

Competição Fiscal e Análise Econômica do Brasil

Pedro R. M. Schittini

Procurador da Fazenda Nacional. Mestrando em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento na UERJ.

1 - ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O breve ensaio tem por escopo examinar alguns aspectos econômicos decorrentes da guerra fiscal entre os estados, notadamente no âmbito do ICMS, cujos meandros, não raro, vem acarretando concorrência desleal e insegurança jurídica entre os contribuintes.

De início, a fim de situar o tema, afigura-se relevante perquirir acerca da competição fiscal sob a ótica do desenvolvimento regional, de vez que a adoção de políticas de incentivo, malgrado alvo de judiciosas objeções no tocante a um possível enfraquecimento do pacto federativo, inexoravelmente tende a promover um processo de expansão econômica, ainda que supostamente artificial.

Com efeito, as políticas de atração de investimentos, praticadas no Brasil, pelo menos, desde os anos 1950, sobretudo no que diz com a disparidade de tributação de ICMS, se por um lado militam, *prima facie*, em favor do desenvolvimento regional (social e econômico), por outro promovem um acirramento da competição entre contribuintes, desequilibrando a relação entre os entes federados.

Nesse contexto, a partir de algumas estimativas relacionadas ao impacto da guerra fiscal no processo decisório privado de alocação, bem como ao aumento ou diminuição da arrecadação durante o período no qual a empresa é subsidiada, sem olvidar possíveis alterações em índices de geração de emprego e no crescimento do PIB, tornar-se-á factível avaliar tal disputa no cenário econômico e, eventualmente, desmistificar ou relativizar alguns aspectos associados ao fenômeno em questão.

2 - PACTO FEDERATIVO, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GUERRA FISCAL

No âmbito de um federalismo cooperativo e assimétrico consagrada pela Constituição da República de 1988, a concessão de incentivos fiscais¹ a cargo dos próprios entes titulares da competência tributária decorre do poder de não tributar². Contudo, na seara fiscal, a não observância do princípio da conduta amistosa federativa³, configurada em hipóteses de abuso no exercício de tal poder, acarreta prejuízo aos demais entes, deflagrando, pois, o que se convencionou chamar de guerra fiscal⁴.

Sem embargo, a sistemática de tributação estabelecida para o comércio interestadual, consubstanciada, grosso modo, a) na competência estadual de um imposto de vocação nacional e b) no fato de que o principal imposto sobre o valor agregado é cobrado na origem, contribui sobremaneira para um cenário de competição entre os entes federados, haja vista que cada estado tem a sua arrecadação definida pela parcela da produção realizada em seu território⁵.

1 Uma possível definição de incentivo fiscal encontra-se no art. 150, § 6º, da Constituição Federal; outra, no art. 14, § 1º, da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). São considerados benefícios fiscais a exigir convênio, consoante art. 1º, p.u., da LC nº 24/75, não só as isenções, mas também as reduções da base de cálculo, as devoluções totais ou parciais do tributo, as concessões de crédito presumido, e quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais concedidos com base no imposto dos quais resultem a redução ou eliminação direta ou indireta do ônus tributário. Em sede doutrinária, Aurélio Pitanga Seixas Filho pontua que o *drawback* é exemplo clássico e uma das mais antigas de todas as formas econômicas e/ou jurídicas de incentivo fiscal; cita ainda as subvenções ou subsídios, a remissão e a anistia (*in Teoria e prática das isenções tributárias*, Rio de Janeiro: Forense, 2003, 2ª edição, p. 55/60). Para fins didáticos, parece útil a síntese do Ministro Ricardo Lewandowski, no julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 577.348 e 561.485: “incentivos ou estímulos fiscais são todas as normas jurídicas ditadas com finalidades extrafiscais de promoção do desenvolvimento econômico e social que excluem total ou parcialmente o crédito tributário”.

2 José Souto Maior Borges ensina que “o poder de isentar apresenta certa simetria com o poder de tributar. Tal circunstância fornece a explicação do fato de que praticamente todos os problemas que convergem para a área do tributo podem ser estudados sob ângulo oposto: o da isenção. Assim como existem limitações constitucionais ao poder de tributar, há limites que não podem ser transpostos pelo poder de isentar, porquanto ambos não passam de verso e reverso da mesma medalha” *In Isenções Tributárias*, 2ª edição, São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

3 Conforme lição de Konrad Hesse, trazida à baila em judiciosa abordagem de Ricardo Lodi Ribeiro, tal princípio “[...] revela-se na fidelidade para com a Federação, não só dos Estados em relação ao todo e a cada um deles, mas da União em relação aos Estados, sendo inconstitucional a iniciativa que fira essa fidelidade federativa, uma vez que se rompe o dever de boa conduta que deve presidir as relações entre os integrantes da Federação, baseada na colaboração e cooperação recíprocas” *In HESSE, Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 212-215 *apud* RIBEIRO, Ricardo Lodi, “Paternalismo federativo e a competência para a concessão de benefícios fiscais no ICMS e no ISS”, *in Revista Fórum de Direito Tributário- RFDT*, Belo Horizonte, ano 10, n. 59, p. 141, set/out 2012.

4 Deve-se ressaltar a observação de alguns autores de que não se trata de enfatizar o caráter cooperativo ou não cooperativo dos governos subnacionais nos sistemas federativos, uma vez que esses sistemas seriam, intrinsecamente, não cooperativos. Vide PRADO, Sérgio, *Guerra Fiscal e Políticas de Desenvolvimento Estadual no Brasil, Economia e Sociedade*, Campinas, (13), 1-40, dez.1999.

5 Em estudo sobre a possibilidade de criação do IVA no Brasil, Ricardo Lobo Tórres (2007) conclui que a instituição do referido imposto no Brasil, amalgamando as incidências do ICMS, IPI e ISS, deveria passar pela redistribuição de competências no plano do federalismo, inspirando-se em alguns modelos existentes no direito comparado, a qual

Com efeito, a questão central que deve ser pontuada é que o fenômeno da guerra fiscal ocorre quando ações não cooperativas assumem uma grande proporção, sem que o poder central atue no sentido de regulamentar as diferentes políticas de atração de investimentos levadas a efeito pelos entes subnacionais⁶. Nesse quadrante, um forte impacto negativo no plano agregado contrastaria com inegáveis efeitos positivos gerados sobre a economia local⁷.

Assentadas essas premissas, é de se ressaltar, pois, que tais políticas de atração de investimentos interferem no processo de decisão locacional privada, sendo de relevo observar a existência de outros critérios estratégicos, logísticos e operacionais, tais como custos básicos do investimento, condições de infraestrutura, distância dos mercados, disponibilidade de mão-de-obra qualificada, entre outros⁸.

Não obstante, questionável o argumento segundo o qual tais incentivos, por si sós, criariam investimentos, na medida em que, na maioria dos casos, o processo decisório que culmina em determinado investimento decorre de estratégias empresariais de longo prazo, pelo que os referidos estímulos, a rigor, teriam o condão apenas de alterar o perfil locacional de um volume dado de investimento⁹.

Por outro lado, não se pode olvidar que a concessão de incentivos é a única forma de atrair investimentos para algumas regiões pouco atrativas do país. Nesse sentido, em um contexto de supressão de políticas nacionais de desenvolvimento regional, a transferência de recursos públicos para o setor privado resultaria politicamente legitimada¹⁰.

restaria dificultada ante a desconfiança mútua entre Estados-Membros e União e a inexistência de propostas racionais e fundamentadas para a repactuação do nosso federalismo fiscal.

6 Soraia Aparecida Cardozo sustenta que nos anos 1990 a guerra fiscal é interpretada como um subproduto do modelo neoliberal implementado no Brasil, pois além de uma série de condições necessárias para sua ocorrência, relacionadas ao pacto federativo brasileiro e à organização do sistema tributário, a falta de regulação das ações estaduais por parte do poder central decorreria da defesa do poder local e de políticas industriais e de desenvolvimento descentralizadas. In "Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990". Tese de doutoramento UNICAMP, 2010.

7 Vide VARSANO, Ricardo. "A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde". Brasília, DF, nov. 1996. Apresentado no Seminário Internacional Políticas Fiscais Descentralizadas.

8 Vide PRADO, *op. cit.*

9 A esse respeito, Sérgio Prado assinala que, na maioria quase absoluta dos casos relevantes, a decisão de investimento ocorreria independentemente do incentivo fiscal. O autor cita o caso do setor automotivo: o investimento interno seria, nos seus montantes principais, determinado pela ampliação recente dos mercados e pela busca, por parte das empresas, de condições de custo de mão-de-obra mais favorável. In *op. cit.* p. 18.

10 In VARSANO, *op. cit.*

Ocorre que, para além de impulsionarem a competitividade entre os entes subnacionais, deflagrando a guerra fiscal, tais políticas estaduais de atração de empresas, baseadas em incentivos fiscais, não seriam suficientemente aptas a sustentar um processo de expansão econômica a longo prazo. Nesse diapasão:

*Quanto aos efeitos locais, não se pode negligenciar o impacto desorganizador da guerra fiscal sobre a estrutura produtiva das regiões afetadas. Em que pesem os eventuais resultados positivos das políticas industriais implementadas no âmbito estadual, quando tais políticas têm como base o manejo de instrumentos fiscais o processo de expansão econômica tende a ser artificial e pouco sustentável no longo prazo. Ele não passa de substituto precário de estratégias consistentes de desenvolvimento regional*¹¹.

Em suma, de rigor o fortalecimento dos mecanismos de controle do poder central sobre as ações dos governos subnacionais, bem assim maior participação no Estado na consecução de políticas nacionais e regionais de promoção do desenvolvimento. Demais disso, é de se esperar um papel institucional mais ativo por parte dos três poderes, no sentido de, minimizando os efeitos negativos do cenário de guerra fiscal, salvaguardar - e eventualmente aperfeiçoar - aspectos relevantes da Federação¹².

3 - INVESTIMENTOS, ARRECADAÇÃO, EMPREGO E CRESCIMENTO

O processo de desenvolvimento do país a partir do Sudeste, com ênfase em São Paulo, verificado a partir do Governo JK (1956-1960), não

11 In DULCI, Otávio Soares, "Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil." *Revista de Sociologia e Política* nº 18: 95-107. JUN 2002, p.105. No mesmo sentido, Soraia Aparecida Cardozo, *in verbis*: "[...] as políticas estaduais de atração de empresas, baseadas no incentivo fiscal, não se configuram enquanto políticas de desenvolvimento e, portanto, não podem substituir políticas nacionais e regionais. Há a necessidade de articulação de várias esferas de governo em uma política de desenvolvimento nacional, e o que se vê na prática são ações isoladas baseadas na competição fiscal entre as UFs. Por outro lado, os governos estaduais apresentam limitações na indução do investimento, uma vez que a dinâmica do investimento está condicionada a decisões privadas, sobre as quais fatores macroeconômicos, que não são controlados pelos governos estaduais, tem impactos diretos". *In op. cit.*

12 Nesse sentido, ao Poder Judiciário, para além de julgar ações diretas de inconstitucionalidade propostas por um estado contra lei de outro relativa à renúncia fiscal, caberia decidir acerca da feição subjetiva da segurança jurídica, calcada na proteção da confiança, relativamente aos benefícios fiscais concedidos sem apoio em convênio do CONFAZ; ao Poder Legislativo, sobretudo no âmbito do Senado Federal, tratar com mais rigor dos conflitos que afetam a federação, sem olvidar a propalada reforma tributária; e ao Poder Executivo, rever o modelo previsto para o CONFAZ, notadamente no tocante à unanimidade, que se mostrou esvaziado diante da escalada da guerra fiscal na década de 1990 do século passado, bem assim promover, evidentemente, as políticas públicas de desenvolvimento regional e nacional.

surtiu o efeito esperado de irradiação progressiva para outras áreas e regiões do país¹³. Os incentivos dados por Juscelino Kubitschek em prol do desenvolvimento econômico de São Paulo – que se tornara um grande polo industrial com a instalação de diversas multinacionais –, em detrimento do Norte e Nordeste, acarretaram significativa concentração econômica e a necessidade de os estados não contemplados pela política desenvolvimentista atraírem investimentos via benefícios fiscais.

Convém salientar, contudo, que o discurso reiteradamente reproduzido em meios político e econômico no sentido de que incentivos fiscais geram investimentos, empregos e crescimento, deve ser visto *cum granu salis*. Conforme já alinhavado neste trabalho, em algumas regiões, o incentivo é a única forma de atrair investimento. Não obstante, a ausência de regulamentação, bem como de políticas de desenvolvimento regional e nacional, a cargo do poder central, contribuem para que, em alguns casos, os possíveis efeitos positivos de determinado investimento não sejam realizados.

No presente tópico, abordaremos alguns estudos e evidências empíricas dando conta de possíveis resultados econômicos advindos de políticas públicas de incentivo fiscal.

No tocante à arrecadação tributária, importa assinalar que, em que pese a renúncia de receitas decorrente da concessão de incentivos fiscais, é possível identificar um aspecto peculiar do atual processo de guerra fiscal, de vez que, nas hipóteses em que bem-sucedido determinado projeto subsidiado pelo ente subnacional, não se verifica queda da arrecadação. Nesse sentido:

[...] Para muitos estados é relevante, na composição de suas receitas, a parcela de recursos oriunda de base tributária global, via fundos de participação e outras transferências, o que reduz a sensibilidade da receita à perda via incentivos (na verdade, como apontam muitos críticos, alguns estados se apoiam nas receitas de transferências para ampliar sua concessão de incentivos). Segundo, há o importante aspecto dos

13 Argemiro Brum observa que “um dos resultados dessa política foi a ocorrência de acelerado crescimento econômico, com base industrial, na região Sudeste, em parte às custas da estagnação, do atraso e mesmo da perda relativa de terreno das demais regiões do país. Ao invés de uma progressiva distribuição espacial da produção, da propriedade, da riqueza e da renda, como se esperava nos meios oficiais, verificou-se exatamente o contrário, isto é, uma forte concentração econômica. O polvo econômico cresceu rapidamente, mas, sugando as demais regiões com seus tentáculos” In BRUM, Argemiro Jacob. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

impactos locais dos projetos bem-sucedidos. De um ponto de vista dinâmico, um programa de incentivos bem-sucedido deve gerar um conjunto de impactos diretos e indiretos sobre a renda local, através de empresas subsidiárias, fornecedores de componentes e equipamentos, prestadores de serviços etc. Tudo isto tem repercussões de difícil avaliação mas seguramente positivas sobre os níveis de arrecadação, uma vez que afeta um amplo conjunto de setores que não contam com redução do imposto¹⁴.

Noutro giro, a partir de pesquisa comparativa em que avalia o impacto da guerra fiscal nas receitas de ICMS, na geração de postos de trabalho na indústria e no PIB por setor, comparando-se o Estado de São Paulo com outros Estados da Federação, no ambiente competitivo da economia brasileira após 1997, Sidnei Pereira do Nascimento conclui que

Os resultados dos modelos econométricos mostraram que as taxas de crescimento na participação porcentual da produção industrial nos Estados foram superiores às de São Paulo. Estas, por sua vez, indicam comportamento crescente nos Estados e decrescente em São Paulo na segunda metade da década de 1990. Analisando o conjunto dos Estados, estes resultados mostram-se mais expressivos. Individualmente, os resultados desta pesquisa destacam a BA e o RJ como os Estados que obtiveram os melhores resultados para o setor industrial, e SP e MG, os piores resultados.

Ao avaliar a participação porcentual na geração de empregos individuais, os resultados indicam que as taxas de crescimento nos Estados foram superiores às taxas em São Paulo, e mantiveram-se constantes ao longo da década de 1990. Portanto, nos Estados, o crescimento da produção industrial não foi acompanhado pela geração de novos postos de trabalho nas mesmas proporções, na segunda metade da década. Não há evidências de que a guerra fiscal tenha alterado significativamente a tendência de geração de empregos industriais nos Estados.

¹⁴ In PRADO *op.cit.*, p. 25/26.

As taxas de crescimento da participação dos demais Estados na arrecadação do ICMS foram superiores às de São Paulo. A análise gráfica mostra certa estabilidade nos Estados e queda expressiva de participação na receita em São Paulo, na segunda metade da década de 1990, o que indica perda de receita potencial nos Estados¹⁵.

Obtemper-se que, a despeito da escassez de pesquisas empíricas a respeito do tema, haja vista a complexidade em se mensurarem os impactos gerados por determinadas políticas públicas de atração de investimentos, é possível inferir que o cenário de guerra fiscal afetou diretamente o Estado de São Paulo na segunda metade da década de 1990, conforme apontado no referido estudo.

É de se sublinhar que, no que concerne à geração de novos postos de trabalho, não restou configurado um aumento significativo, ou, por outra, nas mesmas proporções das taxas de crescimento dos entes subnacionais participantes da guerra fiscal. Por conseguinte, a afirmação de que o referido fenômeno teria o condão de gerar empregos carece de evidências empíricas, conforme assinalado na pesquisa.

No que diz respeito às disparidades de tributação de ICMS para uma mesma atividade industrial, valem-nos de profícua pesquisa realizada no âmbito da atividade industrial do vinho, realizada a partir de comparativo dos resultados encontrados em quatro estados produtores de vinho (RS, PR, MG e PE) e com ampla diferenciação nas formas de tributação do ICMS¹⁶.

Com efeito, o referido estudo concluiu que são evidentes as disparidades entre empresas do mesmo ramo de atividades localizadas em diferentes regiões do país. Ademais, se as empresas levassem em conta tão somente a quantidade de incentivos ofertados, decerto haveria uma concentração no estado do Paraná¹⁷. Contudo, tais empresas devem considerar os riscos de uma troca de região, bem assim informações acerca

15 In "Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns Estados participantes". *Econ. Aplic.*, São Paulo, v. 12, nº 4, p. 703/704, outubro-dezembro 2008.

16 ECKERT, Alex; MECCA, Marlei Salete e BORGES, Patrícia de Quadros. "O impacto da guerra fiscal entre os estados na cadeia produtiva da uva e do vinho". In *Estudo & Debate*, Lajeado, v. 17, n.2, p. 53-73, 2010.

17 Conforme noticiado, "o estado do Paraná oferece aos fabricantes de vinho um crédito presumido no valor equivalente ao débito do imposto das operações internas e interestaduais com esse produto. Será apropriado em substituição a qualquer outro crédito proveniente das compras efetuadas. Isso indica claramente que não haverá, em qualquer hipótese, ICMS a pagar no final do período". In op. cit., p. 69.

dos benefícios eventualmente oferecidos. Outro fator importante, segundo a pesquisa, concerne à qualidade tanto na estrutura de sua sede quanto na oferta de seus produtos, incluídas as possibilidades de agregar valor ao produto, criando um diferencial em relação aos demais.

Em que pese o resultando da pesquisa, tem-se que a disparidade de tributação de ICMS é significativa entre os estados, o que eventualmente dá azo à concorrência desleal e milita em desfavor da segurança jurídica dos contribuintes.

4 - CONCLUSÃO

No âmbito da competição fiscal deflagrada entre os entes subnacionais, notadamente a partir da década de 1990 do século passado, afigurou-se oportuno abordar alguns aspectos econômicos relacionados ao fenômeno em discussão, tais como realização de investimentos, arrecadação dos estados participantes da guerra fiscal, expansão econômica e geração de empregos.

Nesse quadrante, aventou-se a hipótese de que a realização de investimentos prescinde da eventual concessão de incentivos fiscais, porquanto o processo decisório locacional de determinada empresa leva em consideração outros fatores logísticos e operacionais, tais como proximidade do mercado, custos da mão-de-obra, entre outros. Com efeito, o crescimento econômico lastreado em incentivos fiscais, tão somente, desacompanhado de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, como parece ser o caso do Brasil, não se sustenta no longo prazo.

Sem embargo, é de se constatar que, nos casos em que projeto de atração de investimentos via incentivo fiscal resulta bem-sucedido, não se verifica queda na arrecadação do respectivo ente. Com relação à geração de postos de trabalho na indústria, não restou configurado um aumento significativo no contexto da guerra fiscal, ou, quiçá, que acompanhasse o crescimento do PIB dos entes participantes, pelo que tal suposição carece de evidências empíricas.

Não se pode olvidar a legitimidade política dos entes subnacionais quanto à concessão de incentivos fiscais como instrumentos de atração de investimentos, notadamente diante da omissão do poder central no

que diz com a consecução de políticas públicas de desenvolvimento nacional e regional. Em regiões pouco atrativas do país, o incentivo é a única forma de tentar atrair investimento.

Não obstante, diante da sistemática de tributação estabelecida para o comércio interestadual, e à míngua de regulamentação a cargo do poder central, o cenário de competitividade fiscal entre os estados da Federação vem acarretando concorrência desleal e insegurança jurídica, razão pela qual de rigor a maior participação do Estado brasileiro com vistas à superação de tal conjectura. ❖