras.

A condução dos trabalhos do Fórum foi entregue à Fundação Getúlio Vargas, entidade que reúne profissionais com reconhecida competência e experiência no estudo e na prática de das matérias que constituem seu objetivo. Para tanto, cada um dos estados signatários do referido convênio firmaram contratos com a FGV para que esta elaborasse um Plano de Trabalho a ser executado no primeiro ano de atividades do Fórum, compreendendo o período de junho de 2005 a maio de 2006.

Este plano, que obteve a aprovação unânime do conjunto dos estados envolvidos, contemplava essencialmente a realização, por técnicos indicados pelas secretarias, de estudos, pesquisas e debates sobre quatro grandes temas que compõem o conjunto das questões abordadas pelo federalismo fiscal: Equalização de Receitas; Competição Fiscal; Harmonização Tributária e Cooperação Intergovernamental. A execução desse plano se deu por meio de da realização de palestras a cargo de profissionais indicados pela FGV, da leitura da bibliografia distribuída aos participantes e de encontros periódicos realizados em Brasília, para apresentações, debates e esclarecimentos.

Ao longo do período, os técnicos estaduais que participaram do primeiro ano de atividades do Fórum se dedicaram à realização de tarefas relacionadas aos quatro temas acima mencionados com o objetivo de uniformizar conhecimento de todos os profissionais envolvidos no projeto. Ao final do período, o conhecimento acumulado foi por eles transformado em relatórios abordando cada um dos temas que constaram do programa de trabalho em questão.

Como era de se esperar, os relatórios gerados pelos participantes diferem tanto em forma quanto em abrangência das questões por eles abordadas. E essas diferenças refletem não apenas leituras distintas dos problemas, mas também a polêmica que se registra tanto no plano internacional quanto entre nós com respeito a cada um deles. Não obstante a heterogeneidade dos resultados e a não homogeneidade do conjunto, esses relatórios constituem um acervo importante de informações e de conhecimento e é de grande utilidade para o objetivo principal das atividades do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros que é o de provocar o debate em torno da necessidade de ser empreendida uma reforma em profundidade do federalismo fiscal brasileiro.

Fernando Rezende, professor da EBAPE, FGV e coordenador técnico do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros.

Sérgio Prado, professor da UNICAMP e condutor dos ciclos de debates sobre o federalismo fiscal.

PREFÁCIO

A idéia de criar um ambiente propício ao aprofundamento das questões federativas foi discutida e tomou corpo em dezembro de 2002, quando os secretários de fazenda dos Estados celebraram, por ocasião da reunião do Confaz em Fortaleza, protocolo de intenções onde afirmavam a disposição de virem a firmar convênio com a Fundação Getúlio Vargas – FGV, para implementação de um programa de estudos sobre federalismo. Entre esse protocolo e a assinatura do convênio que criou o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, em setembro de 2004, durante o Confaz de Aracaju, passaram-se quase dois anos. Nesse ínterim, as secretarias de fazenda dos Estados firmaram um acordo de cooperação com o “Forum of Federations”, que tem propiciado a interação, o debate e a troca de experiências entre especialistas, técnicos e estudiosos estrangeiros e brasileiros sobre temas que dizem respeito, em especial, aos países federais. O relacionamento com o “Forum of Federations” funcionou como laboratório e ensejou a criação do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEB. Por sua vez, o FFEB acatou prontamente a idéia de desenvolver um programa com a FGV, como previra o Protocolo de Fortaleza.

O programa FFEB-FGV, inicialmente concebido pelo Professor Fernando Rezende, apontava a necessidade de sistematizar, de algum modo, o conhecimento concernente aos assuntos federativos. Esta necessidade era reconhecida pela minha vivência, bem como pela de outros técnicos - colegas de secretarias estaduais de fazenda. Particularmente no acompanhamento do processo de reforma tributária e de temas correlatos, como a repartição intergovernamental de receitas, ficou claro que os Estados careciam do devido aprofundamento, de forma e em ambiente neutros, destes e de outros temas, cujos rumos têm o poder de afetar diretamente equilíbrio federativo. Todavia e infelizmente, no mais das vezes é possível constatar que determinantes diversos levavam – e ainda levam – à apreciação açodada, tempestuosa e precipitada de matérias importantes, dentre estes as de natureza fiscal, sem a reflexão adequada e desejável.

O Fórum Fiscal que é dos Estados, mas que foi concebido e é considerado Fórum da Federação Brasileira, está voltado para o aperfeiçoamento das relações federativo-fiscais. Como tudo que é novo, a implantação de nosso Fórum tem implicado a remoção de muitos obstáculos, desde o ceticismo de alguns que não crêem no projeto, ao imediatismo de outros que não valorizam adequadamente as atividades-meio e, impacientes, não entendem que os resultados positivos do trabalho demandam construção gradual. Mesmo assim, uma mola propulsora nos tem levado a avançar. Esta é um verdadeiro elo a unir aqueles que, eventual ou permanentemente, têm interagido no ambiente do Fórum. Secretários, professores, especialistas, colaboradores e nós técnicos, cujo maior estímulo à sobreposição das atividades do Fórum com as respectivas funções nas secretarias de fazenda é a busca do conhecimento e o ideal de justiça federativa. Que estes quatro sejam apenas os primeiros dos muitos Cadernos Fórum Fiscal!

Fátima Guerreiro, Auditora Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

1 – Síntese dos debates

I - Introdução

Este ciclo de debates teve como objeto abordar um dos aspectos mais polêmicos e relevantes da problemática federativa no Brasil atual: as estreitas conexões existentes entre *políticas de desenvolvimento, gestão tributária e competição entre jurisdições*, a chamada “guerra fiscal”. A ordem é necessariamente esta, pois a “guerra fiscal” é um fenômeno que se estabelece no âmbito das iniciativas estaduais em busca de ampliação de seus parques industriais, visando, em última instância, a alavancar o desenvolvimento econômico regional. Na busca de instrumentos adequados, o caminho preferencial é a utilização do ICMS como principal instrumento de atração de investimentos, o que acarreta efeitos perversos sobre a principal base de financiamento estadual.

Esta síntese baseia-se em estudos específicos que buscam aprofundar, de um ponto de vista histórico e analítico, cada um dos três aspectos fundamentais que estão envolvidos no problema da “guerra fiscal”: políticas de desenvolvimento, gestão tributária e as práticas específicas pelas quais ela se manifesta. Estes estudos se apóiam na bibliografia que foi trabalhada ao longo dos encontros, assim como nas palestras realizadas por especialistas na área, a fim de compor um quadro de referência a ser posteriormente utilizado na elaboração de propostas concretas de reforma. A versão integral desses estudos acompanha esta síntese.

II - Guerra fiscal e desenvolvimento

Uma perspectiva adequada do fenômeno da “guerra fiscal” só pode ser obtida se tomarmos como ponto de partida a questão mais geral das políticas de desenvolvimento regional. Ainda que a federação brasileira nunca tenha se caracterizado pelo elevado grau de cooperação horizontal (muito pelo contrário), é ingênuo e equivocado atribuir à “guerra fiscal” meramente “comportamentos não cooperativos”, irresponsabilidade fiscal ou qualquer dos adjetivos que são freqüentemente utilizados. É necessário partir da aceitação de que a busca do

desenvolvimento regional é um objetivo legítimo e uma atribuição necessária dos governos estaduais perante seus cidadãos.

Disparidades inter-regionais de maior ou menor monta são uma característica de das federações existentes. Da mesma forma, reduzir essas disparidades, de forma a realizar a maior aproximação mais possível entre o padrão de vida e o bem-estar das diversas populações é um objetivo presente na agenda de governo de todas elas. Nos sistemas federativos, a execução de políticas de desenvolvimento regional sempre envolveu uma dificuldade adicional, dada pela necessidade de coordenação entre iniciativas de âmbito nacional, conduzidas pelo governo central, e as iniciativas individuais a que os estados-membros têm inquestionável direito.

No período de 1950 aos 1970, caracterizado pela presença forte dos governos centrais, as políticas de caráter nacional, conduzidas pelos governos federais, sempre se impuseram e dominaram as políticas individuais. Na maioria dos países, as iniciativas de maior porte no sentido do desenvolvimento regional assumiram cunho federal, enquanto as políticas individuais dos estados-membros assumiam papel secundário, complementar.

Nesse contexto, o Brasil não foi exceção. No mesmo período, a partir das iniciativas pioneiras de criação das entidades de desenvolvimento regional, principalmente a Sudene, o governo federal ocupou plenamente o espaço das políticas de desenvolvimento regional. Durante o regime militar, a intervenção federal se acentuou, fazendo uso intenso das empresas estatais e remodelando as políticas de desenvolvimento sob uma ótica mais ampla de abordagem setorial, através de fundos e programas articulados a autarquias e entidades descentralizadas de gestão. A partir, contudo, da chamada “década perdida” dos anos oitenta, a intervenção estatal federal neste objeto foi sendo reduzida progressivamente e a privatização das empresas estatais eliminou um dos importantes instrumentos de atuação federal na distribuição regional do investimento. As entidades regionais de desenvolvimento entraram em franco declínio e mesmo decadência, chegando a tornarem-se moeda de troca política e entregues a grupos políticos pouco interessados em sua atribuição principal de instrumentos de desenvolvimento. A contaminação de algumas delas por denúncias de corrupção contribuiu em muito para reduzir o apoio da opinião pública a qualquer esforço do governo federal para reativar as políticas de desenvolvimento regional.

A questão decisiva, contudo, terá sido com certeza a progressiva mudança nas concepções do governo federal, nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, em relação ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Ocorreu de fato o progressivo abandono de qualquer política mais ativa de intervenção, tanto no âmbito das políticas industriais como nas de desenvolvimento regional. A ênfase na preservação dos mecanismos do livre mercado, combinada às pressões derivadas da necessidade do ajuste fiscal, levaram à virtual retirada do governo federal no campo das políticas ativas de desenvolvimento.

Esses fatos seriam já suficientes para induzir os governos subnacionais a uma postura mais agressiva nas iniciativas pelo desenvolvimento próprio regional. O espaço vazio deixado pela omissão federal tenderia a ser naturalmente ocupado, como de fato o foi, por políticas estaduais mais amplas e ativas. A história poderia ter sido diferente, se outro importante acontecimento não tivesse ocorrido no mesmo período: a *interrupção do processo de desconcentração industrial que se iniciara nos anos setenta*, em grande medida como resultado das próprias políticas federais. Por volta de 1985 a participação relativa das regiões na distribuição da produção industrial se estabiliza, e a partir dos anos noventa começam a surgir indícios de re-concentração industrial, ainda que setorialmente seletiva, nos estados mais avançados do Sul-Sudeste. Assim, em todos os estados localizados fora do centro mais dinâmico do país, observa-se a necessidade premente de tomar nas próprias mãos as políticas de desenvolvimento de suas regiões.

Neste contexto, foi inevitável que os governos estaduais, percebendo-se abandonados pela ausência de políticas federais, aprofundassem seus programas de desenvolvimento. Este impulso combina, na década de noventa, com a retomada dos investimentos externos na América Latina, gerando um ambiente propício ao acirramento dos conflitos entre estados decorrentes da competição por investimentos.

III - Políticas de desenvolvimento estadual e competição fiscal

Não há federação no mundo onde a tarefa do desenvolvimento regional seja deixada integralmente por conta das ações individuais dos estados-membros. São muito claras as razões para isso. Primeiro, grande parte das medidas relevantes tem uma abrangência suprajurisdicional, devendo ter um escopo e abrangência regionais, sendo,

portanto, naturalmente atribuídas à autoridade federal ou, no mínimo, a algum tipo de colegiado estadual. Segundo, o desenvolvimento regional envolve, necessariamente, a alocação de fundos fiscais com sentido redistributivo, exatamente para compensar a baixa capacidade de investimento das regiões mais atrasadas. A alocação e distribuição destes recursos devem, preferencialmente, ser responsabilidade do governo federal, enquanto representante do interesse nacional, em nome do qual esses recursos são realocados. Finalmente, e de forma alguma menos importante, há limites intransponíveis no que se refere à possibilidade de cooperação horizontal quando a política de desenvolvimento se torna integralmente individual, sem o papel ordenador de uma autoridade suprajurisdicional. Sem cooperação, a dinâmica das políticas se torna essencialmente competitiva, levando a resultados perversos, alguns deles bem conhecidos no Brasil.

Os estudos feitos no Brasil e discutidos neste ciclo de debates demonstram que um regime de *políticas autônomas estaduais de desenvolvimento*, sem qualquer agente coordenador suprajurisdicional, tem conduzido a uma situação em que alguns usufruem benefícios, embora a um custo muito elevado para o país e com grandes benefícios para grandes e médias empresas privadas. Por outro lado, não é de forma alguma evidente que a melhor solução esteja no “retorno ao passado”, inclusive porque alguns dos mais efetivos instrumentos utilizados pelo governo federal anteriormente - os investimentos das empresas estatais combinados à política de preços, não estão mais disponíveis. Além disso, as tentativas recentes de reformar e reativar as antigas entidades de desenvolvimento regional não chegaram a nenhum resultado.

Parece provável, portanto, que se torna necessário a definição de um modelo totalmente novo de desenvolvimento regional, centrado na cooperação vertical entre governos e capaz de permitir a atuação individual dos estados preservando, ao mesmo tempo, mecanismos de regulação e controle que reduzam os efeitos negativos da competição. Neste modelo deve existir, necessariamente, algum tipo de agente supra-estadual que exerça a função de coordenador e disciplinador. Na maioria das federações, esse papel é exercido pelo governo federal. Entretanto, se isto não for possível nem desejável, ainda assim não há como fugir de alguma forma de cooperação horizontal entre governos.

Por outro lado, a progressiva aceitação, por parte dos estados, de que a competição horizontal descontrolada tem que ser de alguma forma contida, tem levado a

um crescente reconhecimento da importância de uma reforma tributária que implemente o princípio do destino na legislação do ICMS. Como é sabido, esta medida retiraria grande parte do poder de fogo mobilizado na “guerra fiscal”, reduzindo o “armamento” mobilizável apenas aos recursos do orçamento, situação em que os estados mais ricos ficarão em melhor posição relativa para atuar em prol do seu desenvolvimento. Assim, torna-se mais que nunca premente recuperar algum papel para o governo federal, único agente capaz de atuar com políticas redistributivas que possam sustentar iniciativas de desenvolvimento regional para as regiões que deixariam de contar com a possibilidade de utilização do ICMS com essa finalidade.

Em síntese, a questão central não será, provavelmente, a pura e simples contenção das práticas competitivas hoje vigentes, mas uma rediscussão mais ampla sobre a atuação do Estado como um todo para reduzir as disparidades inter-regionais e, portanto, relativa às formas para se lograr a divisão eficiente de trabalho e cooperação intergovernamentais.

IV - Políticas de desenvolvimento e gestão tributária

É senso comum hoje a constatação de que a expansão da “guerra fiscal” decorreu do arranjo tributário peculiar existente no Brasil, único no mundo que entrega o principal imposto indireto tipo IVA à gestão totalmente autônoma dos estados. Dados a adoção de um princípio híbrido predominantemente de origem nas transações interestaduais e o nível relativamente elevado das alíquotas, esse imposto se tornou um poderoso instrumento de geração de benefícios tributários voltados para a atração de empresas.

O exame da bibliografia existente sobre tributação indireta e os debates realizados no fórum permitiram delinear um quadro bastante claro das diversas alternativas e modelos para implementar o princípio do destino, sem gerar os efeitos negativos que acompanham esta opção num mercado comum realmente integrado, sem aduanas internas. Esta discussão se entrelaça de forma inseparável à outra que se refere à reforma tributária da tributação indireta, que deve abordar outros problemas além daqueles relativos à competição fiscal.

As duas orientações básicas que têm sido crescentemente aceitas como objetivo da reforma tributária – homogeneização do ICMS no âmbito nacional e adoção

do princípio do destino – são também diretivas que contribuem para a redução da competição, principalmente o princípio do destino. A sua adoção colocaria o Brasil numa situação compatível com os critérios mais geralmente aceitos de eficiência tributária no que se refere à tributação indireta.

V - A dinâmica da “guerra fiscal”

Grande parte dos debates foi dedicada à discussão dos mecanismos que se estabeleceram no relacionamento entre governos e setor privado no contexto das políticas estaduais de desenvolvimento. A discussão ilustrou com clareza o fato básico que já referimos acima: na ausência de qualquer forma de coordenação destas políticas, elas não têm como escapar de um processo de competição em que o maior ganhador é o setor privado, dado que ele consegue quase sempre maximizar o volume dos subsídios que, em princípio, viabiliza o investimento, comandando um processo de leilão entre os governos.

Por outro lado, é também inegável outra conclusão: a competição leva a resultados positivos, no médio e longo prazo, para aqueles estados que saem vitoriosos na disputa por investimentos. Ao atrair para seus estados uma parcela maior da atividade industrial, garantem, além dos benefícios imediatos em emprego e renda, uma ampliação futura da arrecadação de ICMS. Esta é a face complexa e paradoxal da “guerra fiscal”: o país como um todo perde ao conceder benefícios em geral muito mais elevados para mudar a localização das plantas produtivas. Na maior parte dos casos, os projetos seriam realizados com ou sem incentivos, pois constituem parte do planejamento estratégico de expansão das empresas nos diversos mercados. Mas, por outro lado, os “vitoriosos” ganham.

Essa disputa é inevitável e ocorre mesmo que o sistema não seja federativo. Cada região do país busca, evidentemente, ganhar a localização de atividades econômicas dinâmicas. Na situação vigente no Brasil, a forma de resolver a disputa é por meio da competição aberta em um mercado de incentivos comandado pelo setor privado. No outro extremo, existiria uma forma alternativa de lidar com a disputa: limitar as políticas de desenvolvimento ao plano federal. Esta alternativa elimina uma forma de competição – a concessão autônoma de incentivos por governos estaduais – e instala outra, no plano político, para influenciar as decisões federais no que se refere aos

benefícios. Desse modo, ela abre a possibilidade para o abuso de poder por parte do governo federal.

Como quase sempre ocorre, a situação ideal se encontra em algum ponto intermediário. Neste caso, parece ser imperioso recuperar a capacidade de o Estado controlar a concessão de incentivos, de forma a preservar alguma racionalidade no que se refere ao preço que se paga, em termos de incentivos, para deslocar uma planta produtiva, tendo em vista objetivos de desenvolvimento regional. No modelo competitivo atual, este preço é alto, levando a um enorme desperdício de recursos fiscais para o país, ainda que possa ser vantajoso para o estado “vitorioso” a longo prazo. Uma forma de recuperar esse controle parece ser a constituição de algum nível de coordenação das políticas de desenvolvimento, o que implicará algum grau de renúncia à atual liberdade de competir “contra tudo e todos”, mas certamente reduzirá as perdas sofridas hoje pelo setor público como um todo, resultado da competição vigente.

2 - Contribuições dos participantes

As contribuições dos participantes deste ciclo de debates se distribuem segundo três aspectos básicos abordados durante os encontros realizados em Brasília, conforme a relação abaixo apresentada:

A) Políticas nacionais e estaduais de desenvolvimento regional: avaliação histórica

Os dois primeiros estudos fazem uma reconstituição histórica da inserção do tema desenvolvimento regional na evolução do planejamento governamental, o primeiro sob um ponto de vista mais geral e o segundo focalizando especificamente o nordeste brasileiro. O segundo retoma desenvolvimentos mais recentes, introduzindo o tema da “guerra fiscal” sob a ótica das iniciativas estaduais de desenvolvimento.

- 1 Iniciativas de desenvolvimento regional nos planos de desenvolvimento nacionais, por Iara Xavier Pereira, Fiscal de Tributos do Estado de Mato Grosso.
- 2 Políticas de desenvolvimento econômico e seus reflexos no Nordeste, por Elísia Medeiros Pinto, da Secretaria da Fazenda da Bahia.

3 A questão regional e a “guerra fiscal”, por Eli Alves de oliveira , da Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

B) A “guerra fiscal”: mecanismos e resultados

O primeiro estudo resume os principais aspectos críticos relativos à “guerra fiscal”, sob o ponto de vista econômico, levantados ao longo dos trabalhos do fórum. O segundo adota um ponto de vista jurídico para avaliar as condições que propiciam as práticas competitivas na gestão da tributação sobre o consumo.

4 Aspectos positivos e negativos da competição fiscal, por Marlon Jorge Liebel e Glaucio Oscar Ferraro Pires, da Secretaria da Fazenda do Paraná.

5 A Tributação sobre o consumo no Brasil: o principal palco da “guerra fiscal” – aspectos jurídicos, por Lintney Nazareno da Veiga, da Secretaria da Fazenda de Santa Catarina.

C) Aspectos tributários da Competição fiscal: gestão do ICMS

É consensual a constatação de que a “guerra fiscal” está indissolúvelmente associada a peculiar conformação adotada para o IVA brasileiro. O primeiro estudo reconstitui com profundidade a evolução deste arranjo, explicitando as deficiências que tornam necessária e urgente a sua reforma. O segundo estudo reconstitui a evolução do CONFAZ, outro importante elemento da institucionalidade brasileira associado à evolução da “guerra fiscal”.

6 O regime tributário do ICM E ICMS nas transações interestaduais e a competição fiscal entre os Estados, por Gedalva Baratto, da Secretaria da Fazenda do Paraná.

7 O CONFAZ: atuação conjunta dos Estados e do Distrito Federal para a administração da competência do ICM/ICMS, por Nilda Santos Baptista, da Secretaria da Fazenda do Pará.

A) POLÍTICAS NACIONAIS E ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: AVALIAÇÃO HISTÓRICA

1 - Iniciativas de desenvolvimento regional nos planos de desenvolvimento nacionais

Iara Xavier Pereira
Fiscal de Tributos do Estado de Mato Grosso e
membro do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros

I. Planos nacionais e instrumentos de desenvolvimento regional

O planejamento em escala nacional e sua expressão em Planos de Desenvolvimento são recentes na história do Brasil. Alguns autores consideram o PLANO SALTE elaborado pelo Governo Dutra (1947-1951) como a primeira tentativa; outros consideram, pela sua melhor formatação, o Plano de Metas elaborado e executado pelo Governo Juscelino Kubitschek (1956-61). Mas certamente o Plano de Metas é o primeiro a considerar o desenvolvimento regional como parte da estratégia de desenvolvimento nacional – tendo como objeto a Região Nordeste e para isto criando um instrumento institucional, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (1959).

Esta combinação de planejamento nacional e elementos de planejamento regional estavam presentes também no Plano Trienal do Governo Goulart (1961-64), quando pela primeira vez se estendeu para a Amazônia mecanismos de promoção do desenvolvimento antes aplicado apenas ao Nordeste, no caso os incentivos fiscais.

Durante os governos militares (1964-85), a preocupação com o combate às desigualdades regionais esteve presente em todos os planos nacionais, especialmente no primeiro Plano de Desenvolvimento Nacional (I PND), de 1972 a 1974, e no II PND (1975-1979), quando foram criados vários programas de desenvolvimento regional, mas quase sempre de execução centralizada, diminuindo o papel das instituições de desenvolvimento regional como SUDENE, SUDAM e SUDECO, estas também submetidas ao centralismo vigente.

Com a volta à democracia, houve toda uma demanda da política nacional por descentralização e diminuição do poder central – o que se expressará na Constituinte de 1988, com a redefinição dos papéis dos entes federados, sejam estados ou municípios. A

expressão maior desta tendência foram os Fundos de Participação FPE e FPM e os Fundos Constitucionais de Financiamento específicos para o Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Os Fundos de Participação que regulam as transferências constitucionais obrigatórias aos entes federados (sem vinculações quanto às suas aplicações) e os Fundos de Financiamento destinados a financiar projetos industriais e agropecuários da iniciativa privada, foram dirigidos à superação do desenvolvimento regional desigual. Contraditoriamente, diminuiu-se o papel do planejamento central e diluiu-se a importância das instituições de desenvolvimento regional. O principal contraponto a esta tendência foi a introdução da obrigatoriedade dos Planos Plurianuais (PPAs) para todos os entes federados.

Pressionados pela crise econômica e pelas demandas sociais, antes reprimidas, os sucessivos governos recorreram a Planos Emergenciais: Plano Cruzado I e II (1986/87) no Governo Sarney; Plano Collor (1990) no Governo Collor; e depois o Plano Real (1994) no Governo Itamar – todos eles centrados nos aspectos macroeconômicos, como a busca do equilíbrio fiscal e o combate à inflação, e com baixo índice de planejamento para o desenvolvimento, tanto nacional quanto regional.

No período 1990-2002, os governos brasileiros foram influenciados pelas teses neoliberais que advogam a redução do papel do Estado na economia e supervalorizam o papel do mercado, gerando a desvalorização do planejamento governamental como estratégia para o desenvolvimento nacional e o progressivo abandono do planejamento regional, chegando ao descalabro da desmoralização dos principais instrumentos (incentivos fiscais) e instituições de desenvolvimento regional (a SUDENE e a SUDAM foram extintas em 2001 no governo Fernando Henrique Cardoso, a SUDECO fora extinta em 1990).

No governo FHC há uma tentativa de elevar os PPAs ao patamar de Planos de Governo, o que não teve sucesso, e nestes dois casos abandonou-se o conceito de desenvolvimento regional pelo de “*Eixos de Desenvolvimento*” – que giravam principalmente em torno de obras de infra-estrutura, especialmente estradas.

Já no governo Lula se faz uma tentativa de recuperar o valor do planejamento central, no curto prazo, a partir do PPA – onde a dimensão regional foi introduzida – e a partir do chamado “Brasil em 3 Tempos”, pensando a longo prazo até 2022 – este, contudo sem gozar de uma validação institucional. Entretanto, retomou-se o conceito de desenvolvimento regional, a partir do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional –

PNDR, e fez-se um esforço para soerguer os fundos constitucionais e as instituições de desenvolvimento regional, tais como SUDENE, SUDAM e SUDECO.

II. Mecanismos e instrumentos de promoção do desenvolvimento regional

2.1. OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O reconhecimento da necessidade de orientar ações e investimentos do Governo Central para superar os desequilíbrios econômicos regionais, com maior ou menor grau de planejamento, inicia-se na Constituinte de 1946.

Desde então, seja por convicção seja por pressões sociais e políticas regionais, o Governo Central criou quatro tipos de ações (mais relevantes), objetivando a promoção do desenvolvimento regional: 1) incentivos fiscais; 2) instituições de desenvolvimento regional; 3) fundos constitucionais de financiamento; e 4) transferências constitucionais obrigatórias diferenciadas.

2.2. OS INCENTIVOS FISCAIS

Os incentivos fiscais aos investimentos privados têm início em 1959, dirigidos inicialmente para a promoção de investimentos industriais no Nordeste; depois, estendidos aos investimentos na Amazônia Legal (1963) e mais tarde também às sub-regiões menos desenvolvidas no Sudeste.

Outros mecanismos de incentivos fiscais foram criados, especialmente aqueles voltados para a industrialização da Zona Franca de Manaus via SUFRAMA, e outras modalidades foram criadas através dos fundos especiais: Fundo de Financiamento do Norte (1974) – FINOR, Fundo de Financiamento da Amazônia (1974) – FINAM e Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo (1969) – FUNRES.

2.3. Instituições de desenvolvimento regional

A primeira instituição voltada para o desenvolvimento específico de uma região foi o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) ¹, em 1945 (em 1946 3% da receita federal foi destinado ao combate da seca). A segunda foi a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), criada em 1953, sucedida em 1966 pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Em 1967 surge a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), sucedida em 1974 pela Cia. de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), em 1967, e a Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SUDESUL), em 1969.

Contudo, a instituição de desenvolvimento regional mais bem sucedida foi a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959, quando se formulou o primeiro Plano de Desenvolvimento do Nordeste.

Merece destaque, contudo, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), criada em 1967, que menos sofreu com as crises fiscais e políticas que afetaram todas as instituições de desenvolvimento regional ao longo da década de 90 do século passado e do início deste século. Não menos importante têm sido os bancos federais com recorte regional: o Banco da Amazônia S.A. – BASA (1966), agente financeiro do FNO e o Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB (1952), agente financeiro do FNE.

Principais Instituições de Desenvolvimento Regional		
Instituições	Data de fundação	Linha de atuação
DNOCS/SUVALE/CODEVASF	1945/1967/1974	Combate à seca /desenvolvimento/fundos orçamentários
SPVEA/SUDAM/ADA/SUDAM	1953/1966/2001/2005	Aplicação de incentivos fiscais
SUDENE/ADENE/SUDENE	1959/2001/2005	Aplicação de incentivos fiscais
SUFRAMA	1967	Industrialização/incentivos fiscais
BASA	1966	Agente financeiro do FNO
BNB	1952	Agente financeiro do FNE

¹ Dentre os órgãos regionais, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS constitui-se na mais antiga instituição federal com atuação no Nordeste. Criado sob o nome de Inspetoria de Obras Contra as Secas - IOCS através do Decreto 7.619 de 21 de outubro de 1909, editado pelo então Presidente Nilo Peçanha, foi o primeiro órgão a estudar a problemática do semi-árido. O DNOCS recebeu ainda em 1919 (Decreto 13.687), o nome de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas - IFOCS antes de assumir sua denominação atual, que lhe foi conferida em 1945 (Decreto-Lei 8.846, de 28/12/1945), vindo a ser transformado em autarquia federal, através da Lei n° 4229, de 01/06/1963.

2.4. Fundos constitucionais de financiamento ao desenvolvimento regional

Os fundos constitucionais de financiamento ao desenvolvimento regional como o Fundo de Desenvolvimento do Centro Oeste (FCO), o Fundo de Desenvolvimento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Art. 159, inciso I, alínea “c”) e regulamentados pela Lei nº 7.827/89, representam importante disponibilidade de recursos de crédito dirigidos para suas respectivas regiões – fonte de atração de investimentos para as mesmas, dadas às condições mais vantajosas de acesso e encargos financeiros menores.

Os recursos que constituem os referidos fundos são originários da transferência de 3% (três por cento) do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), que acumulativamente geraram aporte de mais de R\$ 31 bilhões desde 1989 aos respectivos fundos, conforme quadro abaixo.

Recursos alocados aos Fundos (1989 a 06/05)	
Fundos	Valor (R\$)
FCO	6.403.615
FNO	6.403.615
FNE	18.210.845
Total	31.018.075

Fonte: MIN/STN. Recursos alocados até 30.06.2005.

Foram instituídos, ainda, os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia – FDA e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, para os quais se estima financiamento a atividades produtivas, em 2006, da ordem de 1,710 milhões de Reais, sendo 1,026 milhão pelo FDNE e 684 milhões pelo FDA.

2.5. Transferências constitucionais diferenciadas

As transferências constitucionais diferenciadas foram estabelecidas pela Lei Complementar nº 62/1989, que regulamentou as alíneas “a” e “b” do inciso I do Art. 159 da Constituição Federal, ou seja, estabeleceu critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) de forma mais vantajosa para os entes federados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Art. 2º “Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) serão distribuídos da seguinte forma: I – 85 % (oitenta e cinco por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste; II – 15% (quinze por cento) às unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste”.

A importância desse mecanismo diferenciado de transferência não pode ser menosprezada. Para se ter noção do montante, no período 1994-2005 o Tesouro Nacional transferiu aos estados R\$ 158 milhões pelo FPE, dos quais R\$ 134 milhões aos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Se fosse aplicado algum critério igualitário, especialmente população, os resultados seriam outros, desfavoráveis às regiões Norte e Nordeste.

Distribuição do FPE pelas Regiões (1994 e 1994-2005)							
Região	1994		1994-2005			2005	
	FPE		POP	FPE		População	
	R\$	%	(%)	R\$	%	Hab	%
NO	950.606.155,15	25,37	7,18	40.071.476.047,49	25,37	14.698.878	7,98
NE	1.965.344.889,41	52,46	28,57	82.931.535.534,24	52,46	51.019.091	27,70
SE	317.804.149,06	8,48	42,69	13.410.361.834,61	8,48	78.472.017	42,61
SU	244.203.612,51	6,52	14,94	10.304.644.592,50	6,52	26.973.511	14,64
CO	268.759.605,54	7,17	6,62	11.340.832.276,53	7,17	13.021.576	7,07
TOTAL	3.746.718.411,67	100		158.058.850.285,37	100	184.184.264	100

Fonte: STN - Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/SIDRA. População de 1994 e 2005 estimada

III. Quadro sintético dos planos de desenvolvimento nacionais e ações/instituições/mecanismos de promoção do desenvolvimento regional.

O quadro abaixo oferece uma visão do conjunto dos sucessivos planos do Governo Federal que, em maior ou menor escala, propuseram planejar o desenvolvimento do país, e dentro deles as expressões ou iniciativas visando à promoção do desenvolvimento regional.

Governos	Planos e Programas Nacionais	Objetivos/metabolos/ incentivos importantes	Planos/programas/ações de desenvolvimento regional
		- Diagnóstico da	

Governos	Planos e Programas Nacionais	Objetivos/metabolos/ incentivos importantes	Planos/programas/ações de desenvolvimento regional
Vargas 1930/1945	Plano Especial de Obras Públicas e aparelhamento da defesa nacional (1939/44)	economia brasileira; - Plano de obras; - Estímulo à criação de indústria de base (CSN).	Criação do DNOCS
Constituinte de 1946			Criação da SPVEA e do fundo de 3% do Orçamento para a Amazônia
Dutra 1949/1951	Plano Salte (1949-1953)	Primeira experiência de planejamento central	
Vargas 1951-1954	Programa de reaparelhamento e fomento da economia nacional (1951)	Programa de Metas: - Criação do BNDE, atual BNDES (20/06/1952); - Criação da Petrobras (Lei nº 1.628 – 3/10/1953)	
JK 1956-1961	Plano de Metas (1956-1961) Elaboração do 1º Plano Diretor do Desenvolvimento Econômico Social do Nordeste (1961/63).	Prioridades: - Energia; - Transporte; - Agricultura e alimentação; - Indústria de base.	- Política de Desenvolvimento Regional para o Nordeste (1956/58), elaborado pelo GTDN; - Criação da SUDENE (Lei 3.692 de 13/12/1959); - Elaboração do 1º Plano Quinquenal da SPEVEA (1955/59)
Goulart 1961 – 1964	Plano Trienal	- Combate à inflação; - Crescimento econômico; - Melhorar a distribuição de renda; - Criação do Ministério Extraordinário do Planejamento	- 2º Plano Diretor da SUDENE (1963/1965); - Estende os incentivos fiscais à Amazônia, via Sudam (Lei nº 4.216 de 06/05/63)
		Prioridades:	- 3º Plano Diretor da SUDENE (1966/1968); - Criação da SUDAM e extinção da SPEVEA (Lei nº 5133, de 27/10/1966);

Governos	Planos e Programas Nacionais	Objetivos/metabolos/incentivos importantes	Planos/programas/ações de desenvolvimento regional
Castello Branco 1964 – 1967	Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964/1966)	- Reforma do Estado; - Ajuste fiscal; - Combate à inflação; Iniciativas: -Criação do Banco Central; -Criação do BNH; - Criação do FGTS.	- Elaboração do Plano Diretor da SUDAM (1968/1970); - Transforma o Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia (BASA), tornando-o um banco de investimento regional dotado com mais recursos; - Em 28/02/1967 (Decreto Lei nº 288) reformula a Zona Franca de Manaus e cria a SUFRAMA
Costa e Silva 1967-1970	Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970)		- 4º Plano Diretor da Sudene – 1969-1973
Médici 1970-1974	- Programa de Metas para ação de Governo (1970/1972) - I Plano Nacional de Desenvolvimento –PND (1972/1974)	Metas: - Inserir o Brasil na categoria de países desenvolvidos; - Duplicar a renda per capita até 1980; - Crescimento do PIB entre 8% e 10% ao ano	- Planos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (1972-1974); - Centralização de 50% dos incentivos fiscais em - - Programas geridos pelo Governo Federal, mas dirigidos para Amazônia (PIN – Programa de Integração Nacional) e PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste); - Criação dos Fundos de Investimentos: FINOR – para o Nordeste e FINAM para Amazônia, por meio de incentivos fiscais.(1974).
		Investimento na indústria de base; Busca da auto-	- Programa de Ação do Governo para o Nordeste,

Governos	Planos e Programas Nacionais	Objetivos/metabol/ incentivos importantes	Planos/programas/ações de desenvolvimento regional
Geisel 1975-1979	- II Programa Nacional de Desenvolvimento – PND (1975/1979)	suficiência nos insumos básicos e energética (pesquisa do Petróleo, pesquisa Nuclear, Pró-álcool; construção de Itaipu.	Amazônia, Centro-Oeste, Região Sul, Região Sudeste (1975/1979); - Projeto Sertanejo (Decreto 78299 de 23/08/76).
Figueiredo 1980 – 1984	III – Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (não chegou a ser implementado)	- Melhoria de renda; - Pleno emprego; - Combate às desigualdades regionais; - Equilíbrio das contas externas; - Combate à inflação.	
José Sarney 1985-1989	Plano Cruzado I e II		
Fernando Collor 1990-1992	Plano Collor		
Itamar Franco 1992-1994	- Plano Real; - PPA – 1991/1995		
FHC 1995 - 1999	PPA – 1995-1999	- Plano “Brasil em Ação” – (prioridades do PPA)	
FHC 1999-2003	PPA – 2000-2003	- “Avança Brasil” – baseado em “eixos de desenvolvimento” e criação de agências, selecionando obras de infra-estrutura	Extinção da SUDENE e da SUDAM
LULA 2003-2007	PPA – 2004-2207 “Brasil em 3 Tempos”	- Retomada do crescimento econômico e social. - Revalorização do planejamento e da dimensão regional	- Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR; - Recriação da SUDAM, SUDENE e da SUDECO.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971. *Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974.*
- BRASIL. Lei nº 6.151, de 4 de novembro de 1974. *Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1974 a 1979.*
- BRASIL. *III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1980 – 1985.* Diário Oficial, Brasília, 13.02.1980, Seção I, Parte I.
- BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015, 2022.* Brasília, Cadernos NAE, número 1/2004.
- CARVALHO, José Otamar de. *Desenvolvimento Regional: um Problema Político.* Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- DINIZ, C.C. *A Questão Regional e As Políticas Governamentais no Brasil.* Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.
- LAFER, B.M. *Planejamento no Brasil,* São Paulo, Editora Perspectiva, 1973.
- MENDES. C.C. *A Política Regional nas Renúncias Fiscais: 1995/1998* (Texto para Discussão) nº 697. IPEA, Brasília, janeiro, 2000.
- VIANA, G.A. *FPE Uma Reforma Necessária.* Brasília: Centro de Documentação e Informação. Série Separatas de Discursos, Pareceres e Projetos nº 69/95, 1996.

2 - Políticas de desenvolvimento econômico e seus reflexos no Nordeste

Elísia Medeiros Pinto
Secretaria da Fazenda - Bahia

Até 1930, foram poucas as tentativas dos governos brasileiros em formular políticas de desenvolvimento econômico, principalmente no que se referia ao desenvolvimento industrial, ficando as suas ações resumidas a um mero conjunto de atividades que mantinham inter-relações funcionais com o processo de expansão da produção. Tudo isso estava voltado para atender as necessidades do exterior, sem que houvesse, naquela época, uma preocupação com o ordenamento econômico doméstico, embora várias medidas do governo de apoio aos setores específicos tenham sido documentadas.

Com a crise mundial registrada em 1929, que coincidiu com a recomposição da estrutura do poder central no Brasil em 1930, o governo brasileiro, em consonância com as idéias keynesianas que defendiam a intervenção do Estado como propulsor do desenvolvimento, e em contraponto às idéias liberais de Adam Smith, passou a adotar políticas de cunho intervencionista, como forma de proteger e estimular a economia doméstica, o que representou a abertura do caminho para o processo de industrialização que se consolidou no período de 1939 a 1951, momento em que se faziam sentir os efeitos de uma economia de guerra.

A partir do governo militar, até a entrega do poder aos civis, a intervenção do Estado na economia se fez presente, quer seja através da formulação de políticas monetárias e fiscais, quer seja através da formulação de planos nacionais de desenvolvimento, com o objetivo de aumentar a auto-suficiência do país nos setores de energia, aço, alumínio, cobre, fertilizantes, produtos petroquímicos e bens de capital. Os novos formuladores da política econômica brasileira abriram a economia ao comércio exterior, em contraponto ao cenário econômico mais fechado adotado pelos governos anteriores em relação à política de substituição de importações. Isso ocorreu, fundamentalmente, na alocação dos recursos através da instituição de programas de incentivos fiscais às exportações e de créditos subsidiados aos exportadores e das reformas institucionais realizadas no sistema financeiro, cujos efeitos se fizeram sentir a partir de 1968.

Esse processo, associado às diversas crises registradas, como a crise do petróleo em 1973 e a moratória da dívida mexicana em agosto de 1982, conduziu o país ao ressurgimento do processo inflacionário e a uma rápida expansão da dívida externa, o que levou o Fundo Monetário Internacional (FMI) a “recomendar” um programa de austeridade ao país, que foi seguido a partir de dezembro de 1982.

Nessa década propagava-se em escala mundial a idéia neoliberal adotada pelos países capitalistas, que defendiam a idéia da não intervenção do Estado na economia. Essa idéia, estimulada principalmente pelo cenário econômico brasileiro de hiperinflação em ritmo ascendente e de elevada dívida externa, conduziu os formuladores da política econômica, seguindo as tendências mundiais, à adoção de medidas nas áreas cambiais e fiscais, no sentido de controlar a inflação, reduzir a sonegação fiscal e a eliminação de incentivos. Tratava-se, acima de tudo, da adoção de medidas para promover uma gradual abertura da economia em relação à concorrência externa, a extinção de diversos institutos que intervinham na economia e a instituição de medidas para privatização de empresas que agiam nos setores básicos da economia.

Essas medidas se consolidaram a partir da década de 1990, com o afastamento do governo federal da formulação de políticas econômicas, o que tem levado as unidades da federação a um processo de competição fiscal horizontal, conhecido na atualidade com “guerra fiscal”, buscando criar vantagens competitivas próprias através do sistema de incentivos fiscais e financeiros.

Nas subseções seguintes, será feita uma retrospectiva das políticas de desenvolvimento econômico adotadas no Brasil em três períodos distintos e, sempre que possível, serão feitas alusões às políticas econômicas regionais e seus efeitos, como forma de estabelecer uma conexão com o objeto deste estudo.

2.1 Retrospectiva da política de desenvolvimento econômico e seus reflexos no Nordeste: período anterior a 1946

No período anterior a 1946, em termos de formulação de políticas econômicas, podem-se distinguir duas fases da história econômica brasileira, com características distintas em relação à intervenção do governo na economia. Na primeira,

anterior a 1930, o Estado tinha um caráter relativamente não-intervencionista; sua principal preocupação era obter receita por meio de tarifas e, em poucas ocasiões, as medidas adotadas visavam a proteger o mercado doméstico. Agia, também, como concesso de favores àqueles empresários que desejassem investir em indústrias incipientes ou em infra-estrutura.

As atividades econômicas se complementavam dentro de um modo de produção voltado para atender as necessidades do exterior, sem, contudo, haver uma ordenação econômica, constituindo-se, apenas, em mero conjunto de atividades que mantinham relações funcionais no processo geral de expansão da produção. Naquela época propagavam-se, e tomavam conta dos debates econômicos internacionais, as idéias dos defensores do livre cambismo e as idéias liberais de Adam Smith e, ainda, as idéias daqueles que o combatiam, defendendo um maior controle do Estado sobre a economia.

Apesar da ausência de formulação de políticas econômicas de âmbito nacional, a Bahia conseguiu instalar, nessa época, empreendimentos industriais e, seguindo uma concepção pré-Perroux e Hirschman, conseguiu desenvolver um “parque” industrial complementar ao parque agrícola. Esse novo parque contava com fábrica de charutos e, mais tarde, de cigarros, fato que veio reanimar a produção fumageira no Estado, e com uma fábrica de tecidos e de fios de algodão, reativando o cultivo do algodão. Essa forma de arranjo produtivo demonstra a especificidade da região em condicionar, já nessa época, certo tipo de planejamento de desenvolvimento integrado entre as atividades industriais e agrícolas exportadoras.

Esse arranjo foi profundamente alterado pelo deslocamento do centro dinâmico para o Sudeste do país que concentrava, por conta da atividade cafeeira voltada para atender o mercado externo, as bases do trabalho assalariado, da agricultura mercantil de alimentos e de infra-estrutura.

Assim, foi um período em que poucas tentativas dos governos brasileiros em formular políticas de desenvolvimento econômico foram registradas, principalmente no que se referiam ao desenvolvimento industrial, embora tenham sido documentadas várias medidas do setor voltado para a atividade cafeeira.

Com a depressão mundial de 1929 e a recomposição no Brasil da estrutura do poder central em 1930, o governo brasileiro foi induzido a adotar políticas de cunho intervencionista, como forma de proteger a economia dos impactos devastadores provocados pela crise e, ao mesmo tempo, a voltar-se para a economia doméstica,

abrindo caminho para a industrialização com vistas à substituição de importações da década de 50.

Esse panorama foi facilitado pelo dinamismo alcançado na cultura do café produzido no Sudeste, favorecido pela utilização da força de trabalho do imigrante, com maior nível de qualificação, ao tempo em que havia o predomínio de relações de trabalho capitalista assalariado, embora com baixíssimos salários, vindo a constituir-se em ativos demandadores de produtos manufaturados. Desse modo, os excedentes gerados na produção do café acabaram sendo reinvestidos na produção industrial, o que beneficiou, novamente, o Sudeste, ao facilitar a reprodução do capital. Assim, a região acabou por determinar o rumo de um desenvolvimento capitalista industrial, espacialmente e setorialmente desequilibrado.

Essa foi e é a lógica do capitalismo industrial que, na busca de uma maior lucratividade, determinou uma divisão social do trabalho e gerou relações desequilibradas, principalmente em um país heterogêneo como é o caso do Brasil.

Apesar dessa conjuntura adversa, merece ressaltar que, nessa época, o estado da Bahia já demonstrava preocupação com o planejamento de suas políticas, a exemplo do programa de apoio às lavouras do cacau e do fumo e à pecuária e, ainda, conseguia manter um nível de industrialização, mesmo que limitado ao grupo de indústrias de subsistência. Os vínculos estabelecidos entre o setor industrial e o setor produtivo de matérias-primas estavam voltados, basicamente, para o atendimento dos segmentos de mercados com menor nível de renda, uma vez que as classes de rendas mais elevadas, com um consumo mais sofisticado, eram fundamentalmente atendidas pelo grande comércio importador.

Nessa época, propagavam-se as idéias keynesianas que defendiam a intervenção do Estado como agente direto da produção, orientando a estrutura econômica a promover uma alocação ótima dos recursos e não mais um Estado agindo apenas como mero administrador da coisa pública ou regulador das atividades privadas.

No Brasil, em particular, essa questão somente veio a ganhar corpo a partir do Estado Novo, mais precisamente no período de 1939 a 1951, quando os efeitos de uma economia de guerra passaram a se apresentar, como será visto na subseção seguinte.

2.2 Retrospectiva da política de desenvolvimento econômico e seus reflexos no Nordeste: período de 1946 a 1988

Após o término da II Guerra Mundial, na segunda metade da década de 1940, o Estado brasileiro saiu do esquema político do Estado Novo devido a uma nova composição de forças no cenário interno, para a forma de governo baseada numa democracia representativa. Este foi um momento em que se acentuaram as preocupações com o desenvolvimento e ampliaram-se as discussões sobre a questão do planejamento, pelas diversas correntes de pensamento.

Foi, de fato, uma época em que se vivenciou um contexto de reconstrução mundial, pautada nos acordos de Breton Woods, na criação do Fundo Monetário Internacional, do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, no Plano Marshall para a Europa e na constituição da Organização das Nações Unidas, de onde brotou a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), esta, sem dúvida, um dos maiores celeiros de idéias e proposições para a promoção do desenvolvimento econômico da América do Sul (SPINOLA, 2003).

Sobre a importância da intervenção estatal na economia, assinala Mantega (1987, p.25), ao se reportar a Keynes, um dos precursores da Nova Economia Política:

[...] Segundo a nova ótica keynesiana, as forças do mercado, deixadas a si mesmas, estariam longe de promover a alocação ótima dos recursos, causando, pelo contrário, capacidade ociosa, desperdício e desemprego. Nesse contexto, fazia-se necessária a intervenção mais decidida do Estado na economia, não mais apenas enquanto administrador da coisa pública (defesa, educação, justiça, etc.) ou mero regulador das atividades privadas, mas também enquanto agente direto da produção, aumentando os investimentos e gastos da sociedade (tidos como insuficientes no capitalismo avançado), privilegiando determinados setores em detrimento de outros, enfim, orientando a estrutura econômica para uma produção mais equilibrada. Estavam lançadas as sementes do intervencionismo ou dirigismo econômico que iriam frutificar nos vários países capitalistas, inclusive nos mais atrasados, cindindo a economia política burguesa em pelo menos duas grandes correntes relativamente antagônicas: o intervencionismo e o liberalismo econômico.

Para demonstrar a consciência do governo brasileiro sobre a importância do papel desempenhado pelo Estado intervencionista em regiões menos desenvolvidas, recorre-se ao texto da Constituição Federal de 1946, promulgada logo após a ditadura Vargas, ao destinar 3% da receita federal para o desenvolvimento econômico da

Amazônia e um percentual equivalente ao investimento nas áreas consideradas problemáticas no Nordeste.

Esse panorama mundial induziu o comércio internacional a reorganizar-se, e o Brasil, pelo seu perfil exportador de produtos primários, conseguiu retomar o seu volume de exportação refletindo-se positivamente no acúmulo de divisas.

Mas, se por um lado, isso provocou incremento de divisas com a retomada das exportações, por outro, com a adoção da política de substituição de importações imposta pelo governo federal, houve aumento do fluxo de investimentos no mercado interno, direcionando as aquisições de bens de consumo no Sudeste, antes vindos do exterior, o que veio a refletir positivamente no saldo da balança comercial. Essa situação acabou por ampliar o mercado interno e adensar, ainda mais, as inter-relações capitalistas no Sudeste do Brasil, dando continuidade ao processo de concentração de capital (FURTADO, 1967).

Esse processo foi amplamente favorecido pela política cambial, adotada no período de 1945 a 1953 com o objetivo inicial de enfrentar as dificuldades para equilibrar do balanço de pagamentos, que, abandonando toda a orientação liberal, passou a adotar mecanismos de controle que possibilitaram uma acumulação de divisas, com manutenção da moeda supervalorizada até 1953, mas que não demorou muito para exaurir-se, dando início a uma fase em que as exportações se revelaram insuficientes para sustentar o fluxo de importações (SPINOLA, 2003).

Essa situação somente foi revertida em outubro de 1953 com a publicação da Instrução nº 70 da Sumoc que, voltada para incentivar e proteger a industrialização interna, formulou uma política sistemática de disciplinamento das compras no exterior, restabelecendo o monopólio cambial em favor do Banco do Brasil.

No período seguinte, de 1953 a 1957, foi criado o sistema de câmbio múltiplo, representando um avanço em direção à desvalorização da moeda diante da inflação contínua, além de ter criado um mecanismo de mercado para equiparar a oferta e a procura de moeda estrangeira. Esse sistema agiu como grande desestímulo às exportações. Com base nessa linha de atuação, os formuladores da política econômica imaginavam que uma taxa de exportação defasada seria um método eficaz para evitar que os preços dos produtos exportáveis aumentassem internamente.

A partir do final dos anos 1950, o sistema cambial sofreu novas modificações, deixando de ser considerado um instrumento para resolver as dificuldades do balanço de pagamentos, mas convertendo-se numa ferramenta muito utilizada para

promover a industrialização. Nessa época, os formuladores da política econômica estavam convencidos de que somente seria possível obter índices elevados de crescimento econômico e modernização através de mudanças estruturais ocasionadas pela industrialização. A melhor prova desse convencimento pode ser encontrada em vários programas complementares adotados naquela década.

Assim, a tarefa de planejar no Brasil, com o Estado assumindo o papel de coordenador econômico – e mesmo de empresário –, em vários setores da economia, seguindo as prescrições da ideologia nacional-desenvolvimentista fundamentada nas concepções cepalinas, concretiza-se com a elaboração de diversos planos nacionais de desenvolvimento, a exemplo do Plano de Reabilitação da Economia Nacional e Reaparelhamento Industrial, do segundo governo de Getúlio Vargas, do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, do Plano Trienal de Desenvolvimento do governo João Goulart.

Apesar da importância desses planos de desenvolvimento econômico, eles não contemplavam programas regionais específicos. Durante importantes crises econômicas nacionais, muitas vezes ligadas ao balanço de pagamentos, os programas formulados para enfrentá-las normalmente eram destituídos de preocupações com a equidade regional, o que terminava por provocar impactos somente nas regiões mais desenvolvidas, embora algumas medidas importantes tenham sido adotadas na região Nordeste, a exemplo da criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), em 1945, da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso (BA), em 1948, e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado em 1952, como importante instrumento institucional viabilizador dos recursos financeiros indispensáveis à construção de obras dessa natureza.

Essas medidas causaram impactos, distintos, na Região Nordeste e, em particular, no Estado da Bahia. A partir da construção da Chesf e da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso, ampliou-se a possibilidade de investimentos no Estado, o que contribuiu para a instalação da Petrobrás, como grande demandadora de energia elétrica. A construção, em 1959, da rodovia BR-116, trouxe a melhoria dos sistemas de transportes e facilitou a comunicação com a indústria do Sudeste, detentora de níveis tecnológicos mais elevados, tornou mais fácil a comunicação e o intercâmbio com o Nordeste. Vista por outro lado, a construção da rodovia contribuiu para a tomada de consciência de que as atividades industriais no Nordeste eram incipientes e não

conseguiram enfrentar a concorrência com aquelas indústrias do Sudeste que já haviam ultrapassado as fronteiras dos mercados oligopolistas.

De acordo com as características do empreendimento, exploração de petróleo, cujas reservas foram descobertas no estado da Bahia, ficou evidente, logo de início, que o ritmo de crescimento da economia baiana estaria subordinado à expansão nacional do capitalismo, não se justificando as interpretações de “exploração” do Nordeste pelo Sudeste. Nesse sentido, a política de investimentos e gastos da Petrobrás foi adotada com certa autonomia em relação aos interesses específicos dos grupos empresariais, mas atendendo às necessidades da macrodinâmica do sistema nacional. Como resultado marginal, ocorreu uma maior expansão da indústria baiana, não apenas no que se refere aos estímulos da demanda estadual de produtos intermediários, mas também à elevação do nível dos salários.

Recorrendo a Sampaio (apud AZEVEDO, 1975, p.55), os cálculos realizados por ela indicam que os investimentos da Petrobrás de 1955 a 1959 passaram de 8,1% da renda interna industrial baiana para 66,9%, demonstrando, desta forma, o impacto direto dos gastos da Petrobrás na economia regional. Além desse impacto direto, os impactos indiretos também foram relevantes, especialmente para os setores de bens de consumo que experimentaram uma revitalização da demanda provocada pela elevação do nível dos salários.

Esse panorama transcorreu dentro de um planejamento nacional, o Plano de Metas, implementado pelo governo de Juscelino Kubitschek, em um momento em que a economia brasileira intensificava o seu processo de expansão industrial com a ampliação da produção de produtos intermediários e bens de capital, associado à adoção de outras medidas que:

- a) promoveram mudanças na infra-estrutura de transportes;
- b) ampliaram ainda mais as tendências já indicadas historicamente de substituição progressiva da ferrovia pela rodovia; e
- c) implementaram programas de inversões no setor estratégico de energia.

Essas medidas, além de contribuírem para o incremento das exportações inter-regionais, serviram para ativar o chamado comércio triangular entre o Nordeste, o Sudeste e o exterior, o que implicava uma transferência de renda para o Sudeste.

Ademais, com a construção da BR-116, em 1959, as relações comerciais do Nordeste com o Sudeste se intensificaram e o mercado interno baiano, principalmente o seu segmento mais dinâmico, passou a ser atendido, basicamente, por produtores do

Sudeste, ficando reservado para as empresas tradicionais do Estado os seus mercados quase “cativos”, constituídos pelos estratos de baixa renda da população. Isso continuava impedindo a modernização e a diversificação das atividades industriais no Nordeste.

Assim, a presença da Petrobrás, associada, em 1959, à abertura da BR-116 no processo global de melhoria do sistema de transporte de todo o país e às demais medidas, serviram como atrativo para os grupos empresariais do Sudeste que para o Nordeste se deslocaram ou enviaram suas mercadorias, posto que o custo do transporte se alterou. Por outro lado, essas facilidades de intercâmbio provocaram a concorrência com os segmentos industriais já instalados, levando à desativação de alguns grupos empresariais baianos.

Apesar desse contraponto, constata-se a relevância dos investimentos da Petrobrás, em especial na Bahia, na medida em que permitiram ao capitalismo brasileiro iniciar o seu processo de reprodução do capital com o fornecimento interno de produtos intermediários, que se tornavam indispensáveis àquele grau de desenvolvimento das forças produtivas. Isso foi feito utilizando-se, de forma “racional”, as reservas de petróleo existentes na Bahia.

Naquele ambiente, surgiu um documento do GTDN, de conteúdo reformista, elaborado por técnicos do governo, sob a coordenação de Celso Furtado, que vinham se reunindo desde 1956 para analisar a situação nordestina, considerada como uma das áreas que apresentava os problemas mais graves do país.

Nesse documento constava uma série de medidas destinadas a promover mudanças na estrutura da propriedade da terra, com um projeto amplo de reforma agrária, adotando como premissas de desenvolvimento os investimentos públicos e intensos atrativos para o setor privado, especialmente para o setor industrial (GTDN, 1958).

De acordo com as formulações de Araújo (1997 apud CAVALCANTI; MACEDO, 2003), o GTDN reservava ao setor público um papel fundamental na promoção do desenvolvimento do Nordeste, que deveria apoiar-se fundamentalmente na industrialização.

Segundo Goodman e Cavalcanti (1974 apud AZEVEDO, 1975, p.81):

[...] embora constantemente sejam rendidas homenagens ao conteúdo reformista do programa do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do

Nordeste (GTDN), as medidas concretas de política econômica divergiram fundamentalmente das preconizadas no documento refletindo o fato de que as proposições apresentadas não foram assumidas por não serem as reais necessidades do processo de expansão das forças produtivas regionais, apesar de que as medidas efetivamente adotadas terem sido de grande eficácia para a expansão do capitalismo industrial na região.

No relatório do GTDN privilegiava-se o “câmbio favorecido” como um poderoso instrumento para aumentar a importação de equipamentos e a modernização da indústria tradicional do Nordeste. Esses “favores” foram entendidos como uma “compensação” pelas perdas da região com o “confisco cambial” de 1947/53, que continuou em 1961. Contudo, em março de 1961, com a publicação da Instrução nº 204 da Sumoc, essa situação foi revertida com o desaparecimento dos fundos de ágio, o que inviabilizou a importação de equipamentos a “câmbio favorecido.” (AZEVEDO, 1975).

Assim, com o objetivo de coordenar a política de investimentos e gastos no Nordeste e promover uma rápida modernização da economia regional, de forma a fazer redistribuição de renda e dos recursos de investimentos das regiões mais ricas para as mais pobres e, por conseguinte, reduzir as disparidades regionais, criou-se a Sudene em 1958, apesar das fortes pressões institucionais, especialmente no que dizia respeito à reforma agrária.

De forma semelhante à implantação de todo programa superestrutural, a Sudene nasceu influenciada positivamente pelo peso das forças dos grupos sociais beneficiados, mas, também, sofrendo o peso das pressões institucionais dos grupos identificados com aqueles setores que se sentiram prejudicados com a nova política a ser adotada.

Dessa forma, podem ser explicadas as pressões institucionais sofridas pela Sudene, especialmente no que se refere à reforma agrária, que não conseguiu levar adiante o seu plano de modernização da agricultura regional com o objetivo de reduzir o custo de reprodução da mão-de-obra, vislumbrado, entre outras coisas, a expansão da oferta de alimentos.

Esses fatores são assinalados novamente em Goodman e Cavalcanti (1974 apud AZEVEDO, 1975, p.16), ao afirmarem:

[...] fatores de Natureza política parecem explicar, em grande parte, o hiato crescente entre o diagnóstico e as prescrições de política social, sendo implementadas com êxito apenas aquelas seqüências de desenvolvimento mais permissivas, que correspondiam ao consenso social e envolviam, em grau menor, conflitos e choque de interesses.

Além dos fatores políticos responsáveis pelo distanciamento entre as proposições e a realização das metas no Nordeste, alguns outros fatores institucionais afetaram diretamente os seus objetivos.

A despeito de toda essa conjuntura, a criação da Sudene e do BNB anteriormente, vieram assegurar, pela via da complementaridade, os investimentos básicos – energia, crédito e planejamento – imprescindíveis para a industrialização, o que fortaleceu sobremaneira as áreas dinâmicas centrais, embora tenha penalizado as áreas periféricas não competitivas.

Essas medidas demonstraram mudanças na orientação da formulação das políticas econômicas que, até então, voltavam-se mais para o plano nacional, indicando com isso certa preocupação com a necessidade de formular programas que levassem em consideração as diferenças regionais.

Nessa conformação, surgiu, nas discussões legislativas do I Plano Diretor da Sudene, o Sistema 34/18² como instrumento de subsídio ao capital, com reflexo direto na taxa de lucro dos empresários, de modo a reativar a economia que passava por um processo de recessão, principalmente no Sudeste, a partir de meados da década de 60.

Esse subsídio combinava incentivo fiscal (especialmente para a capitalização do Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste - Fidene) e financeiro (através da subscrição de capital pela Sudene). Assim, a criação dos incentivos do Sistema 34/18 buscava atrair, para o Nordeste, a experiência e a capacidade empresarial do Sudeste necessárias para promover a industrialização da região.

Recorrendo novamente a Azevedo (1975, p. 82), ao citar Oliveira e Reichstul (1970), encontra-se o destaque que ele dá ao mecanismo do Sistema 34/18, principal instrumento de política econômica da Sudene e caracterizado como um sistema de incentivos fiscais. Esse sistema, previsto no documento GTDN e introduzido

² O Sistema 34/18 é uma referência ao artigo 34º da lei n. 3.995, de 14 de dezembro de 1961, que permitia a dedução do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas de recursos destinados a investimentos na região, e ao artigo 18º da lei n. 4.239, de 27 de junho de 1963, que estendia essa dedução à aquisição de obrigações emitidas pela Sudene para ampliar os recursos do Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (Fidene).

no I Plano Diretor da Sudene, nas discussões legislativas, privilegiava os empresários/industriais e possibilitava o subsídio do capital e a transferência de classes dominantes de uma região para outra. Ele pode ser compreendido como resposta a uma necessidade industrial da expansão capitalista no Brasil.

Assim, em um país como o Brasil, onde se registra elevado grau de assimetrias, é imprescindível a iniciativa do governo central na formulação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento integrado, de forma a assumir, em algumas regiões de baixa acumulação de capital, o papel da iniciativa privada, sob pena de, deixada a iniciativa ao sabor do livre mercado capitalista, serem agravadas as disparidades regionais. Evidentemente que a adoção dessas políticas de desenvolvimento deve vir acompanhada de outras políticas, principalmente as de cunho social.

Nesse contexto, e por se tratar de uma região detentora dessas características, qualquer política econômica do governo federal deveria, necessariamente, levar em consideração duas medidas aparentemente antagônicas. Uma, de caráter imediatista, que diz respeito à necessidade da adoção de política de cunho assistencialista, e outra que diz respeito à necessidade da adoção de uma política capaz de promover, a médio e longo prazo, transformações e mudanças na estrutura econômica.

Assim, considerando as heterogeneidades econômicas e sociais do país decorrentes da própria formação do Estado brasileiro, não há como pensar o desenvolvimento local e regional de cada unidade federada ou região, respectivamente, dissociada do contexto global.

Confirmando essa visão, Azevedo (1975, p.83), ao referir-se ao modelo de crescimento econômico para a América Latina desenvolvido pela Cepal, destacou:

O equívoco dos “cepalinos” está em considerar o desenvolvimento regional como algo autônomo, praticamente isolando-o da dinâmica global do sistema capitalista, além de confundir a recessão que ocorria no Centro Sul com um mecanismo de um “rebasamiento del desarrollo de una region mas rica hacia una mais pobre”, que pelo contrário seguia seu processo histórico de integração nacional, sem tendências a homogeneização estrutural, mas mantendo e às vezes ampliando as desigualdades inter-regionais como se pode atestar pela diminuição da participação relativa da renda industrial nordestina na renda industrial brasileira de 1956 a 1967.

Ainda de acordo com o mesmo autor:

[...] o crescimento industrial da região Sudeste, [...] redefine a divisão social do trabalho em primeiro lugar ao nível de seu próprio espaço e em segundo lugar, redefine a divisão social do trabalho em termos de espaço nacional mais amplo. Têm-se a partir daí a criação de uma economia nacional regionalmente localizada. A divisão social do trabalho ao nível de cada região, isoladamente considerada, será função do tipo e natureza das ligações que ela mantiver com a região-líder; particularmente a estrutura industrial seguramente já não guardará correspondência com variáveis do tipo de tamanho da população e níveis de renda per capita. Isto é, a divisão social do trabalho não é o reflexo de um mercado regional ou vice-versa. (AZEVEDO, 1975, p. 84).

Em 1964, seguindo parte das estratégias governamentais definidas no Nordeste, implantou-se, na Bahia, o Centro Industrial de Aratu (CIA), instituído pelo Decreto Estadual nº 19.332, de 11 de novembro de 1964, ocupando parte dos municípios de Candeias, Salvador e Simões Filho e inserindo-se no Programa da Sudene, utilizando os recursos do Sistema 34/18. A partir de 1959, esse assunto passou a ser examinado também pela Sudene, interessada na implantação do projeto siderúrgico de que resultou a Usiba, e pela Petrobrás, por intermédio da Associação da Indústria Petroquímica (Aipet), encarregada de planejar a criação do Conjunto Petroquímico da Bahia (Copeb).

Esses projetos desempenharam um importante papel na atração das novas atividades industriais devido às vantagens que ofereciam para os empresários, em consequência dos pré-investimentos realizados pelo setor público na área de transportes, energia, água, comunicações e terrenos.

O somatório dessas ações modificou a estrutura industrial da Bahia que, agregado aos maciços investimentos realizados pela Petrobrás em 1953, fruto da adoção de uma política nacional de desenvolvimento macroeconômico de desconcentração industrial, determinaram o ritmo de expansão da economia baiana. Com base nesse suporte econômico, os investimentos realizados visavam, acima de qualquer coisa, a proporcionar o aumento do valor da transformação industrial dos setores que produzem os bens de capital e os produtos intermediários, contrastando com o pequeno crescimento dos bens de consumo que eram demandados no mercado do Sudeste do país.

O que adquire maior relevância, aqui, é a compreensão da dinâmica interna do processo de acumulação e reprodução do capital na economia brasileira, que por seu turno tornava-se cada vez mais integrada ao esquema internacional do modo de produção capitalista moderno (CANO, 1985).

Essas ações inseriram-se no Programa da Sudene com os recursos do Sistema 34/18, e dessa forma deu-se a criação da Coordenação de Implantação das Obras de Infra-estrutura do Complexo Petroquímico de Camacari (Copec).

No período compreendido entre 1961 e 1963, foi instituída, em nível nacional, uma nova política cambial, com a publicação de várias instruções da Sumoc, trazendo maior unidade ao sistema cambial. O motivo para essa profunda revisão da política cambial é que a mesma havia sido utilizada como um dos principais instrumentos para estimular o impulso da industrialização com vistas à substituição de importações dos anos 50.

Ainda em 1963, o art. 18 do Sistema 34/18 foi alterado pela Lei nº 4.239, no bojo do II Plano Diretor, para permitir que as empresas estrangeiras sediadas no Brasil, a partir de então, passassem a desfrutar do mesmo benefício das empresas nacionais.

Com base na leitura dos artigos 34 e 18, alterados em 1963, desse sistema de incentivos fiscais, depreende-se a existência de três agentes: a empresa optante, a beneficiária e a Sudene/BNB. Ao primeiro agente cabia a obrigação de depositar no BNB o valor correspondente a 50% do seu imposto de renda para a aplicação em empreendimentos no Nordeste. O segundo agente era aquele que tinha o seu projeto industrial ou agrícola aprovado e classificado pela Sudene, reconhecida a sua importância para o desenvolvimento regional, podendo ser a própria optante ou empresas de terceiros.

Ademais, por constituir-se em uso alternativo do imposto que seria transferido de qualquer forma ao setor público, esse incentivo acabou por constituir-se em ganho real do capital, em um momento em que a economia brasileira começava uma fase de recessão. Isso acabou por induzir a instalação de estabelecimentos no Nordeste e em especial na Bahia, sendo, na sua maioria, filiais de empresas situadas no Sudeste, ampliando-se, assim, novos mercados para essa região.

O que ocorreu naquela conjuntura, segundo Oliveira e Reichstul (1973 apud AZEVEDO, 1975, p.107), foi que “as empresas novas que se implantam no Nordeste não buscam conquistar mercados, mas ao expandir-se para o Nordeste (visam) preservar

[...] em um processo em que não é somente da homogeneização monopolística global, mas setorial”.

Conforme assinala Azevedo (1975, p.112), aquele sistema de incentivos fiscais conseguiu atrair um grande volume de recursos, principalmente a partir de 1965, com vistas à implantação de novas unidades industriais e ampliação e modernização daquelas anteriormente existentes.

Pretendia-se, através do Sistema 34/18, aplicar recursos incentivados em projetos de desenvolvimento no Nordeste, conforme é relatado por Hirschman (1967 apud CAVALCANTE; MACEDO, 2003), com as seguintes finalidades:

- a) elevar a poupança interna do país e da região;
- b) ampliar o efeito multiplicador dos investimentos, induzindo a criação de novas fontes de formação de capital;
- c) evitar interferências nas decisões relativas ao funcionamento das empresas;
- d) reduzir as perspectivas de riscos e prejuízos futuros dos empreendimentos localizado na região; e
- e) quantificar os custos sociais inerentes aos programas de desenvolvimento regional.

As políticas adotadas no período pós-64 claramente abriram a economia ao comércio exterior, diferentemente das políticas de substituição à importação dos anos 1950, que reduziram o coeficiente de importações. O crescimento econômico registrado na economia a partir de 1968 se deveu, em grande parte, ao impacto provocado pelos programas de governo. Pode-se mesmo afirmar que, devido aos elaborados mecanismos de controle do Estado, a alocação de recursos foi mais um resultado das políticas governamentais do que de forças do mercado. Entretanto, os frutos obtidos com a rápida expansão econômica brasileira foram irregularmente distribuídos, fato que se tornou evidente com a divulgação do censo demográfico de 1970, que revelou um aumento da concentração de renda, reflexo da sua má distribuição.

Ressalte-se que em meados da década de 60 os investimentos realizados pelo sistema 34/18 foram ampliados e os projetos industriais no Nordeste aumentaram em quantidade, afetando diretamente a estrutura industrial da região. Observou-se, no entanto, que a política de industrialização do Nordeste, ao mesmo tempo em que

favorecia as tecnologias intensivas em capital, também fazia a discriminação a favor dos equipamentos e produtos intermediários produzidos no Sudeste. Dessa forma, para as indústrias produtoras de bens de capital, a industrialização do Nordeste se constituía na abertura de novos mercados, que permitiriam uma saída para a crise de recessão do setor, ocorrida no período 1962-1967.

Corroborando esse pensamento, Oliveira e Reichstul (1973 apud AZEVEDO, 1975, p.152) afirmam:

Se pode descartar a hipótese de mercado para as indústrias do Sudeste como um todo, não se pode descartar a hipótese de mercado para as indústrias do Sudeste de produção de bens de capital. A criação de novas unidades industriais, no Nordeste, aparece assim, como resposta a necessidade de ativar o setor de produção de bens de capital da economia brasileira como um todo, e, mais especificamente, na região Sudeste.

Diante da estagnação econômica registrada a partir de 1961, o novo governo estabelecido em 1964 procurou enfatizar políticas que considerava necessárias à recuperação econômica. Essas políticas contemplaram desde medidas para controlar a inflação, eliminar a distorção de preços acumulada no passado, modernizar os mercados de capitais, criar incentivos que direcionassem investimentos para áreas e setores considerados essenciais pelo governo, atrair capital estrangeiro, privado ou público, para financiar a expansão da capacidade produtiva do país, até a promoção de investimentos públicos em projetos de infra-estrutura e em determinadas indústrias pesadas de propriedade do governo.

Embora os governos pós-64 tenham procurado enfrentar o problema secular dos desequilíbrios regionais, pouco se conseguiu no sentido de reverter a extraordinária desigualdade entre o Sudeste/Sul e o Nordeste. Esse governo buscou tratar o desequilíbrio entre as regiões brasileiras, principalmente, pelo programa de incentivos fiscais da Sudene, instituídos em 1958, com a elaboração de quatro planos de desenvolvimento; contudo, o desenvolvimento excepcional alcançado na região ficou concentrado, quase que exclusivamente, nas cidades de Salvador e Recife, e a maioria das indústrias que o programa alcançou oferecia poucas oportunidades de emprego.

Isso reflete, a exemplo de planos econômicos anteriores, a preocupação do governo apenas com programas setoriais e com problemas gerais de estabilização em um contexto nacional sem, contudo, desenvolver projetos específicos para solucionar os problemas endêmicos de subemprego das regiões menos desenvolvidas.

Merecem destaque os elevados índices de crescimento econômico brasileiro registrado no período posterior à II Guerra Mundial, ocasionado pelo processo de industrialização, em que a taxa média de crescimento real anual para o período compreendido entre 1947 e 1962 foi superior a 6% e, durante o período mais intenso de industrialização, de 1956 a 1962, chegou a 7,8%.

Esse quadro entrou em declínio em meados de 1961, tendo como uma das suas causas a crise política instaurada com a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961, até a derrubada do governo seguinte, em abril de 1964, sendo um período desprovido de qualquer linha de política econômica consistente.

Diante das incertezas políticas registradas nesse período, os investimentos nacionais e estrangeiros caíram e a taxa de crescimento da economia declinou continuamente a partir do ponto máximo alcançado em 1961. Essa estagnação continuou depois da mudança do regime em 1964 e persistiu até 1968, o que pode ser atribuído à combinação de alguns fatores como, por exemplo:

- a) os efeitos das medidas de estabilização aplicadas naquele período;
- b) o espaço de tempo ocorrido antes que os efeitos das reformas institucionais realizadas no sistema financeiro pudessem ser sentidos e antes que os numerosos estudos e planos de expansão da infra-estrutura e das indústrias pesadas do país pudessem resultar em atividades de construção efetivas; e
- c) o intervalo de tempo necessário para convencer os investidores internos e externos, privados e oficiais, da estabilidade do novo regime e de seu controle na economia.

Com a reforma tributária 1965/1967, no bojo da qual o imposto sobre vendas e consignações (IVC) foi substituído pelo ICM, os incentivos estaduais passaram a ser concedidos uniformemente em toda a Região Nordeste, mediante convênios firmados entre os Secretários da Fazenda nas cidades de Salvador (1966) e Fortaleza (1967).

Nessa linha de coordenação nacional de política de incentivos, foi publicada a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e o Ato Complementar nº 34, de 30 de janeiro de 1967, os quais previram a celebração de

convênios regionais para a adoção de medidas de políticas de incentivos fiscais, comuns aos estados de uma mesma região.

Assim, vários convênios regionais foram firmados, concedendo incentivos no âmbito da região Nordeste, em especial o Convênio de Salvador, publicado em 8 de março de 1967. Esse convênio concedia às indústrias novas que se instalassem nos estados nordestinos, desde que não houvesse indústria similar no Estado, a faculdade de efetuarem o pagamento de apenas 60% do imposto de circulação de mercadorias (ICM) a ser recolhido em cada período, sob a forma de depósito vinculado em conta de investimento, aberta em estabelecimento bancário estadual, pelo prazo máximo de cinco anos.

Tudo isso, que mais parecia uma tentativa de defender os interesses regionais, acabou por gerar conflitos inter-regionais, embora de forma moderada, se comparada aos dias atuais, registrando um processo, ainda que tímido, de competição fiscal horizontal, conhecido na atualidade como “guerra fiscal”.

Por conta dessa conformação, observa-se, já naquela época, o peso nacional da utilização do imposto estadual como instrumento de política econômica, o que levou a União a publicar, em 1975, a Lei Complementar nº 24, retirando dos estados a autonomia de que dispunham e vedando a utilização do ICM como instrumento de atração de investimentos, embora tenham sido assegurados os benefícios concedidos às empresas já instaladas.

Essa lei complementar transferiu para o âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) a competência para conceder benefícios fiscais, mediante a aprovação, por unanimidade, de todos os estados.

Essa medida, como será visto na seção seguinte, pretendeu, por um lado, frear o fenômeno da competição fiscal inter-regional e, por outro, considerando as assimetrias regionais da Federação, acabaram por deixar as unidades menos favorecidas à mercê daquelas mais desenvolvidas. Dessa forma, os objetivos do Confaz foram desvirtuados, contribuindo para o acirramento da “guerra fiscal” a partir da década de 1990, especialmente a partir de 1994.

No final da década de 1960 foram promovidas algumas mudanças institucionais com respeito a formulações de políticas econômicas regionais, com objetivo de tornar as políticas regionais mais coerentes. Dentre essas, a criação do Ministério do Interior, que passou a controlar os órgãos regionais como a Sudene, a Sudam e o Banco do Nordeste.

Em 1970, diante da reação tardia e inadequação das ações promovidas pela Sudene frente à calamitosa seca do Nordeste, o governo federal foi estimulado a formular políticas regionais mais ativas e específicas. Assim, foram instituídos programas especiais e setoriais generalizados para todo o território nacional, a exemplo dos incentivos da Sudam, do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), do Programa de Integração Nacional (PIN), do Programa de Modernização para a Agricultura (Proterra) e do Programa Especial de Desenvolvimento para a Área do Rio São Francisco (Provale), com objetivos específicos de solucionar os problemas enfrentados pelo Nordeste.

Apesar das especificidades dessas políticas, poucos resultados foram alcançados e o mecanismo implantado pelo Sistema 34/18 começou a fragilizar-se diante do custo financeiro que passou a representar a disputa pela mesma fonte de recursos, refletindo-se negativamente no custo do capital destinado ao Nordeste³.

Como consequência, conforme ressaltam Diniz e Basques (2004, p.22),

“[...] a participação do Nordeste no sistema de incentivos fiscais, que era de 100% em 1962, caíra para 21,1% em 1973”. No período seguinte, de 1965 a 1970, a Sudene captou, através dos mecanismos dos artigos 34 e 18, entre 25% e 32% da arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica. Em 1971, esta cifra se reduziu para ficar entre 4% e 9%.

Entretanto, para Azevedo (1975, p.109), essa disputa, gerada pela escassez de oferta, afetou apenas os pequenos e médios empreendimentos, sem fortes ligações com grupos do Sudeste, uma vez que os grandes projetos haviam assegurado os seus recursos pelos grupos empresariais oligopolistas da região Sudeste.

Vale ressaltar que essa conformação foi amplamente favorecida pela infraestrutura já montada na década de 1950 e pela instalação de indústrias que foram atraídas pelos incentivos fiscais/financeiros concedidos no âmbito da Sudene. Além disso, foi um período favorecido pela elevada expansão industrial do Estado, beneficiado pelo crescimento da economia nos anos 70 e pela força dos incentivos estaduais criados.

Com o choque do petróleo ocorrido em novembro de 1973, o Brasil ingressou numa nova fase de seu desenvolvimento. Em lugar de dedicar-se a um programa de ajuste de austeridade para lidar com o extraordinário declínio nas relações

³ Isso, associado às mudanças políticas e institucionais ocorridas no pós-64, impediu que a Sudene amadurecesse sua avaliação sobre os problemas do Nordeste e sobre a readequação dos seus objetivos e instrumentos. E somado aos desvios de gestão, levaram ao desgaste da imagem da instituição, contribuindo para seu enfraquecimento e extinção em 2001, surgindo, em substituição, a Agência Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), a qual não foi de fato implantada.

de troca do país, o governo optou por uma política de crescimento que resultou em importantes mudanças estruturais na economia, no ressurgimento da inflação e na rápida expansão da dívida externa.

Nos primeiros meses de 1974, já na administração do general Geisel, foram instituídas políticas monetárias e fiscais restritivas para manter a demanda sob controle. Todavia, a verdadeira reação política ocorreu em 1975, quando se decidiu dar impulso ao crescimento econômico com a introdução do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II, 1975-79), que consistia em um imenso programa de investimentos, cujas metas eram:

- a) substituição das importações de produtos industriais básicos (aço, alumínio, cobre, fertilizantes, produtos petroquímicos) e bens de capital;
- e
- b) rápida expansão da infra-estrutura econômica (energia hidráulica e nuclear, produção de álcool, transporte e comunicações).

Ainda em 1974, complementando a política de planejamento de desenvolvimento do governo federal, no âmbito da Sudene, foi criado um novo incentivo fiscal instituído pelo Decreto-lei nº 1.376, criando o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), conhecido como Sistema Finor e administrado pelo BNB.

No âmbito desse sistema, o conjunto de incentivos fiscais e financeiros contemplavam:

- a) isenção ou redução do II e do IPI conforme a natureza do empreendimento;
- b) isenção ou redução do IR por dez anos (prorrogáveis até quinze) e sua redução para as empresas que, operando na área de atuação da Sudene, não houvessem sido beneficiadas com redução total ou não tivessem obtido a prorrogação mencionada;
- c) reinvestimento no Finor de 50% do IR;
- d) financiamento ou aval do BNDES ou do BNB; e
- e) incentivos estaduais e municipais (CAVALCANTE; MACEDO, 2003).

Aquele plano que abrangeu o período de 1975 a 1979 pretendia que os problemas regionais, em especial os do Nordeste, fossem abordados por um programa de investimentos federais e privados induzidos pelo sistema de incentivos fiscais. Também se enfatizou a criação de vários “pólos de desenvolvimento” para regiões

atrasadas – o pólo petroquímico na Bahia, por exemplo, um pólo de fertilizantes, um complexo de metal e maquinário elétrico, além do fortalecimento dos setores mais tradicionais (têxteis ou calçados).

As idéias básicas que fundamentaram aquele plano tinham o objetivo de aumentar a auto-suficiência do país em setores como o de energia e desenvolver novos tipos de vantagens comparativas. Essas medidas foram justificadas, considerando que, dadas às condições do Brasil, o setor privado não atuaria na produção de aço, de fertilizantes, de produtos petroquímicos e de metais não-ferrosos. Essa opção pelo crescimento implicou um excepcional aumento da dívida externa do país, com severos reflexos na administração seguinte, o último governo militar em 1979, que tinha como programa político restituir o regime democrático no Brasil, entregando o governo a um presidente civil.

Retomando o cenário nacional da década de 1970, o Brasil registrava uma taxa crescente de inflação, uma dívida externa elevada, cujos serviços já absorviam dois terços dos ganhos com exportações, além de uma taxa de crescimento do PIB estagnada. No cenário internacional, a economia vivenciava o segundo choque de petróleo associado às pressões internacionais que forçavam a eliminar gradualmente subsídios fiscais e de crédito às exportações, o que levou o governo a proceder a uma desvalorização progressiva como medida compensatória à retirada desses benefícios.

Diante desse quadro, as políticas experimentadas nos primeiros meses do governo Figueiredo (março-agosto de 1979) exigiram uma desvalorização progressiva do Cruzeiro, com a gradual eliminação dos programas de incentivos às exportações e uma desaceleração do crescimento econômico para enfrentar o balanço de pagamentos e a inflação.

Considerando-se as pressões existentes sobre as políticas restritivas e o fato de o crescimento mais lento ser visto como fator que dificultava a abertura política, elas foram radicalmente modificadas em agosto de 1979, sob o argumento de que as elevadas taxas de crescimento poderiam levar à estabilização do lado da oferta – um maior número de bens produzidos pela agricultura atenderia ao excesso de demanda agregada em relação à oferta. Em dezembro de 1979, o governo reconheceu a necessidade de tomar algumas medidas enérgicas para lidar com essas pressões, levando à imposição de um “pacote econômico”, cujos fundamentos eram:

- a) a maxidesvalorização da moeda;

- b) a eliminação de subsídios às exportações e de muitos outros incentivos fiscais;
- c) o aumento significativo nos preços dos serviços públicos; e
- d) a extinção da Lei dos Similares.

Em 31 de dezembro de 1981 foi publicado o Convênio 28/81, com base na Lei Complementar nº 24/75, mantendo os incentivos concedidos anteriormente à publicação desse convênio e até 31 de dezembro de 1982. O Convênio concedeu novos benefícios, à semelhança daqueles já citados no Convênio de Salvador, embora com percentuais diferenciados, tendo como termo final previsto o dia 31 de dezembro de 1985.

Diante, contudo, da dificuldade do governo em financiar o déficit externo, o governo brasileiro viu-se obrigado a mudar radicalmente sua política macroeconômica na primeira metade da década de 1980, controlando as importações pela redução da absorção interna. A política monetária tornou-se progressivamente restritiva e introduziram-se várias outras medidas ortodoxas do tipo:

- a) as tentativas de prefixar mudanças nas taxas de crescimento monetário e do câmbio foram abandonadas;
- b) foram impostos limites ao crescimento de empréstimos de intermediários financeiros;
- c) as tarifas dos serviços públicos foram reajustadas; e
- d) os preços dos setores industriais, anteriormente controlados, foram liberados e os investimentos de empresas estatais foram drasticamente reduzidos.

Em resumo, a gestão Figueiredo, esperando escapar de um programa de austeridade imposto pelo FMI, tentou, ela mesma, colocar em prática um programa próprio. Esse programa de ajuste voluntário não solucionou o problema do país de lidar com sua dívida externa e, em 1982, o Brasil experimentou outro choque externo – a moratória da dívida mexicana em agosto de 1982 –, que ocasionou o virtual fechamento dos mercados internacionais para o financiamento da dívida latino-americana. O Brasil passou a enfrentar, portanto, dificuldades na obtenção de empréstimos em bancos estrangeiros.

O programa de austeridade do governo brasileiro não conseguiu impressionar a comunidade financeira internacional e, considerando que se acabaram as reservas e que ele havia perdido o acesso ao mercado de curto prazo, o país finalmente

voltou-se para o FMI, em dezembro de 1982. Esse programa recessivo de austeridade, agora supervisionado pelo FMI, prosseguiu durante os anos de 1983 e 1984 e consistia em:

- a) aumento da taxa de câmbio real;
- b) diminuição da demanda interna por meio da redução do consumo;
- c) redução do investimento privado;
- d) redução dos gastos públicos; e
- e) aumento das taxas de impostos.

O resultado final dessas medidas foi uma queda do PIB real, principalmente no que se refere à produção industrial e ao surgimento de grandes superávits na balança comercial a partir de 1983, particularmente devido a significativas quedas nas importações resultantes. Esse foi o efeito inicial da queda do PIB, embora mais tarde aquelas mesmas também fossem causadas pelo impacto provocado pelos programas de substituição de importações dos anos 70.

As políticas, pois, que levaram aos grandes superávits e permitiram a continuidade do pagamento dos juros da dívida externa provocaram o aumento das pressões inflacionárias internas e a queda dos investimentos.

A taxa de crescimento da economia brasileira em 1980 foi surpreendentemente alta devido, em parte, à recuperação da produção agrícola das secas e das geadas dos anos anteriores. O setor também reagiu bem aos incentivos de preços e crédito recebidos em 1979-80, enquanto o aumento da produção industrial foi influenciado pela intensa demanda do consumidor por bens duráveis, resultantes de outras expectativas inflacionárias e do declínio da indexação. Esse último fator agiu como um desestímulo à poupança e a situação de crédito relativamente barato induzia à compra de bens.

Apesar desse crescimento, houve vários problemas com as soluções ortodoxas recomendadas pelo FMI, sendo que o maior deles foi a pressuposição incorreta sobre a maneira pela qual funciona a economia – mercados competitivos, flexibilidade de preços – e as complicações de se prosseguir com políticas tradicionais em uma economia indexada.

Adicione-se a esses fatos o significativo crescimento, em 1985, já sob a égide do governo Sarney – primeiro presidente civil após mais de duas décadas –,

decorrente das vendas internas, que foram resultado de uma política salarial de incentivo adotada pelo novo governo civil iniciado em março de 1985.

A partir de fevereiro de 1986, esse governo anunciou um programa heterodoxo de estabilização, rapidamente chamado de “Plano Cruzado”, que visava a interromper de imediato uma inflação que parecia estar fugindo do controle e que aparentemente não podia ser dominada por meio de políticas de estabilização ortodoxa. Embora parecesse, a princípio, que o Plano Cruzado atingia seu intento sem efeitos colaterais recessivos, ele fracassou no final de 1986, quando a inflação ressurgiu, as contas externas entraram em crise e o crescimento real decaiu.

Como resultado final, na década de 1980, as políticas do FMI produziram uma grande recessão sem resolver o problema inflacionário no Brasil, aliado ao fato de que a maioria das políticas implementadas foi revertida ao final daquela década, sendo reintroduzida a indexação total e eliminada a desvalorização prefixada.

Assim, diante do modelo brasileiro montado no financiamento externo, o Brasil se vê obrigado, sobretudo a partir de 1985, a renegociar sua dívida externa e a aderir o receituário neoliberal.

Esse receituário estabelecia, no plano social, a restrição dos direitos e das atividades do movimento sindical; no plano político, a redução radical da presença estatal na economia e na sociedade, via desregulação, privatização e abertura comercial; e, no plano econômico, uma política monetária restrita, uma política fiscal austera e a diminuição da carga fiscal sobre o capital, conforme será visto na subseção seguinte.

2.3 Retrospectiva da política econômica no período de 1988 até os dias atuais

A partir dos anos de 1980, a dívida externa brasileira já tinha alcançado valores significativos que, somados aos choques ocorridos, a exemplo do segundo choque do petróleo, da crise mexicana, da queda dos preços das *commodities* no mercado internacional, que reduziu os preços da *commodities* brasileira, do afastamento do sistema financeiro internacional, durante uma década, produzindo efeitos severos numa economia como a brasileira, que tinha os financiamentos das suas atividades internas e, cada vez mais, do próprio estado, internacionalizados, contribuíram para que o Brasil se definisse pela adoção do receituário neoliberal imposto pelo FMI.

Esses fatores, adicionados ao fracasso daquele plano, contribuíram para que a taxa mensal de inflação disparasse, o que levou o governo a reintroduzir a indexação oficial de contratos financeiros, o que representou o reconhecimento, por parte do governo, do fracasso de sua política. Deu-se, então, a introdução de um plano de estabilização econômica conhecido popularmente como Plano Bresser, que tinha como premissa o controle do déficit público como um dos principais instrumentos antiinflacionários e a manutenção das taxas de juros acima da taxa de inflação, a fim de evitar o tipo de excesso de consumo que havia contribuído para a queda do Plano Cruzado.

Outro fator de peso ocorrido nesse governo foi a entrada em vigor da nova Constituição, em 1988. A partir dessa nova Carta Magna, as finanças públicas do governo federal sofreram impacto negativo. Ela reforçou uma tendência já crescente de transferência de recursos fiscais do governo federal para os governos estaduais e municipais. A participação dos estados na receita fiscal vinha aumentando desde meados dos anos 1970. A título de ilustração, em 1975 as participações dos estados no imposto de renda e no imposto sobre produto industrializado representaram 5% cada, e em 1980 essa participação havia aumentado para 14% e 17%, respectivamente. A Constituição de 1988 trouxe a exigência de que o governo federal transferisse 21,5% do imposto de renda e dos impostos sobre bens manufaturados para estados e municípios, a partir de 1993 (BAER; WERNER, 1996, p.197).

Como a redução dos recursos do governo federal não foi contemplada por uma diminuição em suas obrigações, a Constituição agravou o desequilíbrio estrutural do orçamento federal e provocou um nível de competição vertical, nunca antes registrado, como forma de compensar esse desequilíbrio. Além disso, como advertiu um estudo realizado por Rezende e outros autores (1989, p.554), havia o risco (que depois se materializou) de que “os Estados e os municípios – com suas receitas adicionais e sem novas obrigações – iriam usar as novas receitas para aumentar suas atividades, inviabilizando uma futura descentralização das obrigações do governo”.

Ainda no início de 1989, na tentativa de lidar com a inflação através de um programa especial, foi introduzido o programa denominado “Plano Verão”, cujas principais medidas consistiram em:

- a) novo congelamento de preços e salários;
- b) eliminação da indexação, exceto para depósitos em poupanças;

- c) introdução de uma nova moeda, o “Cruzado Novo”;
- d) tentativa de restringir a expansão monetária e de crédito;
- e) suspensão de operações de conversão da dívida em capital de giro; e
- f) desvalorização cambial.

Assim, esse governo - que perdurou até março de 1990, sem possuir uma visão ou mesmo um projeto de longo prazo e diante do fracasso do Plano Cruzado, que se tornou o responsável pela perda do apoio popular – enfraqueceu-se politicamente, obrigando o presidente Sarney a se curvar às preferências legislativas no que se referia às medidas de sua política econômica.

Diante dos fracassos dos planos econômicos, a crise econômica agravou-se nos últimos quatro meses do governo, devido, em grande parte, à ausência de um ajuste fiscal eficiente e, mesmo assim, tendo que enfrentar persistentes déficits orçamentários elevados, viu-se obrigado a manter uma alta taxa de juros que elevou significativamente o custo da dívida pública.

A partir da década de 1990, seguindo uma tendência mundial de feição neoliberal apoiada na premissa de que o Estado não deve intervir na economia, mas antes, o mercado é quem deve definir os novos padrões de acumulação de capital, o governo Collor adotou diversas medidas, como a abertura comercial e as privatizações, que abriram espaço para que os Estados passassem a agir de forma individualizada na busca de investimentos.

Desse modo, sem contar com nenhuma coordenação nacional de uma política de desenvolvimento, os estados passaram a definir suas políticas de atração de investimentos, utilizando, de forma desordenada, o principal imposto estadual, identificado pela sigla ICMS. Vale lembrar que a base de arrecadação desse imposto foi ampliada a partir da Constituição Federal de 1988, com a incorporação de outros impostos que, anteriormente, eram de competência da União (IUCLG, IUM, IEE). Essa ampliação funcionou como um instrumento de política econômica, conduzindo a Federação a um conflito inter-regional na busca desenfreada por investimentos.

Diante das transformações por que passa o capitalismo, na esfera mundial, no seio da Terceira Revolução, da crise geral vivida pelo país e da crescente deterioração das finanças públicas estaduais, o estado da Bahia passou a definir os seus programas de forma semelhante à maioria dos estados, tendo, na concessão de

incentivos financeiros e de incentivos fiscais, os instrumentos de políticas de atração de investimentos.

A ascensão do presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, à Presidência da República, coincidiu com um cenário econômico de hiperinflação em ritmo ascendente, o que levou à introdução de um programa antiinflacionário que consistia nas seguintes medidas:

- a) o congelamento por 18 meses de todos os depósitos de *overnight*;
- b) a substituição do Cruzado Novo pelo Cruzeiro;
- c) a criação do IOF;
- d) o congelamento inicial de preços e salários com ajustes posteriores;
- e) a eliminação de vários tipos de incentivos;
- f) a criação do IGF;
- g) a indexação imediata dos impostos;
- h) a imposição de medidas para redução da sonegação fiscal;
- i) o aumento do preço dos serviços públicos;
- j) a liberação do câmbio e adoção de várias medidas para promover uma gradual abertura da economia em relação à concorrência externa;
- k) a extinção de vários institutos e o anúncio da intenção de demitir 360 mil funcionários; e
- l) a adoção de medidas preliminares para instituir um processo de privatização.

Com a adoção dessas medidas, observa-se o acolhimento, pelo Brasil, do modelo neoliberal amparado nas premissas definidas no Consenso de Washington, tendo como principais pilares a abertura comercial e as privatizações de empresas estatais.

As preocupações de curto prazo desse governo concentravam-se no controle do fluxo de caixa e nos meios de pagamentos, no descongelamento de preços e na liberação dos ativos ainda bloqueados, além da garantia de continuidade do processo de privatização e da abertura da economia.

No governo de Itamar Franco foram necessários mais de quatro meses para que ele reiniciasse o programa de privatizações e também foi necessário um período de tempo considerável para mudar de uma postura nacionalista para uma atitude mais

receptiva frente ao capital estrangeiro. Para esse governo, um dos principais problemas do Brasil em enfrentar a inflação residia no ajuste fiscal. Para tanto, propôs a criação de um imposto especial temporário sobre movimentações financeiras que foi gradualmente aprovado pelo Congresso Nacional. Nele também foram realizados esforços para tornar mais eficiente o recolhimento de impostos e impedir evasões fiscais que haviam aumentado significativamente nos últimos anos. Em meados de 1993, o programa de privatização foi totalmente restabelecido e os planos foram ampliados para incluir várias empresas responsáveis pela infra-estrutura. Foi nessa época que o governo federal começou a adotar uma postura mais firme em relação às contas dos governos estaduais e locais.

Em maio de 1993, precisamente, o governo apresentou um plano de austeridade chamado “Plano de Ação Imediata”, que consistia em corte nos gastos do governo e em maior rigidez no recolhimento dos impostos, numa tentativa de encontrar a solução para os relacionamentos financeiros com os governos estaduais.

O processo de privatização era encarado pelo governo como parte integrante de um programa que pretendia modernizar a economia brasileira por meio de um processo geral de liberalização. Uma das maiores esperanças do governo era de que a privatização aumentasse a eficiência econômica do país. Aqueles que apoiavam a privatização no Brasil também esperavam que a diminuição do papel desempenhado pelo Estado na economia reduzisse a interferência política nos assuntos das empresas por ele controladas. A privatização ajudaria a reduzir o déficit fiscal do Estado e, à medida que fosse diminuindo a participação do Estado na economia, maior seria a alocação de recursos determinada pelas forças do mercado.

Segundo a compreensão dos teóricos que compartilhavam essas idéias, na medida em que o Estado desempenhasse um papel mais restrito na economia, ocorreria a diminuição da corrupção associada às empresas públicas, principalmente aquelas que haviam ocupado posições de monopólio na economia.

Assim, a adoção da matriz neoliberal seguida pelos países capitalistas desenvolvidos e pelos países em desenvolvimento da América Latina, em particular o Brasil, a partir da segunda metade da década de 80, veio a ser responsável pelo afastamento do governo federal da formulação de políticas de desenvolvimento econômico, deixando para os governos subnacionais a formulação dessas políticas, o que vem gerando, desde a década de 90, um processo acirrado de competição tributária horizontal.

Nesse cenário, os estados motivados pelo afastamento do governo federal da formulação de políticas de desenvolvimento, inclusive com o esvaziamento de instituições voltadas para esse fim e, ainda, estimulados pela maior autonomia financeira obtida com a Constituição Federal de 1988, vêm, quase na sua totalidade, instituindo programas de atração de investimentos, utilizando de forma recorrente o principal imposto estadual, o ICMS, como instrumento capaz de criar vantagem comparativa, através da concessão de benefícios a empreendimentos mais diversos, ocupando, assim, o espaço deixado pelo governo central na formulação de políticas econômicas.

Diante dessa nova realidade, grande parte dos estados brasileiros passou, a partir da década de 1990, a utilizar o ICMS como instrumento de atração de investimentos, instituindo diversos programas de incentivos fiscais e/ou financeiros.

Os incentivos na área de infra-estrutura contemplam a doação de terrenos, a realização de obras para viabilizar o fornecimento de energia, comunicação, água e acesso viário pavimentado para a interligação da unidade industrial à via coletora de tráfego. Na área de incentivos fiscais, alcançam a concessão de benefícios que resultem na postergação, na redução, ou até mesmo na dispensa do imposto, diretamente ou através da concessão de crédito fiscal presumido, como forma de reduzir o valor do débito do imposto a recolher, ou ainda na dilação de prazo de pagamento do imposto com descontos atrativos naqueles casos em que houver a antecipação do pagamento. Na área de incentivos financeiros, abrangem a concessão de financiamentos de longo prazo, com prazo de carência, para capital de giro, com aplicação de taxas de juros subsidiadas.

3 - A questão regional e a guerra fiscal

Eli Alves de Oliveira
Secretaria da Fazenda de Pernambuco.

I. As desigualdades regionais no Brasil e as políticas federais de desenvolvimento regional

O fenômeno das desigualdades entre as regiões e estados brasileiros é conhecido desde a república velha, com o domínio político e econômico dos estados de São Paulo e Minas Gerais. O processo de concentração da industrialização na região sudeste, cuja etapa decisiva aconteceu durante a primeira guerra mundial, época em que se deu a primeira fase de aceleração do desenvolvimento industrial, intensificou-se no pós-segunda guerra, tendo como consequência uma disparidade crescente nos níveis de renda per capita entre as diversas regiões.

Apesar da preocupação com os desequilíbrios regionais se tornar mais visível na década de 40, somente nos anos 50, especialmente no governo democrático e desenvolvimentista de JK, é que o Estado Nacional deu início a uma nova forma de intervenção no processo de desenvolvimento brasileiro.

As mudanças no processo de intervenção do governo federal no campo do desenvolvimento regional começaram a partir da criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que produziu uma avaliação sobre a situação real da economia e da sociedade nordestinas e elaborou uma proposta de política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Como decorrência dos estudos e debates realizados, foi adotado um modelo de “política de desenvolvimento regional específica”, que vai até meados dos anos 60. Neste período, são criadas a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência de Desenvolvimento do Norte (Sudam) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Estas instituições federais de desenvolvimento, relativamente autônomas e descentralizadas, foram responsáveis pela elaboração de planos de desenvolvimento que tinham como principais objetivos: 1) reduzir os desequilíbrios inter-regionais; 2) promover a industrialização; 3) dinamizar a estrutura produtiva regional; e 4) gerar emprego e renda. Essas instituições tinham atribuições de fomento, coordenação e planejamento em nível macro-regional e eram apoiadas por instituições financeiras oficiais e de um sistema de incentivos fiscais federais.

De acordo com analistas da atuação da Sudene, a política de desenvolvimento do Nordeste foi focalizada na diretriz industrial, a partir da opção pelo subsídio tributário – mecanismo do 34/18. Este mecanismo permitia que as empresas fizessem deduções do IRPJ e decidissem em que projetos os recursos deveriam ser aplicados, provocando uma perda relativa de controle do poder público sobre o processo de desenvolvimento, no que se refere à alocação de investimentos. Apesar de os empreendimentos industriais instalados no Nordeste terem se concentrado nas regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza, não se pode negar o avanço nesta diretriz de superintendências. O mesmo não se pode dizer da área social, cuja superação dos problemas esbarrava na forma de atuação das elites da região e na forma de condução do processo de acumulação produtiva brasileira.

Com o advento do regime militar, há uma mudança nas relações intergovernamentais. No lado financeiro, predomina a centralização autoritária do poder alocativo sobre as receitas orçamentárias. No aspecto administrativo, o governo federal tenta uniformizar as ações intervencionistas das três esferas de governo (União, estados e municípios). Do ponto de vista político, ficam instituídos os governadores biônicos, figuras políticas escolhidas pelo poder central para administrar os estados, conforme diretrizes e projetos nacionais concebidos pela União.

A centralização político-administrativa e de recursos financeiros, consagrada na reforma tributária de 1967/69, e a fragilização da autonomia dos governos subnacionais têm como consequência lógica a adoção de uma “política de desenvolvimento regional integrada”. O seu objetivo maior era a integração do território nacional, visando à formação de um grande mercado interno. As formas de intervenção do Estado deveriam estar direcionadas a objetivos nacionais. A política de desenvolvimento regional integrada, então adotada, não foi capaz de articular o planejamento regional e as políticas de desenvolvimento regional específicas, que ficaram fragilizadas. Os projetos regionais, que eram coordenados pelas Agências de Desenvolvimento, passaram a perder sentido frente a uma proposta de planejamento nacional. Em face do aumento no número de programas e áreas contempladas, ocorreu uma fragmentação dos recursos destinados ao financiamento das políticas.

Infelizmente, em virtude da crise fiscal e financeira do setor público brasileiro em meados dos anos 80 e da adoção de políticas neoliberais, que preconizam a redução da intervenção do Estado, a partir da década de 90, as políticas

federais de desenvolvimento regional entraram em declínio e, nos últimos anos, não fazem parte da agenda de prioridades do governo federal.

A verdade é que chegamos ao final do século XX com um nível de desigualdade assustador entre as regiões, inibidor de uma coesão e integração econômica saudável e causador de fluxos migratórios anormais e geradores de miséria e exclusão social. As informações contidas no quadro a seguir mostram a dimensão das diferenças econômicas entre as regiões.



Observando-se o quadro acima, verifica-se que os 7 estados das regiões Sudeste e Sul, que concentravam mais de 3/4 do PIB brasileiro (77,25%) em 1985, no período de 18 anos, reduzem a sua participação em menos de quatro pontos percentuais. Já as regiões Norte e Nordeste, formadas por 16 estados, no período 1985-2000, praticamente mantêm inalterada a sua participação relativa no PIB. Inegavelmente, a região Centro-oeste, cuja maioria dos estados teve como atividade importante o plantio e o cultivo de grãos em grande escala, apresenta, no período, taxas crescentes de crescimento.

Os indicadores sociais apurados para as regiões brasileiras, relativos ao ano de 2004, conforme quadro a seguir, elaborado a partir da PNAD/IBGE, mostram evidências objetivas das desigualdades no campo social.

BRASIL- INDICADORES SOCIAIS DAS REGIÕES - 2004

Indicadores Sociais	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
	%	%	%	%	%	%
Rede Abast. d'água	67,5	73,1	91,5	83,9	78,9	83,2
Esgotamento Sanitário	60,0	45,4	86,9	76,1	41,5	69,6
Lixo Coletado	89,1	69,8	94,2	87,4	86,8	85,8
Iluminação Elétrica	98,8	92,8	99,4	98,9	97,5	97,4
Telefone	58,7	41,3	75,8	78,3	72,8	66,1
Domicílios c/Geladeira	85,7	70,7	95,6	95,0	90,4	88,1
Domicílios c/MLroupa	20,8	10,2	46,2	51,1	25,9	34,9
Domicílios c/TV	89,4	81,7	95,7	93,8	89,9	90,9
Tx. Analfabetismo(>10)	8,9	20,6	6,1	5,7	8,3	10,4
	% em mil crianças nascidas vivas					
Mortalidade Infantil	27,4	39,5	19,5	17,8	20,7	26,6
	anos	anos	anos	anos	anos	anos
Expectativa de Vida	71,7	68,6	73,2	73,9	72,9	71,7

Fonte: IBGE/Pnad 2004

A manutenção desta situação pode ser atribuída à inserção disciplinada do Brasil no processo de globalização, fenômeno que, comprovadamente, produz um aumento da riqueza no mundo, mas também leva a um crescimento das disparidades e a um aumento dos conflitos. Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), publicado em agosto/2005, afirma que 80% do total da riqueza do mundo ficam com um bilhão de pessoas, enquanto cinco bilhões de pessoas, quase todas em países pobres, dividem o restante. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a renda média anual das pessoas que estão no grupo dos 20% mais ricos passou de US\$ 11,417 em 1960/1962 para US\$ 32,339 em 2000/2002, com uma variação de 183% no período. A renda média anual dos 20% mais pobres teve uma variação de apenas 26%, passando de US\$ 212 para 267 no mesmo período. A diferença entre os dois patamares de renda média anual, que era de 54 vezes em 1960/1962, passou para 121 vezes em 2000/2002.

A livre movimentação de capitais, bens e serviços que caracteriza o processo de mundialização não é acompanhada pelo estímulo à migração de pessoas das regiões mais ricas para as mais pobres. Ao contrário, o que vem acontecendo é

um movimento dos países ricos no sentido de discriminar os seus imigrantes e estabelecer controles mais rígidos na entrada e permanência de estrangeiros em seus territórios. Felizmente, no Brasil não tem havido iniciativas no sentido de retirar dos cidadãos menos favorecidos o “direito de ir e vir”. Atitudes isoladas e equivocadas, tomadas pelas administrações de municípios importantes como São Paulo que, por exemplo, oferecem dinheiro e passagem aos sem-teto para voltarem aos seus locais de origem, na tentativa de minimizar o problema da habitação em sua jurisdição, não configuram um processo consciente e generalizado de rejeição aos mais pobres. A despeito de políticas deste tipo, os movimentos migratórios, no Brasil, ainda continuam bastante fortes e dinâmicos.

O quadro a seguir mostra que os nordestinos continuam a fugir da pobreza e da falta de oportunidades de trabalho. Apesar da queda na taxa líquida de migração quinzenal (de -2,97 para -1,74), o saldo de 743.188 pessoas acima de 5 anos, no período 1985-2000, que deixaram o nordeste é bastante significativo. Note-se que o deslocamento para São Paulo, estado de preferência dos migrantes pelo tamanho de sua economia, recrudesce, certamente em face da pobreza existente na periferia de suas grandes cidades e da diminuição nas oportunidades de trabalho.

Tabela 2
Brasil: Saldos e Taxas Líquidas de Migração quinzenais das Unidades da Federação, população de 5 anos e mais de idade: 1975/1980; 1986/1991 e 1995/2000.

UF	Saldos Migratórios Quinquênis*			Taxas Líquidas de Migração Quinquênis (%)**		
	1975/1980	1986/1991	1995/2000	1975/1980	1986/1991	1995/2000
Rondônia	148 968	- 92 471	12 773	36,76	-9,46	1,04
Acre	- 3 656	- 1 101	- 1 513	-1,49	-0,31	-0,31
Amazonas	11 043	16 147	34 044	0,95	0,90	1,40
Roraima	6 644	29 313	34 799	10,20	15,60	12,43
Pará	147 465	30 278	- 47 310	5,25	0,71	-0,87
Amapá	6 000	16 884	29 984	4,24	6,92	7,33
Tocantins	-	10 708	13 703	-	1,35	1,34
Região Norte	312 275	9 758	76 480	5,74	0,11	0,68
Maranhão	- 109 585	- 133 492	- 171 778	-3,33	-3,18	-3,46
Piauí	- 104 961	- 66 025	- 51 046	-5,89	-2,95	-2,01
Ceará	- 171 020	- 122 270	- 20 589	-3,81	-2,21	-0,31
Rio Grande do Norte	- 79 051	- 545	7 780	-4,88	-0,03	0,31
Paraíba	- 138 277	- 84 993	- 60 041	-5,89	-3,03	-1,93
Pernambuco	- 46 033	- 144 303	- 110 765	-0,88	-2,30	-1,56
Alagoas	- 29 894	- 51 380	- 70 818	-1,81	-2,36	-2,85
Sergipe	- 42 451	13 833	- 4 076	-4,44	1,06	-0,26
Bahia	- 149 368	- 280 734	- 261 855	-1,89	-2,69	-2,23
Região Nordeste	- 870 640	- 869 909	- 743 188	-2,97	-2,35	-1,74
Minas Gerais	- 231 252	- 102 026	50 103	-2,00	-0,73	0,31
Espírito Santo	- 6 360	45 065	36 442	-0,37	1,95	1,30
Rio de Janeiro	105 606	- 32 219	62 248	1,05	-0,28	0,47
São Paulo	1 137 061	769 741	397 930	5,17	2,70	1,18
Região Sudeste	1 005 055	680 561	546 723	2,22	1,21	0,83
Paraná	- 577 297	- 196 143	- 5 041	-8,74	-2,61	-0,06
Santa Catarina	16 982	47 153	67 778	0,54	1,17	1,39
Rio Grande do Sul	- 67 392	- 18 690	- 29 272	-0,98	-0,23	-0,31
Região Sul	- 627 708	- 167 680	33 465	-3,77	-0,85	0,15
Mato Grosso do Sul	37 931	23 749	- 2 473	3,24	1,51	-0,13
Mato Grosso	114 160	109 307	52 099	11,92	6,17	2,32
Goiás	- 34 517	112 547	207 059	-1,29	3,15	4,58
Distrito Federal	169 574	54 540	32 055	16,91	3,82	1,73
Região Centro-Oeste	287 148	300 143	288 740	4,94	3,60	2,75

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

* Diferença entre imigrantes e emigrantes do quinquênio. Obs. Há casos de pequeno saldo migratório, com MG e, em parte SP, mas com números grandes de imigrantes e de emigrantes.

** Saldo migratório do quinquênio dividido pela população enumerada ao final do quinquênio (população de 5 e mais anos de idade).

Pelos dados observados, verifica-se que a região Centro-oeste, com destaques para Goiás e Mato Grosso, passa a rivalizar com o estado de São Paulo como destino preferencial dos migrantes de diversas regiões brasileiras, certamente em face do crescimento excepcional da agroindústria, nos últimos anos, comandado pelos estados citados.

Outra evidência marcante das desigualdades existentes entre os estados é a diferente capacidade de gasto *per capita* de cada ente federativo para o provimento de serviços à população e para realizar investimentos na infra-estrutura necessária ao seu desenvolvimento. Cada estado tem como fontes de financiamento a sua receita própria, as transferências constitucionais e voluntárias do governo federal e eventuais operações de crédito para realizar investimentos de longo prazo. O quadro seguinte retrata as grandes discrepâncias em termos de capacidade de gasto (receita tributária disponível), verificadas entre os estados brasileiros.

Como se pode observar no quadro anterior, todos os estados do Nordeste, à exceção de Sergipe, apresentam, no ano 2000, dispersão de mais de 20% na sua receita tributária disponível, em nível do estado, em relação à média do Brasil. No estado do Maranhão, chega a quase metade da média brasileira e a cerca de 37% da receita tributária disponível estadual de São Paulo.

ESTADOS BRASILEIROS RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL ANUAL PER CAPITA - ESTADOS - 2000

Valores atualizados pelo IGP-DI (nov/2002)

ORD	EM ESTADOS	População % Censo 2000	RTD (R\$ mil)	%	RTD per capita	% Média
1°	RORAIMA	324.397	0,19	638.761	0,82	1.969,07 426,6
2°	AMAPA	477.032	0,28	813.656	1,04	1.705,66 369,6
3°	ACRE	557.526	0,33	797.427	1,02	1.430,30 309,9
4°	TOCANTINS	1.157.098	0,68	1.165.151	1,49	1.006,96 218,2
5°	SÃO PAULO ESPIRITO	37.032.403	21,81	23.934.025	30,54	646,30 140,0
6°	SANTO DISTRITO	3.097.232	1,82	1.731.942	2,21	559,19 121,2
7°	FEDERAL MATO	2.051.146	1,21	1.076.671	1,37	524,91 113,7
8°	GROSSO	2.504.353	1,47	1.292.088	1,65	515,94 111,8
9°	AMAZONAS	2.812.557	1,66	2.078.988	2,65	739,18 160,2

10°	RONDÔNIA	1.379.787	0,81	1.110.778	1,42	805,04	174,4
11°	SERGIPE	1.784.475	1,05	853.162	1,09	478,10	103,6
12°	R.G. DO SUL	10.187.798	6,00	4.765.530	6,08	467,77	101,4
	MATO GROSSO DO						
13°	SUL	2.078.001	1,22	938.332	1,20	451,56	97,8
	SANTA CATARINA						
14°	RIO DE	5.356.360	3,15	2.341.389	2,99	437,12	94,7
15°	JANEIRO	14.391.282	8,48	6.080.158	7,76	422,49	91,5
16°	GOIÁS	5.003.228	2,95	1.946.947	2,48	389,14	84,3
17°	PARANÁ	9.563.458	5,63	3.758.728	4,80	393,03	85,2
	MINAS GERAIS						
18°	R.G.DO	17.891.494	10,54	6.794.568	8,67	379,77	82,3
19°	NORTE	2.776.782	1,64	1.041.802	1,33	375,18	81,3
20°	PARAÍBA	3.443.825	2,03	1.105.686	1,41	321,06	69,6
21°	CEARÁ	7.430.661	4,38	2.189.233	2,79	294,62	63,8
	PERNAMBUCO						
22°	O	7.918.344	4,66	2.366.059	3,02	298,81	64,7
23°	PARA	6.192.307	3,65	2.666.744	3,40	430,65	93,3
24°	ALAGOAS	2.822.621	1,66	836.831	1,07	296,47	64,2
25°	BAHIA	13.070.250	7,70	3.859.404	4,92	295,28	64,0
26°	PIAUI	2.843.278	1,67	820.934	1,05	288,73	62,6
27°	MARANHÃO	5.651.475	3,33	1.363.282	1,74	241,23	52,3
		169.799.170		78.368.276			
	BRASIL		100,00		100,00	461,54	100,0

Nota: 1) dados extraídos do IBGE (população) e BNDES (RTD)

2) RTD(Receita Tributária Disponível) = |Arrecadação própria +/- transferências constitucionais

A conclusão a que se chega é que as desigualdades regionais são gritantes, há muito conhecidas e debatidas, mas que se fez muito pouco para reduzi-las. O processo de globalização, como já vimos, que fragilizou os estados nacionais - reduzindo o seu poder de intervenção na economia – e ampliou o poder do mercado, estimulando a competição em todos os níveis e adotando-a como pressuposto de sobrevivência econômica, conspira contra as ações e iniciativas de redução das desigualdades regionais e de renda.

II. A atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR

O processo de urbanização e de crescimento econômico do Brasil, reforçado pela fragilização dos estados nacionais, liberalização dos mercados e constituição de

blocos econômicos levou à realização de estudos e geração de propostas para definição de uma nova regionalização para o espaço nacional, visando a uma concepção mais realista de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Um desses estudos propõe a divisão do território nacional em doze “sistemas urbano-regionais”, a partir da agregação de regiões que sofrem influência das grandes cidades, conforme distribuição a seguir:

1. São Paulo (8 regiões): São Paulo, Campinas, Bauru, Ribeirão Preto, Marília, São José do Rio Preto, Presidente Prudente e Uberlândia;
2. Rio de Janeiro (3 regiões): Rio de Janeiro, Juiz de Fora e Vitória;
3. Belo Horizonte (1 região): Belo Horizonte;
4. Porto Alegre (4 regiões): Porto Alegre, Santa Maria, Pelotas e Passo Fundo;
5. Curitiba (4 regiões): Curitiba, Londrina, Maringá e Florianópolis;
6. Brasília-Goiânia (2 regiões): Brasília e Goiânia;
7. Cuiabá (1 região): Cuiabá;
8. Salvador (2 regiões): Salvador e Feira de Santana;
9. Recife (4 regiões): Recife, João Pessoa, Campina Grande e Caruaru;
10. Fortaleza (1 região): Fortaleza;
11. Meio-Norte (2 regiões): São Luís e Teresina; e
12. Norte (2 regiões): Belém e Manaus

Tanto esta proposta como outra tentativa de regionalização, a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, apresentam limitações no tocante à exclusão de algumas regiões importantes.

A regionalização embutida na atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR parece representar um avanço importante, na medida em que delimita as regiões “excluídas” e explicita a implantação de uma política de redução das desigualdades regionais. O objeto principal da PNDR, constante do documento divulgado pelo Ministério da Integração Nacional, são “as profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país”.

Para identificar e priorizar os espaços de atuação e orientar os programas de desenvolvimento regional, utilizou-se a base de dados do IBGE, com informações dos

censos demográficos e estimativas do Produto Interno Bruto (PIB), realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O espaço territorial delimitado representa as Microrregiões Geográficas do IBGE e as variáveis selecionadas foram: 1) densidade demográfica; 2) taxa de crescimento da população; 3) anos de estudo de proporção da população acima de certa faixa etária; 4) grau de urbanização; 5) rendimento domiciliar médio por habitante; e 6) taxa de crescimento do PIB.

A combinação destas duas últimas variáveis possibilitou a construção de cartogramas que confirmam as desigualdades gritantes entre as grandes regiões, mas que mostram, também, as desigualdades intra-regionais. Esses cartogramas identificam claramente as regiões de renda média, porém economicamente deprimidas, as de alta renda e as de renda média ou baixa, economicamente dinâmicas e pouco dinâmicas.

Dois grandes desafios devem ser enfrentados para viabilizar com sucesso a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O primeiro é definir uma programação conjunta de vinte e três Ministérios e Secretarias Especiais e coordenar ações integradas nas diferentes áreas: educação, saúde, meio ambiente, comunicações e outras. O outro é conseguir criar fundos robustos para o financiamento da referida política, permitindo a execução de projetos relevantes nas áreas de infra-estrutura, tecnologia etc.

III. Políticas Estaduais de Desenvolvimento

A competição entre os estados brasileiros, visando a fomentar o desenvolvimento e, conseqüentemente, melhorar a sua posição relativa no PIB brasileiro, sempre apresentou um movimento cíclico, acompanhando os períodos de centralização e descentralização político-administrativa e financeira. No período de 1946 a 1968, no qual os governos subnacionais possuíam um elevado grau de autonomia, foi possível executar políticas autônomas de desenvolvimento. As maiores capacidades orçamentária, político-institucional e técnica, características dos estados mais desenvolvidos, determinavam a robustez e eficácia de sua política. Os estados mais atrasados adotavam a postura de buscar o apoio do governo central, dadas as suas limitações no tocante ao conjunto de condições necessárias à execução eficiente de sua política de desenvolvimento. Tanto do ponto de vista da atividade produtiva – os estados tinham o controle das estatais de energia, telefonia e siderurgia –, quanto no

que se refere aos recursos orçamentários, o conjunto dos estados, nos anos 50 e até metade dos 60, apresentava uma participação relevante. A receita disponível dos estados em 1960 era de 34%, contra 22,2% em 1980 e 25,2% em 2005. Já nesse período, iniciou-se uma prática que pode ser caracterizada como a principal medida adotada por todos os estados em suas políticas estaduais de desenvolvimento: a concessão de benefício fiscais e orçamentários, visando à atração de investimentos privados.

No período que vai de 1968 a 1988, as políticas estaduais de desenvolvimento apresentaram pouco dinamismo, em face do processo de centralização autoritária. Os governos estaduais eram controlados pelo governo federal. O planejamento estadual ficou praticamente subordinado ao planejamento nacional e a estratégia que restou aos estados foi a de conseguir investimentos, a partir de barganhas políticas e relações clientelísticas com o regime militar.

A reforma tributária de 1967/1969, concentrando recursos na União, o Ato Institucional nº 5, restringindo os poderes político e administrativo dos governos subnacionais e a federalização das empresas estatais, à exceção do setor elétrico, reduzindo a participação relativa dos estados na atividade produtiva, limitou, significativamente, a capacidade dos estados em executar políticas de desenvolvimento. Além disso, no sentido de regular as disputas e a competição inter-regional no campo tributário, foi criado pela Lei Complementar nº 24/75 o CONFAZ, com a atribuição de “coordenar, dirigir, disciplinar e fiscalizar a celebração de convênios entre os estados brasileiros, de forma a viabilizar a harmonização do ICM em todo o território nacional”.

A partir de 1988, com o fortalecimento da autonomia substantiva dos governos subnacionais, provocada pelo processo de descentralização financeira, tributária e administrativa, obtido com a promulgação da nova Constituição, os estados adquirem maior capacidade de retomar as políticas estaduais de desenvolvimento. Conforme explicita o professor Sérgio Prado: a crise do setor público brasileiro, em geral, e a fragilização das empresas estatais, em particular; a interrupção do processo de desconcentração produtiva e o início de certo movimento de reconcentração; a retomada dos fluxos de investimentos produtivos a partir de 1994; e a descentralização político-administrativa e tributária foram, basicamente, os fatores que podem ser considerados explicativos do processo de dinamização das políticas estaduais de desenvolvimento.

Neste período, em decorrência da omissão do governo federal na execução de políticas de desenvolvimento e do não estabelecimento de regras de controle das disputas horizontais por investimento, as políticas estaduais de desenvolvimento ocuparam, progressivamente, os espaços de intervenção no processo de estruturação e execução das referidas políticas. E cada vez mais essas políticas estaduais tornaram-se exageradamente autônomas e extremamente competitivas, assumindo um caráter perverso, resumido na expressão “guerra fiscal”.

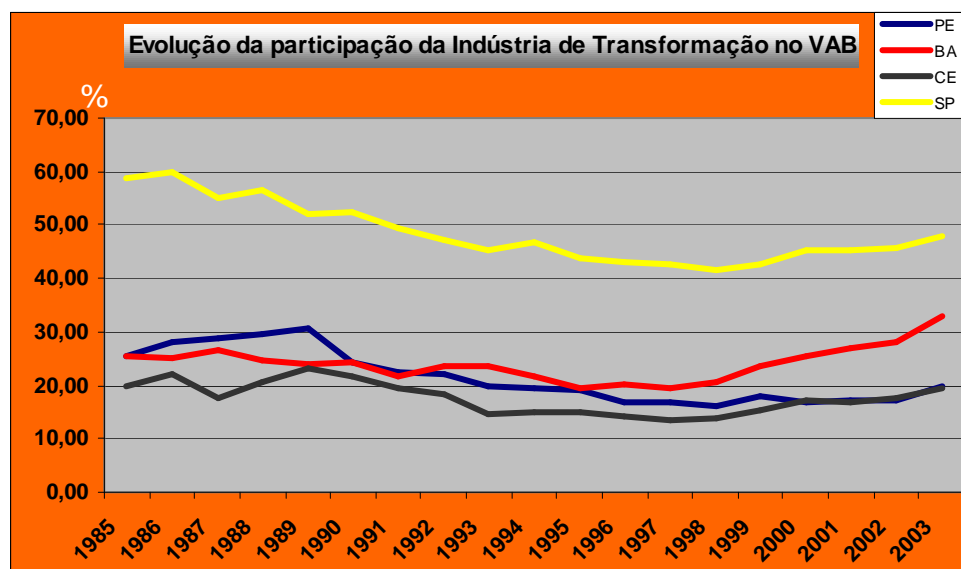
Os estudos e avaliações sobre o fenômeno da “guerra fiscal” tendem a concluir que:

1) Os estados que adotaram políticas mais agressivas para atração de investimentos e possuíam uma base industrial rudimentar conseguiram atrair empreendimentos importantes, fabricantes de bens de consumo final e intensivos em mão-de-obra (têxtil, confecções, calçados). Observando-se, no entanto, a evolução da participação da indústria de transformação no valor adicionado bruto dos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará, no período de 1985 a 2003, verificam-se comportamentos discrepantes, apesar de todos os três estados praticarem, desde o início dos anos 90, políticas agressivas de incentivos fiscais.

Nesta análise preliminar e superficial, parte-se do princípio de que as economias dinâmicas, no mundo inteiro e também no Brasil, apresentam tendência a reduzir a participação do setor industrial na composição do seu PIB, em detrimento de uma elevação na participação do setor de serviços. O exemplo de São Paulo, a economia mais moderna e dinâmica do país, corrobora esta tese, quando se observa que a participação da sua indústria de transformação no valor adicionado bruto do estado passa de 59,77%, em 1986, para 47,85%. Estes resultados para o estado de São Paulo não podem ser atribuídos a uma desconcentração industrial acontecida neste período ou o deslocamento de algumas plantas industriais do referido estado para estados vizinhos. Com certeza, esta “saída” de empresas de São Paulo, em função da “guerra fiscal”, teve uma influência mínima na mudança de perfil da economia paulista.

Já com relação aos estados nordestinos, todas as políticas federais e estaduais de desenvolvimento tinham como diretriz principal a industrialização da região. Portanto, mesmo que haja também uma tendência de fortalecimento do setor de serviços, em especial com o crescimento do turismo, o objetivo das políticas estaduais autônomas e agressivas encetadas pelos estados do nordeste, a partir dos anos 90, eram

a atração, a expansão e a revitalização de empreendimentos industriais. A expectativa, portanto, era de um aumento na participação relativa da indústria no valor adicionado bruto daqueles estados, considerados os precursores da “guerra fiscal” como, por exemplo, o Ceará.



2002 17,40 27,94 17,66 45,64

2003 19,88 32,97 19,58 47,85

NO VALOR ADICIONADO BRUTO - PE, BA, CE e SP

Fonte: IBGE

1985-2003

	PE	BA	CE	SP
1985	25,43	25,53	19,86	58,67
1986	28,00	25,00	22,16	59,77
1987	28,74	26,56	17,54	55,08
1988	29,49	24,60	20,74	56,68
1989	30,63	23,91	23,39	51,93
1990	24,31	24,18	21,55	52,46
1991	22,45	21,64	19,43	49,31
1992	21,97	23,72	18,50	47,05
1993	19,82	23,70	14,69	45,16
1994	19,55	21,58	14,83	46,65
1995	18,99	19,49	14,92	43,72
1996	16,98	20,08	14,20	43,15
1997	16,68	19,52	13,56	42,57
1998	15,98	20,62	14,02	41,39
1999	17,95	23,69	15,35	42,85
2000	16,80	25,61	17,28	45,38
2001	17,25	27,02	16,98	45,15

Pelas informações acima, tem-se a impressão de que o estado da Bahia foi o mais bem sucedido na sua política de atração de empreendimentos industriais, pois conseguiu reverter a queda na participação de sua indústria, que chegou ao fundo do poço em 1995 (19,5%), elevando-a para cerca de 33% em 2003, com tendência de crescimento a partir da consolidação da montadora de automóveis instalada em seu território. O estado do Ceará, um dos pioneiros na deflagração de programas arrojados de atração de empreendimentos industriais, apresenta um comportamento cíclico na segunda metade dos anos 80, em termos de participação da sua indústria no valor adicionado bruto do estado, amarga uma queda acentuada em quase toda a década de 90 e apresenta uma recuperação a partir do ano 2000, logrando um percentual de 19,4% em 2003, um pouco menor do que o registrado em 1985 (19,9%).

O estado de Pernambuco, possivelmente por ter uma base industrial diversificada desde os anos 70, entra com força na “guerra fiscal”, talvez um pouco tardiamente, e não consegue manter o percentual de participação de sua indústria que, no final dos anos 80, girava em torno de 29%; apresenta uma queda vertiginosa nos anos 90, chegando em 1998 a 16% e reage, timidamente, a partir de 1999, alcançando 19,9% em 2003. A atividade econômica que cresce no período, ocupando o espaço perdido pela indústria de transformação, é “Administração Pública, Defesa e Seguridade Social”, cujo percentual de participação evolui de 13,3% em 1985 para 22,5% em 2003.

A partir da universalização e similaridade dos incentivos concedidos pelos estados, a decisão das empresas quanto à localização do empreendimento é comandada, atualmente, pelos fatores tradicionais (proximidade do mercado consumidor, mão-de-obra qualificada, infra-estrutura disponível etc). Os empresários são contemplados com a reivindicada redução de sua carga tributária e o aumento dos seus lucros; os estados, por sua vez, não alcançam de maneira satisfatória um dos principais objetivos mencionados em seus Programas de Incentivos: a geração de empregos a um custo razoável. Os estudos de casos sobre a ampliação do setor automotivo brasileiro, realizado por pesquisadores da UNICAMP e do sistema de incentivos de Pernambuco, encomendado pelo governo do estado, são bastante elucidativos a este respeito. Os custos de cada posto de trabalho direto gerado na implantação das plantas da Mercedes, em Minas Gerais, General Motors, no Rio Grande do Sul e Renault, no Paraná, foram de US\$ 443,8 mil, US\$ 359,4 mil e US\$

139,3 mil, respectivamente. Conforme Relatório de Avaliação do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (PRODEPE), a criação de cada emprego relativo aos projetos industriais de implantação e ampliação aprovados no período 1996-2001 demandou cerca de R\$ 161 mil, valor considerado muito alto em termos de custo do emprego na região.

2) A renúncia de receita é menos grave para aqueles estados que não tinham uma base industrial forte e diversificada, muito embora estejam comprometidas as receitas futuras. Os estados com base industrial relativamente diversificada comprometeram suas receitas correntes e futuras. Os incentivos concedidos, a título de “manutenção do poder competitivo”, a empresas já instaladas no estado, que apresentam dificuldades de concorrer com empresa da mesma atividade econômica, localizada no estado vizinho ou no próprio estado, beneficiária de incentivos fiscais, provocam uma renúncia imediata de uma receita já existente. O caso do estado de Pernambuco é emblemático. Além de tentar atrair novos empreendimentos industriais e centrais de distribuição, há uma grande preocupação em manter a sua base industrial, razoavelmente diversificada. Registram-se relatos de empresários pernambucanos que afirmaram terem sido procurados pelo governador de estado vizinho, oferecendo toda a infra-estrutura física e 100% de benefícios fiscais para transferir sua fábrica de Pernambuco para o seu estado. Numa atitude de defesa do seu parque industrial e no sentido de evitar a migração de capital para os estados vizinhos, o estado de Pernambuco concedeu incentivos fiscais generosos em relação à produção já existente, com renúncia imediata de receita.

B) A “GUERRA FISCAL”: MECANISMOS E RESULTADOS

4- Aspectos positivos e negativos da competição fiscal

Marlon Jorge Liebel e Glauco Oscar Ferraro Pires

Secretaria da Fazenda – Paraná

I - Apresentação

O presente artigo busca discutir as principais características do fenômeno da competição fiscal no âmbito do federalismo brasileiro, ressaltando os aspectos positivos e negativos daquilo que se convencionou chamar de “guerra fiscal”. A primeira seção contextualiza a “guerra fiscal” dentro da discussão mais ampla do federalismo fiscal brasileiro, apresentando como o tema vem sendo discutido no país. Na segunda seção, apresenta-se sumariamente os principais tópicos acerca do debate sobre a “guerra fiscal” para, na seção seguinte, discutir a relação entre competição fiscal e políticas estaduais autônomas de desenvolvimento. Por fim, na última seção, elencam-se as qualidades e defeitos da competição fiscal na forma como vem sendo praticada pelos entes federados brasileiros.

II - O debate hodierno sobre federalismo fiscal

Não é o objetivo, nesta seção, aprofundar as discussões sobre federalismo fiscal, pois tal debate ultrapassaria o escopo deste trabalho. Destarte, a análise será limitada à apresentação do núcleo central de tais discussões, na forma em que estão sendo conduzidas por acadêmicos e estudiosos, ou seja, a vinculação do tema do federalismo a proposições teóricas econômicas⁴.

Preliminarmente, vale notar que para Prado (2006) as federações são constituídas em um espaço geográfico a partir da constituição histórica, social, religiosa ou étnica de um agrupamento humano. Em contraposição a sistemas unitários (um único processo orçamentário, planejamento e coordenação centralizados em uma única burocracia), as federações são adotadas a partir de quatro razões principais: geográficas (países continentais resistem à unificação); políticas (obter vantagens da União sem perder a identidade regional, do ponto de vista cultural, religioso, histórico e étnico);

⁴Uma breve porém interessante revisão a respeito da relação entre teoria econômica e federalismo pode ser encontrada em Moraes (2001).

econômicas (aumentar a eficiência na provisão de bens públicos); e históricos (colonização e formação de estados nacionais) (PRADO, 2006)⁵.

Segundo Moraes (2001), o federalismo pode ser compreendido a partir de três formas: a) em um âmbito estritamente econômico, em que se divide o Estado em diferentes níveis de governo (alocação e distribuição de recursos, estabilização da economia) a partir de “critérios de eficiência econômica”; b) em um âmbito político, em que a descentralização da prática política (de um Estado unitário para um Estado federativo) pode ser vista como um aprofundamento do regime democrático; e c) em um âmbito mais abrangente, o federalismo seria uma “doutrina social de caráter global”, como o liberalismo ou o socialismo.

O Brasil, uma república federativa, possui três níveis distintos de governo: a União (governo Federal), os governos subnacionais ou GSNs (Estados e Distrito Federal) e os governos locais (municípios). O pacto federativo brasileiro é, inclusive, uma das cláusulas pétreas da atual Constituição do país. O federalismo brasileiro passou por significativas alterações em seu modelo a partir da Constituição de 1988, uma vez que denúncias contra a centralização do poder no governo federal, promovida pelos militares, levaram a um clamor pela descentralização na forma de ampliação das competências tributárias de estados e municípios (REZENDE, 2003).

Nesse contexto, o debate sobre o federalismo fiscal brasileiro possui três pilares fundamentais: a questão da estrutura fiscal das federações (atribuição de poderes, encargos e autonomia, transferências entre níveis de governo, competência sobre tributos, aprimoramento das relações intergovernamentais); a proposição de modelos normativos quanto ao sistema federativo mais eficiente; e a vinculação do federalismo fiscal a políticas (estaduais e nacionais) de desenvolvimento.

III - Federalismo e competição fiscal

O breve relato sobre o federalismo fiscal nos permite focar a análise em um de seus fenômenos mais relevantes dentro da atual realidade brasileira: a competição fiscal. Preliminarmente, contudo, cumpre definir tal conceito. A competição fiscal, comumente chamada de “guerra fiscal”, é a situação na qual entes federados competem por investimentos privados em seus territórios, utilizando mecanismos fiscais para

⁵ Para um relato histórico dos principais fatores que levaram o Brasil à adoção de um regime federal na Constituição de 1889, ver Rezende e Afonso (2003).

atração dos investimentos, como isenção de ICMS, dilação de prazo para pagamento do imposto, crédito presumido, entre tantos outros mecanismos.

A “guerra fiscal” é travada à revelia da Lei Complementar nº 24/75, que veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária (Confaz), o qual congrega todos os estados e o Distrito Federal (VARSANO, 1997). Nesse sentido, “a “guerra fiscal” é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha — quando, de fato, existe algum ganho — impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado” (VARSANO, 1997, p. 2).

Vários autores e estudiosos do tema entendem que a “guerra fiscal” acirrou-se nas últimas décadas devido à ausência de políticas de desenvolvimento regional por parte do governo federal. Este argumento defende que as unidades federadas, face a um governo federal que abandonou as políticas regionais de desenvolvimento, tomam para si a responsabilidade de gerar empregos e crescimento econômico a seus cidadãos e de induzir o desenvolvimento em seus territórios. O mecanismo para promover tal desenvolvimento seria o benefício fiscal. Enfim, a “guerra fiscal” seria “uma forma peculiar de políticas de desenvolvimento regional” (PRADO, 2005, p. 6), seria a “expressão mais evidente das políticas estaduais autônomas de desenvolvimento” (FERREIRA, 2005, p. 13).

Dito de outro modo, um imposto de competência estadual em que inexistisse controle do governo federal e do Senado sobre suas principais variáveis (como base de cálculo e alíquotas, por exemplo) criaria um “potencial distorcivo”, que tende a utilizar o imposto como instrumento de política econômica regional em detrimento a objetivos puramente arrecadatários. Tal potencial destrutivo teria sido o responsável pela exacerbação da “guerra fiscal” no Brasil (PRADO, 2003). De fato, segundo Rezende (2003, p. 29),

[...] o virtual abandono, pelo governo federal, das políticas voltadas ao desenvolvimento das regiões economicamente mais atrasadas fez com que a tendência de redução das disparidades de renda entre as regiões Norte e Nordeste e Sul e Sudeste se interrompesse, a partir de meados dos anos oitenta, aumentando as dificuldades dos estados localizados nas regiões mais pobres para sustentar as suas políticas no campo de atendimento às necessidades sociais.

Ou seja, os estados promoveriam a “guerra fiscal” a fim de preencher o “espaço vazio deixado pela omissão federal” (ausência de regulação e de políticas nacionais de desenvolvimento), fato que criaria “o mais perverso dos sistemas” (PRADO, 2005). Isso porque, como defende VARSANO (1997, p. 5), quando os estados federados assumem o encargo de promover o desenvolvimento, o fazem através da “guerra fiscal”, gerando resultados desastrosos, uma vez que

os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infra-estrutura (...) ao renunciar à arrecadação, o estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infra-estrutura etc.) que são insumos do processo produtivo ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica.

Dessa forma, a “guerra fiscal” seria

uma espécie de subordinação de alguns dos instrumentos da política de desenvolvimento a uma lógica competitiva, ou seja, como uma situação peculiar resultante de uma dinâmica de competição entre governos por meio do uso de instrumentos tributários e/ou orçamentários. Contudo, é preciso ter claro que o problema da “guerra fiscal” deriva não das políticas estaduais de desenvolvimento, mas sim do caráter perverso e descontroladamente competitivo assumido por elas em determinados períodos (FERREIRA, 2005, p. 15).

De fato, Prado (2005a) alerta que, segundo dados do setor automotivo, o principal mecanismo utilizado na “guerra fiscal” é o próprio ICMS (outros mecanismos como doação de terreno, gastos governamentais em infra-estrutura e outros não seriam dominantes). Nesse sentido, benefícios fiscais de diferimento e/ou dilação de prazo do ICMS, que normalmente possuem baixa taxa de juros e correção monetária, constituem um custo ao Estado. Com a economia brasileira estabilizada, o impacto não é tão grande, mas se houvesse altas taxas de inflação, tais benefícios fiscais seriam o que chama de “verdadeiro presente”.

Nesse contexto, as empresas privadas promoveriam um “leilão” entre os estados: em que pese realizarem detalhados estudos de localização que apontam diferentes possíveis destinos de suas inversões financeiras – onde o quesito benefício fiscal é apenas um dos fatores locacionais, e normalmente um dos menos relevantes,

segundo Ferreira (2005) – acabam por insuflar a “guerra fiscal” para obter a maior vantagem econômico-financeira possível. Esse leilão somente seria possível devido à desarticulação entre os estados, que acabam sendo facilmente manipulados pelas empresas. Portanto, o argumento sustenta-se na idéia de que a “guerra fiscal” perversa do contexto atual brasileiro é um processo integralmente controlado pelas empresas privadas (PRADO, 2005).

É importante ressaltar que há um entendimento de que a “guerra fiscal” seria algo nocivo apenas quando excessivamente competitiva, ou seja, quando inexistir uma regulação supra-estadual. Tal entendimento estabelece mais fortemente a noção de que o Estado deve conceder benefícios (tributários ou orçamentários) a empresas privadas para a promoção do desenvolvimento, para o bem último da comunidade. Nessa noção de “competição fiscal sadia”⁶, a idéia é a de que uma competição fiscal eficiente seria benéfica aos cidadãos.

IV - Competição fiscal no Brasil como política autônoma de desenvolvimento

Como foi observado, o tema da competição fiscal é tratado, no âmbito do federalismo brasileiro, como algo intimamente vinculado a políticas de desenvolvimento regional. A “guerra fiscal” seria uma resposta dos estados à ausência de tais políticas em nível nacional (coordenadas pelo governo central) e, assim, constituiriam uma atividade necessária para que cada estado possa promover seu próprio desenvolvimento econômico.

Com efeito, a teoria econômica sobre o federalismo fiscal afirma que os estados promovem a “guerra fiscal” porque necessitam adotar ações para proteger o interesse de sua população, eliminar a pobreza, o desemprego, as desigualdades. Dito de outro modo, a “guerra fiscal” seria um instrumento a que os estados da federação recorrerem para suprir a ausência de um plano nacional de desenvolvimento regional.

Como se observou, a tese defendida é a de que este é um processo que não é malévolo em si, necessitando apenas de um controle por parte de um governo central

6 Para a Nova Geografia Econômica, os subsídios fiscais são restrições ao livre funcionamento dos mercados, devendo ser eliminados; uma generalizada política de subsídios (“guerra fiscal”) seria, portanto, questionável (BRASIL, 2005). Varsano (1997) opina que os incentivos fiscais devem ser concedidos caso não se realizasse investimento privado sem o benefício ou caso resulte em novas unidades produtivas (adição de investimento) ou ainda caso os benefícios do incentivo sejam apropriados pelos residentes que estão perdendo com a redução de provisão pública de bens (originada pela concessão do incentivo). Trata-se, como se pode observar, de um questionamento quanto à eficiência da concessão. O mesmo questionamento encontra-se em Prado (2005), para quem os estados sempre promoveram programas de desenvolvimento regional utilizando incentivos tributários, sendo a “guerra fiscal” apenas um acirramento do caráter competitivo dessas políticas. Note-se ainda que Ferreira (2005, p. 18) chega a afirmar que instrumentos tributários e orçamentários são “intrinsecamente ineficientes e problemáticos” e, portanto, políticas autônomas de desenvolvimento (competição fiscal) não prescindiriam de políticas de desenvolvimento centralmente estruturadas (ou seja, através de um governo central atuante).

atuante para que possa ser instituída uma “guerra fiscal sadia”. Esse controle seria necessário para garantir que a competição fiscal (sadia) entre os estados brasileiros fosse inserida em um contexto mais amplo de uma política nacional de desenvolvimento.

A tese da efetividade das políticas de desenvolvimento regional enquanto mecanismo capaz de trazer democracia, igualdade e justiça social, é defendida pela teoria econômica dominante (representada principalmente pelas áreas de conhecimento da Economia do Setor Público e da Economia Regional Urbana). A ligação dessa tese com o tema do federalismo fiscal pode ser encontrada, por exemplo, em Varsano (1997), Diniz (2000), Dulci (2002), Brasil (2003; 2005), Jayme Júnior e Crocco (2005) e Prado (2005). Aceitando-se como pertinente e verdadeira a relação entre “guerra fiscal” e desenvolvimento, pode-se então elencar alguns aspectos positivos e negativos do fenômeno da competição fiscal no Brasil.

Segundo Varsano (1997), sob o ponto de vista dos governos estaduais, a unidade federada acumula ganhos, mesmo que temporários, com a prática da “guerra fiscal”, pois o governador de um estado, “por dever de ofício”, defende os interesses de seu estado de forma prioritária em relação aos interesses gerais na nação e, caso exista conflito de interesses, “defenderá os de sua unidade, tendo como bandeira a autonomia dos entes federados” (VARSANO, 1997, p. 6).

Tem-se aí um aspecto que precisa ser ressaltado: a autonomia dos estados. Com efeito, a prática da “guerra fiscal” é defendida por governadores e secretários em todo o país com base na idéia de que essa prática seria uma expressão da liberdade que cada estado possui em defender seus próprios (e justos) interesses e promover suas próprias políticas e ações estratégicas de desenvolvimento⁷. É nesse sentido que

há uma ampla corrente de pensamento que vê nestas práticas competitivas [a “guerra fiscal”] um dos aspectos mais virtuosos dos sistemas federativos. Para os autores que enfatizam o chamado federalismo competitivo, desde que determinadas condições sejam obedecidas, a competição entre os estados por investimentos pode ser uma forma de elevar a eficiência sistêmica da economia local. Ou seja, de um ponto de vista econômico, algum grau de disputa é relevante para induzir a competitividade da economia e a eficiência governamental, por exemplo. (FERREIRA, 2005, p. 15).

⁷ Em um recente seminário sobre federalismo fiscal, secretários da Fazenda de alguns estados afirmaram que não se trata de uma “guerra fiscal”, e sim de “políticas de atração de investimentos” ou “políticas autônomas de incentivo à atividade produtiva”. Tais afirmações (que negam o termo “guerra” tendo em vista sua conotação negativa) mostram como os estados brasileiros entendem como vital e de suma importância a questão da autonomia que hoje possuem em gerir seus negócios internos.

Eis porque, como foi explanado nas seções anteriores, as teorias entendem que o problema da “guerra fiscal” não é sua existência em si, mas sua exacerbação, afinal, se ela é política de desenvolvimento, tem por consequência ser o condão de uma ferramenta de administração e gestão de negócios. No entanto, isso não significa que qualquer tipo de “guerra fiscal” é positiva para a federação. Como alerta PRADO (2005), a idéia da eficiência de uma “guerra fiscal” depende de suposições “heróicas e irreais” relacionadas a fatores como a capacidade dos governos estaduais em conhecer o perfil alocativo das empresas (o peso de cada variável considerada pelas empresas em seu processo de tomada de decisão de investimento).

Desta forma, continua o autor, é preciso estabelecer uma “instância superior de arbitragem” para evitar um custo fiscal máximo no processo de competição fiscal. Esse custo fiscal máximo ocorre em face de um fenômeno referenciado na teoria sobre federalismo fiscal como *race to the bottom*⁸).

Assim, a tese defendida por muitos autores é a de que não se trata de anular a competição fiscal (que há muito existe no Brasil, mas apenas recentemente adquiriu ares de perversidade), pois o problema não é a competição fiscal em si, mas sua forma descontrolada e perversamente competitiva. Dito de outro modo,

o problema reside em que, na ausência de uma alternativa de coordenação estatal, o processo passa para o controle do setor privado, que busca maximizar tudo o que for possível, mas seguramente não maximizará o benefício público no uso de recursos fiscais. Finalmente, pode não ser desejável devido às diversas vantagens que a autonomia federativa ordenada oferece” (PRADO, 2005, p. 33).

Da mesma forma que reflete a autonomia dos estados, um argumento a favor da “guerra fiscal” é a noção de que, como política de incentivo às empresas privadas, constitui uma ação que engendra a criação de empregos e, portanto, renda adicional para os residentes do estado, o que, como afirma VARSANO (1997), do ponto de vista econômico é um “bom negócio” para o estado que concede o benefício.

Afinal, supõe-se que a renda adicional será revertida em consumo no próprio estado, o que implica maior circulação de mercadorias no estado e

⁸Como explana FERREIRA (2005, p. 25), “é evidente que quando a competição ocorre entre estados com graus de desenvolvimento relativamente iguais, os benefícios tributários podem se constituir em um diferencial, pelo fato de que aqueles apresentam vantagens sistêmicas semelhantes – um estado não terá que cobrir possíveis diferenciais de competitividade que resultam do seu grau de desenvolvimento – e, por conseguinte, os estados acabam fazendo com que ao longo do processo concorrencial ocorra uma intensificação do uso de instrumentos tributários. Este é um primeiro aspecto do nivelamento: sob suposição de que os estados têm a mesma capacidade econômica, cada estado tende a oferecer o que o outro oferece. Conclui-se, portanto, que a existência de governos estaduais em condições jurídicas de igualdade competindo por investimentos, freqüentemente provoca uma constante anulação recíproca de benefícios, ou como podemos chamar alternativamente de “race to the bottom””.

conseqüentemente maior arrecadação de ICMS. Desta forma, o incentivo concedido inicialmente serviria como “mola propulsora” de uma reação em cadeia que resultaria – incrivelmente – em aumento de arrecadação.

No entanto, vale ressaltar que um outro aspecto negativo da “guerra fiscal”, que está intimamente atrelado à questão da competição de caráter perverso, é o fenômeno da redundância. Para FERREIRA (2005, p. 19), a redundância é o “produto de uma determinada situação na qual o poder público estadual concede benefícios tributários e/ou orçamentários para empresas que iriam investir de qualquer forma no estado independentemente da existência dos referidos benefícios”.

No contexto da ausência de coordenação de políticas de desenvolvimento econômico por parte de um governo central atuante, é fácil perceber que a redundância tem alta probabilidade de ocorrer, sempre que um ou mais estados iniciem um processo de “guerra fiscal”, ou como preferem alguns, um processo de atração de investimentos. Em tal situação, o maior vencedor da “guerra fiscal” são as empresas privadas alvo de benefícios fiscais cada vez maiores, o que as leva a gerenciar o já mencionado processo de “leilão” entre os estados desejosos de seus investimentos.

A competição fiscal, na forma como está sendo compreendida neste texto, é o que SHAH (2001) chama de “competição interjurisdicional”. Para este autor, a competição fiscal pode promover eficiência em uma economia federal devido, principalmente, aos seguintes fatores: ajusta os serviços públicos às preferências dos cidadãos, reforça a responsabilização⁹ dos governantes, reduz a influência de condutas ímprobas e aprimora a qualidade, quantidade e acesso a serviços públicos locais.

Na medida em que a “guerra fiscal” promovesse uma competição por investimentos entre entes federados, ter-se-ia um processo de inovação na provisão de serviços públicos. Essa é a noção ancorada no chamado “federalismo competitivo”, em que o maior grau de descentralização tornaria o setor público mais responsável e receptivo a seus cidadãos. Como afirma SHAH (2001), “este diferencial nas políticas para os bens públicos locais pode ser visto como um desejável abandono de práticas uniformes na nação”¹⁰.

9 O conceito de responsabilização está intimamente ligado com o movimento de modernização da gestão pública e representa, juntamente com o conceito de accountability, a noção de uma maior autonomia para o gestor público (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998). O gestor teria maior autonomia e liberdade de ação, mas ao mesmo tempo seria cobrado pela sociedade, conforme os pressupostos do chamado “controle social” (SILVA, 2002) ou “bottom-up accountability”. Em outras palavras, a responsabilização seria a contrapartida pela maior autonomia fornecida pela “administração pública gerencial”.

10 Atrelada a essa noção de diferenciação e inovação na provisão de bens públicos a partir da competição entre unidades federadas está o chamado “modelo de Tiebout”, o qual preconiza que a competição entre jurisdições funciona de forma similar à competição entre empresas no setor privado. Em um mundo globalizado, diferentes países oferecem diferentes níveis de tributação e serviços públicos a fatores de produção de alta mobilidade, os quais escolhem sua

A competição fiscal teria também a vantagem de trazer uma maior responsabilização para os gestores públicos, na medida em que haveria um movimento dos governantes em busca das melhores práticas: o foco passa a ser nos resultados e a competição forçaria os governantes a adotarem marcos de referências para prover serviços mais atraentes e competitivos¹¹.

Da mesma forma, na medida em que não existiria monopólio (pois haveria pressões competitivas oriundas de outras unidades da federação), um ambiente de competição fiscal entre estados favoreceria o desaparecimento ou redução de ineficiências e vantagens pessoais, uma vez que, atrelada ao processo competitivo, haveria maior acesso à informação e fim de barreiras regulatórias.

Por outro lado, SHAH (2001) também elenca algumas conseqüências adversas da competição interjurisdicional, que levariam ao que o autor chama de “federalismo do arranje-se por si mesmo”: ocorreria um enfraquecimento do mercado comum, uma degradação da qualidade de vida, uma provisão insuficiente de bens meritórios e políticas sociais adversas, além de uma competição tributária predatória entre as jurisdições.

A competição fiscal teria a desvantagem de enfraquecer o mercado comum na medida em que os governos subnacionais, na busca por atrair trabalho qualificado e capital, podem favorecer políticas do tipo “empobreça sua vizinhança”. Haveria, portanto, uma fonte de ineficiência na medida em que as unidades federadas usassem seus gastos e poder de regulação para aprimorar as condições locais às expensas dos não-residentes. Trata-se, novamente, da noção de um governo estadual cuidar primeiramente de seus interesses em detrimento do interesse maior da nação, envolvendo-se em políticas de “empobrecimento de seus vizinhos” para atrair a atividade econômica de outros estados.

Isso leva a outro aspecto nefasto da competição fiscal: a degradação da qualidade de vida. Ora, uma vez que os estados, visando a atrair mão-de-obra e capital, oferecem um rol crescente de benefícios tributários e orçamentários, comprometem suas fontes de receitas e, conseqüentemente, a provisão de serviços públicos. O já

localização ou residência em países cujo oferecimento por parte do setor público melhor preenche suas necessidades e interesses. Indivíduos e empresas “votam com os pés” e, portanto, revelam suas preferências por bens públicos (benefícios fiscais, serviços, etc.). Isso levaria a uma eficiência na provisão de serviços públicos sob certas condições (FELD, 2003). Para uma crítica ao modelo de Tiebout, ver PRADO (2006), para quem tal modelo “só é eficiente sob condições heróicas”.

¹¹ Aqui, novamente, tem-se mais um conceito abordado pela corrente da modernização da gestão pública: o uso do benchmarking, um constructo teórico da ciência administrativa gerencialista, que propõe a comparação com as melhores práticas dos concorrentes para o incremento da qualidade do produto (bem ou serviço) oferecido.

mencionado comportamento do “*race to the bottom*” ocasiona o que SHAH (2001) chama de uma “espiral descendente nas atividades do setor público”. Isso também tem influência no nível mínimo de qualidade dos serviços: um padrão mínimo de qualidade é mais difícil de ser atingido quando o nível de benefícios concedidos ultrapassa limites adequados.

No Brasil, particularmente, é notória a questão da competição tributária predatória, onde os estados competem ineficientemente por investimentos privados em seus territórios. O ICMS é frequentemente utilizado como ferramenta para atrair capitais, seja através de isenção, redução de alíquotas ou diferimento no pagamento do imposto, transferindo os encargos tributários a não-residentes.

V - Considerações finais

O Brasil é uma república federativa e, portanto, constitui um território nacional dividido em várias instâncias político-administrativas subnacionais com autonomia estabelecida na Constituição Federal de 1988. Um dos aspectos mais decisivos no estabelecimento da CF de 1988 foi a autonomia concedida aos estados brasileiros para legislar sobre o principal imposto dos estados, o ICMS.

Tal autonomia, aliada ao crescente abandono de políticas nacionais de desenvolvimento regional por parte do governo central brasileiro, cria as condições para que os estados assumam o desenvolvimento econômico e social de seus territórios, através de políticas autônomas que possuem na concessão de benefícios fiscais (orçamentários e tributários) sua sustentação principal.

No contexto da abertura do mercado brasileiro face às pressões (econômicas e políticas) do processo de globalização, tem-se o acirramento da competição fiscal entre as unidades federadas, que atinge um pico histórico quando da instalação, no país, de corporações gigantes do setor automobilístico. Nesse momento de completa exacerbação competitiva, até mesmo a legislação ambiental chegou a ser alterada para atrair a instalação de uma montadora, como denunciam GUEDES e FARIA (2003).

Observou-se, porém, que no bojo da competição fiscal há um elemento primordial a ser considerado, que é a autonomia dos estados em gerir seus negócios e defender seus interesses. Em uma república federativa que se orgulha de ter saído de um longo período de ditadura militar, tal fato não pode ser menosprezado e é, como foi exposto anteriormente, um elemento que governadores e secretários de estado defendem

com veemência. Por outro lado, é igualmente relevante compreender que correntes teóricas econômicas afirmam que a ausência de uma coordenação política e econômica a partir do governo central acaba por produzir distorções indesejáveis, como tem sido a experiência brasileira dos últimos anos. Portanto, fica fácil observar que há uma grande controvérsia na questão da competição fiscal. Se por um lado ela reforça a desejável autonomia das unidades federadas, serve como elemento de geração de renda e emprego, reforça a competitividade dos estados e responsabilização dos governantes e cria uma diferenciação e inovação no provimento de serviços públicos, por outro lado ela gera uma competição predatória, acarreta perda da capacidade orçamentária do estado para serviços públicos e degrada a qualidade de vida pelo “empobrecimento dos vizinhos”. Independentemente da defesa ou ataque ao fenômeno da competição fiscal (se é algo que pode ou deve ser domado), ao menos um aspecto permanece inquestionável: da forma como vem sendo praticada no Brasil, torna-se um fenômeno que merece ser foco de estudos e reflexões profundas.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Política nacional de desenvolvimento regional: proposta para discussão*. Brasília, 2003.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Projeto Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro*. Relatório Final. Brasília, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- DINIZ, C. C. *A nova geografia econômica do Brasil: condicionantes e implicações*. Texto para discussão, XII Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos. Rio de Janeiro, 2000.
- DULCI, O. S. “Guerra fiscal”, *Desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, p. 95-107, 2002.
- FELD, L. P. On Tax Competition: The (Un-)Expected Advantages of Decentralized Fiscal Autonomy. *Austrian Economics Today II: Reforms for a Competitive Economy*. Vienna, 21 Novembro, 2003.
- FERREIRA, G. D. *Políticas estaduais de desenvolvimento e “guerra fiscal”*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia UNICAMP, 2005.
- GUEDES, A.; FARIA, A. “Globalização econômica, empresas transnacionais e questões ambientais: repensando as relações empresa-estado”. *Revista Saberes*, Salvador, n. 0, p. 93-113, jun. 2003.
- JAYME JÚNIOR, F. G.; CROCCO, M. *Política fiscal, disponibilidade de crédito e financiamento de políticas regionais no Brasil*. Curitiba: MDE/UFPR/CEDEPLAR/UFMG, 2005.
- MORAES, M. R. de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

PRADO, S. “Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira”. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 41-125.

PRADO, S. “Guerra fiscal” e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. Texto para discussão, 2005.

PRADO, S. “Competição fiscal”. In *Seminário internacional sobre competição fiscal e desigualdades regionais*, 1, 2005a, Belém.

PRADO, S. Palestra proferida como parte do Ciclo de Debate “Competição Fiscal e Desequilíbrios Regionais” do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (01/02/2006).

REZENDE, F. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. *A Federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas*. Disponível em http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002426.pdf>. Acessado em 15.02.2006.

SHAH, A. Competição inter-regional e cooperação federal (competir ou cooperar? Não é essa a questão). *Fórum internacional sobre federalismo*. Veracruz, Novembro, 2001.

SILVA, F. C. da C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Revista Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, maio/ago. 2002.

VARSANO, R. A “guerra fiscal” do ICMS: quem ganha e quem perde. Texto para discussão nº 500, Rio de Janeiro, IPEA, 1997.

5- A tributação sobre o consumo no Brasil: o principal palco da “guerra fiscal” – aspectos jurídicos

Lintney Nazareno da Veiga¹²

I - Federalismo - uma concepção político-jurídica.

Unitarismo e federalismo são as tendências básicas de organização da comunidade política mundial. Eles são as expressões dos princípios básicos reguladores das organizações estatais, constituindo objeto de observação e investigação de diversas áreas da ciência.

O Federalismo ganhou grande importância no mundo moderno. Segundo a Enciclopédia Saraiva de Direito: “A federação e o federalismo absorveram a emergência de Estados nacionais com uma grande extensão territorial, procurando obter uma unidade política mantida a descentralização administrativa”. A quase totalidade dos grandes (quanto à extensão territorial) Estados contemporâneos, admitiu o federalismo como a forma político-administrativa mais adequada para a sedimentação e manutenção de suas unidades nacionais perante a comunidade internacional.

O termômetro da grande vitalidade do federalismo é visível mediante uma indagação panorâmica sobre o atual mapa geopolítico do planeta; onde se encontra, entre outras, as federações da Alemanha, da Austrália, do Brasil, do Canadá, da China, dos EUA e da Suíça. Destaque-se que, desde a queda do Império do Brasil, que era um Estado unitário, em 1889, a República Brasileira seguiu as linhas definidas do federalismo, sob inspiração ideológica do sistema norte-americano. Desde então, o constitucionalismo nacional repudiou a técnica da centralização unitária, pressionado por fatores históricos, geográficos e culturais, organizando-se sob a forma federativa, de acordo com as Constituições federais legitimamente estabelecidas pelo povo brasileiro (1889, 1934, 1946, 1967 e 1988).

O problema da existência do Estado federal pode ser posto partindo-se da idéia de descentralização: enquanto o Estado moderno foi criado, de modo geral, como uma estrutura política e jurídico-administrativa, unitária, centralizada e homogênea, já os estados federais surgiram como ordens descentralizadas, baseadas na união de Estados-membros. Ou seja, o Estado federal é constituído através de uma superestrutura política e jurídico-administrativa múltipla, descentralizada e sobreposta ou justaposta,

¹² O autor é Auditor-Fiscal de Receitas Estaduais em Santa Catarina, professor de Direito Tributário na Universidade do Planalto Catarinense e membro do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros.

composta pela União e por Unidades subnacionais. Destarte, costuma-se mencionar a federação como o caso por excelência de “Estado composto”. De qualquer forma, não se pode olvidar a perene discussão acadêmica será respeito do federalismo: se ele é forma de Estado, de governo ou regime político.

Porém, a questão fundamental do Estado Federal é a de sua natureza jurídica e política, no debate sobre as suas características ou o seu critério distintivo. Muitas teorias, diferenciadas e discrepantes, aparecem na literatura científica e esgalham-se na tela do Direito e da Política. Entre elas, destacam-se¹³:

- a) A teoria da *co-soberania* defendida por Hamiltom e Jay, e juridicamente aperfeiçoada por Waitz (1862), cujo enunciado se funamenta em três teses: a primeira consiste em uma partilha da soberania e de suas competências entre o Estado federal e os Estados-membros, divisão essa efetuada no momento de sua formação histórica. Daí decorre naturalmente a segunda tese, que defende a soberania mútua do Estado central e dos Estados particulares. Dessas, decorre uma terceira, a qual afirma que o Estado federal e os Estados-membros acham-se justapostos e não superpostos, ou seja, existe uma completa igualdade entre eles.
- b) A teoria da *nulificação* defendida por Calhoun e Seydel (1850), que chega a desconcertante conclusão de que a forma estatal conhecida pelo nome de Estado federal não existe e nem pode existir.
- c) A teoria da *participação* elaborada por Borel e Lê Fur (1884), cujo enunciado afirma que o Estado federal é um Estado que reúne o duplo caráter de Estado e de federação de coletividades públicas de certa natureza; estas últimas participam simultaneamente da natureza de uma província autônoma e da de cidadã de uma república; distingue-se das demais coletividades não-soberanas, porque é chamada a tomar parte na formação da vontade do Estado, participando, assim, da substância da soberania nacional.
- d) A doutrina da *autonomia*, cujas bases teóricas foram lançadas por Laband em *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, e aperfeiçoada por Jellinek em *Die Lehre von den Staatenverbindungen e Allgemeine*

13 Resumo extraído da Enciclopédia Saraiva de Direito. Vol . 36. 1977, p. 412-455.

staatsleher. Essa doutrina se revela na afirmação de Jellinek, de que “O Estado federal é soberano, perfeito e completo, os Estados-membros não o são, porém não deixam de ser Estados, pois são dotados de autonomia constitucional, distinguindo-se por esse atributo das demais coletividades inferiores”.

- e) A concepção política do Estado federal, nascida do trabalho *Les Etats fédéraux* de Durand (1930), que defende que a característica principal dos Estados federais é a da existência de grupos humanos territoriais, formando cada um deles uma unidade social e política, via de regra baseada em condições históricas e econômicas. Tais grupos regionais, que são os Estados-membros, ainda quando reunidos em uma comunidade política mais ampla, conservam os seus interesses próprios ao lado dos fins nacionais, devendo, então, possuir os meios necessários para satisfazê-los. Em conseqüência, há na federação uma unidade social mais ampla, que é a União, permitindo, porém, as possibilidades de desenvolvimento dos sistemas regionais em face de suas peculiaridades histórico-sociais e geográficas.
- f) A concepção formalista de Hans Kelsen (1925), embalada em seus vivos pendores lógicos, imagina o Estado federal embutido em três ordens jurídicas diferentes, a saber: a da Constituição total (*Gesamtverfassung*), a da União (*Bund*), e a dos Estados-membros (*Laender*). Para ele, a ordem jurídica da Constituição total é mais vasta e compreensiva, estando nela formulados os princípios gerais de organização e ordenamento da União e dos Estados-membros. Já as duas ordens jurídicas da União e do Estado-membro são juridicamente iguais, porque se acham igualmente subordinadas à ordem jurídica superior da Constituição total. Daí, Kelsen extraiu a surpreendente conclusão: “A bem dizer a verdade, nem o Estado central [União], nem os Estados-membros são soberanos, e, se a soberania pode corresponder efetivamente a uma ordem, será com toda segurança à da comunidade total [Estado federal], que se acha constituída pela Constituição total”.

Sem embargo às evidentes divergências teóricas, mas esposando a concepção da autonomia constitucional de Jellinek, uma das mais sólidas construções do direito público e acrescentado-lhe a constatação sociológica contida na concepção política do Estado federal de Durand, pode-se estabelecer, numa concepção político-jurídica, que o *Estado federal é uma estrutura político-jurídico-administrativa, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos subnacionais, de sorte que a União detenha a soberania e conseqüentemente a supremacia sobre os Estados-membros, porém, estes se consubstanciam em entidades políticas dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União.*

II - A importância de uma constituição formal em federações.

Empiricamente, pode-se constatar que o nascimento de uma federação é alimentado por múltiplos fatores: históricos, étnicos, culturais, econômicos e geográficos, porém, como é cediço, formalmente o Estado federal somente nasce mediante o pacto federativo firmado pelos Estados-membros que está consubstanciado na lei fundamental da federação; e é sob a égide desta *constituição* que se devem organizar e atuar todos os Estados-membros e a própria União por eles criada.

Aplicado ao Estado, o termo *constituição*, em sua acepção geral de lei fundamental, pode designar sua organização total e fundamental em todos os seus aspectos, quer sejam sociais, políticos, econômicos ou jurídicos. Na verdade, o termo *constituição* deve ser empregado para nomear a integração de todos esses aspectos. Ou seja, trata-se da constituição total ou integral.

Todavia, freqüentemente tem-se vilipendiado este termo utilizando-o ou identificando-o apenas um destes aspectos. Esses unilateralismos correspondem a visões deformadas da realidade: o *economismo*, para o qual a constituição seria o modo de produção e de apropriação do que serve à vida material; o *sociologismo*, para o qual a constituição seria a forma de ser da sociedade, produto das situações e estruturas sociais presentes; o *juridicismo*, para o qual a constituição é apenas mera e formalmente uma lei de hierarquia superior.

Porém, em se tratando de federação, a constituição em sentido amplo deve ser entendida como o pacto federativo que deve estabelecer as matrizes sociais, econômicas e políticas da associação de estados e de cidadãos que se congregam para a criação de um Estado federal.

A observação acima sugerida significa afirmar que a constituição em federações não se trata apenas de norma jurídica, mas sim de uma norma instrumental básica cuja influência permeia todos os aspectos sociopolíticos e econômicos da associação federativa, ou seja, da organização total. Nesta concepção, tem-se que a constituição é o conjunto de regras concernentes à forma do Estado, à forma do governo, ao modo de aquisição e exercício do poder, ao estabelecimento de seus órgãos, aos limites de ação das entidades federadas, das medidas de cooperação e harmonização tendentes ao desenvolvimento nacional pleno.

Assim, todas as regras cuja matéria estiver nesse rol são regras constitucionais. Essas regras formam, como se diz usualmente, a constituição material do Estado, sejam elas escritas na constituição formal ou não.

O exame das constituições escritas leva ainda a outra importante distinção. Em virtude, principalmente, da maior estabilidade de que gozam as regras formalmente constitucionais, muitos preceitos cuja matéria não é constitucional foram inseridos no texto das diversas Constituições do Brasil. Essas regras têm a forma constitucional e, conseqüentemente, a estabilidade e *status* decorrente dessa posição, não obstante não serem materialmente constitucionais.

Por outro lado, as constituições escritas devem ser breves, para que tenham valor educativo. Assim, devem apenas fixar as regras principais, deixando ao legislador ordinário a tarefa de complementá-la. Por isso, fora da constituição escrita, encontram-se leis que tratam de matéria constitucional, ditas materialmente constitucionais. Aliás, o próprio constituinte brasileiro criou a lei complementar, cuja missão é exatamente tratar de matéria constitucional.

Segundo Vitor Nunes Leal¹⁴, “em sentido amplo, pode chamar-se de lei complementar aquela que se destina a desenvolver princípios básicos enunciados na constituição”.

As leis complementares foram introduzidas no Direito Constitucional brasileiro pela Constituição de 1967, com a missão (que lhe deu o nome) de complementar as matérias de natureza constitucional, indicadas pela própria Constituição. Além da missão das leis complementares, é relevante a sua estabilidade garantida pelo *quorum* necessário a sua aprovação. Segundo o artigo 69 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, as leis complementares

14 Apud AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2005.

Segundo Luciano Amaro, “essas leis não têm a rigidez das normas constitucionais, nem a flexibilidade das leis ordinária. Isso lhes dá estabilidade maior que a das leis comuns, evitando que se sujeitem a modificações ao sabor de maioria ocasional do Congresso Nacional. Já nos anos sessenta Miguel Reale ensinava que a tradicional dicotomia entre leis constitucionais e leis ordinárias vinha sendo superada pela necessidade de intercalar um **tertium genus** de leis, que não ostentem a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação por força de qualquer lei ordinária superveniente. A essas normas chamou Miguel Reale de **Leis de complementação do texto constitucional, Leis orgânicas, ou Paraconstitucionais**”

Verifica-se, então, que o ordenamento jurídico constitucional brasileiro não se encontra unicamente na *Carta Federal*, mas se estende também pelas muitas leis complementares indispensáveis para lhe completar o sentido. Como exemplo, podemos citar o disposto no parágrafo único do artigo 23 da CRFB/88, que diz: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”. Dessa forma, apura-se que as regras constitucionais tendentes à cooperação e harmonização da federação brasileira ficaram a cargo do legislador complementar.

Destaque-se que da possibilidade de se ter regras materialmente constitucionais nas leis complementares aflora pelo menos um ponto positivo, ou seja, maior flexibilidade destas normas. Esse fato que permite o ajustamento das mesmas, preservando as bases democráticas, porém, sem a dificuldade imposta às emendas constitucionais.

Desta forma, quando surgirem mudanças e dificuldades de natureza econômica, política e social na federação, a maioria absoluta do Congresso Nacional poderá (re)adequar aspectos do pacto federativo que se fizerem necessários, sem alterar ou desfigurar o texto da Constituição.

Assim, dada a importância das Leis Complementares na Federação Brasileira, pode-se afirmar que, na hipótese de inexistência de alguma lei complementar exigida pela constituição destinada a disciplinar matéria relevante, inexoravelmente instalar-se-á uma lacuna no pacto federativo cujas conseqüências, nos âmbitos econômicos, sociais e políticos, são imponderáveis.

Conclui-se, portanto, que o amplo pacto da Federação Brasileira está inserido na Constituição da República e nas Leis Complementares, e é nestas onde se

encontram, ou deveriam ser encontradas, as regras básicas concernentes à estrutura político-jurídico-administrativa do Estado federal, à forma do governo nacional e subnacional, ao modo de aquisição e exercício do poder e das competências das entidades estatais que compõem a federação (União, Estados-membros e Municípios), ao estabelecimento de seus órgãos, aos limites da ação sociopolítica e econômica de cada esfera do governo.

III - A Federação brasileira na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Diz o artigo 1º da CRFB/88, ou seja, a regra básica do pacto federativo brasileiro: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”. E acrescenta como cláusula *pétrea*, conforme o inciso I do § 4º do artigo 60, o seguinte: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado”.

Desta forma, tem-se que a vontade do constituinte de 1988 foi criar uma federação perene, em cuja soberania permanecessem submetidas todas as unidades federadas existentes no espaço geográfico ocupado pela nação Brasileira, afastando previamente qualquer possibilidade jurídica de futura dissolução deste pacto federativo.

O pacto federativo de 1988 que está desenhado na CRFB, entre outras características, manteve uma relativa autonomia das unidades federadas, conforme disposto no artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. A relatividade acima referida está cingida aos próprios termos da Carta Federal referente à divisão das competências, ou seja, da capacidade de cada entidade federada agir numa esfera determinada.

A divisão de competência é essencial na doutrina jurídica do federalismo, convindo, de antemão, atentar a necessidade de uma distribuição de atividades recíprocas entre o governo nacional e os governos subnacionais; destacando-se que esta divisão deve ser variável de acordo com a época histórica e com o direito positivo, pois,

como destaca Jane Parri Clark¹⁵, as fronteiras das competências numa federação não são imutáveis.

Daí a razão de o constituinte de 1988 ter conferido (art. 23, parágrafo único) ao Congresso Nacional a atribuição de editar, através de Lei Complementar, as regras, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, e conseqüentemente, adequá-las o quanto necessário e assim entender a maioria absoluta de seus membros.

A técnica constitucional brasileira inspirada nos exemplos anteriores do espírito político de Weiner (Alemanha) e de Filadélfia (EUA), discriminou as competências da União, deixando aos Estados-membros, além da competência legislativa concorrente, os chamados “poderes reservados”. É o que se depreende do disposto nos artigos 24 e 25 da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I a XVI – (...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Grifo nosso).

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

CAPÍTULO III DOS ESTADOS FEDERADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (Grifo nosso).

¹⁵ CLARK. Jane Parry. The rise of a new federalism. New York, 1938. p. 5

Como é cediço, a Carta Constitucional de 1988 enumerou todas as competências (políticas, jurídicas e administrativas) exclusivas da União (arts. 21 e 22), mas não enumerou as competências exclusivas dos Estados-membros, pois a estes, além da competência concorrente, conforme disposto no § 1º acima grifado, são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal. Restou, assim, aos Estados-membros da federação brasileira, uma competência residual muito ampla, que ainda necessita ser avaliada e dimensionada.

Neste ponto, não se pode olvidar a contumácia da União em extrapolar a sua competência concorrente para editar normas gerais. Como é cediço, quando a União edita normas gerais com alto grau de especificidade, acaba por asfixiar a competência concorrente outorgada aos Estados-membros.

Apura-se, também, que dentro do contexto federativo previsto na CRFB/88, encontra-se o rol de competências/atribuições (ações referente ao poder de polícia e aos serviços públicos) imputadas às unidades federadas, o que possibilita dimensionar o tamanho das estruturas administrativas necessárias para que cada uma delas possa atingir seus objetivos constitucionais.

3.1 - As competências tributárias na Federação Brasileira, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A estrutura do sistema federativo brasileiro pressupõe a necessidade de uma distribuição de competência no âmbito financeiro (receitas públicas), a fim de permitir as unidades federadas (União, Estados-membros e Municípios) a plena realização de seus objetivos (item 3), num clima de segurança, equilíbrio, harmonia e cooperação.

Como declara Luís Guedes, “o Estado deve dispor de meio pecuniários suficientes à realização de suas funções. Deve dispor de receita que possibilite a cobertura das despesas dos serviços a seu cargo”¹⁶. Para tanto, as pessoas políticas (Estados) recebem da sociedade o poder de tributar, ou seja, a competência de instituir

¹⁶ ALCOFORADO, Luís Guedes. Da compensação de Finanças. Recife: 1936, apud Enciclopédia Saraiva de Direito. Vol 36.

impostos, taxas e contribuições, ou ainda, a competência para lançar mão de diferentes meios e medidas que lhe permitam obter os meios pecuniários necessários a uma justa organização dos serviços públicos. Sobretudo, o esteio mais forte dessa competência tributária e financeira reside na possibilidade da arrecadação de tributos com a fonte precípua de sua renda.

No regime federativo, é evidente a necessidade de proceder-se à regulação das relações financeiras entre o governo central e os governos subnacionais, mediante um sistema de distribuição de competência que se chama de compensação de finanças, denominada pela doutrina alemã de *Finanzausgleich*.

Historicamente, no Brasil a compensação das finanças sempre foi objeto da atenção do legislador constituinte. De acordo com a atual CRFB/88, essa compensação será efetivada em duas frentes, a saber:

- a) Mediante a distribuição da competência tributária¹⁷ contida no capítulo I do título VI, onde se tem: (i) no artigo 145, a competência comum dada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (ii) nos artigos 148, 149, 153 e 154, II, a competência exclusiva da União; (iii) nos artigos 149, § 1º e 155, a competência exclusiva dos Estados e do Distrito Federal; (iv) nos artigos 149, §1º, 149-A e 156, a competência exclusiva dos Municípios; (v) no artigo 147, a competência cumulativa concedida à União e ao Distrito Federal; e (vi) no artigo 154, I, a competência residual da União;
- b) Através da repartição das receitas tributárias, cujas regras básicas estão definidas nos artigos 157, 158 e 159.

Vale lembrar, neste ponto, a constatação feita no item anterior, referente à importância das Constituições em federações, onde ficou demonstrado o relevante papel das leis complementares, e que as matérias nelas tratadas poderão eventualmente ter, materialmente, a natureza constitucional.

¹⁷ Observe-se que, segundo o artigo 7º do Código Tributário Nacional, a competência tributária concedida pela Constituição federal trata-se de competência legislativa plena.

Frente a inquestionável complexidade do sistema tributário nacional, bem como a dificuldade em harmonizar a forma de compensação das finanças na federação brasileira, o constituinte de 1988 remeteu importantes matérias para as leis complementares. Para exemplificar, nos dezesseis artigos que compõe o capítulo I – Do sistema Tributário Nacional –, do Título VI – Da tributação e do Orçamento –, da CRFB/88, há nove referências à Lei Complementar, o que demonstra seu relevante papel para o pacto federativo brasileiro. A saber: (a) art. 146, *caput* e (b) parágrafo único; (c) 146-A; (d) 148; (e) 154, I; (f) 155, § 1º, III; (g) § 2º, XII; (h) 156, III; e (i)161.

As regras básicas do sistema de compensação das finanças da federação brasileira, portanto, estão contidas no texto constitucional, mas o seu detalhamento está, ou deveria estar, na legislação infraconstitucional (Leis Complementares, Resoluções do Senado Federal, etc).

Assim, pode-se inferir que os pontos fracos da federação brasileira, no tocante à compensação de finanças (competição, cooperação, harmonização e equalização fiscais) podem ser tratados e adequados no nível da legislação complementar.

IV - Brasil: uma federação competitiva.

Sem embargo a preponderância da análise econômica, tem-se que, para uma completa compreensão da chamada “guerra fiscal” atualmente travada na Federação Brasileira, é necessário resgatar o desenho constitucional das competências tributárias em uma perspectiva jurídica, pois, considerando-se a autonomia dada aos Estados-membros para tributar em um ambiente de mercado integrado, a Federação Brasileira tende a ser, originalmente, um modelo de federação, horizontalmente competitivo. Indaga-se: seria esta a intenção do constituinte de 1988?

Segundo Érika Amorim Araújo, “a Constituição de 1988, ao recompor a autonomia para legislar matéria tributária, engendrou sérios problemas de

coordenação interna que, em boa medida, não estavam presentes quando da instituição do ICM nos anos sessenta”¹⁸.

Registre-se que a Assembléia Constituinte de 1988 tinha consciência deste fato, tanto que considerou em seu labor o grande o risco de que a autonomia legislativa dada aos estados-membros criaria um ambiente propício a uma competição fiscal extremada entre os mesmos (“guerra fiscal”), razão pela qual inseriu no pacto federativo alguns mecanismos jurídicos tendentes a desarmar o provável ambiente beligerante, sem demonstrar, no entanto, firme intenção de tornar o ambiente federativo brasileiro livre de qualquer competição fiscal.

Compulsando-se o texto constitucional, verifica-se que os três impostos de competência dos estados-membros terão suas alíquotas, em pelo menos um dos seus extremos (teto ou piso), estabelecidas pelo Senado Federal¹⁹, órgão colegiado composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos majoritariamente. *In verbis*:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

§ 1º O imposto previsto no inciso I:

IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal.

§ 2º O imposto previsto no inciso II, atenderá ao seguinte:

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;

V - é facultado ao Senado Federal:

18 ARAUJO, Érika Amorim. A tributação do consumo no Brasil: Algumas questões. Texto fornecido ao Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Reprodução resumida da dissertação de mestrado da autora “A tributação do consumo pela sistemática do valor adicionado em contextos federativos: Problemas e possíveis alternativas para lidar com a questão”, defendida na UNICAMP, em dezembro de 1999.

19 Artigo 46 da Constituição da República Federativa do Brasil.

- a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;
- b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

§ 6º O imposto previsto no inciso III;

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

Segundo uma interpretação teleológica do dispositivo acima transcrito, apura-se que o Poder Constituinte originário facultou ao Senado Federal, órgão legislativo máximo dos Estados-membros, a fixação das alíquotas dos impostos estaduais, exatamente para que as questões de competição fiscal fossem resolvidas fora da rigidez das normas constitucionais, ou seja, para que fosse possível a adoção de medidas necessárias à solução de questões econômico-fiscais relativas aos impostos estaduais, no modo e tempo requeridos em cada caso, sem a necessidade de aprovação de Emendas Constitucionais tendentes a alterar o pacto federativo constitucional.

Isto posto, pode-se afirmar que a matriz constitucional tributária do Estado Brasileiro é, originalmente, de uma federação competitiva no âmbito da tributação, porém dotada de instrumentos político-jurídicos tendentes à harmonização fiscal em sede da legislação infraconstitucional.

4.1. ICMS partilhado entre a origem e o destino: causa primária da “guerra fiscal” entre os estados brasileiros – aspectos jurídicos relevantes

Analisando especificamente a questão do ICMS, tem-se que, consoante posição majoritária entre os economistas, o maior problema deste imposto está no sistema híbrido de distribuição entre origem e destino. Segundo Érika Amorim Araújo “as discussões em torno da escolha do princípio da origem, centraram-se preponderantemente nas conseqüências sobre a distribuição interestadual da receita. A cobrança integral no estado de origem conduziria a uma distribuição extremamente injusta, pois a produção é bem mais concentrada regionalmente que o consumo”²⁰.

Já Ricardo Varsano ensina que,

20 Op. Cit.

[...] nos contextos federativos, quando se atribui competência às unidades subnacionais para cobrar tributos sobre a produção e circulação de mercadorias, a adoção do princípio de destino na alocação da receita tributária proveniente de trocas interestaduais é um requisito fundamental, uma vez que no mercado interno não existem fronteiras fiscais e não haverá restrições legais à movimentação de mercadorias, a adoção do princípio da origem poderia afetar enormemente as decisões locacionais de produção, investimento e consumo, e, além disso, promover uma distribuição de recursos entre as unidades subnacionais pouco equitativa dado que a produção costuma ser mais concentrada regionalmente.(...) Em resumo, nos contextos federativos a ausência de fronteiras fiscais entre as esferas subnacionais de governo implica que, quando se atribui às mesmas competências tributárias próprias, são grandes as chances de que os efeitos de uma dada política tributária sejam exportadas de uma jurisdição para outras e provocarem distorções na alocação de recursos. Uma medida importante, dentre outras, para contornar o problema é instituir o princípio do destino nas transações interestaduais²¹.

Ora, no caso do ICMS (IVA brasileiro), o Senado Federal poderá fixar, por iniciativa própria ou do chefe do Poder Executivo federal, as alíquotas aplicáveis nas operações interestaduais. Assim, do ponto de vista jurídico, a tributação sobre o consumo na federação brasileira poderá, em tese, migrar do princípio da origem para o do destino, e vice-versa, ao alvedrio da maioria absoluta dos membros do Senado Federal. Ou seja, a alíquota relativa às operações interestaduais poderá ser dosada de “zero” (totalmente no destino) até o limite máximo das alíquotas aplicadas às operações internas (totalmente na origem).

Compulsando-se o rol posterior a 1988 das Resoluções do Senado Federal – RSF referentes à matéria, verifica-se que o colendo Órgão colegiado dos Estados-membros somente exerceu o seu poder-dever em duas oportunidades: uma em 1989, através da RSF nº 22, de 19 de maio de 1988, oportunidade em foi fixada a atual alíquota interestadual de 12%, sendo, entretanto, prevista a exceção de que nas operações destinadas aos Estados localizados nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, a alíquota seria de 8% no exercício de 1989 e de 7% nos exercícios posteriores; e outra em 1996, através da RSF nº 96, que fixou a alíquota de 4% para as prestações interestaduais de transporte aéreo de passageiros, carga e mala postal.

21 VARSANO, Ricardo. A tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado. Brasília: Ipea, set. 1995.

Não se pode olvidar que a economia nacional nestas quase duas décadas de vigência da Carta Constitucional certamente foi atingida por inúmeras variantes econômico-financeiras, o que, a rigor, criou a necessidade de ajustes fiscais no âmbito da tributação sobre a produção/consumo. E como foi visto acima, estes ajustes não ocorreram devido à inércia do Senado Federal.

Ressalte-se, também, que o sistema híbrido (origem/destino) atualmente aplicado ao ICMS torna-o, para o estado de origem, nas operações interestaduais, um típico imposto sobre a produção – talvez resida aí o irracional fomento à atual política fiscal de atração de investimento utilizada pelos governos estaduais.

Frente ao incontestável ambiente de “guerra fiscal” reinante entre os Estados brasileiros, indaga-se: - Por que o Senado Federal não reviu as alíquotas interestaduais do ICMS nos últimos 17 anos? - Por que não adotou uma calibragem periódica destas alíquotas? - Por que não estabeleceu alíquotas interestaduais por mercadorias (veículos, comércio atacadista, etc) de modo a desestimular os governos estaduais à prática de políticas fiscais danosas à federação, como fez com a prestação de serviço de transporte aéreo, através da RSF nº 95/96?

Sem embargo, a necessidade de uma ampla e profunda reforma tributária no âmbito da tributação sobre a produção e o consumo no Brasil, há muito defendida por diversos setores da sociedade brasileira, mas respondendo as indagações acima, tem-se que é possível reduzir a munição utilizada na atual “guerra fiscal” travada entre os estados brasileiros sem qualquer Emenda Constitucional, bastando para isso que o Senado Federal, no exercício de sua competência, (re)calibre as atuais alíquotas do ICMS aplicadas às operações interestaduais.

Para que isso aconteça, é indispensável uma criteriosa análise econômico-financeira, visando a dimensionar a (re)calibragem das alíquotas, de forma a minimizar o impacto que esta causará às unidades federadas. Para fins de exercício: caso a alíquota interestadual seja fixada uniformemente em 4% (índice aleatório), certamente alguns estados sofreriam queda na receita tributária relativa às operações interestaduais, mas ganhariam na receita derivadas das operações internas, pois mantidas as atuais alíquotas internas, o diferencial entre as alíquotas (interna/interestadual) seria maior.

Desta forma, o ICMS passaria a priorizar, num percentual mais acentuado, a tributação sobre o consumo (destino). Aliás, essa calibragem poderá ser progressiva, em seus aspectos temporal e quantitativo, na medida do impacto da (re)calibragem nas receitas das unidades federadas, bastando, para isso, a vontade política dos governos federal e estaduais e, principalmente, do Senado Federal.

Conforme acima questionado, e também frente à possibilidade jurídica já demonstrada, a “guerra fiscal” também poderia ser mitigada através do estabelecimento de alíquotas interestaduais seletivas, sendo esta seletividade definida de acordo com os setores da economia que albergarem as maiores “campanhas” da atual “guerra fiscal”. Esta medida certamente retiraria o “poder de fogo fiscal” dos Estados, restando a estes travarem a “luta” por atratividade de investimentos privados apenas no âmbito de outras externalidades (infra-estrutura, recursos humanos, etc).

À guisa de exercício, esposa-se o “combate” travado entre os estados brasileiros no âmbito do setor automotivo, para cogitar-se: - Qual seria a vantagem tributária que os Estados-membros poderiam oferecer às montadoras, caso a alíquota aplicável nas operações interestaduais com veículos automotores fosse fixada em “zero”, destinando, desta forma, a tributação sobre o consumo exclusivamente ao estado de destino? - Haveria nesta hipótese margem para que os estados oferecessem vantagens fiscais ou financeiro-fiscais capazes de mudar a decisão locacional dos empreendimentos privados?

Em bases empíricas, pode-se afirmar que, via de regra, as “armas” utilizadas pelos Estados-membros na “guerra fiscal”, no âmbito do ICMS, encontram-se respaldadas exatamente na “larga banda” ofertada pelo diferencial existente entre as alíquotas do ICMS aplicadas às operações internas e às interestaduais.

Às medidas acima sugeridas, opõe-se o argumento de que a desoneração das operações interestaduais potencializa a possibilidade de sonegação, tal como a emissão de nota indicando destinatário domiciliado em um estado e a entrega da mercadoria (sem nota fiscal) a destinatário domiciliado no mesmo estado de origem. Ora, atualmente as Administrações Tributárias dos Estados estão instrumentalizadas com ferramentas tecnológicas poderosas e eficazes, que certamente minimizariam as práticas evasivas. Como exemplo, citam-se: (i) o cadastro único de contribuintes; (ii) o

Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias – SINTEGRA/ICMS; (iii) o Convênio nº 57/95; (iv) o passe fiscal; e (v) a nota fiscal eletrônica, já em fase de implantação em alguns estados.

Pelo exposto, é lícito afirmar que o atual Sistema Tributário Nacional estabelecido na Constituição Federal já disponibiliza ferramentas jurídicas capazes de minimizar o impacto do princípio origem/destino no âmbito do ICMS como causa primária da atual “guerra fiscal”.

Por que não utilizá-las em caráter emergencial e transitório até a implantação de uma ampla reforma tributária no campo da tributação sobre a produção e consumo no Brasil, atrelada, obviamente, a uma política de desenvolvimento nacional?

- Benefícios fiscais e financeiros: as “armas” utilizadas pelos estados-membros na “guerra fiscal”

Destaque-se, inicialmente, que, consoante o § 6º do art. 150 da Constituição Federal, a concessão de qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativas a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser efetivados mediante lei específica federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, §2º, inc. XII, alínea “g”, ficando, assim, a concessão de quaisquer benefícios cingida ao princípio da estrita legalidade.

Novamente, deve-se registrar que o Constituinte de 1998, consciente do ambiente potencialmente competitivo no âmbito do ICMS, adotou, além do princípio da legalidade, o princípio da “paridade”, para que os estados e o Distrito Federal concedam benefícios fiscais no âmbito do ICMS; *ex vi* do art 155, § 2º, XII, “g”, cabe à lei complementar regular a forma pela qual, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Considerando-se que o Congresso Nacional não editou, após 1988, a Lei Complementar exigida no dispositivo citado, conclui-se que a Lei Complementar nº 24/75 foi recepcionada pela nova ordem constitucional, ficando, portanto, legitimado o

Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), órgão colegiado da Administração Pública que tem por finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos estados e do Distrito Federal.

Como é cediço, a Lei Complementar nº 24/75 dispõe sobre os Convênios para a concessão de isenções do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e dá outras providências no âmbito do CONFAZ, preconizando, em seu artigo 1º, que essas isenções serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos estados e pelo Distrito Federal, tratamento este que se estende, segundo o parágrafo único, à redução da base de cálculo; à devolução, total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros; à concessão de créditos presumidos; a quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais concedidos com base no imposto de circulação de mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus.

Isso significa que os estados-membros e o Distrito Federal não poderão conceder qualquer benefício fiscal ou financeiro-fiscal relativo ao ICMS sem a aprovação unânime dos demais, pois, segundo o § 2º do art. 2º da LC nº 24/75, a concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

Diante do exposto, indaga-se: - Como podem os Estados e o Distrito Federal utilizar a concessão de benefícios fiscais e financeiro-fiscais como “armas” na “guerra fiscal”?

As respostas mostram-se óbvias: primeiro, pela fragilidade e ineficácia das regras jurídicas adotadas atualmente no âmbito do CONFAZ e, segundo, pelo desinteresse das instituições políticas (Congresso Nacional, Governos Federal e Estaduais) em atacar firmemente as causas da “guerra fiscal”.

É cediço que este “estado de beligerância” reinante entre os estados brasileiros teve sua origem fática na política de atração de investimentos privados

adotada pelos governos estaduais, o que se justificou, *a priori*, pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento inter-regional²².

Com esta justificativa, alguns governos estaduais iniciaram, nos anos noventa, uma corrida por atração de investimentos privados, sendo que alguns lançaram mão de “armas fiscais”, tais como: (i) a concessão, sob condições inexplicavelmente vantajosas, de empréstimos financeiros vinculados ao ICMS; (ii) o crédito presumido ou outorgado, sem respaldo no princípio da não-cumulatividade, a ser utilizado como benefício fiscal na conta gráfica do ICMS²³; (iii) a redução na base cálculo; a adoção de substituição tributária unilateral; (iv) o recolhimento do ICMS por ocasião da entrada das mercadorias nos territórios dos estados; (v) isenções; e (vi) remissões e anistias – todos concedidos à revelia do CONFAZ.

Frente a estas ações beligerantes disparadas por alguns estados, outros contra-atacaram com as mesmas “armas”, ou seja, também passaram a conceder benefícios idênticos, sob o pálio da legalidade inerente à autodefesa, conforme previsto em suas legislações (*Ver box 1*).

22 Ver DINIZ, Clélio Campolina. Texto preparado para o XII Fórum Nacional, promovido pelos Institutos de Altos Estudos, realizado no Rio de Janeiro e, 15-17 de maio de 2000.

23 I – O crédito presumido como forma simplificada de apuração de imposto não-cumulativo: como exemplo, cita-se a legislação tributária estadual, que em diversas situações coloca à disposição dos contribuintes as opções de lançar normalmente, em sua conta gráfica do ICMS, todos os créditos a que tem direito pelas entradas, ou de utilizar em substituição a estes, um determinado percentual a título de crédito presumido. Nota-se, portanto, que nesta hipótese o instituto do crédito presumido trata-se de uma forma simplificada de apuração do ICMS. Destaque-se, também, que nestes casos, não há necessariamente um benefício fiscal ou financeiro, pois, via de regra, não há diminuição da carga tributária.

II – O crédito presumido como benefício fiscal ou financeiro: a Lei Complementar nº 24/75 traz a concessão de crédito presumido entre os benefícios fiscais a serem concedidos no âmbito do CONFAZ. Dessa forma, é lícito concluir que, quando a concessão de crédito presumido resultar em desoneração parcial ou total da tributação da operação ou prestação, ele será classificado como benefício fiscal.

III - O crédito presumido como instrumento equalizador da carga tributária: como exemplo desta modalidade, tem-se que a União, visando desonerar as exportações dos tributos que incidem em cascata na cadeia de produção industrial, criou o crédito presumido de IPI como uma forma de ressarcimento das contribuições sociais do Pis/Pasep e Cofins, incidentes sobre as aquisições, no mercado interno (nacionais), de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem, utilizados no processo produtivo de bens e mercadorias destinados à exportação. Observe-se que, do ponto de vista econômico, essas contribuições se assemelham a impostos sobre a produção e, como já pacificado no âmbito do comércio internacional, não deve incidir tributo desta natureza sobre as exportações; então, a forma encontrada pela União para eliminar este desvio da carga tributária incidente sobre os produtos industrializados destinados a exportação foi a concessão de crédito presumido. Ou seja, a União devolve aos exportadores os valores correspondentes às contribuições sociais que cobrou nas fases anteriores da produção, mediante crédito presumido de Imposto sobre Produtos Industrializados, também de sua competência.

Box 1

Em São Paulo, Lei 6.374 - Atualizada até a Lei nº 11.601, de 19/12/03

Artigo 112 - Sempre que outro Estado ou o Distrito Federal conceder benefícios fiscais ou financeiros, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário, com inobservância de disposições da legislação federal que regula a celebração de acordos exigidos para tal fim e sem que haja aplicação das sanções nela prevista, o Poder Executivo poderá adotar as medidas necessárias à proteção da economia do Estado.

Em Minas Gerais - RICMS/MG

Art. 223 - A Secretaria de Estado da Fazenda fica autorizada a disciplinar qualquer matéria de que trata o presente Regulamento e providenciará para que sejam adotadas as medidas necessárias à proteção da economia do Estado, quando outra unidade da Federação conceder benefício fiscal não previsto em lei complementar ou em convênio celebrado nos termos da legislação específica.

Parágrafo único - As medidas necessárias a que se refere o *caput* poderão ser adotadas inclusive mediante regime especial concedido pela Superintendência de Legislação Tributária - SLT da Secretaria de Estado de Fazenda.

No Rio de Janeiro, Lei nº 2.657/96

Art. 86. O Poder Executivo poderá adotar as medidas fiscais, tributárias e administrativas necessárias à proteção da economia do Estado, visando seu desenvolvimento, conquista e manutenção de mercados e segmentos econômicos.

Parágrafo único - Excetua-se do disposto no *caput* do presente artigo a concessão de incentivo fiscal, anistia e isenção de tributos estaduais, que deverão ser objeto de prévia autorização da Assembléia Legislativa.

Em Santa Catarina, Lei nº 10.296/96.

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.

Desta forma, estabeleceu-se a “guerra fiscal” entre os estados brasileiros que, não obstante parecer legítima do ponto de vista político dos governos estaduais, é ilegal do ponto de vista jurídico e irracional do ponto de vista econômico²⁴.

²⁴ Ver VARSANO, Ricardo. *A guerra do ICMS: Quem ganha e quem perde*. Texto para discussão nº 500; IPEA.1997.

Quanto à ilegalidade dessa “guerra”, tem-se, além do acima já demonstrado, o fato de que o Supremo Tribunal Federal, segundo João Medeiros Netto, “jamais negou apoio a estado que denuncia a concessão unilateral de benefício fiscal”²⁵.

Esta posição do Supremo Tribunal Federal está claramente estampada na ementa do acórdão exarado na ADIN nº 1247/9:

Convênios e concessão de isenção, incentivo e benefícios fiscais em tema de ICMS. A celebração dos convênios interestaduais constitui pressuposto essencial à válida concessão pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenção, incentivos ou benefícios fiscais em tema de ICMS.

Esses convênios – enquanto instrumentos de exteriorização formal consenso institucional entre as unidades federadas, investidas de competência em matéria de ICMS – destinam-se a compor conflitos de interesses que necessariamente resultariam da concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais pertinentes ao imposto em questão.

O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir às relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal legitima as restrições de ordem constitucionais que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS.” (DJ S1, de 10.08.95 p. 23.554)

Na mesma esteira, figuram as ADINs n^{os} 84, 1.179, 1.247, 1.467, 1.587, 1.979, 1.999, 2.021 e 2.157²⁶; o que demonstra a firme posição da Corte Suprema.

Se os estados-membros persistem na adoção de ações e reações flagrantemente inconstitucionais no campo do ICMS, isso se deve à falta de interesse político por parte de alguns governos estaduais e do Procurador-Geral em extinguir a “guerra fiscal” pela via judicial.

V - Considerações finais

À guisa de considerações finais, é lícito afirmar que:

25 MEDEIROS NETO, João da Silva. “Guerra fiscal” entre os Estados. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2003. p; 3-4.

26 Op. Cit.

- a) a matriz constitucional tributária do Estado Brasileiro é, em sua origem, de uma federação competitiva;
- b) o Poder Constituinte de 1988, consciente deste fato, outorgou ao legislador infraconstitucional o poder/dever de harmonizar o potencial ambiente competitivo entre os estados-membros e o Distrito Federal, por intermédio de ferramentas político-jurídicas esculpidas no próprio texto constitucional;
- c) as instituições políticas (governos federal e estaduais, Senado Federal) não têm utilizado estas ferramentas constitucionais, demonstrado total desinteresse político em harmonizar a tributação sobre o consumo na Federação Brasileira;
- d) a falta de uma política nacional de investimentos fomentou a corrida empreendida, a partir dos anos noventa, pelos estados-membros e o Distrito Federal, visando a alocar investimentos privados em seus territórios;
- e) nesta corrida, alguns estados, utilizando sua competência legislativa, lançaram mão de “armas fiscais”, concedendo benefícios fiscais e financeiro-fiscais à revelia do frágil Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o que, flagrantemente, os torna inconstitucionais;
- f) o Supremo Tribunal Federal, quando convocado, posicionou-se firmemente contra a concessão de benefícios fiscais à revelia das regras constitucionais insculpidas no art. 155, § 2º, XII, “g” da Constituição Federal; porém, na maioria dos casos há falta de provocação judicial por parte daqueles que detêm a legitimidade, o que demonstra o desinteresse político em extinguir a “guerra fiscal”;

- g) em que pese a real necessidade de implementação de uma ampla reforma constitucional no âmbito da tributação no Brasil, tem-se que há possibilidade de desestimular imediatamente a utilização das “armas fiscais” na corrida por investimentos privados por parte dos estados-membros e do Distrito Federal, através de medidas jurídicas (legislativas e judiciais), bastando, para tanto, a vontade das instituições políticas.

Referências bibliográficas

ATHIAS, Jorge Alex. *A ordem econômica e a constituição de 1988*. Editora CEJUP, 1997.

BALEEIRO, Aliomar (Atualizadora); DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito Constitucional Tributário*. Editora Forense, 2001.

BORGES, José Souto Maior. *A reforma do sistema tributário nacional*. Editora Imprensa Universitária, 1967.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. Editores Malheiros, 2001.

_____. *Curso de direito constitucional tributário*. Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. Editora Atlas S.A., 1999.

NOBRE SILVA, Lurdes Augusta de Almeida - Gerente da Representação do CONFAZ, Superintendência de Administração Tributária - SEFAZ - GO. Trabalho sobre o “Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ”, 2005.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. Editor José Bruhatsky, 1969.

C) ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DA COMPETIÇÃO FISCAL: GESTÃO DO ICMS

6- O regime tributário do ICM e ICMS nas transações interestaduais e a competição fiscal entre os estados

Gedalva Baratto²⁷

Lista de siglas

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
BCI	- Balança Comercial Interestadual
CF/88	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CONFAZ	- Conselho Nacional de Política Fazendária
COTEPE/ICMS	- Comissão Técnica Permanente do ICMS
ICM	- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias
ICMS	- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IVA	- Imposto sobre Valor Agregado
IVC	- Imposto Sobre Vendas e Consignações
LC	- Lei Complementar
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
N/NE/CO+ES	- Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste (Inclusive o Espírito Santo)
PEC	- Projeto de Emenda Constitucional
SIMPLES	- Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
S/SU-ES	- Regiões Sul e Sudeste (Exclusive o Estado do Espírito Santo)

²⁷ Texto escrito com elementos obtidos da dissertação de mestrado "Alternativas Para Tributar as Operações e Prestações Interestaduais e Para Partilhar o Produto da Arrecadação", de Gedalva Baratto, tendo como orientador o Prof. Dr. Mariano de Mattos Macedo, defendida no Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná, em junho de 2005.

I - Apresentação

O ICMS é o imposto com maior arrecadação no Brasil. A atribuição de competência aos estados²⁸ para tributar imposto do tipo valor agregado lhes permite obter maior grau de autonomia, mas pode provocar distorções econômicas em virtude da característica nacional do tributo²⁹. Um de seus principais problemas reside na sistemática adotada nas operações e prestações interestaduais³⁰, mediante adoção de alíquotas interestaduais diferenciadas e inferiores às que são aplicadas às operações dentro do estado, denominadas princípio de tributação de origem restrita (ou misto), e que tem por propósito partilhar o produto da arrecadação entre o estado de origem e o estado de destino. O objetivo deste texto é demonstrar que este sistema precisa ser alterado.

Analisa-se os problemas existentes na sistemática vigente, com ênfase naqueles que decorrem do modelo atual aplicado às operações interestaduais, porque ele é um importante instrumento do fenômeno da “guerra fiscal” entre os estados. Pretende-se, com isso, contribuir para que estudos e proposições de soluções alternativas para o regime das operações interestaduais sejam compreensíveis, elucidativos e sinalizem de forma adequada para as alterações que, considera-se, são necessárias.

É resgatado o histórico do ICM, a opção pelo princípio de origem restrita, a polêmica técnica e política travada entre os estados ditos “produtores” e “consumidores” e as conseqüências desta opção em termos de imposto do tipo IVA³¹. Do ponto de vista técnico, visa a verificar em que medida o modelo vigente afeta a neutralidade econômica em virtude da falta de harmonização tributária. Do ponto de vista da equalização de receita entre os estados, que é o objetivo do modelo, coloca-se em dúvida a sua eficácia para partilhar receita entre o estado de origem e o de destino. Para fundamentar esta constatação é abordado o tema da competição fiscal no Brasil, explorando a utilização do ICMS como instrumento, a denominada “guerra fiscal” entre os estados para atrair empreendimentos, enfatizando os aspectos da “guerra”, cuja

28 A referência aos estados é extensiva ao Distrito Federal.

29 “Tributo” tem sentido mais amplo do que imposto.

30 Considere-se a palavra “operações” e “transações” extensiva a “prestações”.

31 IVA designa de modo genérico os impostos sobre o valor agregado. Este texto trata apenas de IVA submetido ao método do crédito do imposto.

motivação tem um vínculo estreito com a sistemática de ICMS que é aplicada às operações interestaduais.

II - O sistema tributário do ICM nas operações interestaduais - histórico do princípio jurisdicional.

Tendo em vista que o núcleo central deste texto reside no ICMS das operações interestaduais, é importante resgatar parte da história do ICM neste tópico, e do ICMS no tópico seguinte, com vistas a identificar a origem e os desdobramentos posteriores à opção pelo modelo de alíquotas interestaduais diferenciadas e inferiores às que são aplicadas às operações intra-estaduais e que foi adotado com a finalidade de partilhar receita entre o estado de origem e de destino, mediante mecanismo operacionalizado pelo contribuinte. Este estudo visa, ainda, a identificar se o efeito distributivo de fato acontece ou se os estados foram tomados por uma “ilusão tributária”, terminologia que tomamos emprestado de PEDROSA (2000, p.8).

Com o advento da Emenda Constitucional nº 18, de 1º/12/65 à Constituição de 1946, foi atribuída aos estados a competência impositiva sobre as operações relativas à circulação de mercadorias. Surgiu, assim, o ICM, imposto plurifásico, não-cumulativo³², substituindo o IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações), de natureza cumulativa. O ICM foi inspirado em imposto do tipo IVA, tipicamente nacional, existente na ocasião apenas na França e Costa do Marfim; o Brasil, contudo, foi o primeiro que instituiu esse tipo de tributo até o estágio do comércio varejista, bem como o primeiro que atribuiu a competência do imposto à esfera subnacional de governo.

No Brasil, antes da reforma de 1965, os estados estavam acostumados a tributar o comércio de mercadorias (IVC); a União³³, a produção de mercadorias industrializadas (Imposto de Consumo), a energia elétrica, os minerais, os combustíveis e lubrificantes (Impostos Únicos); e os municípios os serviços (indústrias e profissões). Em um país com três níveis de governo, a autonomia federativa prevaleceu, bem como a necessidade de aumentar as receitas para estancar o déficit público então existente

32 O princípio da não-cumulatividade se aplica de forma adequada aos tributos incidentes sobre bens e serviços. Este princípio é o que mais contribui para que possam ser atingidos objetivos vinculados à eficácia microeconômica, a neutralidade tributária. Não-cumulatividade (art. 153, § 3º, II e 155, § 2º, I, ambos da CF/88) “...constitui diretriz de política fiscal que atende a fins econômicos visando impedir o efeito em cascata e o correspondente inchaço no preço dos bens e serviços.” (FERRAZ JUNIOR, 1990, p. 67).

33 União, governo central, governo federal, instância superior de governo, são tratados de modo equivalente.

atrapalhou a chance de uma reforma modernizante. Ao invés de adotar apenas um imposto com ampla base de incidência, do tipo IVA, a opção foi pela fragmentação da tributação dos bens³⁴ e serviços em razão das competências tributárias pré-existentes, já que foi constatado que apenas com várias bases de incidências seria possível não apenas manter como também aumentar a arrecadação. A modernização do sistema foi feita eliminando incidências plurifásicas cumulativas. Dada a inovação que significou a criação do ICM, a preocupação era se ele produziria o mesmo nível de arrecadação do IVC.

Assim, os estados tradicionalmente tributaram os bens e serviços no Brasil. Com o imposto de exportação até a década de 30, com o IVC até 1966, ICM até 1988 e ICMS a partir de 1989. Em todos eles, em maior ou menor medida, houve e há tributação também do comércio interestadual, aspecto relevante quando o foco de análise é a competição fiscal entre os estados, a denominada “guerra fiscal”.

Um aspecto interessante é que o ICM, em sua origem, era um imposto uniforme e harmonizado, especialmente no que se refere às alíquotas. Em 1967, no início de sua vigência, a alíquota era de 15%, uniforme em todo o território nacional, aplicada inclusive às operações interestaduais e de exportação. Como os estados temiam que um imposto não-cumulativo não produzisse o mesmo montante de receita que o IVC, bem como preocupação com a imunidade nas exportações de produtos industrializados, instituída na Constituição Federal de 1967, levaram às primeiras iniciativas para calibrar a alíquota, que tinham que ser uniformes para uma mesma região geoeconômica:

a) a alíquota foi alterada de 15% para 18%, ainda em 1967, por parte dos estados das regiões Norte e Nordeste, em todas as operações, o que a legislação permitia até determinado limite³⁵;

b) a alíquota foi alterada de 15% para 17%, gradativamente, em março e abril de 1968, por parte dos estados das regiões Sul e Sudeste, apenas nas operações internas (a interestadual e a de exportação foi mantida em 15%)³⁶.

34 É útil que se esclareça que a palavra “bens” possui uma conotação mais abrangente do que “mercadorias”. Enquanto estas são adquiridas como objeto de mercancia, os bens incluem as mercadorias adquiridas para integrar o ativo imobilizado e o uso e consumo próprio do contribuinte do imposto, ou seja, não são adquiridas com o objetivo de revenda.

35 Convênio de Natal de 10 de março de 1967, o primeiro do ICM, rompeu a uniformidade de alíquota do imposto, medida que foi seguida pelo Centro-Oeste, em Convênio de Cuiabá de 7 de junho de 1967.

Percebeu-se, então, que a alíquota interestadual menor que a interna poderia servir ao propósito de partilha de rendas entre o estado de origem e de destino e, assim, a alíquota interestadual poderia ser reduzida para menos do que 15%³⁷. Esta percepção não foi trivial, levando-se em conta a praticamente inexistente preocupação e produção acadêmica, na ocasião, com questões relacionadas aos princípios de origem e de destino na tributação (princípio tributário interjurisdicional). Em que pese o reconhecimento a esta criatividade brasileira, só foi levado em conta o efeito lógico/ matemático/ financeiro e de curto prazo, tal como demonstrado na tabela seguinte, sem uma reflexão cuidadosa a respeito das conseqüências econômicas, apesar do alerta dos especialistas, conforme será analisado mais adiante.

A tabela a seguir demonstra em linguagem matemática e contábil como se espera que opere a partilha de receita entre o estado de origem e de destino com a sistemática adotada logo depois que o ICM foi instituído e que foi intensificada no ICMS (tópico seguinte).

³⁶ Note-se que o primeiro episódio de alíquota interestadual inferior à interna é de iniciativa do Sul e Sudeste, ao aumentar de 15% para 17% a alíquota interna, enquanto a interestadual foi mantida em 15%.

³⁷ ARANTES, Aguiar. Auditor fiscal (aposentado) pela Secretaria de Fazenda do Paraná, representante do Paraná na COTEPE/ICMS, de 1983 a 1990.

ICM E ICMS – MECANISMO DE ALÍQUOTA NAS OPERAÇÕES INTERESTADUAIS DEMON

VARIÁVEIS E PRESSUPOSTOS	ESTÁGIOS ECONÔMICOS				TOTAL DO IMPOSTO		
	Extração	Fabricação	Atacado	Varejo	Est. Origem	Est. Destino	Total Geral
transações entre contribuintes	compras do est.; vendas p/ o est.	compras do est.; vendas p/ o est.	compras do est.; vendas p/ outro est.	compras de outro est.; vendas p/ consumo final			
composição do preço (exemplo)	insumos + VA + ICMS = soja grão	soja grão + insumos + VA + ICMS = óleo bruto	óleo bruto + insumos + VA + ICMS = óleo refinado	óleo refinado + insumos + VA + ICMS = óleo refinado			
Preço Venda s/ Imposto	50	110	143	200			
Alíquota:							
Interna = Interestadual	20%	20%	20%	20%			
Interestadual < Interna	20%	20%	10%	20%			

1) ICMS do Est. de Origem e do Est. de Destino com Alíquota Interna e Interestadual Iguais:

Preço Compra c/ Imposto	-	60	132	171,6			
Créditos	0	10	22	28,6			
Débitos	50 x 20% = 10	110 x 20% = 22	143 x 20% = 28,6	200 x 20% = 40			
Saldo	10 - 0 = 10	22 - 10 = 12	28,6 - 22 = 6,6	40 - 28,6 = 11,4	10 + 12 +	11,4	28,6 +
Preço Venda c/ Imposto	50 + 10 = 60	110 + 22 = 132	143 + 28,6 = 171,6	200 + 40 = 240	6,6 = 28,6		11,4 = 40

2) ICMS do Est. de Origem e do Est. de Destino com Alíquota Interestadual Inferior à Interna:

Preço Compra c/ Imposto	-	60	132	157,3			
Créditos	0	10	22	14,3			
Débitos	50 x 20% = 10	110 x 20% = 22	143 x 10% = 14,3	200 x 20% = 40			
Saldo	10 - 0 = 10	22 - 10 = 12	14,3 - 22 = (7,7)	40 - 14,3 = 25,7	10 + 12 +	25,7	14,3 +
Preço Venda c/ Imposto	50 + 10 = 60	110 + 22 = 132	143 + 14,3 = 157,3	200 + 40 = 240	(7,7) = 14,3		25,7 = 40

FONTE: elaboração própria

STRAÇÃO DA PARTILHA DE RECEITA

Os pressupostos adotados são:

- foram considerados 4 estágios na cadeia de produção e comercialização;
- o imposto não integra sua própria base de cálculo (incidência “por fora”), para facilitar a visualização; por esta mesma razão, adotam-se alíquotas hipotéticas de 20% nas operações internas e de 10% nas operações interestaduais;
- no estágio 1, parte-se do pressuposto de que não houve crédito anterior de imposto, por exemplo, em decorrência de isenção nas compras de insumos agrícolas; e
- as operações são praticadas entre contribuintes, exceto a venda do estágio 4, que é destinada a consumidor final (último estágio); as operações dos estágios 1, 2 e

3 ocorrem dentro do estado de origem; a operação do estágio 3 para 4 ocorre entre dois estados diferentes e é então que opera a sistemática de alíquota interestadual inferior à interna.

Repita-se que é na transação entre os estágios 3 e 4 que opera a alíquota interestadual inferior à interna e se verificam as diferenças em relação a um sistema em que as alíquotas são uniformes:

- com alíquota interestadual inferior à interna, o estado de destino suporta valor menor de crédito de imposto incidente no estado de origem; em consequência, há um saldo maior de imposto na operação subsequente (destinada a consumidor final), que é o objetivo do modelo;

- com alíquota interestadual inferior à interna, o estado de origem acumula crédito de ICMS na transação do estágio 3 para o estágio 4, pois o débito por saída para outro estado não dá conta de absorver a integralidade dos créditos das operações anteriores; este fator afeta a lógica normal e ideal de imposto tipo IVA;

- em tese, matematicamente a carga tributária total com alíquotas uniformes ou diferenciadas é a mesma, ou seja, R\$ 40; todavia, difere da apropriação de receita entre os estados, a favor do estado de destino (em comparação com o princípio de origem puro), com adoção de alíquota interestadual inferior à interna;

- se o contribuinte adquirente, no estado de destino, não é sujeito ao regime normal do imposto, como é o caso de contribuintes enquadrados em regime diferenciado de pagamento, não ocorre o efeito recuperação (no estado de destino) do imposto menor incidente no estágio anterior (no estado de origem); em consequência, não acontece a partilha de receita em favor do estado de destino;

- também em tese, pode-se observar na transação do estágio 3 para o 4 como os preços são alterados com adoção de alíquota interestadual inferior à interna; o preço é menor com a alíquota menor, mediante pressuposto de que não haja assimetria de informação entre comprador e vendedor, de que o comprador detenha informação para exigir que a menor alíquota também implique preço menor de compra; como isto nem sempre ocorre, a diferença de alíquota provoca as muitas distorções econômicas que serão demonstradas; e

- na prática e com frequência, a firma cobra o mesmo preço, já incluído o imposto, independentemente do destino (e da alíquota); quando isso ocorre, o contribuinte e o consumidor localizado no N/NE/CO+ES pagam um preço mais elevado nos bens e serviços e aumenta a dificuldade para os estados localizados nestas regiões

cobrarem o imposto decorrente da diferença de alíquota.

A redução da alíquota interestadual sempre almeja a distribuição de receita entre os estados, mas acaba por não atender a este propósito, pelo menos não na proporção que o exemplo matemático aparenta. O pressuposto subjacente à adoção do modelo foi o de que o efeito matemático (de partilha) demonstrado na tabela levaria os agentes econômicos a assim se comportarem na prática. Todavia, o cálculo do ICMS para o estado de origem e de destino foi feito para obter uma visualização didática, para demonstrar como se espera que opere o sistema de partilha do produto da arrecadação. O cálculo não demonstra que as escolhas do vendedor e do comprador podem ser afetadas pela sistemática, podendo-se apontar distorções na formação dos preços, na escolha locacional das firmas, na escolha do fornecedor.

Os agentes econômicos (contribuintes) também perceberam que poderiam “brincar” com as alíquotas, valendo-se do instrumento para fazer planejamento tributário, operação triangular, praticar preços de transferência e toda sorte de manipulações que um IVA não-neutro permite, valendo-se das alíquotas diferenciadas para ao fim e ao cabo suportarem uma carga tributária efetiva de ICMS mais baixa.

Retomando a abordagem histórica das alíquotas interestaduais, em 1970 o Senado editou Resolução para reduzir gradativamente a alíquota aplicada às operações interestaduais e de exportações para o exterior, que então estavam ambas em 15%. A alíquota foi reduzida a partir de 1971, até alcançar 13% em 1974. Estava “oficializada” a adoção de alíquota interestadual inferior à interna. A alíquota de exportação permaneceu em 13% até o advento da LC 87/96, que desonerou integralmente as exportações, ainda que “cumulatividades” possam persistir na prática, quando o contribuinte acumula crédito que por uma razão ou outra não lhe é restituído pelo respectivo estado.

A alíquota das operações interestaduais continuou sendo reduzida, desta feita por redução na base de cálculo, através do CONFAZ³⁸, de modo a alcançar apenas as operações praticadas entre contribuintes, porque através de Resolução do Senado os contribuintes estavam obtendo ganho de causa para praticar a alíquota interestadual

38 O CONFAZ tem por principal finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas de harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos estados. O CONFAZ atua nas desonerações tributárias, consideradas todas as espécies de benefícios ou incentivos e em casos de adoção de alíquota interna inferior às interestaduais (art. 155, § 2º, VI e XII, “g”, CF/88). Além de Convênios, o CONFAZ edita outros instrumentos para harmonizar o ICMS e que prevêm os deveres instrumentais, as chamadas “obrigações acessórias” relativas a livros e documentos fiscais.

também nas operações destinadas a não-contribuintes. Pressionados pela redução nas alíquotas interestaduais, representantes do estado de São Paulo na COTEPE/ICMS aceitaram reduzir ainda mais a alíquota interestadual nas operações com destino ao N/NE/CO, mas não para o S/SE (o Espírito Santo ainda integrava a região Sudeste). Estava criada a diferenciação nas alíquotas interestaduais, que a partir de então, além de inferiores à das operações intra-estaduais, diferiam conforme o estado da destinação. O Convênio que previa a redução da base de cálculo nas operações interestaduais era temporário. Por ocasião da discussão para a sua renovação, o então Ministro da Fazenda e Presidente do CONFAZ, Karlos Rischbieter, não conseguiu obter acordo para sua aprovação, episódio que teria contribuído para desgastá-lo no cargo, conforme testemunha ARANTES³⁹. A pressão para a renovação do Convênio foi exercida principalmente pelo estado da Bahia, cujo governador era Antonio Carlos Magalhães.

Vê-se então que, tão logo o imposto foi instituído, teve início a controvérsia a respeito das operações interestaduais, conflito federativo quanto à alocação de receita e que aumentou na segunda metade da década de 70 e na primeira metade da década de 80.

O histórico das alíquotas é resgatado na tabela a seguir. A “saga” das alíquotas interestaduais é analisada em seguida.

39 ARANTES, Aguiar. Auditor fiscal (aposentado) pela Secretaria de Fazenda do Paraná, representante do Paraná na COTEPE/ICMS de 1983 a 1990.

ALÍQUOTAS DO ICM E ICMS

ANOS	NORTE/NORDESTE/CENTRO OESTE +ES (1)			SUL/ SUDESTE -ES (1)			
	OPERAÇÕES (POR OCASIÃO DAS SAÍDAS)						
	P/ o Estado	P/ Outros Estados	P/ o Exterior	P/ o Estado	P/ N/NE/ CO/ +ES	P/ SU/SE- ES	P/ o Exterior
1967 (2)	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
	18,0%	18,0%	18,0%				
1968 (2)	18,0%	18,0%	18,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
				16% (3)			
				17% (4)			
1969	18,0%	18,0%	18,0%	17,0%	15,0%	15,0%	15,0%
1970 (5)	18,0%	15,0%	15,0%	17,0%	15,0%	15,0%	15,0%
1971 (5)	17,5%	14,5%	14,5%	16,5%	14,5%	14,5%	14,5%
1972 (5)	17,0%	14,0%	14,0%	16,0%	14,0%	14,0%	14,0%
1973 (5)	16,5%	13,5%	13,5%	15,5%	13,5%	13,5%	13,5%
1974 (5)	16,0%	13,0%	13,0%	15,0%	13,0%	13,0%	13,0%
1975 (7)	15,5%	12,0%	13,0%	14,5%	12,0%	12,0%	13,0%
1976 (6) (7)	15,0%	11,0%	13,0%	14,0%	11,0%	11,0%	13,0%
1977 a 1979 (8)	15,0%	11,0%	13,0%	14,0%	11,0%	11,0%	13,0%
1980 (8) (9)	16,0%	11,73%	13,0%	15,0%	10,0%	11,78%	13,0%
		11,00%				11,00%	
1981	16,0%	11,0%	13,0%	15,5%	9,5%	11,0%	13,0%
1982 e 1983	16,0%	11,0%	13,0%	16,0%	9,0%	11,0%	13,0%
1984 (10) a 1988	17,0%	12,0%	13,0%	17,0%	9,0%	12,0%	13,0%
1/6/1989 (11)	seletivas	12,0%	13,0%	seletivas	8,0%	12,0%	13,0%
1990 a 16/09/1996 (11)	seletivas	12,0%	13,0%	seletivas	7,0%	12,0%	13,0%
A partir 17/09/96	seletivas	12,0%	desoneração (12)	seletivas	7,0%	12,0%	desoneração (12)

FONTE DOS DADOS ATÉ 1977: MINIFAZ/Secretaria Economia e Finanças/Revista Finanças Públicas nº 85.

NOTA: obteve-se as informações a partir de 1978 na legislação que consta nas notas específicas.

(1) região CO passou a integrar este bloco a partir de 1977 e o ES a partir de 23/04/80 (RS 07/80).

(2) Ato Complementar nº 31, de 28/12/66, estabeleceu alíquota nacional uniforme de 15%; para compensar perdas com a imunidade nas exportações de produtos industrializados (CF de 1967) alguns estados adotaram alíquota de 18% em mar/67; houve outras alíquotas diferenciadas nos dois primeiros anos.

(3) alíquota vigente até 31/03.

(4) alíquota vigente entre 01/04 a 30/04.

(5) Resolução do Senado 65/70, de 19/08/70

(6) Resolução do Senado 58/73.

(7) Resolução do Senado 98/76 (unificou as alíquotas interna e interest. para que então fossem reduzidas por Convênio do CONFAZ, através de redução na base de cálculo e de modo a alcançar apenas as operações entre contribuintes (destinadas a comercialização e industrialização). Visou contornar decisões do STN de que a menor alíquota interest. prevalecia também nas operações destinadas a consumidores finais.

(8) alíquota interest. efetiva, mediante Redução na Base de Cálculo p/ operações entre contribuintes: de 1977 a 22/04/80, através do Convênio 44/76 (revogado pelo Convênio 02/80) e Ajuste Sinief 04/76; a partir de 23/04/80, através da RS 07/80 (restabeleceu a antiga alíquota interest. e adotou alíquota menor nas saídas do SU/SE-ES com destino ao N/NO/CO/+ES).

(9) para as saídas para o exterior, Resolução do Senado 129/79 que foi alterada pela 07/80.

(10) EC 23/83 (Passos Porto); Senado ratificou elevando para 12% a alíquota interest., mantendo em 9% as saídas do SU/SE-ES com destino a N/NO/CO/+ES.

(11) Resolução do Senado 22/89.

(12) a LC 87/96 desonerou as exportações de produtos primários e a parcela dos industrializados semielaborados que estava sujeita a tributação.

WILBERG (1972, p.17) noticia que na 3ª Conferência Nacional de Classes Produtoras – CONCLAP (1972) foi proposta redução à metade da alíquota do ICM para as operações interestaduais, ou seja, de 14% para 7% (por certo haveria uma transição). A proposição tinha por objetivo uma redistribuição de receitas do imposto entre os estados, aumentando a arrecadação dos estados então chamados “consumidores”, que teriam perdido posição relativa em favor dos estados chamados “produtores”, com a extinção do IVC e a criação do ICM. É instigante a razão pela qual as classes produtoras se envolveram, na ocasião, em assunto que dizia respeito à partilha de receita entre os estados. Qual o interesse das classes produtoras em prejudicar a neutralidade do ICM? Teria a CONCLAP por real propósito o rebaixamento da carga tributária efetiva? Ou os estados tiveram atuação na agenda da CONCLAP?

Verificaram-se, na ocasião, posições antagônicas, como as contidas em SANDE (1972) e ROCCA (1972); o primeiro era Secretário de Fazenda da Bahia e o segundo, do Estado de São Paulo. A posição básica dos estados “consumidores” foi desenvolvida por SANDE. Para equalizar a alocação de receita do ICM entre os estados exportadores líquidos e importadores líquidos, nas operações interestaduais, o autor propôs uma redução da alíquota interestadual (p.24). Demonstrou que a participação do IVC nas receitas totais do N/NE (incluindo transferências federais) era maior do que a mesma relação após a instituição do ICM. Os argumentos do autor eram baseados em uma análise de curto prazo, com dados de arrecadação do ICM apenas até 1969.

Para SANDE (1972), o aumento das transferências federais ensejado pela Emenda Constitucional nº 18/65 não teria sido suficiente para compensar a redistribuição de receita do ICM, *vis a vis* o IVC, que favorecia os estados “produtores” com a adoção do ICM. A diferença entre a alíquota interestadual em relação às operações internas, em 1972, era muito pequena para favorecer os estados menos desenvolvidos.

WILBERG (1972, p.19-21) demonstra que o Paraná tinha uma Balança Comercial Interestadual (BCI) deficitária, mas não havia perdido posição relativa na arrecadação no total Brasil com a adoção do ICM, ao contrário, até aumentara. Assim, no caso específico do Paraná, não se verificava a validade da relação causa-efeito, ou seja, déficit na BCI com correspondente queda na arrecadação, adotada como postulado nas discussões, por exemplo, em SANDE.

A Secretaria de Fazenda de São Paulo efetuou um estudo da consistência dos argumentos e das implicações decorrentes no caso de adoção da proposição da CONCLAP (Conferência Nacional de Classes Produtoras). ROCCA (1972) indicou preocupações de longo prazo, defendendo o princípio de origem como mais adequado para o crescimento dos investimentos dos estados desenvolvidos, porque os mesmos eram responsáveis pela geração das receitas que alimentavam as transferências federais para as regiões menos desenvolvidas. “É bom que se reflita sobre o fato de que as regiões de menor desenvolvimento relativo têm parcela extremamente substancial de seu investimento derivado de transferências de regiões de maior desenvolvimento”. Este argumento, bem como muitos outros levantados pelo autor, foram insuficientes para impedir a redução das alíquotas. Mas ROCCA (1972, p.66) também alertou para o fato de que reduções adicionais na alíquota interestadual deteriorariam ainda mais a BCI dos estados importadores líquidos, porque provocaria uma redução na competitividade dos bens neles produzidos em relação aos produtos importados de outros estados.

COELHO (1980, p.82), mais tarde, discorda de ROCCA. Denotando uma renúncia explícita às possibilidades de desenvolvimento, diz que as regiões consumidoras não têm pretensão de competir com as regiões produtoras, principalmente com a região Sudeste, da qual dependem quase que totalmente para o fornecimento de bens industriais. O autor conclui que a adoção de alíquotas mais baixas para as operações interestaduais era eficaz para melhorar a posição relativa das regiões consumidoras na receita do ICM.

O autor (p.73-78) constrói exemplos teóricos para verificar a alocação interestadual de receita entre os estados na presença do IVC e do ICM, os efeitos quanto à distribuição de receita entre os estados, em vista da substituição do imposto plurifásico cumulativo sobre vendas (IVC) pelo imposto plurifásico não-cumulativo (ICM). Teoricamente, qualquer que seja o número de estágios no processo de circulação, o estado produtor (tanto industrial, quanto agrícola) tende a melhorar sua posição relativa no ICM relativamente à que tinha no IVC. Isto porque em um imposto cumulativo como o IVC as alíquotas praticadas são mais baixas, justamente para minimizar o efeito cumulativo e até porque não são necessárias alíquotas elevadas para produzir o mesmo montante de receita que é obtido com imposto não-cumulativo. Ocorre que nos estágios iniciais do ciclo econômico, a cumulatividade do IVC é menor; dito de outro modo, quanto mais próximo do consumo final é o estágio, maior a

proporção de imposto oculto contido no IVC. Deste modo, no que se refere às operações interestaduais, os estados dito “produtores”, na presença no IVC, pelo menos no plano teórico, tendem a ter uma receita inferior à que pode ser obtida na presença do ICM. Isto porque com imposto não-cumulativo o estado produtor pode aplicar alíquotas mais elevadas nos estágios iniciais do circuito econômico, auferindo mais receita com vendas para outros estados.

Feita esta construção teórica, COELHO (p.76-79) parte para a evidência empírica. A data de sua pesquisa permitia dispor de uma série mais completa para a arrecadação do ICM do que a que dispunha SANDE, anteriormente referido. COELHO compara o desempenho dos estados no IVC (1959 a 1966) e no ICM (1967 a 1975), inclusive eliminando efeitos decorrentes de variação de alíquotas do IVC (no qual os estados tinham liberdade para fixar alíquotas). Ora, comparando as arrecadações médias regionais do IVC e do ICM, não se verifica o que a construção teórica indicara.

Inesperadamente, algumas das regiões (Sul e Centro Oeste) que foram consideradas essencialmente importadoras e que recebiam nítidos benefícios do imposto de circulação cumulativo continuaram aumentando sua participação com o sistema de imposto sobre o valor adicionado. Por outro lado, a participação da região Sudeste – que se esperava crescesse bastante devido a suas características de região produtora – de fato caiu de 72,99% para 69,98%. As regiões Norte e Nordeste foram as únicas que, até certo ponto, se comportaram de acordo com as expectativas. A participação da primeira caiu de 1,32% para 1% e a da segunda, de 9,35% para 9,11% (p.79).

Observe-se que, a rigor, a redução na posição relativa do Nordeste é muito pequena. O autor analisa três fatores que justificariam a aparente contradição, como a diferença de alíquota entre as regiões, as diferenças de alíquotas interestaduais e as intra-estaduais, fatores administrativos e crescimento econômico diferenciado nas regiões. Todavia, não consegue demonstrar de modo conclusivo um prejuízo das regiões “consumidoras” com a adoção do ICM, comparativamente à posição relativa que detinham na presença do IVC.

A mudança de IVC para ICM, de modo geral, não alterou a posição relativa dos estados “consumidores”. Se para SANDE (1972) a questão é que tanto o IVC quanto o ICM não eram capazes de gerar receitas compatíveis à renda das regiões menos desenvolvidas e que a adoção do ICM teria piorado a posição relativa dos estados “consumidores”, para LONGO (1981, p.234) o argumento de que o ICM

acentuara ainda mais as desigualdades regionais não se verificara. As diferenças na base contributiva do ICM resultavam que nos estados mais desenvolvidos da região Sudeste 70% da renda gerada era efetivamente tributada pelo ICM, enquanto este mesmo indicador alcançava apenas 40 a 50% em outras regiões (p.234).

Enfim, ainda que fosse recomendável a redução na alíquota interestadual então vigente, de modo a favorecer a arrecadação dos estados importadores líquidos na BCI, o argumento não deveria respaldar-se em prejuízo destes estados com a adoção do ICM *vis a vis* a posição que detinham no IVC, mas sim no efeito esperado, de partilha de receita, vislumbrado com o mecanismo de alíquotas interestaduais diferenciadas.

Para o estado ser caracterizado como “consumidor” ou “produtor”, a variável determinante considerada nas discussões era a posição deficitária (consumidores) ou superavitária (produtores) na BCI. Um aspecto interessante é que esta caracterização identificava como “consumidores” os estados das regiões menos desenvolvidas do país, não levando em conta que alguns estados localizados em regiões mais desenvolvidas também tinham uma BCI deficitária e que, portanto, atendiam ao requisito de estado “consumidor”. Em que pese esta constatação, quando da adoção de alíquota interestadual reduzida, em proporção ainda maior e mais diferenciada pós CF/88, a redução sempre foi mais que proporcional nas saídas do S/SE-ES com destino aos demais, desconsiderando estados do S/SE-ES que também tinham uma BCI deficitária.

O critério da BCI foi apontado por WILBERG (1972) como insuficiente para classificar cada estado como consumidor ou produtor, pois partia de uma situação fiscal para definir uma posição econômica, quando o contrário é que deveria ser feito. A autora (p.18) ressalta que essa relação causa-efeito não se verificava para todos os estados, de modo que a BCI não possuía a extensão que se lhe pretendia atribuir. Outros fatores relevantes e causadores dos desajustes teriam que ser identificados para adotar medidas corretivas adequadas. Um dos fatores apontados residia em que não poderia ser considerada apenas a BCI, mas também a balança comercial com o exterior. Assim, estados “consumidores” passavam a “produtores” quando considerada a balança comercial tanto interestadual quanto com o resto do mundo. Ou seja, para a autora, pelo menos ambos os comércios, com outros estados e com outros países, deveriam ser considerados para classificar os estados como “consumidores” ou “produtores”.

Ocorre que na balança comercial com o exterior já vigorava em parte o princípio de destino. Os produtos primários eram tributados e os demais eram sujeitos a estorno de créditos do ICM das matérias-primas quando estas representavam mais do que 50% do preço final de exportação. LONGO (1981, p.244) chama a atenção para que quando se adota o princípio de origem para o comércio doméstico e o de destino para o internacional as alíquotas do imposto devem ser uniformes para os dois mercados; caso contrário, como de fato o era, verificam-se distorções no comércio e a receita do imposto flui dos estados de alíquota mais alta para os de alíquota mais baixa. Mas mesmo com alíquotas uniformes pode haver realocação de receita entre os estados quando ditos princípios são diferentes. O autor se refere à necessidade de adoção do mesmo princípio, seja o de destino, ou mesmo misto, mas igual para os dois tipos de comércio.

Quando um produto exportado é processado em um estado a partir de matérias-primas adquiridas em outro, a devolução dos impostos pagos sobre o valor da exportação implica, em essência, que o estado que exporta para o mercado internacional, além de renunciar a seus direitos tributários sobre o valor adicionado dentro de suas fronteiras, deve reembolsar o imposto sobre a matéria-prima, mesmo que tenha sido arrecadado por outro estado. Similarmente, quando um produto é industrializado e consumido em um outro estado a partir de matéria-prima importada do exterior através de um outro estado, a aplicação de um imposto compensatório sobre as importações internacionais implica, na prática, que o estado que realiza a importação do exterior, além de tributar o valor adicionado dentro de suas fronteiras, apropria-se do imposto arrecadado sobre as matérias-primas incorporadas no bem que é consumido em outro estado (p.244).

Para o autor, “quando o comércio internacional é equilibrado e existe imobilidade de fatores entre países, pode-se supor que ajustamentos na taxa de cambio ou níveis de preços entre países anulem a escolha entre um princípio ou outro [de origem ou de destino]” (p.230). Mas em uma economia integrada, doméstica, a questão é mais séria, pois a mobilidade de fatores entre os estados é maior e não é possível valer-se da política cambial ou níveis de preços para contrabalançar, pois a moeda é a mesma. Como agravante, o comércio interestadual é mais desequilibrado, mesmo no longo prazo, do que o com o exterior, e então discrimina sistematicamente os estados importadores líquidos.

O autor analisa o critério do benefício das despesas públicas para fixar o ajuste fiscal de fronteira, observando que para atender este critério haveria necessidade de adotar alíquotas diferenciadas. Entretanto, a uniformidade nas alíquotas já era apontada como necessária para evitar a competição fiscal, a concorrência entre os estados para reduzir alíquotas e assim atrair indivíduos e recursos. O autor não concorda e afirma que a defesa por adoção de alíquotas uniformes é discutível.

Esse argumento é, na melhor das hipóteses, discutível, a menos que se suponha irracionalidade por parte dos agentes tomadores de decisão. A competição fiscal, no sentido de que cada estado procura reduzir suas alíquotas para atrair investimentos e aplicar recursos de forma compatível com esses objetivos, é altamente recomendável do ponto de vista econômico, e mesmo do político. Se por ventura o orçamento fiscal for mal administrado, os representantes estaduais não terão, *a priori*, razões suficientes para voltar-se para o governo federal em busca de auxílio. Alíquotas liberadas dariam aos governos estaduais maior autonomia fiscal, mas, em contrapartida, exigiriam deles maior responsabilidade fiscal (p.248).

Denota-se que o autor defende um federalismo competitivo. A competição entre os Estados de fato ocorreu, ambiente institucional que favoreceu a “guerra fiscal”, de modo que os “representantes estaduais” não conseguiram pautar seus atos com a racionalidade econômica que se espera de “agentes tomadores de decisão”.

O princípio de destino, no que se refere à alocação do produto da arrecadação, foi defendido pelo Senador Cid Sampaio⁴⁰, um dos únicos que abordou na defesa de sua tese a importância dos benefícios espaciais da despesa pública:

No Brasil, as despesas que têm um caráter nacional são financiadas por tarifas, imposto de renda, imposto federal sobre valor adicionado e pelo imposto territorial rural. Esses impostos federais são geralmente pagos por todos os cidadãos independente do Estado ou região em que vivem (...) o que ocorre no Brasil é que as despesas locais dos Estados-membros, que deveriam ser pagas pelos residentes locais são de fatos pagas (...) por residentes de outros membros da Federação (...) [Se o princípio do destino fosse adotado] as despesas incorridas por cada Estado da Federação seriam pagas por seus próprios residentes.

VARSAÑO (1979) afirma que a proporção de receita que deve ser atribuída à origem e ao destino é questão que dificilmente pode ser resolvida por critérios

40 Jornal Diário de Pernambuco, 13/12/1973.

puramente econômicos: “... qualquer decisão a este respeito envolverá também critérios políticos ou julgamento subjetivo” (p.342). “O critério do benefício sugere que o consumidor pague parte do imposto a Estados que não o de sua residência, em função dos benefícios que obtém das despesas destes Estados” (p.341). A rigor, o problema da partilha é deslocado para o lado do gasto público, não ensejando, necessariamente, uma solução mais prática.

LONGO (1981, p.248) conclui recomendando a adoção do princípio de destino tanto no comércio interestadual como com outros países, com mecanismo de alíquota zero, e tributação das importações (tanto interestaduais quanto de outros países) pela alíquota interna do estado. O autor não chega a analisar as implicações e conseqüências deste mecanismo para operacionalizar o princípio de destino nas operações interestaduais. Refere também que uma distribuição adequada de receita entre estado de origem e estado de destino poderia ser obtida substituindo o método de cálculo do ICM, de subtrativo indireto (débito - crédito) pelo subtrativo direto (saídas – entradas), de modo que a alíquota do imposto seria aplicada diretamente sobre o Valor Agregado. Para o autor, este método de apuração permitiria aplicar um tratamento diferenciado entre os estados sem afetar a arrecadação decorrente da tributação dos produtos transacionados para dentro ou para fora de cada estado. Todavia, este método para calcular o imposto não é o mais recomendado, bem como adotar o princípio de tributação e cobrança no destino só é seguro do ponto de vista de manter as fraudes sob controle quando existem ajustes fiscais de fronteira, ou seja, adotar “alíquota zero” nas saídas interestaduais de um mercado integrado não é recomendável, em que pese que na UE vigora este mecanismo nas transações ente os países membros da comunidade.

Em 1975, o Congresso debateu a questão das alíquotas interestaduais. Um relatório especial sobre os problemas gerados pelas transferências tributárias interestaduais foi preparado por uma Subcomissão do Congresso e apresentado à Comissão Econômica do Senado no início de 1975, resumindo várias proposições sugeridas, naquela data, através de audiências do Congresso, que tinham por objetivo abordar a realocação das receitas estaduais. A primeira das proposições previa uma solução de compromisso pela qual a alíquota interestadual deveria ser reduzida a 50% da alíquota intra-estado. A segunda proposição, que parecia ser a preferida da subcomissão, defendia a criação de um Fundo Nacional de ICM, que receberia 80% da arrecadação de cada estado, com base no princípio de cobrança na origem. O Fundo

seria redistribuído entre os estados, mediante critério que levaria em conta a população e o inverso da renda *per capita*.

A proposição do Congresso era compatível com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974, Capítulo 12, p.116 e 117), para o qual as modificações na estrutura do ICM seriam guiadas por dois objetivos: “a) assegurar uma distribuição mais eqüitativa das receitas fiscais estaduais, com a introdução de um Fundo de Participação arrecadado em todos os estados e distribuído, dentre outros critérios, de acordo com a população e o inverso da renda *per capita*; e b) evitar a competição fiscal entre os estados, consolidando o princípio de que o ICM não é um instrumento adequado para conceder vantagens locais”.

Todavia, em 1979, o Projeto de Resolução do Senado (PRS nº 98, de 04/11/1979, item 5.2.4) persistia no modelo de alíquotas interestaduais diferenciadas por regiões e inferiores às intra-estados:

As alíquotas do ICM devem reaproximar-se, ao menos parcialmente, dos percentuais vigentes em 1969, passando a 16%, para as operações internas e de exportação. No que tange às interestaduais, deverão ser diferenciadas, ou seja: 8% nas operações destinadas aos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 12% quando o destino for os Estados das regiões Sul e Sudeste. **Essa diferenciação de alíquota interestadual visa á redução das desigualdades regionais, constituindo-se em eficiente instrumento de redistribuição de renda** [grifo nosso].

Em 10 de março de 1980, no âmbito da 7ª reunião extraordinária do CONFAZ, os secretários de fazenda e finanças dos estados aprovaram o Convênio 01/80, que entraria em vigor em 1º de abril daquele mesmo ano e dispunha sobre a redução da base do cálculo do ICM nas operações interestaduais entre contribuintes. Embora o CONFAZ não tivesse competência para estipular a alíquota interestadual, podia fazê-lo, na prática, por redução da base de cálculo, medida que produz o mesmo resultado em termos de alíquota efetiva.

O Convênio dependia de ratificação dos estados e o Rio Grande do Sul não o fez e até mesmo optou por marcar esta posição, editando o Decreto 29.559, de 25 de março de 1980. A partir disso, a Presidência da República enviou ao Congresso Projeto de Resolução do Senado, invocando o § 5º do artigo 23 da Constituição então em vigor. O Projeto fixava em 11% a alíquota do ICM para as operações interestaduais e

estabelecia uma redução gradual para as remessas das regiões S/SE-ES com destino às regiões N/NO/CO+ES, para 10% em 1980, 9,5% em 1981 e 9% em 1982. O Projeto foi aprovado pela Resolução do Senado nº 07/80.

Em discursos proferidos no Senado em abril de 1980, o Senador Paulo Brossard ocupou a tribuna para se posicionar contra o Projeto de Resolução do Senado, alegando inconstitucionalidade. A Constituição então vigente já previa a vedação para a União instituir tributo que não fosse uniforme em todo o território nacional ou implicasse distinção ou preferência em relação a qualquer estado ou município em prejuízo de outros (art. 23, I). Em relação aos estados e municípios, vedação semelhante impedia que se estabelecesse diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza em razão da sua procedência ou destino (art. 23, III). Quanto à atribuição do Senado, a Constituição (art. 25, § 5º; art. 24, § 4º na Constituição de 1967; art. 12 § 1º na Constituição de 1946, redação dada pela EC nº 18/65), dispunha que “o Senado Federal, mediante resolução tomada por iniciativa do Presidente da República, fixará as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação.” E que “a alíquota do imposto será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais”. Deste modo, o Senador defendia que a não uniformidade da alíquota em função da procedência e do destino da mercadoria feria o princípio da unidade do território nacional, tanto econômica como politicamente⁴¹.

O Senador procurava encontrar respaldo para a tese de inconstitucionalidade em BALEEIRO (1974), segundo o qual

o Senado não pode variar de alíquotas máximas para as operações internas conforme a espécie da mercadoria, mas pode estabelecer um máximo para essas operações internas; outro para as interestaduais; e ainda outro para todos os Estados e para o Distrito Federal (p.224). O Senado pode estabelecer uma alíquota para as operações internas; outra, para as interestaduais; e ainda outra para as de exportação. Mas nem ele, nem o Estado podem criar alíquota para um Estado e outra para Estado ou país diferente (p.242). (...) Certamente, muito podem as origens históricas, as tradições, a língua, a religião, os costumes, todos os valores morais e

41 “Estas normas constitucionais, que, aliás, vêm do começo do regime federativo entre nós, estabelecem, como cânon, como norma suprema da organização federativa, a uniformidade dos tributos federais e veda, de forma categórica, a discriminação tributária em função da procedência ou do destino das mercadorias (p.17). Essa limitação tem aplicação sobretudo ao ICM, que não poderá servir de instrumento de retaliações entre os Estados, como aconteceu na República Velha, quando puluram tributos interestaduais (p.19). (...) Estou convencido de que ele [o Projeto de Resolução do Senado] é absolutamente inconstitucional, porque estabelece uma discriminação tributária que é pleonasticamente vedada, desde a primeira Constituição republicana. Estou convencido (...) de que é um erro grave, que será a semente para a desagregação nacional, porque hoje a diferenciação é de 2% na alíquota e, amanhã, em virtude da suposta riqueza dos Estados do Sul e da notória pobreza dos Estados do Norte, se pedirá maior discriminação, e este País será dividido em dois” (p.24).

espirituais, mas o interesse econômico de que o país todo constitua o mercado interno comum, sem barreiras de qualquer natureza para a produção doméstica, é e será sempre um dos mais sólidos elos da unidade nacional (p.213). (...) A mais eficaz das regras contra a tributação interestadual, hoje, é o princípio da uniformidade do ICM por espécie, destino ou procedência, norma que elimina o disfarce de verdadeiros impostos diferenciais. (...) O imposto será o mesmo, quer vendida a coisa para o mercado local, quer para o de outro Estado (p.221).

Ocorre que o princípio da não-discriminação tributária, em razão de procedência ou destino de bens e serviços de qualquer natureza, de que trata o art. 152 da CF/88, comporta as distinções regionais dispostas em contrário pela própria Constituição, como é o caso das alíquotas interestaduais do ICMS, de modo que o postulado não é tido como absoluto. Na 11ª edição de BALEEIRO, revisada e atualizada à luz da CF/88 por DERZI (2004), a autora afirma que

A solução brasileira adotada (como já alertara Aliomar Baleeiro) não foi a criação de um Fundo de Compensação, mas a atribuição constitucionalmente feita ao Senado Federal da fixação das alíquotas aplicáveis às operações interestaduais e de exportação (p.164). Diferença de tratamento, conforme a destinação, não é ofensiva à isonomia ou à integração do mercado interno brasileiro. Pelo contrário, ela pretende uma verdadeira integração, com neutralidade de resultados – ou pelo menos sua atenuação – entre os Estados consumidores líquidos e produtores-exportadores líquidos (p.167).

Note-se que a discussão de alíquota interestadual cada vez mais reduzida, *vis a vis* a vigente nas operações intra-estaduais, regra geral, foi centrada em fatores redistributivos de receita. O debate sobre a distribuição de receita do ICM entre os estados se fixou na alternativa que empregava alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais. O Senado editou a Resolução nº 07/80, adotando alíquota menor nas saídas do S/SE-ES com destino ao N/NE/CO+ES, a par dos protestos do Senador Paulo Brossard, mediante pressuposto da eficácia do mecanismo para aumentar a receita dos estados das regiões mais pobres.

Era aceitável que o produto da arrecadação não deveria pertencer integralmente ao estado de origem, pois concentrava a arrecadação. O que os especialistas procuravam alertar era a respeito da forma utilizada para aumentar a receita dos estados consumidores, as alíquotas interestaduais menores e diferenciadas por região de destino. O risco de distorções econômicas e de aumento da sonegação foi

alertado por WILBERG (1972, p.24) desde quase o início da polêmica “estados consumidores *versus* estados produtores”.

Se distúrbios já ocorrem hoje, quando o diferencial das alíquotas interna e interestadual é de 12,5% [interna de 16% e interestadual de 14%], podem-se prever quais serão os resultados com um diferencial de 56,2%: os estados seriam levados a lançar mão de incentivos fiscais compensatórios para alguns tipos de operações internas, a fim de anular as vantagens da alíquota interestadual reduzida, com o que, além de verem reduzida a entrada de recursos e conseqüentemente anulado o próprio efeito redistributivo, enfrentariam todos os problemas decorrentes da dificuldade de selecionar os tipos de atividades a receberem os incentivos e de manter posterior controle efetivo do imposto.

A autora demonstra matematicamente a distorção na formação dos preços das empresas em decorrência de adoção de alíquotas diferenciadas, comprovando que uma menor alíquota nas operações interestaduais daria maior poder de competição aos produtos oriundos de outros estados, em detrimento da oferta interna de similares, bem como um desinteresse pela industrialização dentro do estado. Assim, o remédio que era apontado para melhorar a distribuição de receita de ICM entre os estados promoveria uma contradição entre a comercialização interna e interestadual. A autora conclui, ainda em 1972, que a adoção de alíquotas menores nas operações interestaduais relativamente às internas se constituía em paliativo de curto prazo que prejudicaria a economia dos próprios beneficiários futuramente.

Nem mesmo SANDE (1972, p.29), o defensor de adoção de alíquotas interestaduais inferiores às internas, ignorou as distorções econômicas que a sistemática provocaria:

[...] poderá constituir fator estimulante de um maior volume de importações, quer de mercadorias, quer de matérias-primas, pela vantagem da melhor tributação em visível detrimento do mercado interno. Esse maior poder competitivo (...) seria agravado, por motivos óbvios, nos Estados limítrofes, determinando evidente desvantagem, em termos de arrecadação para os Estados importadores. Determinaria, por um lado, um maior desperdício de recursos na economia geral do País, decorrente da maior e inevitável movimentação desses bens.

VARSAÑO (1979) também analisou os problemas decorrentes do mecanismo de alíquotas interestaduais reduzidas e diferenciadas:

[...] um diferencial de alíquotas impõe distorções à economia. (...) Propostas para redução da alíquota aplicável ao comércio interestadual, se aceitas, agravariam estas distorções. Os cofres dos governos estaduais do Nordeste seriam beneficiados, mas suas economias prejudicadas (p.319). A atual sistemática do ICM provê um incentivo para que o comerciante prefira comprar os produtos que vende de estabelecimentos situados em outros Estados. A menos que existam custos de transporte altos o suficiente para compensarem este incentivo em todos os casos, o ICM está introduzindo ineficiências na economia, tanto mais quanto maior for o diferencial entre a alíquota interna e a aplicada a operações interestaduais (p. 337).

Para o autor, as distorções seriam mais graves para o caso de compras praticadas por contribuintes do ICM não sujeitos à apuração normal do imposto (débitos - créditos). Isto porque, pelo menos no caso dos contribuintes sujeitos à sistemática normal de apuração, um imposto menor aplicado às compras também significava um crédito menor a ser abatido dos débitos pelas vendas. Todavia, se o contribuinte estivesse sujeito à tributação especial, como o regime de estimativa, uma das modalidades simplificadoras vigentes à época, e que não permitia o crédito do imposto incidente nas compras, faria muita diferença comprar com imposto menor em outro estado. Dito de outro modo, o contribuinte do estado importador, por ter o imposto a pagar independente de débito-crédito, buscaria comprar onde o débito fosse menor, ou seja, em outro estado. “A relevância das distorções aqui apontadas depende da importância em cada Estado do setor não efetivamente sujeito a um imposto sobre valor adicionado. Onde este setor é importante, o que se veria após redução na alíquota interestadual seria um aumento das importações (em detrimento de empresas do Estado) não acompanhado de um aumento semelhante de receita (p.339)”.

Como alternativa, VARSANO (1979, p. 346-347) propunha que fosse adotado um outro mecanismo para a repartição de receitas entre os estados: “... a melhor alternativa seria tributar os produtos no Estado de origem utilizando a alíquota do Estado de destino. Isto resolve o problema de distorções, mas agrava o de distribuição de receita entre Estados. O problema de distribuição de receita entre Estados é separável do problema de distorções e pode ser resolvido administrativamente. Sugeriu-se um método, o “Sistema de Compensação” [grifo do autor], que opera dentro do próprio sistema de arrecadação do ICM”. As notas fiscais das transações interestaduais seriam enviadas para um banco, que providenciaria a compensação dos débitos e créditos entre

estados importadores e exportadores. O valor do imposto transferido corresponderia ao determinado pelas transações e pela divisão de receita escolhida *a priori*.⁴²

O mecanismo de alíquotas de ICM e ICMS interestaduais diferenciadas e inferiores às intra-estaduais sobrevive há mais de trinta e cinco anos. Concluimos este item com a avaliação de PEDROSA (2000, p.8), um especialista no assunto:

Perdeu-se a visão global da questão. O debate em torno das alíquotas interestaduais do ICM esteve fortemente associado, desde os primórdios da existência deste imposto, à questão das desigualdades de renda entre as regiões do País. Durante todo esse período de três décadas, no entanto, nunca tiveram eco as observações de especialistas acerca dos efeitos desse mecanismo de redistribuição de receita adotado, sobre a localização de atividades produtivas; em outras palavras, sobre a competitividade da indústria localizada nas regiões ditas consumidoras em relação à situada nas regiões produtoras. Poder-se-ia dizer que os defensores das regiões periféricas do núcleo mais industrializado do País foram tomados por uma “ilusão tributária”, induzida pelos ganhos de receita esperados a partir da simples combinação do sistema de débito e crédito com o mecanismo de redução das alíquotas; deixou-se de observar os efeitos negativos do sistema sobre a competitividade dessas regiões frente às demais.

III - O sistema tributário do ICMS nas operações interestaduais - princípio jurisdicional.

Observou-se-se que o imposto tipo IVA é caracteristicamente nacional e que a atribuição deste tipo de imposto aos estados, no Brasil, tem uma série de implicações, destacando-se a necessidade de conciliar princípios antagônicos, como o da manutenção da autonomia federativa e o da neutralidade tributária.

A partir da CF/88, foram agregadas ao ICM importantes bases contributivas e o imposto passou a chamar-se ICMS, que passou a incidir também sobre energia elétrica, combustíveis e minerais e sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, que até então eram submetidos à incidência de tributos de competência da União e que foram extintos. Importante ressaltar que estes impostos já compunham os preços dos bens e serviços e que, portanto, já integravam a base de cálculo do ICM, ou seja, o ICM já incidia sobre eles. Ainda que a incorporação dessas bases ao ICM tenha permitido aumento na receita do ICMS, é necessário levar

⁴² Em 1995 este mesmo autor propôs o modelo “barquinho”.

em conta que parcela significativa da arrecadação é anulada na forma de créditos no ICMS.

Mesmo não se tratando de um IVA “amplo”, pelo fato de não incluir na base de incidência todos os serviços, o ICMS é o mais produtivo dos tributos no Brasil, com arrecadação de R\$ 154.879 milhões em 2005, o equivalente a 21,58% da carga tributária total do país e a 8,14% do Produto Interno Bruto.

Conforme analisado, pelo fato de que a competência do ICM e ICMS foi atribuída aos estados, as alíquotas são também utilizadas para alocar o produto da arrecadação entre eles, mediante diferenciação, conforme as operações e prestações sejam internas ou interestaduais, caracterizando um sistema híbrido de coordenação interjurisdicional, denominado de princípio de origem restrita. Não é utilizado sistema puro ou de tributação na origem, nem de tributação no destino, mas uma combinação de ambos, com parte da tributação das transações interestaduais na origem e parte no destino. Importante exceção reside na não incidência nas operações interestaduais com petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica (art. 155, X, “b”, CF/88), para os quais é adotado o princípio de destino puro.

A CF/88⁴³ também atribui ao Senado a fixação das alíquotas interestaduais, que o fez através da RS nº 22/89. A partir de então, elas foram reduzidas ainda mais no que se refere às operações do S/SE-ES com destino ao N/NE/CO+ES. A redução foi de um ponto percentual ao ano, em 1989 e 1990, quanto então alcançou o percentual de 7%⁴⁴.

43 A Comissão de Reforma Tributária da Constituinte de 1988 não considerou as recomendações técnicas de comissão de estudos no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, para adoção de um IVA amplo, incidente sobre todas as mercadorias e serviços, partilhado entre os três níveis de governo, com adoção do princípio de destino nas operações interestaduais (mediante adoção de alíquota zero) e com o exterior (adoção de imunidade). A Comissão de Reforma Tributária (p.87) referiu que “A alteração na sistemática de tributação do comércio interestadual não afeta a localização das empresas existentes nem as ofertas e demandas dos bens transacionados”.

44 As alíquotas interestaduais devem ser inferiores às internas. É possível que sejam iguais às internas, em vista do princípio da seletividade nas alíquotas a partir da CF/88, mas trata-se de exceção à regra.

ALÍQUOTAS INTERESTADUAIS DE ICMS EM VIGOR A PARTIR DE 1990 – OPERAÇÕES ENTRE CONTRIBUENTES

Operações	Sul e Sudeste (excl. Espírito Santo)	Norte, Nordeste e Centro-Oeste (incl. Espírito Santo)
Por ocasião das saídas do Sul e Sudeste (excl. Espírito Santo), com destino a	12%	7%
Por ocasião das saídas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (incl. Espírito Santo) com destino a	12%	12%

FONTE: elaboração própria

A sistemática, além de tornar o imposto mais complexo, induz à sonegação e provoca distorções econômicas. Na hipótese de operação interestadual simulada, a mercadoria fica no próprio estado de origem, com imposto correspondente a uma alíquota menor do que a incidente nas operações dentro do próprio estado. A arrecadação resulta menor no estado de origem e a diferença não vai para o estado de destino, ficando com o contribuinte sonegador. Na hipótese de que a destinação de fato tenha sido outro estado, também pode ocorrer que a diferença de alíquota não seja recolhida ao estado de destino, porque, sendo a diferença muito elevada, acrescida da margem de lucro do revendedor, induz o contribuinte a não escriturar a entrada da mercadoria, mesmo tendo que renunciar ao crédito do imposto, para então não escriturar também a saída na operação subsequente.

A diferenciação de alíquotas nas operações interestaduais é fator que eterniza o subdesenvolvimento das regiões mais pobres do país, posto que para o contribuinte adquirente situado nos estados que as integram é preferível adquirir nas regiões S/SE-ES, com alíquota de 7%, do que no próprio estado, com alíquota de 17% (por exemplo), ou mesmo nos estados das próprias regiões, com alíquota de 12%. Assim, ainda que aparentemente os estados que integram as regiões S/SE-ES percam arrecadação porque suas saídas para os demais estados são praticadas a 7%, a sistemática os favorece desde uma perspectiva econômica, justamente porque as empresas neles situadas pagam menos imposto que as localizadas nos demais estados, por ocasião das vendas para outros estados.

Portanto, é necessário investigar se a alteração na sistemática de tributação e cobrança pode propiciar ganhos oriundos de maior eficiência na fiscalização e

arrecadação para o conjunto dos estados e contribuir para reduzir a concentração industrial no país.

É bem verdade que as distorções existem desde que o tributo foi instituído, afinal, desde o início do ICM foram adotadas alíquotas interestaduais menores do que as internas, ou seja, ao contribuinte foi dada a tarefa de repartir a arrecadação entre o estado de origem e o de destino. Ocorre que foi possível conviver com a sistemática por um longo período, podendo-se mesmo dizer que esse arranjo brasileiro apresentava vantagens, na medida em que permitia gerenciar de forma relativamente satisfatória o conflito inerente aos princípios da autonomia federativa e da neutralidade econômica. É relevante também que se leve em conta o fato de que a diferença entre a alíquota interna e as interestaduais não eram elevadas na década de 70; ela foi sendo gradativamente elevada a partir da Resolução do Senado nº 07/80, aumentando ainda mais com a Emenda Constitucional 23/83 e depois com a Resolução do Senado nº 22/89.

COSTA (2003, p.16) critica enfaticamente o mecanismo de alíquotas interestaduais reduzidas para alocar receita entre os estados:

Se a alíquota interestadual é bem menor do que a alíquota interna, essa diferença tornou-se um convite à sonegação, mediante a sistemática utilização de operações interestaduais simuladas. As operações com combustíveis foram o exemplo mais emblemático. Mas, o problema maior é (...) que as alíquotas interestaduais diferenciadas afetam as escolhas espaciais de alocação de recursos econômicos na federação, isto é, afetam a neutralidade do mercado. Assim, o ICMS, um tributo que, por ser não-cumulativo, deveria ser, por definição, economicamente neutro, na verdade, termina por afetar o equilíbrio e a neutralidade que dele se espera. Por que industrializar produtos em uma região carente, com infra-estrutura comprometida, com desníveis de renda e consumo, se é mais barato, além de todos esses fatores, produzir em uma região mais desenvolvida? (...) Portanto, logo se percebe que, **aquilo que os Estados consumidores aparentemente ganharam com a péssima idéia de reduzir a alíquota, idéia que eles mesmos defenderam com unhas e dentes por não terem prestigiado as vozes mais especializadas, perderam com a diminuição de sua capacidade competitiva frente às regiões mais desenvolvidas** [grifo nosso]. A perpetuação da disparidade regional não é apenas uma questão de falta de prioridade política, de falta de políticas públicas de planejamento regional, da falta de toda sorte de infra-estrutura. Também não é um problema climático, cultural ou de gente. Mas, certamente, é um problema que passa pela falta de neutralidade do principal tributo federativo brasileiro.

A partir da década de 90, principalmente, as assimetrias no ICMS tornaram-se mais acentuadas, em virtude de inúmeros fatores, como a opção política por uma maior abertura da economia ao comércio internacional. É conhecido o atraso tecnológico em que se encontrava a economia brasileira após muitos anos de protecionismo econômico, bem como as críticas formuladas em relação ao ritmo imposto à abertura, que expôs as empresas à competitividade internacional de forma brusca, forçando os empresários a uma série de providências, entre elas a de recorrer com mais frequência ao judiciário, questionando o ordenamento tributário.

Como as alíquotas interestaduais diferem das alíquotas internas, o imposto fica mais complexo e o contribuinte precisa praticar vários preços para uma mesma mercadoria, a depender de seu destino e apenas no que diz respeito ao ICMS, o que por sua vez provoca distorções nos preços relativos e na competitividade das firmas. Como parcela significativa da tributação incide no estado de origem, o sistema é indutor da “guerra fiscal” entre os estados pela atração de empreendimentos, o que afeta a escolha locacional das firmas e provoca uma “concorrência desleal” entre elas. Estas, entre outras distorções, com as quais a economia brasileira convive há muito tempo, ficaram mais explícitas a partir da abertura da economia na primeira metade da década de 1990 e da estabilização econômica a partir do Plano Real, em 1994. As firmas foram expostas a um “choque de competitividade”, cabendo ainda destacar que a complexa sistemática de tributação do ICMS dificulta a harmonização tributária no MERCOSUL.

Enquanto a economia brasileira ainda guardava alguma afinidade com o modelo de “substituição de importações”, eram menores os problemas causados pela diferenciação de alíquotas nas operações interestaduais. Também o processo inflacionário mascarava as distorções, pois dificultava e até impedia que as empresas controlassem custos e formassem preços de forma adequada. O conflito distributivo inter-regional no Brasil, portanto, por um longo período, pôde ser em parte resolvido adotando alíquotas de ICMS diferenciadas nas operações interestaduais, juntamente com a participação dos estados no produto da arrecadação de tributos de competência da união.

Ocorre que a atribuição de competência tributária de imposto do tipo IVA aos estados cria dificuldades para conciliar o equilíbrio federativo, do ponto de vista financeiro e em respeito ao princípio da autonomia, com a inserção competitiva do país na economia internacional. A ação desagregadora inerente ao processo de globalização,

a articulação direta da globalização com a instância regional, o caráter excludente do processo, são questões que desafiam o pacto federativo das Nações, com a agravante de que no Brasil o pacto federativo não conta com atributos de cooperação, então é assegurado apenas pela via jurídico-normativa, como vem ocorrendo desde a primeira Constituição da República, confirmado nas revoluções de 30, 32 e 64. Adicionalmente, a representação política do Congresso, mediante nosso atual sistema de representação, resulta em maiorias artificiais, o que também não favorece atitudes cooperativas.

A globalização tende a fragilizar o pacto federativo, todavia, sendo a federação brasileira cláusula pétrea na CF/88, pois “é vedada a proposição de emenda constitucional tendente a abolir a federação” (art. 60, § 4º, I da CF/88), o princípio da neutralidade econômica deve ser conciliado com o princípio da autonomia federativa, posto que são conflitantes. Para manter o ICMS na competência tributária dos estados, alterações na sistemática de tributação, inclusive para as operações interestaduais, são apontadas como necessárias e integram sistematicamente propostas de reforma⁴⁵. A tributação das operações interestaduais é apenas um dos desafios para adaptar o IVA à diversificada realidade brasileira, um país com dimensão continental, com 27 unidades federadas.

Em decorrência, no campo econômico, o princípio de destino para alocar receita (com cobrança na origem) tem sido apontado como necessário, senão indispensável para que o sistema tributário esteja compatibilizado com a opção de política econômica que foi feita no plano internacional. Isso porque a adoção do princípio de destino viabiliza a desoneração das exportações, dos bens de capital, de produtos da cesta básica, porque os impactos correspondentes ficam mais facilmente diluídos entre os estados; permite também uma melhor equalização dos preços relativos da economia, atributo necessário em uma economia estável e aberta às importações; e favorece, ainda, a redução da “guerra fiscal” entre os estados. Para PEDROSA (2000, p.1)

A dificuldade maior, no âmbito da receita dos Estados, continua sendo a instituição de mecanismo adequado para a tributação das transações interestaduais. As razões para isto são: a importância crescente dessas operações, resultante da maior integração dos mercados internos, e a

45 Para efeito didático, é utilizada a terminologia “reforma tributária” em sentido genérico, quer seja através de Emenda Constitucional, quer seja no plano infraconstitucional.

necessidade de encontrar um mecanismo que permita alcançar o objetivo da uniformidade das alíquotas, em termos de destino das operações ou prestações, e, ao mesmo tempo, repartir a receita entre Estados de “origem” e de “destino” ou atribuí-la completamente a esses últimos.

Com a sistemática atual, o contribuinte deve formar um preço diferente para cada destinação, o que fica ainda mais complicado com o fato de que o ICMS integra a sua própria base de cálculo (a alíquota é aplicada “por dentro”, assim para uma alíquota legal de 17% tem-se uma alíquota efetiva de $20,48\% = 17\% / 83\%$). Como na prática a firma não tem como formar tantos preços, em geral ele é determinado tomando por referência a alíquota interna e não a (menor) alíquota interestadual. Com isto, os contribuintes dos estados do N/NE/CO+ES pagam imposto incluído nos preços dos bens e serviços adquiridos no S/SE-ES, com alíquota equivalente à das operações internas vigentes nestes últimos, inviabilizando a cobrança eficiente do diferencial de alíquota e do valor agregado às mercadorias e serviços, na operação subsequente, no respectivo estado de destino.

PEDROSA (1998) comenta a pesquisa que realizou com informações de 1996 e que demonstra a elevação da carga tributária nas regiões beneficiadas por aquisições com alíquota interestadual reduzida. A hipótese do autor é de que a elevação na carga tributária do ICMS seria menor para os adquirentes com poder de barganha capaz de compensar, obtendo preço menor no estado de origem, o saldo a maior de imposto a ser recolhido ao estado de destino, em que está localizado o adquirente. O autor distribuiu os contribuintes de cada atividade econômica pesquisada em quatro grupos, conforme a proporção de suas compras e vendas de outros estados. O objetivo foi o de demonstrar as diferenças de carga tributária para o grupo de contribuintes sujeitos ao ônus de recolher ao estado de destino a diferença entre a alíquota incidente nas compras (interestaduais) e nas vendas (internas). O autor constatou que:

Em geral, observa-se a distorção provocada pelo mecanismo da alíquota reduzida. Assim, no comércio varejista, a menor carga tributária foi encontrada no grupo denominado “autarquista”, por ser, preponderantemente, adquirente e, ao mesmo tempo, vendedor interno; a maior carga, por outro lado, constatou-se, nesse mesmo setor, no grupo “importador”, que se abastece fora do Estado e vende mais internamente. Na indústria e no comércio atacadista as maiores cargas tributárias se encontram nos grupos denominados “redistribuidores” (compras e vendas interestaduais superiores às internas) e “importadores” (abastecimento

preponderante fora do Estado e maior importância do mercado interno), em que o efeito do diferencial de alíquota entre Unidades Federadas é mais acentuado (p.260).

Em vista das evidências, PEDROSA conclui:

Os contribuintes do ICMS e as Unidades da Federação, das regiões menos industrializadas, devem estabelecer o objetivo de eliminar definitivamente a alíquota reduzida nas operações entre Estados e Distrito Federal. E a apropriação do imposto, pelas Unidades federativas, integral ou parcialmente, com base no consumo de suas populações, deve-se dar por um mecanismo de compensação a partir de estatísticas das transações entre Estados e Distrito Federal (1998, p.263).

IV - Comentários a respeito da balança comercial interestadual

É oportuno que se façam alguns comentários e apresentem-se alguns indicadores do fluxo interestadual de comércio com bens e serviços no Brasil.

A tabela a seguir indica a magnitude dos valores envolvidos. O Sistema Integrado de Informações Econômico-Fiscais (SINIEF) dos estados indica que o comércio interestadual representou 25,5% do comércio total com bens e serviços em 2002, considerando-se os valores contábeis das saídas, que são as operações globais declaradas pelos contribuintes do ICMS, as quais incluem também valores não tributados. Isto para alertar que os valores são indicativo econômico do volume de relações comerciais, mas não se prestam para o cálculo do ICMS. No caso das operações interestaduais, por exemplo, têm-se as imunidades (energia elétrica, petróleo e derivados de que trata a CF/88), isenções, reduções na base de cálculo e outros benefícios fiscais.

VALOR CONTÁBIL DAS OPERAÇÕES E PRESTAÇÕES DE SAÍDA DOS CONTRIBUINTES DO ICMS EM 2002

Destino das Saídas	Em R\$ Milhões	Participação no Total
Para o Estado	1.959.069	67,4%
Para Outros Estados	742.235	25,5%
Para o Exterior	204.072	7,0%
TOTAL	2.905.377	100%

FONTE: COTEPE/ICMS, GT-47/Reforma Tributária, Subgrupo de Quantificação

NOTA: Informação relativa a 17 estados, responsáveis por 94% do total da arrecadação de ICMS em 2002.

A tabela a seguir indica que, em 2001, as operações e prestações de saídas interestaduais tributadas pelo ICMS (valores base de cálculo) representaram 57,8% dos valores contábeis constantes na tabela anterior. Indica também que 30,5% das operações foram destinadas a estados do N/NE/CO+ES e 69,5% para estados do S/SE-ES. Há preponderância de operações destinadas a contribuintes do ICMS, 96% do total, enquanto as operações destinadas a não-contribuintes foram de apenas 4% do total (em geral são firmas não registradas como contribuintes).

VALORES BASE DE CÁLCULO DO ICMS NAS OPERAÇÕES E PRESTAÇÕES DE SAÍDAS INTERESTADUAIS EM 2001

Destino e Tipo de Saídas	Em R\$ Milhões	Participação no Total
Saídas para contribuintes do ICMS	411.540	95,9%
Para o NO/NE/CO/+ES	127.129	29,6%
Para o SU/SE-ES	284.411	66,3%
Saídas para não-contribuintes do ICMS	17.627	4,1%
Para o NO/NE/CO/+ES	3.621	0,8%
Para o SU/SE-ES	14.007	3,3%
Total das saídas	429.168	100%

FONTE: COTEPE/ICMS, GT-47/Reforma Tributária, Subgrupo de Quantificação

NOTA: trata-se de informação de saída dos estados remetentes e os valores incluem o próprio ICMS.

Um aspecto a ser analisado é que a sistemática atual vigente nas operações interestaduais resulta em situações altamente diferenciadas para os estados, conforme pode ser observado na tabela a seguir, que contempla alguns exemplos hipotéticos de perfis na BCI, meramente indicativos e altamente modestos frente à complexidade de situações que envolvem as transações interestaduais, mas que mesmo assim permitem

fazer considerações importantes relativas à problematização das dificuldades existentes para alterar o modelo de ICMS vigente.

No sistema atual de origem restrita, em que parcela da arrecadação é vinculada ao local da produção dos bens e serviços, à primeira vista pareceria lógico pressupor que todos os estados com superávit nos valores tributados da BCI (que vendem mais do que compram) teriam impacto negativo na arrecadação se fosse adotado o princípio de destino integral para alocar receita, ou seja, se o produto da arrecadação não mais guardasse relação com a produção e sim com o consumo de cada estado. Em contrapartida, seria lógico pressupor que todos os estados com déficit na BCI (valores tributados) seriam favorecidos financeiramente com o princípio de destino, no que se refere à titularidade da receita. Isso independente do princípio que seria escolhido para tributar e cobrar, pois uma coisa é a solução administrativa para que o imposto funcione bem na economia, outra coisa é a partilha.

Ocorre que, para alguns estados médios do N/NE/CO+ES, com déficits baixos na BCI, a sistemática atual do ICMS nas operações interestaduais lhes é conveniente porque eles compram a 7% do S/SE-ES e vendem a 12% para todos os estados, ou seja, são deficitários na BCI, mas podem ser superavitários no saldo de imposto (débitos menos créditos) das operações interestaduais. Em comparação com o sistema vigente, é possível afirmar que apenas estados do N/NE/CE+ES com déficits elevados na BCI teriam impacto financeiro positivo na arrecadação, com adoção do princípio de destino (dos estados do S/SE-ES é possível afirmar que o Rio de Janeiro apresenta déficit BCI).

Os impactos diferem para cada estado a dependem do *mix* de sua BCI, ou seja, da proporção das operações de entradas tributadas a 7% e a 12%, no caso dos estados do N/NE/CE+ES, e das operações de saídas tributadas a 7% e a 12%, no caso dos estados do S/SE-ES. Um aspecto que não pode ser esquecido é que no sistema vigente de ICMS nas operações interestaduais as saídas para não-contribuintes são integralmente tributadas pelo estado de origem da operação e que, na hipótese de que as arrecadações guardassem relação com o tamanho do consumo de cada estado, o produto da arrecadação dessas operações pertenceria ao estado destinatário dos bens e serviços. Ainda que essas operações não sejam significativas, elas podem implicar um ganho para alguns estados médios do N/NE/CE+ES cujos déficits na BCI são baixos (valores base de cálculo), conforme se analisa logo adiante.

Verifica-se, então, que o sistema vigente produz situações diferenciadas, que dificultam obter consenso para que seja alterado. Estados localizados no S/SE-ES precisam ter superávits elevados nos valores tributados da BCI para que o modelo de ICMS atual resulte em uma apropriação de receita superior à que decorreria de adoção do princípio de destino, pois suas operações de saídas (débitos de ICMS) são praticadas com alíquotas de 7% e 12%, enquanto suas operações de entradas (créditos de ICMS) são com alíquota de 12%, independentemente do estado de origem. Estados do S/SE-ES com superávits nos valores tributados da BCI de até aproximadamente 10% (saldo da BCI / saídas) têm uma posição líquida neutra no saldo de ICMS das operações interestaduais, ou seja, auferem débitos de ICMS mais ou menos equivalentes aos créditos que suportam.

Financeiramente, apropriam-se de receita superior à que resultaria de adoção do princípio de destino integral para partilhar o produto da arrecadação os seguintes tipos de estados, para os quais a sistemática atual é mais conveniente:

a) todos os estados do N/NE/CO+ES com superávit nos valores tributados da BCI (certamente é o caso do Amazonas e provavelmente o de Bahia, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul);

b) estados do N/NE/CO+ES com déficits baixos na BCI tributada, mas que apresentam superávit na balança do ICMS (débitos > créditos) porque vendem sempre com alíquota de 12% e compram em elevada proporção com alíquota de 7% (pode ocorrer com Goiás);

c) estados do S/SE-ES com superávit elevado na BCI tributada, o suficiente para absorver integralmente os créditos advindos de outros estados, mesmo remetendo também com alíquota de 7%, obtendo, assim, um saldo devedor de ICMS (sempre foi o caso de São Paulo e tem sido o caso de Paraná e Minas Gerais, mais ou menos a partir da virada do século).

Não são poucos os estados que podem preferir que as coisas fiquem como estão, levando-se em conta o fator estritamente financeiro (sem considerar os ganhos de eficiência que poderiam advir de um sistema mais adequado), apesar de todas as distorções que a sistemática vigente provoca. Do ponto de vista do critério do benefício da despesa pública, as arrecadações deveriam ser compatíveis com o tamanho do consumo final de cada estado. Nesta hipótese, pode-se concluir que:

a) para os antes referidos estados do S/SE-ES, a mudança não seria “injusta”, na medida em que no modelo atual de ICMS eles obtêm receita advinda de consumo que ocorre em outros estados;

b) os antes referidos estados do N/NE/CO+ES, com BCI superavitária, a rigor não poderiam estar classificados na condição de “consumidores” (podendo adquirir a 7% e, por consequência, suportando menos créditos de ICMS), de modo que também para eles a mudança não seria “injusta”.

A tabela a seguir contempla alguns exemplos matemáticos / hipotéticos, mas que são bastante próximos da realidade.

EXEMPLOS HIPOTÉTICOS DE BALANÇA COMERCIAL INTERESTADUAL

Operações Entre Contribuintes	Estado do N/NE/CO/+ES			Estado do SU/SE-ES		
	Valores Base de Cálculo ICMS: 1	Alíquotas Interes-taduais: 2	Débitos e Créditos de ICMS: 3 = 1 x 2	Valores Base de Cálculo ICMS: 4	Alíquotas Interes-taduais: 5	Débitos e Créditos de ICMS: 6 = 4 x 5
Exemplo 1: BCI neutra						
Saídas para outros estados do N/NE/CO/+ES: A	30	12%	3,60	30	7%	2,10
Saídas para outros estados do SU/SE-ES: B	70	12%	8,40	70	12%	8,40
Entradas de outros estados do N/NE/CO/+ES: C	20	12%	2,40	20	12%	2,40
Entradas de outros estados do SU/SE-ES: D	80	7%	5,60	80	12%	9,60
Saldo na BCI e no ICMS: E = (A + B) - (C + D)	0		4,0	0		-1,5
E / (A + B)	0%		33%	0%		-14%
Exemplo 2: BCI com déficit médio						
Saídas para outros estados do N/NE/CO/+ES: A	70	12%	8,40	25	7%	1,75
Saídas para outros estados do SU/SE-ES: B	30	12%	3,60	75	12%	9,00
Entradas de outros estados do N/NE/CO/+ES: C	40	12%	4,80	20	12%	2,40
Entradas de outros estados do SU/SE-ES: D	85	7%	5,95	95	12%	11,40
Saldo na BCI e no ICMS: E = (A + B) - (C + D)	-25		1,25	-15		-3,05
E / (A + B)	-25%		10%	-15%		-28%
Exemplo 3: BCI com déficit alto						
Saídas para outros estados do N/NE/CO/+ES: A	60	12%	7,20			
Saídas para outros estados do SU/SE-ES: B	40	12%	4,80			
Entradas de outros estados do N/NE/CO/+ES: C	85	12%	10,20			
Entradas de outros estados do SU/SE-ES: D	120	7%	8,40			
Saldo na BCI e no ICMS: E = (A + B) - (C + D)	-105		-6,6			
E / (A + B)	-105%		-55%			
Exemplo 4: BCI com superávit baixo						
Saídas para outros estados do N/NE/CO/+ES: A	25	12%	3,00	20	7%	1,40
Saídas para outros estados do SU/SE-ES: B	75	12%	9,00	80	12%	9,60
Entradas de outros estados do N/NE/CO/+ES: C	20	12%	2,40	10	12%	1,20
Entradas de outros estados do SU/SE-ES: D	70	7%	4,90	80	12%	9,60
Saldo na BCI e no ICMS: E = (A + B) - (C + D)	10		4,7	10		0,2
E / (A + B)	10%		39%	10%		2%
Exemplo 5: BCI com superávit alto						
Saídas para outros estados do N/NE/CO/+ES: A	25	12%	3,00	35	7%	2,45
Saídas para outros estados do SU/SE-ES: B	75	12%	9,00	65	12%	7,80
Entradas de outros estados do N/NE/CO/+ES: C	5	12%	0,60	25	12%	3,00
Entradas de outros estados do SU/SE-ES: D	30	7%	2,10	40	12%	4,80
Saldo na BCI e no ICMS: E = (A + B) - (C + D)	65		9,3	35		2,45
E / (A + B)	65%		78%	35%		24%

FONTE: elaboração própria

NOTA: alíquotas aplicadas "por fora" pois os valores base de cálculo já contém o próprio ICMS.

O modelo vigente não produz os resultados recomendados, pois o seguinte conjunto de estados se apropria de uma proporção de receita inferior à que decorreria do consumo:

- a) estados pequenos localizados no N/NE/CO+ES, cujos valores tributados da BCI apresentam déficit em proporção elevada, superior a aproximadamente 50% do valor de saídas (Acre, Amapá, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima);
- b) estados médios do N/NE/CO+ES com déficit na BCI superior a 60% (Distrito Federal, Maranhão e Pará);
- c) estados do S/SE-ES deficitários nos valores tributados da BCI (Rio de Janeiro).

Note-se que se encontram neste conjunto muitos estados pequenos que o sistema de ICMS nas operações interestaduais deveria proteger. Para estes, haveria tanto ganho financeiro quanto os que adviriam de maior eficácia no sistema de tributação e cobrança.

São mais ou menos neutras quanto ao impacto na arrecadação (posições com perdas e ganhos pouco significativas), caso o produto da arrecadação tivesse relação com o tamanho do consumo, as seguintes situações:

- a) estados do N/NE/CO+ES com déficits médios nos valores tributados da BCI (até aproximadamente 50% do valor das saídas) e saldo de ICMS mais ou menos neutro (é aproximadamente o caso de Alagoas, Ceará, Mato Grosso, Pernambuco, Sergipe e Tocantins);
- b) estados do S/SE-ES com superávits baixos na BCI tributada, para os quais os débitos de ICMS por saídas interestaduais dão conta de neutralizar os créditos advindos de outros estados (pode ser o caso de Rio grande do Sul e Santa Catarina).

Para este conjunto de estados, adviriam ganhos com a adoção de um modelo mais adequado de tributação e cobrança que permitisse, por exemplo, simplificar o imposto e reduzir a sonegação.

Vale lembrar que é necessário levar em conta a alternativa de que as coisas podem ficar como estão em relação às proporcionalidades, para repartir o produto da arrecadação entre os estados e serem alteradas quanto à operacionalização, o mecanismo

de tributação e cobrança do ponto de vista do contribuinte. É o que propõe a PEC 285/04, na redação de abril de 2005.

V - ICMS como instrumento da competição fiscal entre os estados

O leitor atento já percebeu que há um forte vínculo entre a competição fiscal entre os estados, no Brasil, e a atribuição de competência estadual para imposto tipo IVA, principalmente com adoção do princípio de origem restrita, tanto em relação à tributação e cobrança, quanto em relação à alocação do produto da arrecadação. Neste tópico, analisa-se o tema da competição fiscal, especificamente com a utilização do ICMS como instrumento, a denominada “guerra fiscal” entre os estados pela atração de empreendimentos, enfatizando os aspectos da “guerra” cuja motivação tem um vínculo estreito com a sistemática de ICMS que é aplicada às operações interestaduais.

Na CF/88, isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido, anistia, remissão, só podem ser concedidos mediante lei específica do Ente Político ao qual compete a instituição do tributo (art. 150, § 6º; CTN, art. 97, VI). Dada a característica de imposto nacional do ICMS, os benefícios devem ser aprovados por deliberação dos estados (art. 155, § 2º, XII, “g”, CF/88). A LC 24/75, recepcionada pela CF/88, regulamentou a forma de deliberação do CONFAZ, sendo necessária a unanimidade dos representados para a aprovação das concessões e quatro quintos para a revogação. Os convênios podem ser impositivos ou facultativos e após ratificação nacional devem ser acatados por todos os estados.

Às operações de importação devem ser aplicados os mesmos benefícios concedidos aos produtos nacionais, de modo a assegurar o mesmo tratamento, conforme o princípio da não-discriminação.

Conforme BINS (1999, p.60), “a administração do imposto utiliza-se de uma variada tipologia de benefícios e incentivos fiscais, tais como isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos, diferimentos com exclusão de responsabilidade e alongamento dos prazos de pagamento. Todos, indiscriminadamente, são largamente utilizados, gerando centenas de exceções às normais incidências impositivas”. Isso por si só é bastante para afetar a neutralidade e a simplificação tributária e as chances de harmonização tributária no contexto do MERCOSUL. Contudo, outro aspecto preocupante é que se tornou comum a prática de concessão de benefícios e incentivos

fiscais na área do ICMS concedidos à revelia do CONFAZ, com vistas a atrair novos empreendimentos, a imprimir maior competitividade aos produtos fabricados no estado concedente e a interferir na competitividade das empresas já instaladas.

Segue uma descrição de algumas modalidades de benefícios, algumas delas detalhadas neste tópico.

Emprega-se a terminologia “financiamento” para designar as diversas modalidades de programas estaduais que utilizam o ICMS como instrumento na atração de novos investimentos, particularmente aqueles em que os benefícios “financiam” o ICMS “novo” gerado pelo empreendimento. Os programas, por vezes, concedem dilação⁴⁶ no prazo de pagamento, com ou sem correção monetária.

Uma modalidade bastante utilizada é a do crédito presumido, na qual o contribuinte apura o imposto normalmente e o saldo devedor é no todo ou em parte anulado pelo crédito presumido concedido, levando-se em conta que quando este tipo de crédito anula integralmente o saldo devedor, tem-se o efeito de isenção. Não obstante, como o imposto é destacado normalmente na nota fiscal, gera crédito de ICMS na operação subsequente, muitas vezes em outro estado, ainda que o imposto tenha sido anulado na etapa anterior, no estado de origem. Assim, o peso financeiro do benefício é efetivamente suportado pelo estado onde o bem é consumido.

Os instrumentos utilizados variam bastante no tempo. Nos mais antigos, era utilizada a via orçamentária para a concessão dos benefícios. Esta modalidade, genericamente denominada de benefício financeiro, persiste até hoje em alguns estados, ainda que não seja o único instrumento utilizado. A empresa recolhe normalmente o imposto, que então é devolvido ao contribuinte, no todo ou em parte, na forma de “financiamento” (com diferentes prazos de carência e de pagamento e com incidência de correção monetária, integral, parcial, mas não raro com ausência de correção monetária). Em geral o estado cria um fundo, que pode ser administrado por banco estadual, quer seja de desenvolvimento ou comercial, agência de fomento ou mesmo uma secretaria de estado, que por sua vez cria linha específica de crédito, vinculada ao imposto recolhido. Nesta modalidade de benefício (pela via da despesa pública), a política é bem mais transparente e compatível com as escolhas coletivas, afinal, o orçamento é votado nas assembleias legislativas. Ainda que se alcance uma

⁴⁶ Dilação designa o alongamento ou postergação no prazo de pagamento do imposto.

harmonização tributária no ICMS, a modalidade de benefícios pela via orçamentária é legítima e difere em muito dos demais instrumentos da “guerra”.

Muitos estados deslocaram o instrumento da via orçamentária para a via da receita, hipótese em que o imposto não chega a ser recolhido ao estado. Significa que o estado prioriza esta política relativamente às demais, pois pela via da renúncia da receita os benefícios não precisam competir com outros programas de governo pela disponibilidade de recursos, não ficam restritos pelas vinculações orçamentárias. É um dos paradoxos da “guerra fiscal” a constatação de que esta “política pública” é prioritária a ponto de não precisar competir pelos escassos recursos públicos. Este caso também comporta vários tipos de benefícios⁴⁷, que PEDROSA *et al* (2000), resumindo, assim os tipifica:

- Benefícios que resultam em redução do débito do imposto: redução de alíquota⁴⁸, isenção e redução da base de cálculo;
- Benefícios que implicam aumento do crédito do imposto: crédito presumido;
- Benefícios que promovem redução do saldo de imposto devido, diretamente (desconto sobre o valor nominal ou real devido) e indiretamente (recolhimento em prazo maior que o normal, sem correção monetária e sem juros).

Os tipos abordados sumariamente são benefícios vinculados ao ICMS, ou seja, não levam em conta outras modalidades para atração de empreendimentos, como doação de terrenos, de obras de infra-estrutura, linhas de crédito subsidiadas, participação do estado no capital da empresa, etc.

A alternativa mediante a qual o imposto não chega a ser recolhido pelo estado passou a ser empregada mais intensamente porque permite uma maior flexibilidade orçamentária. Seja em razão de dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados, seja porque inúmeras vinculações orçamentárias criadas ao longo dos anos

47 A seguir, alguns (pois há muitos outros) dos instrumentos genéricos, à revelia do CONFAZ, mediante os quais o Executivo Estadual do Paraná obtém respaldo para instituir mecanismos para atração de empreendimentos e proteção à economia paranaense:

- Lei nº 9.895/92, art. 2º: “Fica ainda o Poder Executivo autorizado a conceder estímulos, de natureza fiscal ou financeira, destinados a consolidar decisões de investimentos relativas a empreendimentos econômicos novos para o território do Estado do Paraná”.

- Lei nº 10.689/93, art. 2º: “Havendo concessão por qualquer outro Estado ou pelo Distrito Federal, de benefício fiscal ou financeiro relativo ao ICMS, do qual resulte redução ou eliminação direta ou indireta da respectiva carga tributária, com inobservância da legislação federal que regule a celebração de acordos exigidos para tal fim, e sem que haja aplicação das sanções nela previstas, fica o Poder Executivo autorizado a adotar medidas similares de proteção à economia paranaense”.

48 Leve-se em conta que é prerrogativa dos estados estabelecer as alíquotas internas, desde que igual ou superior à maior alíquota interestadual, mediante Lei estadual.

levaram a que os orçamentos ficassem cada vez mais “engessados”, os estados passaram a ter cada vez mais dificuldade para honrar os benefícios fiscais contratados pois, depois de ingressado o imposto no tesouro, ele sofre várias vinculações⁴⁹, reduzindo a margem de manobra para cumprir com os Termos de Acordos de financiamentos de ICMS compromissados.

Ao analisar em que consiste a “guerra fiscal” e investigar as motivações que viabilizam sua existência, ALVES (2001, p.29) identifica a “guerra fiscal” como “(...) um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial, ou seja, no **deslocamento de plantas já existentes e na alocação de uma nova planta**” [grifos da autora]. A autora (p.30) constrói também um conceito mais abrangente, o qual comporta outros instrumentos além daqueles vinculados a impostos como o ICMS e que relaciona a “guerra fiscal” não apenas “(...) ao grau de acirramento das políticas estaduais de incentivos, nem apenas a uma forma de intervenção na decisão alocativa, mas sim a todo tipo de disputa/conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que, o instrumento tributário é o principal mecanismo de subsidiamento”.

Com princípio de origem (ainda que restrito) para tributar e cobrar o ICMS, bem como para alocar parte significativa do produto de sua arrecadação, a apropriação de receita do imposto fica fortemente vinculada à produção do estado, e esta, por sua vez, à localização da atividade produtiva, o que torna bastante conveniente para o estado atrair a instalação do maior número possível de empresas, bem como estimular novos investimentos nas empresas já existentes.

Para ARAUJO (1999, p. 48):

Nos contextos federativos, quando às unidades subnacionais é atribuído competência para cobrar impostos sobre a produção e circulação de mercadorias, a possibilidade de que os efeitos de uma dada política tributária sejam exportados e provoquem distorções nas decisões locacionais dos agentes econômicos também está presente nas transações internas, particularmente porque, dada a ausência de fronteiras fiscais entre as

49 Algumas vinculações: 25% do ICMS pertence aos Municípios; do orçamento estadual, 25% para educação (sendo 15% para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF) e 12% para a saúde, além de vinculações específicas em cada estado. O governo estadual do Paraná tem as seguintes vinculações adicionais: 8,5% para o judiciário; 5% para o legislativo; 3,6% para o Ministério Público; 2% para ciência e tecnologia; 0,1% para a cultura. Os estados têm ainda a vinculação para o pagamento da dívida (intralimite) para com a União, equivalente a até 13% da receita líquida real.

distintas jurisdições, não há restrições legais à movimentação de mercadorias entre as mesmas.

Leve-se em conta que a mobilidade de capitais no mercado interno é bem maior e mais fácil do que no externo, facilitando o deslocamento dos investimentos produtivos para as jurisdições que oferecem maiores vantagens. A autora observa as vantagens para o investidor, que “(...) mesmo se instalando em uma localidade cujo mercado consumidor é estreito, poderia exportar suas mercadorias para as outras unidades da Federação e, paralelamente, gozar dos benefícios recebidos”.

É claro que não é fácil manter harmonizado um imposto de competência subnacional. Difícil é aceitar que no Brasil tenha-se mais dificuldade para isso do que tem a União Européia para lidar com Estados-membros soberanos. No Brasil, a diferenciação de alíquotas nas operações interestaduais, que deveria servir somente para repartir renda entre os estados produtores e consumidores, face à complexidade e variedade de benefícios fiscais e tratamentos tributários diferenciados, também acabou resultando em diferencial de competitividade e munição para a “guerra fiscal”.

5.1. “Guerra fiscal” e ineficácia dos mecanismos punitivos

A prática da “guerra” tem sido sistematicamente intensificada, cabendo referir que a LC 24/75 não estabelece penalidades eficazes para os agentes infratores. O “castigo” aplicado ao estado concedente reside em que a norma infratora deve ser revogada, por decisão do Supremo Tribunal Federal, em decorrência de julgamento a ADI impetrada, por exemplo, por outro(s) estado(s). Assim, ainda que no campo jurídico a LC 24/75 forneça instrumentos para inibir a “guerra fiscal”, concretamente ela tem sido insuficiente e até ineficaz. BARATTO (1997, p.6), com fundamento em VARSANO (1997), também identifica na sistemática de tributação do ICMS a dificuldade em fazer com que a LC 24/75 seja cumprida:

A LC 24/75 já tem mais que 20 anos [atualmente, mais de 30 anos], não é cumprida e ninguém é punido. Por óbvio, há que se concluir que a realidade econômica está se impondo ao formal / legal. É inerente às características do ICMS a sua utilização como instrumento de política econômica. Enquanto os governantes visualizarem na “guerra fiscal” vantagens políticas e econômicas a LC dificilmente será cumprida. Portanto, a nação precisa fazer

uma escolha: ou convive com a “guerra fiscal” ou muda a sistemática de tributação do ICMS, sendo uma das alternativas a adoção do princípio de destino na sistemática de tributação das operações interestaduais (titularidade da receita do ICMS passar a pertencer integralmente ao estado de destino, hipótese em que a arrecadação de cada estado guardará relação com o tamanho de seu mercado consumidor e não mais com a sua produção). (...) Estando atualmente o tributo vinculado à capacidade de produção, fica difícil condenar a ação dos governadores, ainda que se visualize o caráter predatório da “guerra fiscal”. Na falta de um articulador a nível nacional, talvez de uma instância supranacional que regule, policie, fiscalize, o jogo acaba mesmo sendo conduzido na base do “quem pode mais chora menos”.

Conforme CAVALVANTI e PRADO (1998, p.85), o cumprimento às regras do CONFAZ só foi possível “sob a vigilância de um estado forte e centralizador. (...) No período recente, a impossibilidade de firmarem-se condições semelhantes coloca em xeque a necessidade de existência do CONFAZ”.

A LC 101/00, muito conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14 procura impedir que benefícios fiscais afetem o equilíbrio financeiro-orçamentário dos entes da Administração Pública. Muitos interpretam como um dispositivo que contribui para restringir a “guerra fiscal”, mas não é este o caso. O art. 14 estabelece que “a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes”. É necessário ter presente que a LC 101/00 insere-se no ramo do direito financeiro, não interfere no comando das normas de cunho tributário relativas à forma de concessão de benefícios e incentivos fiscais. O alcance da aplicação do art. 14 é o de assegurar orçamentos equilibrados. Como no âmbito das renegociações das dívidas os estados se comprometeram com a união em pagar mensalmente em termos de percentual de sua receita líquida real, faz-se necessário impedir que os benefícios fiscais, consentidos no âmbito do CONFAZ ou à sua revelia, comprometam o desempenho da receita. Disto decorre que o art. 14 estabelece em seus incisos que a renúncia de receita deve estar acompanhada de demonstrativo comprovando que não haverá afetação nas metas fiscais previstas, ou que estará acompanhada de medidas de correspondente compensação, por meio de aumentos de receita através de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A exigência de que “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”, é regra que integra a CF/88 (art. 165, § 6º) desde a sua edição original; então, pode-se questionar a respeito da eficácia prática de uma norma hierarquicamente menor, a LC 101/00. Ela não pode nem pretende impedir a concessão de benefícios, mas apenas impor critérios para a sua concessão e ampliação, quando implicam em renúncia de receita. Basta que seja demonstrado que a concessão não afetou as metas fiscais estipuladas para que o benefício possa ser concedido. Demonstrar nos orçamentos todos os benefícios é desejável, a CF/88 já o previa, todavia, apenas na hipótese de comprometimento das metas fiscais previstas no orçamento é exigido que o estado demonstre o impacto e aponte fontes de financiamentos para compensar a renúncia. Como muitos benefícios são anteriores à LC 101/00 e continuaram depois dela, não há renúncia nova de receita. Além disso, para o caso de benefícios concedidos a novos investimentos, atrelados ao “ICMS incremental”, a ausência de ingresso imediato de imposto também não afeta as metas orçamentárias, dispensando a instituição e demonstração de medidas compensatórias.

5.2 “Guerra fiscal” - ganhadores e perdedores

Como agravante, tem-se que quando há um nivelamento nas políticas de benefícios, estes já não se constituem em elementos diferenciais de atração para o estado concedente, mas apenas em pressupostos para atração, tornando os estados totalmente reféns desta “política pública” (CAVALCANTI e PRADO, 2000). A guerra é movida por um movimento de ação e reação, de interdependência entre os estados e quando todos passam a oferecer benefícios semelhantes, a condição de cada um em particular é a mesma que existiria na ausência de benefícios. A partir deste ponto, passam a prevalecer novamente como fatores atrativos os mesmos fatores usuais que afetam a escolha locacional do empreendedor, como a oferta de uma adequada infraestrutura viária e de telecomunicações, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada, a proximidade do mercado consumidor, etc.

Não parece lógico pressupor que, pelo menos, a guerra ajude a desconcentrar a indústria no país; ao contrário, até pode aprofundar as desigualdades,

tendo em vista que os estados mais industrializados têm mais condições de bancar os benefícios, exigindo que os estados em condições mais desfavoráveis tenham que conceder benefícios pesados para conseguir se manter e bancar o “jogo”, digamos, permanecer em “campo de batalha”.

Ainda assim, a prática da “guerra fiscal” persiste em níveis elevados e sustentável por período muito maior do que se poderia imaginar, se levado em conta o seu caráter “autofágico”. Como a credibilidade desta “política pública” é de frágil sustentação, as empresas têm exigido contratos cada vez mais respaldados em pressupostos que desvinculam os benefícios auferidos da geração de ICMS, salvaguardando-os em questionamentos judiciais por parte de estados que se sentem prejudicados e que ingressam com ADI.

Paradoxalmente, a “guerra fiscal” pode representar ganho quando se analisa isoladamente determinado estado, mas implica perdas quando se analisa o conjunto da nação. De VARSANO (1997) pode-se resumir dizendo que o conjunto do país perde (sempre); alguns estados que concedem benefícios podem ganhar (por algum tempo, enquanto os demais não adotam salvaguardas ou medidas análogas); os empreendedores quase sempre ganham (empresas que obtêm vantagens fiscais ganham, o que impõe perdas às que não recebem benefícios equivalentes).

Esta linha de raciocínio foi também explorada por PIANCASTELLI (1996), CAVALCANTI e PRADO (2000) e ALVES (2001). ALVES diferencia entre o impacto fiscal local e o impacto fiscal agregado dos benefícios fiscais. A autora argumenta que embora exista um enorme custo fiscal associado aos investimentos financiados pelos instrumentos da “guerra fiscal”, é essencial considerar uma diferença entre o custo fiscal sofrido pelo estado que sedia o investimento e o custo fiscal para o país como um todo. O “financiamento” de ICMS não implica custo fiscal para o governo estadual que consegue sediar o investimento, embora a perda decorrente do período de subsidiamento importe em um custo fiscal para o país como um todo, mediante o pressuposto de que o país sediará o investimento de qualquer forma, mas o estado não necessariamente.

A autora chama a atenção para os efeitos multiplicadores dos novos investimentos, de modo que no período de usufruto dos benefícios, ainda que o estado incorra em perdas orçamentárias, o novo empreendimento provoca efeitos indutores, como, por exemplo, junto aos fornecedores e matérias-primas e insumos, que também podem ser atraídos para o estado, propiciando um aumento na arrecadação de atividades

correlatas, em proporção maior ou menor do que as próprias perdas incorridas com a concessão dos benefícios, a depender da extensão ou não dos mesmos aos fornecedores de tais matérias-primas e insumos.

Para que não haja impacto da receita orçamentária corrente, assim entendida a obtida junto às empresas já instaladas e que recolhem normalmente o imposto, os estados procuram “financiar” apenas a parcela do denominado “ICMS incremental”, aquele decorrente de aumento de imposto vinculado a investimento novo realizado, por nova empresa atraída ao estado ou mesmo por investimento novo realizado por empresa já existente. Em vista disso é que há um entendimento de que cada estado em particular não incorre em perdas, ao contrário, passa a ter receita futura e potencial de ICMS “incrementada”. Assim é que ALVES (2001) conclui que no período posterior ao esgotamento de todos os benefícios “(...) quando a empresa beneficiada passará a recolher o ICMS em volume normal, elevando a receita efetiva estadual a níveis mais altos do que a receita possível na ausência do investimento (...) todos os impactos fiscais positivos, derivados do investimento, estarão se realizando, na medida em que a própria empresa principal e todos os investimentos induzidos por ela passarão a recolher impostos, levando a arrecadação a um novo patamar (p.43)”.

É por isso que CAVALCANTI e PRADO (2000, p. 46) chamam atenção para o fato de que “(...) ao contrário do usualmente postulado, a “guerra fiscal” não resulta em uma inexorável e imediata degradação da situação fiscal de cada governo subnacional que a pratica. A importância desta constatação não pode ser subestimada: indica que a “guerra fiscal” não tende a “morrer por si mesma” e exige, portanto, uma ação política para controlá-la”. Assim, a necessidade de impor limites e controles decorre de que, ainda que os dirigentes públicos estaduais não visualizem perdas com a guerra, isso não significa que ela seja uma política pública virtuosa e que a sua prática deva ser legitimada. As conseqüências da guerra não devem ser minimizadas, “primeiro e antes de mais nada porque o custo total incidente sobre o conjunto da sociedade é absurdamente elevado. Segundo, porque a ausência de qualquer controle público sobre um processo dominado, em última instância, pelo setor privado, tem levado (...) à expansão desmedida de benefícios, fora de qualquer controle racional”.

Na segunda metade da década de 90, a “guerra fiscal” assumiu contornos mais agressivos. ALVES (2001) chama a atenção para a concentração temporal dos investimentos havida neste período e para o grande volume de incentivos e variedade de

instrumentos tributários utilizado pelos estados, no contexto da “guerra fiscal” para atração de empreendimentos do setor automotivo. Ainda que os instrumentos utilizados já houvessem sido empregados em práticas mais antigas, é necessário ressaltar que nesta “batalha da guerra” houve uma **“generalização e superutilização de práticas e instrumentos que haviam sido gestados nos anos anteriores.** [grifos da autora]. Os governos passaram a criar novos programas/ fundos ou reformularam os seus programas antigos para atender aos interesses de uma única empresa (p.26, 27)”, circunstância que foi denominada por CAVALVANTI e PRADO (1998, p.89) por “operações fiscal-financeiras dedicadas a projetos específicos”, um novo tipo de relacionamento dos governos estaduais com o setor privado em que “ao invés das empresas buscarem acesso a programas amplos e formalizados previamente existentes, alguns programas tem sido formulados com o objetivo estrito de servir a uma determinada empresa”.

Talvez por tratar-se de uma “guerra”, a concessão de benefícios fiscais tem sido pouco seletiva, como bem identifica MACEDO (2004, p.195-196):

Em geral, as políticas estaduais de desenvolvimento industrial no Brasil privilegiam o lado da “oferta” de instrumentos e recursos. São do tipo “balcão” e estão disponíveis em alguma repartição pública. As políticas e instrumentos de estímulo e orientação pelo lado da “demanda” por desenvolvimento industrial (ampliação, realocização, incorporação de progresso técnico, etc.), a serem forjadas no interior e a partir das empresas e/ou de arranjos produtivos locais, são muito restritas. Em geral, as políticas pelo “lado da demanda” procuram identificar nichos de mercado para as empresas, apoiar e romper barreiras às entradas nesses nichos, organizar processos de cooperação na aquisição de matérias primas, definir estratégias de exportações, induzir a incorporação de progresso técnico, marketing, etc. Pode-se afirmar que, no Brasil, as políticas industriais de desenvolvimento industrial oferecem instrumentos e recursos, mas carecem de uma forte articulação com as instituições prestadoras de serviços de extensão que induzam e orientem as empresas a melhorar as suas condições de gestão, em geral, e de capacidade de inovativa ou de modernização tecnológica, em particular.

5.3 - Benefícios fiscais de ICMS para empresas do comércio atacadista

Foi também depois da segunda metade da década de 90 que os estados intensificaram o uso da “guerra fiscal” para atrair empreendimentos comerciais e de outros serviços. Com o avanço acentuado da inovação tecnológica, ficou cada vez mais difícil justificar a concessão dos benefícios ao número de empregos gerados, então não

foi mais possível assegurar que “aonde vai a indústria o emprego vai atrás”⁵⁰. Além disso, como as “coisas em termos de ICMS estavam ainda mais soltas”, teve impulso a modalidade de “guerra fiscal” no comércio atacadista.

O fato gerador do ICMS nas importações do exterior, na ausência de mecanismos punitivos para a “guerra fiscal”, estimula a concessão de benefícios para empresas do comércio atacadista. Ainda que a LC 87/96 estabeleça que o ICMS da importação pertence ao estado destinatário físico da mercadoria, relevante para a hipótese de incidência do imposto é o destinatário jurídico. Importador é o estabelecimento destinatário jurídico da importação, ainda que a mercadoria seja destinada a outro estado, diretamente depois do desembarço ou mesmo depois de internalizada no território do estado de localização do estabelecimento importador.

A modalidade de financiamento, crédito presumido e redução de débito de ICMS decorrente de importação, cuja mercadoria é antes internalizada no estado que pratica a operação para posterior destinação a outros estados, era um modelo adotado pelo Espírito Santo (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias - FUNDAP), que passou a ser utilizado por vários outros estados quando a “guerra fiscal”, depois do início do Plano Real, assumiu contornos mais agressivos. A crítica em financiar ICMS decorrente de importação reside no fato de que não é o estado que financia o ICMS quem arca com o prejuízo, mas sim os estados de destino físico das mercadorias. Depois que a importação é internalizada no território do estado que pratica a operação, os estados destinatários, na etapa seguinte, suportam créditos de ICMS (de 12% ou de 7% a depender da alíquota vigente nas operações interestaduais), que foram objeto de débitos gerados no estado importador, que então financia (e até mesmo devolve) a quase integralidade deste ICMS que de outro modo seria do estado destinatário físico da mercadoria, na ausência dos benefícios e mediante hipótese de que os mesmos afetem a escolha de localização da firma importadora, hipótese bastante factível.

Em uma sucessão em cadeia, a maioria dos estados viu-se obrigada a reduzir a carga tributária de ICMS nas importações do exterior. Por se tratar de atitude apenas defensiva, de mera tentativa para salvaguardar a arrecadação, está funcionando como uma barreira alfandegária às avessas, pois favorece artificialmente as importações do exterior, *vis a vis* a produção nacional.

50 Frase dita por Antonio Barros de Castro, em palestra proferida em Curitiba, em 1997, no Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES, com o tema “A Abertura da Economia Brasileira e Seus Impactos Regionais”.

5.4 - Diferimento de parcela da incidência do ICMS nas operações praticadas entre contribuintes localizados no estado

Para neutralizar o efeito das alíquotas interestaduais inferiores às intra-estaduais, alguns estados adotaram a prática de diferir⁵¹ parte da tributação destas últimas, com o objetivo de imprimir igualdade de condições competitivas às empresas localizadas no estado em relação às de outros estados.

O diferimento com este objetivo, na medida em que visa a neutralizar a diferença entre as alíquotas internas e interestaduais, equivale a adotar alíquotas uniformes nestas operações, com benefícios administrativos, como a redução de sonegação oriunda de operação interestadual simulada ou triangular, visando driblar a alíquota (interna) mais elevada. Operacionalmente e como exemplo, para uma alíquota intra-estadual de 18%, é concedido diferimento de 33,33% do ICMS incidente nas operações intra-estaduais de saídas praticadas entre contribuintes⁵², de modo que a alíquota efetiva resulte em 12%, sendo a diferença de tributação deslocada para incidir em estágio posterior de circulação, por ocasião da saída destinada a não contribuinte do imposto e para consumidor final⁵³.

Este tipo de diferimento demonstra o malabarismo que tem sido praticado pelos estados para contornar a verdadeira “barreira alfandegária às avessas” que a sistemática do ICMS nas operações interestaduais representa.

Em tese, a diferença de alíquota não deveria provocar distorções na formação dos preços. Afinal, quando a operação é sujeita a uma alíquota maior para o adquirente, maior também é o valor do crédito que pode ser apropriado e menor é o saldo devedor de imposto deste contribuinte depois da revenda. Vale dizer, em um imposto neutro sobre o valor agregado, isento de fatores que distorcem a cadeia normal de débitos e créditos, a diferença de alíquotas não deveria implicar, para o adquirente, em um componente relevante na escolha da origem territorial do fornecedor.

Logicamente, o diferimento deve ser encerrado em determinado estágio da circulação para que a parcela da carga tributária diferida possa ser recuperada.

51 Diferimento equivale ao regime de substituição tributária para as operações antecedentes.

52 Aquisições dentro do Estado.

53 Levando em conta que a maioria das operações a que se aplica alíquota de 25% são com produtos sujeitos ao regime de substituição tributária, independentemente se a operação é interna ou interestadual e para o caso dos produtos sujeitos a alíquota interna de 12% inexistente a problemática, de modo que o diferimento em questão se aplica na prática e preponderantemente para a alíquota interna padrão de 18% ou de 17%, a depender do estado.

Matematicamente, o mecanismo é automático na medida em que no estágio em que se encerra o diferimento o contribuinte tem um débito maior do que o crédito por entradas, resultando em maior saldo devedor de imposto do que aquele que resultaria na ausência do diferimento em qualquer dos estágios. Assim, algumas operações finais, ainda que praticadas entre contribuintes, não podem ser contempladas com o benefício, por inexistir etapa subsequente em que a parcela diferida seria recuperada, como por exemplo: por ocasião da saída destinada a consumidor final, a uso e consumo próprio do estabelecimento contribuinte, as operações imunes, isentas, ou sujeitas ao regime de substituição tributária.

Perdas de arrecadação podem ocorrer porque o estágio em que a parcela de imposto diferido deve ser recuperada é mais exposta à sonegação, por ser mais pulverizado, pois em geral trata-se de estabelecimentos do comércio varejista.

A parcela de arrecadação diferida também não é recuperada quando a operação é destinada a contribuinte enquadrado em regime simplificado de pagamento, não sujeito a apuração através do método dos débitos-créditos. Como não há aproveitamento dos créditos decorrentes de entradas, pois no regime simplificado há um rompimento na cadeia normal do imposto, é “simples” concluir que para contribuintes enquadrados em regimes do SIMPLES dos estados é preferível comprar com alíquota de 12% ou mesmo de 7% em outro estado do que dentro do próprio estado, quando esta alíquota é maior. Por esta razão, alguns estados não permitem a aplicação do diferimento nas operações destinadas a estes estabelecimentos, bem como porque nestes casos não é possível recuperar em estágio posterior a parcela da carga tributária diferida. Do contrário, quando o benefício alcança também as vendas destinadas a referidos contribuintes, não há que se falar em diferimento, mas sim em isenção, proporcional à parcela diferida. Em qualquer hipótese problemas de isonomia tributária são gerados para os estabelecimentos enquadrados em regimes simplificados.

Diante da complexidade que o diferimento de que estamos tratando causa ao imposto, diante do risco de perda de arrecadação porque uma parcela da carga tributária diferida não pode ser recuperada, considerando que sua adoção visa a uniformizar a alíquota interna à interestadual, então cabe a pergunta: porque é mantido o modelo de alíquotas interestaduais inferiores às alíquotas internas (padrão e outras acima de 12)?

5.5 - “Cumulatividades” no ICMS

No ICMS, isenções e reduções de base de cálculo nem sempre são concedidas com o direito de manutenção dos créditos fiscais relativos ao imposto incidente nas operações anteriores, o que gera “cumulatividades” quando concedidas para estágio intermediário do ciclo econômico. Não obstante, esta modalidade de benefício também tem sido empregada.

Inúmeras reduções de bases de cálculo são concedidas por convênios celebrados no âmbito do CONFAZ e ratificados pelos estados. Referidas reduções são consideradas como isenções parciais por muitos doutrinadores e, regra geral, implicam vedação proporcional ao crédito do imposto, gerando cumulatividade quando o “benefício” é concedido em operação intermediária. Decisões recentes do Supremo Tribunal Federal ainda não permitem firmar uma jurisprudência definitiva, pois a questão não está pacificada. A corte decidiu recentemente tanto no sentido de que redução da base de cálculo não permite a exigência de estorno proporcional de crédito, quanto no sentido de que redução da base de cálculo é isenção parcial e que, portanto, permite a exigência do estorno.

Não sendo o ICMS de competência federal, não sendo a receita integralmente atribuída ao estado de destino, são impostas dificuldades práticas para o aproveitamento integral de créditos e para a permissão de transferência de créditos acumulados, principalmente se oriundos de outros estados. Assim, surge novamente a questão das alíquotas interestaduais. Como elas são reduzidas, podem ensejar o acúmulo de créditos para o caso de contribuintes que, com preponderância, compram no próprio estado e vendem para outros estados. Mesmo que os estados facilitem o aproveitamento ou transferência de créditos acumulados, o que nem sempre é o caso, quando tais créditos são transferidos para outros contribuintes localizados no estado, em geral são submetidos à aplicação de deságio por parte do contribuinte receptor do crédito. Créditos acumulados representam custo para o setor produtivo, em maior ou menor proporção, dependendo da perspectiva de obter autorização para transferi-los e, neste caso, a que deságio tais transferências estarão sujeitas, dificultando que as empresas visualizem seu real diferencial de competitividade em relação a seus concorrentes, pois esta variável de custo lhe foge ao controle. Quando o setor produtivo é obrigado a repassar o custo dos créditos acumulados para os bens e serviços, o preço no mercado

interno fica superior ao do produto importado, no que diz respeito a esta variável em particular.

Quem acumula créditos acaba, na prática, com uma carga tributária superior à do concorrente, dependendo de onde compra e para onde vende, face à diferenciação de alíquotas internas e interestaduais e entre as próprias alíquotas interestaduais (7% e 12%). O mesmo ocorre com os regimes tributários diferenciados adotados pelos estados para um mesmo produto, como o estorno integral de créditos, estorno proporcional de créditos, manutenção integral de créditos, manutenção só dos créditos internos e exigência de que os créditos advindos de outros estados sejam estornados, que são instrumentos utilizados juntamente com a redução da base de cálculo.

Muitos dirigentes públicos e políticos fazem demagogia ao adotar “isenção parcial” para determinados produtos na operação por ocasião de saída para consumidor final. Como isenções parciais implicam a exigência de estorno dos créditos incidentes nas operações anteriores, o discurso oficial é de isenção quando, na verdade, o benefício alcança apenas o ICMS incidente na margem de agregação de valor da etapa do produto acabado. Este procedimento desvirtua o princípio da não-cumulatividade, significa custo para o contribuinte (repassado aos preços), complica a apuração do imposto e reduz a competitividade do produto nacional em relação ao importado. É preferível, pois, adotar alíquota mais elevada com manutenção de créditos do que conceder a isenção (demagógica) com exigência de estorno de créditos.

5.6 - Benefícios fiscais no ICMS e o processo de Reforma Tributária pós-2003

No contexto recente das discussões da reforma tributária do ICMS, o término da “guerra fiscal” encontra uma série de obstáculos. Em primeiro lugar, alguns estados do N/NE/CO+ES condicionam a aprovação de um imposto uniforme à instituição de mecanismos compensatórios, como a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional que permita suprir, em parte, a ausência de uma política industrial nacional de desenvolvimento. Em segundo lugar e a rigor, a PEC 285/04 não termina com a guerra, pois os benefícios que já foram concedidos à revelia do CONFAZ no passado são legitimados e podem ser usufruídos por até mais 11 anos, contados da data da promulgação da Emenda, extinguindo-se apenas na medida em que os contratos, concedidos sob prazo certo e condição, forem expirando. Apenas a concessão de novos

benefícios fica vedada⁵⁴. Em terceiro lugar, porque mesmo na hipótese remota de aprovação da PEC 285/04, como esperar que ela seja eficaz para restringir a “guerra” se parte significativa da receita do ICMS, ou seja, a mesma proporção atual, continua vinculada à produção e não ao consumo do estado?⁵⁵

As principais resistências para uma redação mais rígida bem como para uma transição mais curta são manifestadas, de modo geral, pelos estados do N/NE/CO+ES. Mais especificamente, os estados do Centro-Oeste, principalmente o Distrito Federal, reivindicam a legitimação e a continuidade por pelo menos mais cinco anos dos benefícios concedidos aos atacadistas, o que de fato consta na redação da PEC 285/04, em sua versão de abril de 2005. Os estados do Nordeste também atuaram em bloco, principalmente na criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional e no alongamento do prazo de transição, que na redação da PEC 285/04 é estabelecido em 11 anos, conforme referido.

Durante a tramitação da PEC 41/03 na Câmara dos Deputados, em primeiro turno, alguns estados conseguiram alterar a redação do dispositivo que estabelecia a fronteira a partir da qual ficaria vedada, a partir da promulgação da Emenda, a concessão ou prorrogação de incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros relativamente ao ICMS. A data foi alterada de 31 de julho de 2003 (uma data que na ocasião já pertencia ao passado) para 30 de setembro de 2003 (uma data futura na ocasião)⁵⁶. Como havia intenção do governo federal de uma tramitação rápida da reforma, o estabelecimento de uma data futura e não pretérita como fronteira para os benefícios fiscais que seriam convalidados / legitimados pela Constituição Federal provocou o que a imprensa chamou de “farra de setembro”, pois muitos estados intensificaram a concessão de benefícios e a aprovação de decretos, aumentando rapidamente os instrumentos da “guerra fiscal”. Assim, além da reforma tributária do ICMS não ter sido aprovada, como de costume, o imposto ficou bem pior do que já estava. A redação da PEC 285/04, art. 3º, na versão de 20 de abril de 2005, estabelece

54 Conforme o art. 3º, II da PEC 285/04 “fica vedada, a partir da promulgação desta Emenda, a concessão ou prorrogação de isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros relativos ao imposto”.

55 Conforme o art. 3º, III da PEC 285/04, na vigência dos dois primeiros exercícios da nova sistemática para as operações interestaduais, as alíquotas interestaduais de referência devem ser fixadas de modo a manterem a mesma proporcionalidade atual.

56 PEC 41/03, art. 3º, art. 90 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, I: “fica vedada, a partir da promulgação da presente Emenda, a concessão ou prorrogação de incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros relativamente ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição [ICMS], exceto a prorrogação, até a vigência da lei complementar referida no inciso I, de incentivos ou benefícios fiscais concedidos para atendimento das disposições do art. 146, III, d, da Constituição, e a concessão ou prorrogação por convênio, nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, considerando-se extintos, na data da promulgação da presente Emenda, quaisquer outros incentivos e benefícios fiscais ou financeiros concedidos a partir de 30 de setembro de 2003 [grifo nosso].”

os prazos máximos de fruição dos incentivos e benefícios a partir da promulgação da emenda: a) 11 anos “para os destinados ao fomento industrial, agropecuário e aqueles vinculados à estrutura portuária, à cultura, ao esporte, a programas sociais, ao investimento em infra-estrutura rodoviária e em programa habitacional, inclusive os concedidos em caráter individual e os de natureza objetiva concedidos por produto”; b) 5 anos para os demais.

Na versão original da reforma (PEC 41/03), discutia-se a adoção de alíquota interestadual de referência de 4%, de modo que uma proporção de receita superior à atual pertenceria ao estado de destino (princípio de destino parcial no que se refere à atribuição de receita). Como a lógica do imposto estaria mais próxima ao tamanho do mercado consumidor de cada estado, contribuiria para reduzir a munição da “guerra”. Conforme PANZARINI (2003)⁵⁷, “4% não é combustível suficiente para localizar uma fábrica no lugar errado. Hoje o governo baiano pode devolver 12% [de ICMS] para a Ford. Quando a alíquota for caminhando para 4% (...) vai ter cada vez menos para devolver. Se tiver um contrato de gaveta o governo baiano vai ter que fazer menos escola para pagar a Ford”. Todavia, alguns estados exportadores líquidos na BCI, principalmente São Paulo, não aceitaram aproximar o ICMS de um imposto tipo destino quanto à alocação de receita, de modo que a PEC 285/04 mantém a mesma proporcionalidade atual, conforme referido. É mais uma das contradições de nossa federação. São Paulo quer duas coisas incompatíveis ao mesmo tempo: fim da “guerra fiscal” e manutenção da proporcionalidade atual para o ICMS que pertence ao estado de origem (princípio de origem restrita).

Em vista das questões colocadas, continuará não sendo possível contar com a lógica do imposto para restringir a “guerra”, mesmo que a PEC 285/04 venha a ser aprovada, o que é muito improvável. Será necessário contar exclusivamente com a utilização, por parte dos estados, do disposto no art. 155, § 2º, XII, “1”, da PEC 285/04, em versão de abril de 2004, que estabelece que cabe à LC “prever sanções, inclusive retenção dos recursos oriundos das transferências constitucionais, aplicáveis aos estados e ao distrito federal e seus agentes, por descumprimento da legislação do imposto, especialmente do disposto no inciso VII”.

⁵⁷ PANZARINI, Clóvis. Programa televisivo “Passando a Limpo”, de Boris Casoi, em 20/09/03.

De todo modo, acabar com todos os benefícios fiscais de imposto estadual incidente sobre mercadorias e serviços não é factível. Sempre será possível conceder benefícios pela via financeira, assim entendida a concessão mediante previsão na despesa orçamentária. Adicionalmente, é necessário levar em conta a constatação de CAVALVANTI e PRADO (1998) de que se fosse adotado o princípio de destino quanto à alocação de receita, o uso da “guerra fiscal” poderia ser invertido. Em o imposto guardando relação com o tamanho do consumo de cada estado, não mais ficando estritamente atrelado à produção, a munição para a “guerra” com motivação respaldada no fornecimento de bens e serviços a consumidores localizados em outros estados seria restrita, todavia aqueles estados com um mercado intra-estadual forte e representativo teriam potencializada a motivação para a concessão de benefícios. Segundo os autores,

para muitos setores, escalas de produção viáveis, senão ótimas, podem ser próximas da parcela de mercado local controlada pela firma. Isto recolocaria, apenas para os grandes estados, a possibilidade de negociar condições para a arrecadação do IVA em troca de investimentos, mesmo com a adoção do princípio de destino. Desse ponto de vista, o princípio de destino representa um trunfo para os estados menores não-produtores, pois amplia sua parcela na arrecadação, mas também uma perda de potencialidade relativa no uso do subsídio tributário (p.138).

Como se pode observar, acabar com a “guerra fiscal” não é simples, mas acredita-se que a adoção do princípio de destino quanto à atribuição de receita, ainda que uma pequena parcela pertença ao estado de origem, contribuiria para restringir a “guerra fiscal”. Adicionalmente, a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional, bem como a disponibilidade de outras transferências federais há bastante tempo institucionalizadas, são fatores que viabilizam a adoção de um imposto mais harmonizado, com ganhos generalizados para os estados, ainda que seja impossível que tais ganhos sejam eqüitativos do ponto de vista inter-regional.

Enfim, a reforma tributária do ICMS é apontada, há muitos anos, como necessária para submeter a “guerra fiscal” ao controle que atualmente fugiu dos próprios governos estaduais, reféns desta política. Como o uso da guerra é fortemente vinculado a dois atributos na sistemática atual do ICMS, que são a atribuição de competência estadual e a adoção do princípio de origem (restrita) na coordenação jurisdicional interestadual, as propostas de reforma enfatizam estes aspectos. É preciso investigar a respeito da possibilidade de que mecanismos alternativos de tributação, cobrança e

repartição do produto da arrecadação sejam mais adequados para a sistemática do imposto nas operações interestaduais. Então, a questão que se coloca é a seguinte: mediante o pressuposto de manutenção de competência estadual para o ICMS, qual o modelo que permitiria senão eliminar, pelo menos restringir a “guerra fiscal”?

BINS (1999, p.62) elenca as alternativas existentes para a solução do problema: “o efetivo cumprimento da lei, que estabelece a forma especial de concessão de benefícios no domínio do ICMS; a declaração de inconstitucionalidade das normas utilizadas para tal fim; a utilização dos instrumentos punitivos existentes; ou a atribuição das receitas relativas às operações interestaduais aos Estados de destino, de tal sorte que o local de origem não mais disponha de receitas decorrentes do consumo de outros Estados para a concessão de benefícios fiscais”.

VI - Considerações finais

Conclui-se que está sendo pago um preço muito alto para que seja mantido um maior grau de autonomia dos estados, posto que ela tem sido incompatível com outros princípios, os quais, inclusive, vêm comprometendo a própria federação, na medida em que o ICMS está cada vez mais exposto à “guerra fiscal” e a questionamentos judiciais. O sistema vigente nas operações interestaduais pode ter servido por um longo tempo, mas é necessário evoluir para uma sistemática mais compatível com o princípio da neutralidade, imprimindo maior harmonização tributária e simplificando o imposto.

Por ora, os estados têm adotado soluções tópicas, que por sua vez provocam outras assimetrias, em uma sucessão de distorções, com impactos diferenciados nos estados, gerando tensões federativas e dificuldades enormes para obter consensos. Nas discussões sobre reforma tributária, observa-se que alguns estados dependem muito de transferências federais, o que dificulta a extinção do Imposto Sobre Produtos Industrializados, com vistas a adotar no Brasil um IVA mais abrangente: alguns são francamente exportadores e amargam sérias perdas de ICMS desde a edição da LC 87/96, com a desoneração integral das saídas para o exterior; alguns se sentem muito prejudicados com a “guerra fiscal”, então defendem a adoção do princípio de destino para alocar receita, mesmo conscientes de que a medida lhes impõe perda de arrecadação, porque visualizam perdas ainda maiores com a continuidade da “guerra”; a

concentração industrial do país inviabiliza a desoneração dos bens de capital, remetendo à solução que foi adotada na LC 87/96, que permite a apropriação dos créditos para o adquirente de bens do ativo permanente, o que, por sua vez, aumenta as ocorrências de créditos acumulados, nem sempre passíveis de absorção; a diferença na base produtiva dos estados dificulta harmonizar o regime tributário dos produtos da cesta básica, porque os estados produtores destes bens resistem a perder receita com o objetivo de reduzir a fome dos residentes em outros estados. O ponto de vista de cada estado, portanto, para cada matéria em particular, é divergente, fragmentado, e o conjunto do ICMS fica cada vez mais complexo.

Em relação à reforma tributária, REZENDE (2003, p.12) considera que a dificuldade na sua discussão e encaminhamento, a ausência de entendimento, denuncia que ainda estamos longe de construir um novo sistema compatível com as exigências impostas pela “nova ordem mundial”. Para ele, dentre as várias questões envolvidas, duas devem merecer atenção especial: competitividade e equidade. Enquanto as alterações tributárias recentes se concentraram nos aspectos macroeconômicos do ajuste fiscal, as consequências microeconômicas foram relegadas a segundo plano, tornando mais difícil para a economia brasileira enfrentar os desafios da abertura econômica e da integração regional.

REZENDE e AFONSO (2004, p.342-343) alertam que “há sólidas razões para dizer que a integração na economia global e em blocos econômicos regionais poderia levar a maiores disparidades internas no Brasil, ao mesmo tempo em que poderia criar condições para o enfraquecimento do grau de coesão nacional, ao possibilitar relações econômicas externas mais intensas e laços mais próximos com países vizinhos (...) Portanto, o que está em jogo é a possibilidade de desintegração nacional no processo de integração internacional.”

Neste texto, propôs-se demonstrar que o sistema atual de ICMS nas transações interestaduais precisa ser alterado. Foi demonstrado que a sistemática é complexa, afeta as relações comerciais dos agentes econômicos – pois não há uma harmonização legislativa e neutralidade tributária –, é indutora de “guerra fiscal” entre os estados, geradora de tensões federativas e fragiliza o pacto federativo. O preço tem sido muito alto e suficiente para justificar a necessidade de mudança, mas há uma agravante adicional: a sistemática de ICMS nas operações interestaduais não tem sido

eficaz para reduzir as desigualdades estaduais no Brasil e, em decorrência, não assegura equidade horizontal na partilha de recursos do ICMS, o objetivo último do sistema.

Esta é uma parte da tarefa, pois demonstrada a necessidade de mudança, caberia analisar e apontar modelos alternativos mais adequados para a tributação e alocação do produto da arrecadação do ICMS (ou imposto do tipo IVA) incidente nas operações interestaduais. Trata-se de mecanismos de coordenação jurisdicional interestadual, seja quanto à tributação e cobrança (princípio de origem, de destino ou híbrido), seja em relação à alocação do produto da arrecadação (princípio de destino integral ou parcial para alocar receita). Dada a complexidade e variedade de alternativas, esta tarefa será levada a cabo em trabalhos subseqüentes no âmbito do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros.

Refira-se apenas que BARATTO (2005) contempla uma tipologia útil para a classificação das alternativas para o ICMS (ou IVA) nas operações interestaduais, que privilegia o detentor da competência legislativa do ICMS ou IVA para a classificação dos modelos: a) competência tributária (legislativa) da União; b) competência tributária compartilhada entre a União e os estados; c) competência tributária dos estados com cobrança integral no estado de destino; d) competência tributária **conjunta** dos estados com cobrança no estado de origem, bloco este que comporta tanto modelos em que o sujeito ativo é o estado de origem (com a cobrança também praticada no estado de origem) quanto em que o sujeito ativo é o estado de destino (que pratica a cobrança no estado de origem).

Referências bibliográficas

- ALVES, Maria Abadia da Silva. *Guerra fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas/ Instituto de Economia, 2001.
- ARAUJO, Erika A. *A Tributação do Consumo Pela Sistemática do Valor Adicionado em Contextos Federativos: problemas e possíveis alternativas para lidar com a questão*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP/ Instituto de Economia, 1999.
- BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ª ed. revisada e atualizada por DERZI, Mizabel. Rio de Janeiro: Ed. Forence, 2004.
- _____. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Forence, 1974.
- BARATTO, Gedalva. *“Guerra fiscal” entre os estados para atração de investimentos produtivos*. Trabalho do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública. Curitiba: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- _____. *Alternativas Para Tributar as Operações e Prestações Interestaduais e Para Partilhar o Produto da Arrecadação*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná / Departamento de Economia, 2005.
- BINS, Luiz Antônio. *A Tributação de Consumo no Brasil*. Monografia do Curso de Especialização em Integração Econômica e Direito Internacional Fiscal. Brasília: ESAF, 1999.
- BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – 1975-79*. Brasília, setembro de 1974.
- _____. *Constituição Federal de 1988*. Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa. In Normas Jurídicas em Texto Integral. Brasília, 1988.

BROSSARD, Paulo. *ICM – Desigualdade Antinacional*. Brasília: Senado Federal, 1980.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. e PRADO, Sérgio. *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: IPEA/FUNDAP, 1998.

. *A Guerra Fiscal no Brasil*.
São Paulo: Fundap: Fadesp; Brasília: IPEA, 2000.

COELHO, Carlos Nayro de Azevedo. *Uma Análise Econômica do Imposto Sobre o Valor Adicionado no Brasil*. Coleção Análise e Pesquisa. Brasília: Comissão de Financiamento da Produção, nº 22, 1980.

COSTA, Gustavo Cavalcanti. *Os Principais Aspectos Federativos da Reforma Tributária*. Seminário Sobre a Reforma Tributária. Recife: Câmara Americana de Comércio - AMCHAM-PE, março de 2003.

LONGO, Carlos A. *Controvérsias sobre o ICM no Comércio Interestadual: uma resenha*. Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico, 11(1), abril de 1981.

MACEDO, Mariano de Matos. *Políticas Estaduais de Desenvolvimento Industrial no Brasil: uma análise comparativa*. Sistema FIEMG, Instituto Euvaldo Lodi. Curitiba: março de 2004.

PANZARINI, Clóvis. *Programa televisivo “Passando a Limpo”*, de Boris Casoi. São Paulo: TV Bandeirantes, 20 de setembro de 2003.

PEDROSA, Ivo V. *ICMS: Repercussões Econômicas da Tributação Interestadual e Alternativas de Mudança*. Revista Econômica do Nordeste, v. 29, nº 3. BNB/ETENE. Fortaleza: jul-set de 1998.

_____. *O Regime de Compensação do ICMS Partilhado nas Transações Interestaduais*. RACE - Rede Acadêmica da Ciência Econômica. Disponível na Internet. <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>. 2000.

PEDROSA, Ivo; CARVALHO, Maria R. de; OLIVEIRA, Maria de Fátima C. de. *Renúncia Fiscal do Estado de Pernambuco: estimativa referente ao ICMS de 1996*. Revista Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 34, nº 1, 2000.

PIANCASTELLI, Marcelo e PEROBELLI, Fernando. *ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal*. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, nº 402, 1996.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto. *A Federação Brasileira: desafios e perspectivas*. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (orgs.). *Federalismo e Integração Econômica Regional – Desafios Para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenaur Stiftung, 2004.

REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto (org.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenaur Stiftung, 2003.

ROCCA, Carlos Antonio. *Imposto de Circulação de Mercadorias e o Desenvolvimento Nacional*. Revista de Finanças Públicas nº 308, mar/abr de 1972.

SAMPAIO, Cid. Diário de Pernambuco. Recife, 13 de dezembro de 1973.

SANDE, Luiz. *O Nordeste e Alíquota Interestadual do ICM*. Revista de Finanças Públicas nº 308, mar/abr de 1972.

VARSANO, Ricardo. *Os Ajustamentos da Fronteira do ICM, o Comércio Interestadual e Internacional e a Autonomia Fiscal dos Estados*. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 9, nº 2, agosto de 1979.

_____. *A Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Brasília: IPEA, Textos para Discussão, nº 500, 1997.

WILBERG, Eunice. *Alíquota Interestadual do ICM*. Curitiba: Revista Paranaense de Desenvolvimento, nº 33, nov/dez de 1972.

7 - O CONFAZ: Atuação conjunta dos Estados e do Distrito Federal para a administração da competência do ICM/ICMS

Nilda Santos Baptista e Lourdes Augusta

I - Contextualização

A Constituição de 1934 transferiu para a competência dos estados o imposto sobre vendas mercantis, recepcionando-o com a denominação de Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). As Constituições seguintes, de 1937 e 1946, continuaram a atribuí-lo aos estados.

O IVC era do tipo multifásico, cumulativo em cascata. Multifásico, visto que incidia sobre todas as vendas e consignações realizadas por comerciantes, industriais e produtores e em todas as fases do ciclo econômico. Cumulativo, pois o imposto pago em qualquer das operações não era deduzido no cálculo do tributo devido nas operações posteriores.

Este tipo de imposto, de grande aceitação à época de sua instituição em razão da facilidade na aplicação de suas regras e retorno de arrecadação, com o passar do tempo começa a revelar certas desvantagens de aplicação. Uma delas é a de que ele incentivava a integração vertical das empresas, como forma de reduzir o custo das mercadorias por elas vendidas e com isso garantir mercado. Outra desvantagem apontada no imposto era a de que teria se transformado de um imposto com finalidade arrecadatória em um instrumento de guerra econômica entre os estados, criando sérios embaraços à comercialização dos produtos no território nacional e à exportação para o exterior. Inclua-se, também, o fato de ele não possuir uma carga tributária uniforme para todos os consumidores, o que significava que quanto mais distante da produção maior era o ônus tributário suportado.

Esses e outros problemas estruturais do IVC irão desencadear manifestações ensejadoras de uma nova ordem tributária. Assim é que a Comissão encarregada de elaborar o anteprojeto de reforma tributária os utilizará como fundamentação para a introdução, no Brasil, do imposto do tipo valor agregado, cujo texto dispõe:

É característica moderna dos impostos sobre a circulação, primeiro elaborada na França e imitada pela maioria dos países, a de só tributarem, em cada sucessiva operação, o valor acrescido, eliminando-se assim os notórios malefícios econômicos da superposição em cascata, de incidências repetidas sobre bases de cálculo cada vez mais elevadas pela adição de novas margens de lucro, de novas despesas acessórias, e do próprio imposto que recaiu sobre operações anteriores.

Adicionou-se no referido relatório:

Esse assunto (o da substituição do imposto de vendas e consignações pelo ICM) recebeu atenção muito especial, não só por se tratar do imposto que, no momento, representa o principal esteio das finanças dos Estados, como também por envolver um dos aspectos em que as inadequações de atual sistema, de início criticadas, se revelam de maneira a um tempo mais aguda e mais profunda. Referimo-nos ao problema das transferências de mercadorias de um Estado para outro, que a União, exercitando sua competência para expedir normas gerais de direito financeiro, tem procurado resolver, a princípio pelo Decreto-Lei nº 915, de 1938 e, atualmente, pela Lei nº 4.299, de 1964. É forçoso reconhecer, porém, que essas tentativas não vêm tendo o êxito que seria imprescindível à remoção do problema, o que, pelos prejuízos que acarreta para a economia nacional, seria, por si só, razão suficiente para justificar um reexame da estrutura do próprio imposto.

Esta Comissão, presidida por Luis Simões Lopes, tendo como relator Rubens Gomes de Sousa, Secretário-Executivo Gerson Augusto da Silva, contou também com a participação de Sebastião Santana e Silva, Gilberto de Ulhôa Canto e Mário Henrique Simonsen. Ao término dos trabalhos, em 18 de junho de 1965, a Comissão apresentou o relatório juntamente com o anteprojeto de emenda constitucional dividido em duas proposituras, A e B, sendo esta última convertida na Emenda Constitucional nº 18, de 1965. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69 recepcionaram o imposto na forma da Emenda Constitucional 18/65.

II - A emenda constitucional nº 18/65 e o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias - ICM.

Seguindo-se uma tendência mundial, em 1965, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, à Constituição Federal de

1946, implantou-se a reforma tributária e com ela a substituição do Imposto de Vendas e Consignações (IVC) pelo Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM).

Estabelecia o artigo 12 da Emenda nº18/65:

Art. 12. Compete aos Estados o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.

§ 1º A alíquota do imposto é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas operações que as destinem a outro Estado, o limite fixado em resolução do Senado Federal, nos termos do disposto em lei complementar.

§ 2º O imposto é não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou por outro Estado, e não incidirá sobre a venda a varejo, diretamente ao consumidor, de gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do Poder Executivo Estadual.

Portanto, o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICM) é de competência estadual, plurifásico, não cumulativo, incidente sobre o valor agregado. Representa a base das receitas tributárias dos Estados e do Distrito Federal.

Com a substituição, o legislador desejou afastar-se da experiência anterior com o Imposto sobre Vendas e Consignações, no que se refere à guerra tributária. O imposto – ICMS – é neutro, de cunho exclusivamente fiscal, não se presta como instrumento regulador da economia e sua finalidade era a de fornecer receita necessária aos estados e ao Distrito Federal para o cumprimento de suas despesas. Decorreu dessa opção a aplicação de uma alíquota uniforme para todas as mercadorias e uma alíquota-teto fixada em Resolução do Senado Federal para as operações interestaduais ou para o exterior.

Apesar de todos estes cuidados do legislador para garantir eficácia e estabilidade ao modelo, eliminando ou corrigindo fontes de atrito existentes à época do IVC, ao contrário, o novo imposto trouxe consigo algumas imperfeições do seu antecessor no que tange às operações interestaduais.

Sobre essas questões, a legislação federal complementar à Constituição, Decreto-Lei nº406/68, na parte que cuidou de disciplinar a incidência do imposto, sofreu modificações para acomodar essa situação. De outro modo, manifestações de

representações de contribuintes deixavam claro que o disciplinamento do imposto não alcançara seu objetivo, haja vista que autoridade do Ministério da Fazenda, em reunião com Secretários de Fazenda da região centro-sul do país, em março de 1969, reconheceram que o ICM padecia de “falhas estruturais”; por sua vez, a 18ª Convenção dos Industriais do Estado de São Paulo ocorrida em 26 de maio de 1968 aprovou a recomendação sugerindo alteração do artigo 52 do Código Tributário Nacional, explicando que o ICM somente incide sobre a circulação de mercadoria no sentido econômico e não sobre a circulação jurídica, como acontecia no imposto de vendas e consignações.

Esses problemas traduziram-se no objetivo cada vez maior de uns de arrecadarem mais em detrimento de outros ou até arrecadando menos, e deste modo, conseguirem privilegiar ou atrair investimentos para os seus territórios em prejuízo daqueles economicamente menos favorecidos, sem condições de concorrer no mesmo nível, em decorrência de desigualdades de todo o gênero existentes entre eles.

Em face da carência de uma diretriz nacional, a atuação individualizada de alguns Estados em regulamentar o imposto de acordo com as suas conveniências era evidência contundente da situação de tumulto que se encontrava a administração do imposto. São exemplos:

- A Lei nº 5.626/68, do Estado do Rio Grande do Sul, que estabeleceu a devolução do ICM pago pelos fabricantes de formol e de chapas de partículas de madeiras aglomeradas e prensadas, inclusive sobre o montante do imposto incidente na compra de matéria-prima, pelo prazo de 14 anos;
- Regulamento do Estado de São Paulo, Decreto nº 47.812/67, isentas do ICM as saídas de máquinas, equipamentos ou aparelhos de fabricação nacional, do estabelecimento do respectivo fabricante, quando destinados a empreendimentos de interesse econômico-fundamental reconhecido pelo Governador do Estado;

- Decreto do Estado de Santa Catarina, de 1967, estabelecendo que a mercadoria industrializada, mesmo que isenta do ICM (imunidade objetiva) na remessa para o exterior, está sujeita a esse imposto quando remetida para formação de estoque em porto de embarque deste e de outro estado.

O certo é que este comportamento desordenado dos estados e do Distrito Federal deixava evidentes que eles, embora detentores do poder de tributar as operações relativas à circulação de mercadorias, não conseguiram se organizar na busca de soluções harmônicas para os problemas decorrentes de sua competência.

Este cenário, com a existência de diferentes legislações e políticas autônomas, concorreu para a edição de uma sucessão de atos complementares e decretos-leis até que o Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, revogando dispositivos do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66, regulamentou inteiramente a matéria relativa ao ICM. Em seguida, veio o Decreto-Lei nº 834, de 8 de setembro de 1969.

III - A atuação colegiada dos estados e do Distrito Federal

O registro formal da atuação colegiada dos estados e do Distrito Federal para tratar de matéria relacionada ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadoria no âmbito de suas competências ocorreu com a entrada em vigor da Lei nº 5.172, de 1966, complementar à Emenda Constitucional nº 18, denominada Código Tributário Nacional (CTN) cujo artigo 213, *caput*, estabeleceu: “Os Estados pertencentes a uma mesma região geo-econômica celebrarão entre si convênios para o estabelecimento de alíquota uniforme para o imposto a que se refere o artigo 52”.

Com fundamento nesse dispositivo celebrou-se, em outubro de 1966, o Convênio de Recife, que instituiu a “Conferência dos Secretários de Fazenda do

Nordeste” e tratou, tanto das alíquotas quanto do comprometimento dos estados em estabelecer uma política comum em matéria de isenções para o ICM.

Nessa mesma linha e também com fundamento em dispositivos do CTN e no Ato Complementar nº 34, de 30 de janeiro 1967, que dispôs sobre a celebração de convênios entre Estados e Territórios relativos à isenção, reduções ou favores fiscais do ICM, os estados caminharam por meio de soluções colegiadas, convenientes, buscando a harmonização das políticas estaduais de isenções e reduções do ICM e procedimentos que levariam à racionalização e à integração de controles e de fiscalização, alicerçados em obrigações acessórias uniformes vinculadas à escrita e ao documentário fiscal dos contribuintes, conforme procurou-se efetivar com a criação do Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais, cujas normas contidas no Convênio SINIEF S/N, de 15 de dezembro de 1970, deveriam ser incorporadas às respectivas legislações tributárias estaduais.

A Constituição Federal de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, art.23, § 6º, dispôs: “As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em Lei Complementar”.

Em 7 de janeiro de 1975, após tramitação no Congresso Nacional do projeto de lei complementar encaminhado pela Mensagem nº 471, de 3 de novembro de 1973, do então Presidente Emílio Médici, com a correspondente Exposição de Motivos nº 505, de 26 de novembro de 1973, do Ministro da Fazenda Delfim Netto, editou-se a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e dá outras providências. No contexto ora proposto, tem-se por certo que essa lei complementar foi recepcionada pela atual Carta Magna, porque mencionada expressamente no art. 34, § 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e porque a alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 prevê que cabe à lei complementar “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados;”

O art. 11 da Lei Complementar nº 24/75 tem o seguinte teor: “Art. 11. O Regimento das reuniões de representantes das Unidades da Federação será aprovado em convênio”.

O Convênio ICM 8/75, de 15 de abril de 1975, aprovou o 1º Regimento da Reunião de Secretários de Fazenda ou Finanças, denominando o colegiado estabelecido naquela LC de “Conselho de Política Fazendária”. O Convênio ICMS 17/90, de 13 de dezembro de 1990, aprovou o 2º Regimento do Conselho Nacional de Política Fazendária, agora com a atual denominação daquele colegiado, qual seja, “Conselho Nacional de Política Fazendária”. Pelo Convênio ICMS 133/97, de 12 de dezembro de 1997, aprovou o 3º e atual regimento do CONFAZ.

O Convênio ICMS 133/97, editado com o objetivo primeiro de dar direcionamento formal às reuniões, trouxe em seu bojo a decisão dos secretários de fazenda em explicitar a finalidade do CONFAZ sob os dois enfoques contidos no art. 1º:

- promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos estados e do Distrito Federal; e
- colaborar com o Conselho Monetário Nacional (CMN) na fixação da política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e do Distrito Federal e na orientação às instituições financeiras públicas estaduais.

Por intermédio do art. 3º do Regimento, delimitou-se, como já vinha acontecendo nos dois regimentos anteriores, a competência do CONFAZ:

I - promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição, de acordo com o previsto no § 2º, inciso XII, alínea “g”, do mesmo artigo e na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975;

II - promover a celebração de atos visando o exercício das prerrogativas previstas nos artigos 102 e 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário

Nacional), como também sobre outras matérias de interesse dos Estados e do Distrito Federal;

III - sugerir medidas com vistas à simplificação e à harmonização de exigências legais;

IV - promover a gestão do Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais-SINIEF, para a coleta, elaboração e distribuição de dados básicos essenciais à formulação de políticas econômico-fiscais e ao aperfeiçoamento permanente das administrações tributárias;

V - promover estudos com vistas ao aperfeiçoamento da Administração Tributária e do Sistema Tributário Nacional como mecanismo de desenvolvimento econômico e social, nos aspectos de inter-relação de tributação federal e da estadual;

VI - colaborar com o Conselho Monetário Nacional na fixação da Política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e Distrito Federal, para cumprimento da legislação pertinente e na orientação das instituições financeiras públicas estaduais, propiciando sua maior eficiência como suporte básico dos Governos Estaduais.

A composição do CONFAZ dá-se por representação do Governo Federal, o Ministro de Estado da Fazenda ou representante por ele indicado e pela representação dos Governos Estaduais e Distrital, 27 Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação, ou substitutos eventuais por eles indicados, respectivamente (art.2º). O CONFAZ conta com o apoio técnico da Comissão Técnica Permanente do ICMS-COTEPE/ICMS, bem como da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil, para os assuntos relacionados à colaboração com o Conselho Monetário Nacional, conforme contido no inciso VI do art. 3º do regimento (art.4º). Participam, ainda, das reuniões do colegiado, um representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Secretaria da Receita Federal (SRF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (art.7º).

As deliberações do CONFAZ são tomadas pelos Secretários de Fazenda representantes dos Estados e do Distrito Federal presentes à reunião, cabendo voto de desempate do Presidente apenas nas deliberações que não dizem respeito a incentivos e benefícios fiscais, observando-se os seguintes *quora* de votações (art. 30):

- unanimidade, na concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais previsto no art. 1º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975;
- por quatro quintos, na revogação total ou parcial de isenções, incentivos e benefícios fiscais concedidos; e
- por maioria, nas demais deliberações.

As decisões tomadas no âmbito do CONFAZ são basicamente consolidadas em convênios, ajustes e protocolos que são publicados no Diário Oficial da União.

O CONFAZ se reúne ordinariamente de três em três meses e, extraordinariamente, sempre que a matéria deva ser examinada em caráter de urgência. As reuniões ordinárias ocorrem normalmente nos meses de março, junho, setembro e dezembro. Ultimamente, em assuntos de urgência, ante a impossibilidade de deslocamento dos Secretários de Fazenda para Brasília, as reuniões extraordinárias do CONFAZ têm ocorrido de forma “virtual” e as manifestações dos secretários têm acontecido pela internet e, por acordo entre eles, as aprovações das proposições são acolhidas e publicadas se forem unânimes. Desde 1994, as unidades federadas têm-se oferecido para sediar essas reuniões, considerando os seus interesses em divulgar suas regiões ou mesmo aproximar e qualificar um maior número de servidores, considerando os importantes seminários e encontros que precedem as reuniões do CONFAZ.

A Lei Complementar nº24/75, no seu art. 8º, estabelece penalidades aos estados e ao Distrito Federal pelo não cumprimento de suas regras:

Art. 8º A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente:

I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;

II - a exigibilidades do imposto não pago ou devolvido a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.

Parágrafo único. Às sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescentar a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens 8 e 9 do art. 21 da Constituição Federal.

Entretanto, a disputa por investimentos, levada a efeito pelas unidades da federação, tem acirrado a chamada “guerra fiscal”, como aspecto político materializado pelas decisões governamentais em conceder benefícios fiscais vinculado ao ICMS, a despeito, inclusive, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sem a observância da LC nº24/75, portanto, sem a participação do CONFAZ. Contudo, não se pode negar que esse colegiado, além de, a cada dia, atuar como um fórum relevante de mobilização dos estados nas discussões tributárias e financeiras com o Governo Federal, continua exercendo seu papel ao longo de toda a história do imposto sobre o consumo, de competência estadual, na harmonização das regras relativas às obrigações acessórias do ICMS, sem olvidar as decisões tomadas atendendo às políticas de parcela considerável da economia do país.

Para ilustrar, no aspecto de harmonização de obrigações acessórias, destacam-se as matérias relevantes contidas nos seguintes ajustes:

- Ajuste SINIEF 5/05, que alterando o Convênio SINIEF S/N-1970, no que diz respeito aos Códigos Fiscais de Operações e Prestações (CFOP), fez adequações para propiciar a identificação detalhada das operações realizadas na atividade de produtor rural, com observância obrigatória no país a partir de 1º de janeiro de 2006;
- Ajuste SINIEF 7/05, que institui a nota fiscal eletrônica, o documento a ser emitido e armazenado eletronicamente, de existência apenas digital, a ser autorizado pelas administrações tributárias, seguindo uma linha uniforme de padronização nacional.

IV - A coordenação dos Secretários de Fazenda.

As características econômicas locais e regionais que afetam a realidade de cada unidade federada e a autonomia que lhes é inerente como partícipes do pacto federativo, motivaram, em meados da década de 90, os Secretários de Fazenda ou Finanças dos Estados e do Distrito Federal a implementarem fórum, exclusivo e informal, sob a coordenação de um Secretário escolhido entre eles, com o objetivo de promover a integração e a troca de informações com os órgãos da Administração Pública ou outras entidades, em atividades ou ações por eles estabelecidas, tendo como foco a convergência de interesses e, conseqüentemente, o fortalecimento das decisões emanadas desse colegiado.

As reuniões acontecem, via de regra, no dia que antecede a reunião do CONFAZ ou a qualquer momento, quando convocada para discutir assuntos que demandam urgência. As decisões são tomadas com a presença de todos os Secretários ou de seus representantes.

O colegiado é presidido por um Secretário-coordenador eleito pelo período de um ano, podendo ser reconduzido por igual período. A coordenação atual é da Secretária de Fazenda do Estado do Rio Grande do Norte.

O Convênio ICMS 133/97, de 12 de dezembro de 1997, Regimento do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), no art.42, menciona a coordenação.

V - A atuação colegiada dos estados e do Distrito Federal na proposta de Reforma Tributária.

A Proposta de Emenda à Constituição de 1988, PEC nº 285/04, prevê que Lei Complementar disporá sobre a competência e o funcionamento do órgão colegiado integrado por representante de cada estado, do Distrito Federal e da União.

A mesma Lei Complementar disporá ainda sobre sanções, inclusive retenção dos recursos oriundos das transferências constitucionais, aplicáveis aos Estados e ao Distrito Federal e seus agentes, por descumprimento da legislação do imposto, além do processo administrativo de apuração das infrações da legislação do imposto praticadas pelos estados e pelo Distrito Federal e seus agentes. Por fim, definirá o órgão que deverá processar e efetuar o julgamento administrativo.