



ST5 – POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

POLÍTICA TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A GUERRA FISCAL COMO OBSTÁCULO À POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO

TAX POLICY AND REGIONAL DEVELOPMENT: “THE FISCAL WAR” AS AN OBSTACLE TO PUBLIC POLICIES OF DEVELOPMENT

Kauly Furiama SANTOS¹, Maria Juraci Teresa Sampaio dos SANTOS²

Resumo: O objetivo do presente trabalho é apresentar dentro do contexto de política tributária os efeitos da denominada guerra fiscal ao desenvolvimento regional. Partindo-se da hipótese de que a mesma constitui como um obstáculo a políticas públicas econômicas expressivas para o desenvolvimento, principalmente dos estados da federação, pois diminui a arrecadação global e ataca elementos de legalidade e constitucionalidade. Assim, o texto apresenta em seu desenvolvimento o marco teórico macroeconômico que serve de referência para o objeto em análise (a guerra fiscal), a contextualização trajetória temporal prévia e consolidada da guerra fiscal, além de análise dos efeitos práticos. Neste sentido, a relevância da pesquisa está na necessidade de se pensar a tributação de forma crítica como elemento essencial para a consolidação do desenvolvimento regional. Para tanto, utilizou-se no texto uma abordagem metodológica estruturalista, em um esforço hipotético-dedutivo, através de uma pesquisa documental e bibliográfica.

Palavras-chave: Guerra fiscal; Desenvolvimento regional; Legalidade e constitucionalidade

Abstract: The aim of this paper is to present, within the context of tax policy, the effects of the called “fiscal war” on regional development. Starting from the hypothesis that it constitutes an obstacle to expressive economic public policies for development, principally to the states of the federation, by reducing the global collection and attacking elements of legality and constitutionality. Therefore, in the development of the text will present the macroeconomic theoretical framework that serves as a reference for the objects under analysis (the fiscal war), the contextualization of the previous and consolidated temporal trajectory of the fiscal war, in addition to the analysis of the practical effects. In this sense, the relevance of the research is at the need to think about taxation critically as an essential element for the consolidation of regional development. In this sense, a structuralist methodological approach was used in the text, in a hypothetical-deductive effort, through documentary and bibliographic research.

Keywords: Fiscal war; Regional development; Legality and constitutionality.

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos – PPGDRS - UEMS; Graduado em Direito – UEMS; Graduado em Relações Internacionais – UFGD. Professor de Direito Tributário e Direito Constitucional da FASIP. E-mail: kaulyf.s@gmail.com.

² Aluna do curso de Pós-Graduação em Direito Civil e Processo Civil da FASIPE - SINOP/MT. E-mail: mariia-santoss@hotmail.com.



II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

INTRODUÇÃO

Nas teorias econômicas clássicas pouco se abordavam sobre o elemento “espaço”, pois pressupunham a mobilidade perfeita dos fatores de produção, bens, serviços e pessoas. Os primeiros estudos com apontamentos acerca de diferenças entre regiões surgem a partir do século XIX, ainda influenciados pela perspectiva clássica, tendo como enfoque as firmas (unidades econômicas de produção), estas teorias foram denominadas “teorias da localização” ou de “escola alemã”, autores como Von Thunen (1966) e Weber (1929) apontavam a concentração espacial dessas firmas como consequência dos custos de transportes envolvidos nas suas respectivas produções (proximidade à fornecedores e clientes), ponto que detinha o foco de análise desses estudos.

No entanto, a partir dos anos de 1950, eclodiram trabalhos de autores que aprofundaram nas causas dessa distribuição desigual dos fatores econômicos nas diversas regiões, dos quais se destacam os trabalhos de Perroux (1977), Hirschman (1977) e Myrdal (1960), que deram enfoque também ao papel do Estado na desigualdade regional. Esses trabalhos e de outras correntes do chamado “desenvolvimentismo” foram importantes influências aos planos e estratégias de desenvolvimento regional de forte intervenção estatal que ascende no governo Vargas na década de 1950 e segue até o início da redemocratização no final da década de 1980.

O esgotamento do modelo de desenvolvimento regional de forma planejada pelo Estado, que no Brasil se destacaram no âmbito das superintendências de desenvolvimento (SUDECO, SUDENE, SUDAM, etc.), bem como o abandono do desenvolvimentismo teórico aplicado nas políticas dos países latino-americanos inicia-se segundo Bresser Pereira (2016) com as crises do segundo choque do petróleo na década de 1970, o avanço do endividamento público, inflação e estagnação econômica. É nesse contexto econômico que avança o pensamento neoliberal na América Latina, que no Brasil convergiu-se juntamente com a redemocratização que teve como um dos marcos a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

A CRFB/88 trouxe consigo uma maior descentralização do Estado Brasileiro, ampliando o rol de competência e preponderância aos seus entes menores (estados e municípios). A fragilidade econômica e financeira não só da União mas também dos estados e municípios, conjuntamente com a extinção das superintendências, e essa maior autonomia dentro de um contexto de adoção de políticas liberais desencadearam a chamada “guerra fiscal”.

Partindo da conjuntura acima como marco inicial temporal deste trabalho, e tendo a “guerra fiscal” (conceito que será abordado no desenvolvimento) como objeto, toma-se como objetivo principal deste estudo apresentar os efeitos dessa “guerra” para o desenvolvimento regional brasileiro, a partir da hipótese de que está é um obstáculo e não uma política pública para o desenvolvimento regional, em especial na política tributária exercidas nos estados referentes aos créditos tributários do ICMS. Em termos mais sintéticos, a pesquisa busca responder o questionamento acerca de quais os efeitos dos benefícios fiscais para o desenvolvimento regional? A relevância desta pesquisa está na necessidade de compreender um instrumento importante nas políticas públicas, que é a constituição de seus recursos, grande parte originários da tributação.



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Neste sentido, a estrutura deste artigo está dividida além desta introdução, nos seguintes elementos: a descrição metodológica; o desenvolvimento com um item destinado a apresentar um recorte de duas partes do pensamento econômico brasileiro, o liberalismo e o desenvolvimentismo, outro item destinado a compreender a trajetória que levou à um estado de guerra fiscal, e um com as consequências jurídicas e econômicas dela. Por fim, apresentamos as conclusões e as referências deste estudo.

METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, a análise será efetuada de forma estruturalista, em que para a compreensão de um determinado objeto de estudo é necessário o entendimento sistêmico, holístico, da estrutura em que está inserido este objeto, e a modificação de um dos elementos desse sistema acarreta a modificação dos demais.

Dessa forma, no método estruturalista “o estudo de um fato isolado é insignificante (SOUZA NETTO, 2007, p.3) devendo constituir a análise a partir da integração dos fatos numa totalidade. É nesse sentido que o presente estudo não busca isolar um fato (dentro do conjunto acerca da guerra fiscal) e analisá-lo, mas sim entender a complexidade dos fatos intrínsecos à Guerra Fiscal, no âmbito político, jurídico e econômico, para poder apresentar resultados e conclusões.

Ademais, o método estruturalista apresenta impactos substanciais em análises de política interna e naquelas com o objetivo de identificar consequências de desequilíbrios estruturais, conforme Chenery:

A abordagem estruturalista tem tido substancial impacto em ambas (análises) políticas externas e internas de desenvolvimento. Em ambas instancias esta foca em identificar as consequências de diversos tipos de desequilíbrios estruturais. Nas políticas domésticas, os principais fenômenos examinados tem sido os efeitos de mão-de-obra excedente, alocação de recurso, e mais recente a interpretação da piora da distribuição de renda como resultado de um conjunto de condições de desequilíbrio. (CHENERY, 1975, p.311, tradução nossa)

Assim, seguindo essa abordagem metodológica, o presente estudo utilizou-se da pesquisa bibliográfica aquela “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44) e também recorreu-se a pesquisa documental que conforme Gil (2002) apresenta fontes de documentos sem um tratamento analítico. Neste sentido, foram utilizados artigos, doutrinas, e demais trabalhos científicos como fontes bibliográficas, e legislações e jurisprudências como fontes documentais.

ASPECTOS GERAIS DA TRADIÇÃO LIBERAL NA TRAJETÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO E O MARCO DESENVOLVIMENTISTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para contextualizar o fenômeno da Guerra Fiscal, este tópico retomará a história do pensamento econômico brasileiro e a sua influência nas políticas públicas econômicas que foram determinantes



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

para a ocorrência do referido fenômeno. Previamente, porém, é primordial entender de início o conceito de Guerra Fiscal, para isso recorre-se a definição dada por Piancastelli e Perobelli:

A concessão generalizada de incentivos fiscais via ICMS, e seu acoplamento à concessão de créditos subsidiados e vinculados ao recolhimento de ICMS, constituíram a chamada "guerra fiscal" [...] Conceitualmente, é difícil a definição rigorosa do que venha a se chamar de "guerra fiscal". De maneira geral, o termo caracteriza os procedimentos de concessões fiscais e creditícias implementados pelos estados. Como tem sido um procedimento generalizado e que beneficia praticamente todo e qualquer investimento, seja em capital fixo (maquinaria e equipamentos), edificações e obras civis, capital de giro, desenvolvimento tecnológico e pesquisa, não há critério de seletividade do investimento e, muito menos, fica explícita que áreas ou segmentos econômicos os governos estaduais desejam realmente incentivar. (PIANCASTELLI & PEROBELLI, 1996, p. 26)

A partir da explicação apresentada, surge a indagação do porquê dessa prática, se como o próprio nome traz o termo "guerra" o que não remete à algo bom é preciso entender as justificativas que levam a ela. Neste sentido, a explicação histórica remonta à trajetória do pensamento econômico brasileiro e as práticas políticas surgidas a partir dela.

Em um primeiro momento dessa trajetória, conforme Bielschowsky (2000), é consenso entre os historiadores que desde o início do século XIX até os anos 30 a tradição ideológica econômica brasileira foi liberal, traduzido também como a teoria econômica clássica, pode-se colocar como principal expoente desta corrente Adam Smith, que como já falado, as elaborações teóricas eram concentradas nas firmas e no mercado, como breve síntese de uma das posições deste pensamento, o mercado (a partir das trocas e negócios) garantiria a conjunção e satisfação de interesses da sociedade.

O homem, entretanto, tem necessidade quase constante da ajuda dos semelhantes, e é inútil esperar esta ajuda simplesmente da benevolência alheia. Ele terá maior probabilidade de obter o que quer, se conseguir interessar a seu favor a auto-estima dos outros, mostrando-lhes que é vantajoso para eles fazer-lhe ou dar-lhe aquilo de que ele precisa. E isto o que faz toda pessoa que propõe um negócio a outra. Dê-me aquilo que eu quero, e você terá isto aqui, que você quer - esse é o significado de qualquer oferta desse tipo; e é dessa forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos serviços de que necessitamos[...] Assim como é por negociação, por escambo ou por compra que conseguimos uns dos outros a maior parte dos serviços recíprocos de que necessitamos, da mesma forma essa mesma propensão gera a divisão do trabalho. (SMITH, 1996)

Todavia, o liberalismo econômico e político encontrou limites conforme Bielschowsky (2000) no plano econômico com a crise internacional de 1929, além de sociais e políticas. Quanto aos fatores sociais e políticos que ocasionaram no declínio do modelo decorreram do tripé que sustentou as chamadas revoluções burguesas e a ascensão do liberalismo: "liberdade; igualdade e fraternidade".

Neste sentido, são amplamente validos os ensinamentos de Eros Grau, que apresenta a crítica dada a cada um desses elementos no modelo liberal clássico.



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

O modelo clássico de mercado ignorava e recusava a ideia de poder econômico. Na práxis, todavia, os defensores do poder econômico, porque plenamente conscientes de sua capacidade de dominação, atuando a largas braçadas sob a égide de um princípio sem princípios – o princípio do livre mercado –, passaram e desde então permanecem a controlar os mercados. [...] A *igualdade*, de outra parte alcançava concreção exclusivamente formal. Cuidava-se de uma igualdade à moda do porco de Orwell, no bojo da qual havia – como há – os “iguais” e os “mais iguais”. [...] Quanto a *fraternidade*, a toda evidência não poderia ser lograda no seio de uma sociedade na qual compareciam o egoísmo e a competição como motores da atividade econômica. O próprio Adam Smith sustentava que a melhor contribuição que cada um poderia dar à ordem social seria a contribuição do seu egoísmo pessoal. (GRAU, 2018, p. 19-23, grifo do autor)

A partir dessa conjuntura histórica que surgem, em reação ao pensamento liberal, conforme Bielschowsky (2000), diferentes concepções do desenvolvimento brasileiro. No que concerne aos elementos de política fiscal o referido autor divide em dois segmentos os desenvolvimentistas do “setor privado” e do “setor público”, quanto aos do “setor privado” as diretrizes “tinham, no compromisso com a preservação da taxa de lucro empresarial, uma das características básicas que distinguem de seus colegas do setor público” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.97). Assim para essa vertente o investimento nacional era intrínseco a lucratividade privada.

Os desenvolvimentistas do “setor público” da qual se destaca Celso Furtado compreendiam que a elevação da renda em favor do capital privado não proporcionaria equivalentemente ganhos à poupança nacional. Neste sentido, “Furtado afirmara que os grupos de altas rendas consumiam excessivamente no Brasil, tornando por isso obrigatório que o Estado exercesse uma ação fiscal, de modo ativar o desenvolvimento” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.98).

Essa perspectiva desenvolvimentista de Celso Furtado que dava protagonismo ao setor público é também o fundamento daquilo que seria a principal política pública de desenvolvimento regional exercida no Brasil a partir do fim da década de 1950 até a redemocratização, as Superintendências de Desenvolvimento e o próprio planejamento do desenvolvimento das regiões pelo Estado brasileiro.

A ASCENSÃO E DECLÍNIO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL “DESENVOLVIMENTISTA” E O SURGIMENTO DA GUERRA FISCAL

A trajetória intelectual aliada a origem nordestina (Paraíba), fizeram segundo Diniz (2009) que Furtado se conscientizasse dos problemas da desigualdade do ritmo de desenvolvimento entre nações e também nos espaços sub-regionais. Desta forma, a obra “*Formação econômica do Brasil*” publicada em 1959, de Celso Furtado, consiste, nas palavras de Diniz (2009), na interpretação pioneira do desenvolvimento regional brasileiro, que já apresentava seus indicadores de um desenvolvimento desigual entre as regiões no Brasil, como se vê no trecho seguinte:

A tendência a concentração regional da renda é fenômeno observado universalmente, sendo amplamente conhecidos nos casos da Itália, da França e dos EUA. Uma vez iniciado o processo, sua reversão espontânea é praticamente impossível. Em um país da extensão geográfica do Brasil, é de se esperar que tal processo tenda a prolongar-se extremamente. (FURTADO, 2005, p.235)



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Para Celso Furtado, assim como para os teóricos do desenvolvimentismo, seria um “grave equívoco supor que esses problemas de disparidades regional se resolverão espontaneamente, e que por isso não devem constituir preocupação central da política geral de desenvolvimento” (FURTADO, 2012, p. 61). As causas das disparidades econômicas regionais diagnosticadas por Furtado (2005) principalmente entre o Nordeste do país e o Centro-Sul eram históricas e geográficas, sendo uma consequência de um período anterior ao da industrialização brasileira, proveniente da incapacidade do sistema de romper com as estruturas coloniais de produção (monocultura imobilizada por um sistema latifundiário) e utilização de recursos, assim ao longo do tempo o crescimento demográfico da região somado a escassez de terras corroboraria para o agravamento da desigualdade.

Além de teórico Celso Furtado ainda contribuiu para a constituição de políticas públicas de desenvolvimento regional, é a partir de sua obra “*Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*” que se apresenta os fundamentos para a criação da Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE) em 1959 no governo Juscelino Kubitschek e que serviu de modelo para as fundações das demais superintendências de desenvolvimento como a SUDAM (desenvolvimento amazônico) e SUDECO (desenvolvimento do Centro-Oeste) em 1966 e 1967 respectivamente.

O protagonismo do Estado, em especial a União, na formulação e execução de grandes projetos de desenvolvimento regional se fortaleceram a partir da criação dessas superintendências, e ainda que anteriormente a elas houveram outras experiências como “A marcha para o Oeste” de Getúlio Vargas, o modelo desenvolvimentista se consolidou como diretriz das políticas públicas de desenvolvimento econômico e regional do Brasil.

Com o apogeu do nacional-desenvolvimentismo no Regime militar, no denominado “milagre econômico”, o país experimentou uma série histórica de crescimento, assim como a expansão de atividades econômicas para eixos além do Sul e Sudeste. Todavia, o forte intervencionismo do Estado dentro nacional-desenvolvimentismo, ou até mesmo de um perfil Keynesiano encontrou seus limites nas décadas de 1970 e 1980, em grande parte pelo aumento da inflação, e ainda conforme Lessa (1997) e Bresser Pereira (2016) pela crise internacional do choque do petróleo, fato que reascendeu os ideários liberais, através de suas reformulações (neoliberais) pelas escolas monetaristas, da Universidade de Chicago e autores como Hayek e Friedman.

A hegemonia das ideias keynesianas sobre o controle da demanda agregada, como forma de evitar as profundas e prolongadas recessões observadas na primeira metade do século, introduziu viés inflacionário, que se manifestou com maior ou menor intensidade nas economias industrializadas, a partir da década de 60. Vozes isoladas de críticas do otimismo das possibilidades da administração macroeconômica da demanda agregada, Milton Friedman e a escola macroeconômica da Universidade de Chicago tiveram suas teses confirmadas pela evidência empírica dos anos 60 e 70. [...] O monetarismo saiu inequivocamente vitorioso sobre o keynesianismo ingênuo dos anos 50 e 60. (RESENDE, 1989)

Assim, Resende (1989) percebia que a inflação de mais de três dígitos da economia brasileira deveria ser combatida com políticas econômicas de perfil liberalizantes, o mesmo autor participou



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

posteriormente do chamado Plano Real no início da década de 1990 que teve efetividade no combate à inflação.

Concomitante ao declínio do modelo de intervenção Estatal, o centralismo político do regime militar também sucumbe no Brasil com o período de redemocratização. No mesmo sentido, as instituições destinadas ao desenvolvimento regional também definham até a extinção delas nos anos de 1990, havendo então “um completo desmonte do aparato governamental relacionado ao planejamento, em que sucumbiram também as instituições que haviam sido construídas com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais” (CARGNIN, 2014, p.85).

Diante dessa conjuntura, de descentralização política pelo governo federal de um regime militar, para uma redemocratização consolidada com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, somada à extinção de organismos formuladores e executores de políticas de desenvolvimento regional proporcionou-se o ambiente para o surgimento da Guerra Fiscal.

Do histórico da Política de Desenvolvimento Regional, como visto antes da atribuição exclusiva da União, colecionam os escândalos da corrupção no Governo Federal, com destaque à Superintendências Regionais (SUDECO, SUDAM, SUDENE) que acabaram por serem extintas (Lei nº 8.029/1990 e MP nº2145/2001) diante da costumeira prática de desvio de recursos públicos. [...] Neste cenário de ausência do Governo Federal, no cumprimento de seu mister constitucional de elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CF) os Estados lançaram seus próprios programas utilizando-se sobretudo, do ICMS como instrumento de política fiscal a promover industrialização de seus territórios. (BEVILACQUA, 2006, p.106)

Realizada essa breve contextualização tanto de parte do pensamento econômico brasileiro e dos elementos que antecederam e resultaram na Guerra Fiscal, podemos apresentar as características bem como alguns dos efeitos desta para o Desenvolvimento Regional.

A GUERRA FISCAL POLÍTICA OU OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL?

Ainda que para Prado a guerra fiscal consiste em uma “forma peculiar de políticas de desenvolvimento regional” (PRADO, 1999, p.7), a hipótese que se toma para é de que a mesma é um obstáculo ao desenvolvimento não somente das regiões, mas do conjunto federativo.

Antes de adentrarmos nos elementos que constituem essa hipótese, salienta-se o porquê do nome “Guerra Fiscal”, para tanto utiliza-se a explicação trazida por Varsano:

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 a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre unidades de governo, é abalado. Também a Federação – cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pétreia que impede sua abolição – perde. (VARSANO, 1997, p.6)



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Além da agressão ao pacto federativo supracitado, há outras ilegalidades nessas práticas da Guerra Fiscal, como a arbitrariedade dos entes federais em relação a concessão de isenção fiscal relativo ao ICMS, tendo em vista que para que ocorra essa concessão é necessária a autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Ademais, é relevante mencionar que a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, dispõe quanto a concessão da isenção de ICMS, a qual retrata no §2º do artigo 2º que apenas haverá concessão do benefício fiscal caso haja unanimidade na decisão entre os entes federativos, casos que por diversas vezes são inobservados pelos entes concedentes.

Diante dessas práticas surgem inúmeras ações direta de controle de inconstitucionalidade, visto que a constituição federal no artigo 155, inciso XII, alínea g, retrata que a lei complementar regulará como irá ocorrer a concessão dos benefícios fiscais, e essa lei alude que apenas haverá mediante a concordância de todos os entes federativos. Nesse mesmo sentido é o entendimento da suprema corte, guardião da carta magna, conforme o julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Tributário 2. Decreto 31.109/2013, do Estado do Ceará, com as alterações promovidas pelos Decretos 31.288/2013 e 32.259/2017. 3. ICMS. Produtos derivados do trigo. 4. Instituição de regime de substituição tributária com diferenciação da base de cálculo entre indústrias com produção no Estado do Ceará (indústria com produção integrada) e as demais indústrias. 5. Benefício fiscal. 6. Ausência de convênio interestadual, conforme exigido pelo art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal. 7. Tratamento diferenciado em razão da procedência. Afronta ao art. 152 da Constituição Federal. 8. Ofensa ao princípio da neutralidade fiscal, previsto no art. 146-A da Constituição Federal. 9. Ação direta julgada procedente. (STF - ADI 6222, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento 20/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/05/2020)

[...] “Os convênios do ICMS têm a função de uniformizar, em âmbito nacional, a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais pelos Estados (art. 155, § 2º, XII, g, da CF/88). Em última análise, trata-se de instrumento que busca conferir tratamento federal uniforme em matéria de ICMS, como forma de evitar a denominada guerra fiscal”. Eventuais benefícios, como créditos presumidos, podem incentivar investimentos em determinado Estado em detrimento dos demais. Daí a razão do controle. Há vários acórdãos do STF dizendo da invalidade de benefícios fiscais concedidos sem prévia autorização em convênio. Entende o STF que nem mesmo as Constituições Estaduais podem conceder benefícios de ICMS não autorizados por convênio, sob pena de inconstitucionalidade. (PAULSEN, 2017, p. 174)

Embora agravada pela guerra fiscal, a doutrina de Lukic (2017) aponta que o ICMS em sua essência já é uma tributação que prejudica o desenvolvimento dos estados de menor PIB, pois o imposto possui como fato gerador a circulação de mercadoria e serviços, assim “em regiões onde o PIB é menor, as receitas do ICMS serão igualmente baixas. Isso causa a desigualdade entre os estados, dado que os mais ricos têm, portanto, mais recursos fiscais advindos desse imposto.” (LUKIC, 2017, p.40).

Como já apontado, o desenvolvimento das regiões fica prejudicado ainda mais com a guerra fiscal, pois conforme pode-se observar dos estudos de Macedo (2013) e Bevilacqua (2006) Lukic (2017), apesar de ter alguns efeitos iniciais positivos (aumento da instalação de indústrias, comércio e



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

diminuição da carga tributária) o esfacelamento do pacto federativo e o “leilão” de incentivos fiscais no longo prazo, quantitativamente e qualitativamente são nocivos ao conjunto nacional e individual das regiões. Do ponto de vista dos valores arrecadados, mesmo com outras variáveis a serem observadas, os estudos de Lukic (2017) e o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de 2018 – Senado Federal (2018) demonstram em números e gráficos a diminuição do valor global da arrecadação do ICMS, no conjunto dos estados, em relação ao PIB na série histórica 1990-2017.

Do ponto de vista de políticas públicas e investimento em setores primordiais socioeconômicos a conclusão lógica é a de que “a guerra fiscal também promove distorções na eficiência alocativa dos recursos públicos vez que cada real utilizado na concessão de benefícios tributários, significa um gasto equivalente que deixou de ser efetuado em saúde, educação, transporte, etc.” (BEVILACQUA, 2006, p.108)

O entendimento já consolidado pela corte constitucional acerca da inconstitucionalidade de concessões de benefícios fiscais, em especial do ICMS, além dos efeitos socioeconômicos já recorrentes de crise financeira dos estados, não foram suficientes para afastar as práticas da guerra fiscal, em próprios porta-vozes dos setores produtivos apresentam esses diagnósticos, como se observa no Diário do Comércio de São Paulo publicado em setembro de 2017 com o título “Por que a guerra fiscal está longe do fim” (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2017).

Diante do problema e das consequências apresentadas, verifica-se que guerra fiscal é um elemento obstáculo ao desenvolvimento regional e não como uma política para se chegar a ele. Ainda que se não seja o enfoque desta pesquisa a relação muitas vezes em conluio entre os setores públicos e privados, ajustada a uma perspectiva de ascensão de uma perspectiva neoliberal de livre mercado parece ser uma diretriz que favorece esse cenário que toma em seu próprio nome a “guerra”.

CONCLUSÃO

O trabalho apresentado teve seus objetivos atingidos de contextualizar e demonstrar os efeitos da guerra fiscal para o desenvolvimento regional. Para tanto, observou-se não somente o contexto histórico em que ela ascendeu, mas também as condições prévias para a sua ocorrência.

Neste sentido, também buscou-se apresentar algumas das principais teorias que sustentam pensamentos acerca da macroeconomia brasileira que orientam as políticas públicas, em que o papel da tributação e as práticas que a circundam são determinantes para o desenvolvimento econômico e regional.

Assim, verifica-se do estudado que a estrutura política tributária da guerra fiscal não beneficia a ocorrência de políticas públicas de desenvolvimento regional, mas sim o oposto, obstaculiza.

Por fim, ainda que este trabalho não apresente soluções a este objeto de estudo que se verificou ser um problema, possui relevância no posicionamento acerca do tema, pois ainda que haja os defensores do que denominam “incentivos fiscais”, é preciso ter um olhar crítico a estes.



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

REFERÊNCIAS

BEVILACQUA, Lucas. ICMS e Guerra Fiscal. In: **Procuradoria Geral do Estado de Goiás**, 2006. Disponível em: www.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/download/96/80.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Instituição Fiscal Independente: 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Modelos de estado desenvolvimentista. In: **Texto para Discussão 412**. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV-EESP. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf>.

CARGNIN, Antonio Paulo. O sentido das políticas de desenvolvimento regional. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, n. 4, p. 83-95, out./dez. 2014.

CHENERY, Hollis. The structuralist approach to development policy. **The American Economic Review**, v. 65, n. 2, 1975.

DIARIO DO COMÉRCIO. **Por que a guerra fiscal está longe do fim**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://dcomercio.com.br/categoria/leis-e-tributos/por-que-a-guerra-fiscal-esta-longe-do-fim>.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, n.19, p. 227-249, mai./ago. 2009.

FURTADO, Celso. **Perspectivas da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

HIRSCHMAN, Albert. Transmissão Inter-Regional e Internacional do Crescimento Econômico, 1958. In: SCHWARTZMAN, Jacques. (org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.



OBSERVADR





II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

LUKIC, M. S. R. ICMS: entraves jurídicos e econômicos e propostas de melhoria. In: SACHSIDA, Adolfo. **Estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos** /organizador: Brasília : Ipea, 2017.

MACEDO, Fernando Cezar de.; ANGELIS, Ângelo de. Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional development no Brasil. **REDES - Rev. Des. Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 18, n.1, p. 185- 212, 2013.

MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. In: **Textos da economia contemporânea**. Ministério da Educação e Cultura. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Ensinos Brasileiros, 1960.

PERROUX, François. O conceito de polo de crescimento, 1955. In: SCHWARTZMAN, Jacques. (org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando. ICMS: Evolução recente e guerra fiscal. In: **Texto para discussão n° 402**, Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0402.pdf.

PRADO, Sergio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: **Economia e sociedade**, 13 ed., Campinas, 1999.

RESENDE, André Lara. Da inflação crônica à hiperinflação: observações sobre o quadro atual. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 1, jan./mar.1989.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigações sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Editora Nova Cultura LTDA. 1996.

SOUZA, Nali Jesus de. Economia Regional: Conceitos e fundamentos teóricos. **Perspectiva Econômica**, ano XVI, v. 11, n. 32, p. 67-102, 1981.

SOUZA NETO, Arcaño Ferreira de. MELLO, Sérgio C. Benício de. Olhando além do “primeiro estruturalismo”: uma breve discussão sobre os conceitos fundamentais e princípios gerais nas análises estruturais, sua relevância e aplicabilidades potenciais na pesquisa em marketing. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais [...]**.

VARSANO, Ricardo. A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 15 – IPEA, 1997. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/127>.

VON THUNEN, J. H. **The isolated state**. Oxford: Pergammon Press, 1966

WEBER, Alfred. **Theory of the location of industries**. Chicago: The University of Chicago Press, 1929.



OBSERVADR

