



Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito
Tributário e Finanças Públicas

DANIELLE DE MOURA CAVALCANTE

Guerra Fiscal no Brasil: conseqüências
sócio-econômicas

Brasília

2008

DANIELLE DE MOURA CAVALCANTE

Guerra Fiscal no Brasil: conseqüências sócio-econômicas

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Tributário, no curso de Pós-graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Inês Porto

BRASÍLIA

2008

DANIELLE DE MOURA CAVALCANTE

Guerra Fiscal no Brasil: conseqüências sócio-econômicas

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Tributário, no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ___/___/___, com menção _____ (_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

DEDICATÓRIA

Primeiramente, a Deus por mais essa vitória. Ao meu querido esposo pelo apoio incondicional em tudo que me proponho a fazer. Ao meu amado filho, inspiração das minhas conquistas, pelas horas ausentes.

EPÍGRAFE

Maravilhas nunca faltam no mundo. O que falta é a capacidade de senti-las e admirá-las.

Johannes Peter Schimin

LISTA DE SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal do Brasil de 1988

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

IVA – Imposto sobre o Valor Agregado

RESUMO

A importância do estudo e da pesquisa acadêmica sobre o tema Guerra Fiscal, se dá, principalmente no momento atual, onde o Governo Federal parece “engessar” as iniciativas de reforma tributária; num contexto onde a estratégia de incentivos que visam à atração de novos investimentos para estados menos desenvolvidos é o principal foco. Este artifício tem sido utilizado quase que totalmente pelas Unidades Federativas, gerando, em um primeiro momento, os aparentes benefícios tanto para a população como para o próprio Estado; mas numa análise mais reflexiva e acurada, pode-se perceber que num segundo momento, a anistia tributária pode fazer com que estados e municípios se tornem cada vez mais dependentes de recursos transferidos pelo governo central, acarretando uma redução da base tributária local acarretando conseqüências não muito agradáveis tanto de caráter social, como político e principalmente no que diz respeito ao equilíbrio econômico das regiões brasileiras. Esta pesquisa adota a metodologia de prospecção bibliográfica, onde serão encontrados importantes resultados a respeito da Guerra Fiscal no Brasil e de suas conseqüências.

Palavras-Chave: Guerra Fiscal, Direito Tributário, Impostos, Carga Tributária, Isenções, Subvenções.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
1. ASPECTOS TEÓRICOS DA GUERRA FISCAL.....	03
1.1. A relação entre a autonomia dos estados e a definição de regras tributárias pela União.....	04
1.2. O Sistema Tributário Nacional.....	05
1.3. A montagem do cenário propício para a Guerra Fiscal.....	07
2. ANÁLISE DOS INCENTIVOS FISCAIS E SUBVENÇÕES.....	10
2.1. Incentivos Fiscais - Conceitos.....	11
2.2. Subvenções - Conceitos.....	14
2.3. Concessão dos Incentivos e das Subvenções.....	14
2.3.1. Formas de Concessão dos Incentivos e das Subvenções.....	15
2.3.1.1. Formas de Concessão dos Incentivos Fiscais.....	16
2.3.1.2. Formas de Concessão das Subvenções.....	18
2.4. Principais objetivos dos Incentivos e das Subvenções.....	20
3. AÇÕES QUE PODEM ACABAR COM A GUERRA FISCAL.....	22
3.1. Reforma Tributária.....	25
3.2. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.....	26
4. AS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E ECONÔMICAS DA GUERRA FISCAL.....	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi mantida a competência tributária da União e ampliada a competência tributária dos Estados e Municípios.

O tema “guerra fiscal” vem assumindo importância crescente, frente aos benefícios fiscais e financeiros que vêm sendo concedidos de forma generalizada pelos Estados às grandes empresas, para que estas se instalem em seus territórios, ocasionando uma concorrência predatória entre os estados federados, contribuindo, assim, para agravar a crise financeira em que se encontram.

A liberdade que têm os Estados e Municípios para instituir e isentar impostos, onde muitas vezes as consequências da famigerada “guerra fiscal” são danosas ao desempenho econômico só terminaria com a tão sonhada “Reforma Tributária”.

A troca dos critérios de eficiência econômica por artificialismo tributário, na localização de uma indústria (por exemplo), acaba por reduzir o custo privado da produção e aumentar seu custo social, com a queda na qualidade e/ou quantidade de serviços públicos.

Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa será o de demonstrar a inviabilidade da guerra fiscal que acarreta disparidade na responsabilidade social.

Pode-se citar também como objetivos específicos ou secundários, o de demonstrar que a guerra fiscal travada pelos Estados reflete a falta de políticas por parte dos estados em estimular o aumento da receita do ICMS. A concessão indiscriminada de isenções fiscais, combinada com as linhas de créditos subsidiados, impede o crescimento da arrecadação do ICMS e tornam extremamente complexas quaisquer estimativas de seus custos reais.

A metodologia que será adotada nesta pesquisa será a de consultar às

Leis sobre incentivos fiscais e literatura a respeito do assunto, podendo obter dados por outros meios, com busca em outras áreas do conhecimento.

1. ASPECTOS TEÓRICOS DA GUERRA FISCAL

A chamada “guerra fiscal” não é um artifício novo usado pelos estados – como alguns pensam –, este artifício é utilizado desde os anos 60 pelos governos estaduais, que desde então concediam isenções, reduções e diferimentos tributários como recurso para aumentar a industrialização regional. Após esse período inicial de certa “liberdade” por parte dos estados em instituir essas vantagens, a partir de meados da década de 60, não se constata uma continuidade da promoção dessas isenções – que aparentemente está relacionado ao início do regime militar. Mas após a chamada abertura política e com a volta da democratização no país, no início dos anos 90 a “guerra fiscal” retorna, mesmo que de forma tímida, e a partir de 1993, retomou sua força total, causando algumas controvérsias e questionamentos.

Mas o que é “guerra fiscal”? Para efeito didático, inerente a esta pesquisa bibliográfica, pode-se definir “guerra fiscal” como sendo um estado peculiar de acirramento do caráter competitivo das políticas tributárias, que ocorre em determinado momento e em certas condições que competem aqui investigar. Se a maior parte dos analistas, senão a totalidade, desejaria eliminar a guerra fiscal, é provável que somente os liberais mais extremados recusariam *a priori* um papel relevante para políticas de desenvolvimento regional.

A literatura sobre a chamada “guerra fiscal” infelizmente é pobre, mas as poucas tentativas de conceituação tendem a enfatizar, tanto o caráter conflituoso (da guerra), quanto o caráter negativo de suas conseqüências para a sociedade.

Nesse sentido, Lagemann entende que:

Guerra Fiscal é um processo de competição interjurisdicional, operada pela adoção de medidas de caráter fiscal que afetam a base tributária das demais unidades de governo e dessa forma trazem vantagens e/ou desvantagens diferenciais ao bem-estar dos cidadãos de diferentes Estados. (LAGEMANN, 1995).

Assim, a atitude dos governantes exprimiria um comportamento não competitivo, cujos resultados práticos convergem em favor de alianças locais, ou

seja, visam a atender ao bem-estar dos cidadãos da região envolvida, ainda que conflitem os interesses maiores do âmbito nacional.

Outra definição importante é a de Varsano:

Guerra Fiscal se conceitua por ser uma situação de conflito na Federal em que o ente federado que ganha – quando, de fato, existe um ganho – impõe, em geral, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que ela raramente é um jogo de soma positiva. (VARSANO, 1996).

1.1. A relação entre a autonomia dos estados e a definição de regras tributárias pela União

Para analisar a relação entre estados e a União no tocante às regras tributárias, é necessário que se faça também uma análise dos mecanismos regulatórios (e legais) que a União dispõe para administrar os conflitos federativos.

Nesse sentido, a de se considerar, que ao se debruçar sobre os dados relativos a arrecadações tributárias, pode-se dizer que as relações federativas no período recente, parecem indicar que persiste ainda um elevado poder de regulação centralizado na União.

Em uma análise, *lato sensu*, pode-se verificar que o poder regulador da União sobre os Estados, pode ser proveitosamente desdobrado em dois componentes. Um primeiro, e mais óbvio, é dado pelos dispositivos constitucionais e legais que, no âmbito do sistema tributário e orçamentário, normalizam as relações entre os Estados. O segundo componente é dado pela capacidade que a União - mais especificamente o governo federal — detém, em determinadas circunstâncias e períodos históricos, pelo controle que assume sobre os recursos fiscais e os processos decisórios alocativos, de regular diretamente a alocação regional do investimento público e, direta ou indiretamente, influir poderosamente na alocação do investimento privado.

É importante destacar que, a perda efetiva dessa capacidade regulatória, dada a crise econômica dos anos 80, e antes disso o poder militar e a lenta abertura

política por que passou o Brasil foi acompanhada também de um relativo enfraquecimento político da União, promovido pelo avanço do processo de descentralização político-fiscal, que culminou com a maior autonomia federativa estabelecida pela Constituição de 1988.

Na situação que vigora pelo menos até o final dos anos 70, o forte controle imposto pelo governo federal sobre a alocação dos recursos tributários, inclusive aqueles em princípio sob controle dos Estados - fundos de participação -, tornava os governos estaduais dependentes de um desgastante processo de captação das chamadas transferências negociadas (AFONSO, 1994) para viabilizar investimentos. Essa situação era um fator adicional de disciplinamento que, sem dúvida, terá contribuído para facilitar ao governo federal inibir quaisquer iniciativas mais agressivas de políticas autônomas do tipo aqui analisadas.

A comparação de possíveis políticas descoordenadas que têm por agente ativo os Estados - por exemplo, a guerra fiscal - com as antigas políticas em princípio coordenadas que têm por agente ativo o governo federal pode ser um tema de crescente importância na situação atual do país.

A virtual estagnação do investimento controlado pelo governo federal, sobretudo do setor produtivo estatal, teve efeitos ainda não devidamente mapeados, sobretudo na sua distribuição regional. A orientação de corte liberal imprimida à política do governo federal, por sua vez, tem desconsiderado um papel mais ativo via políticas de desenvolvimento em nível nacional. Isso leva a uma virtual omissão no papel que lhe seria exclusivo, o de coordenação de políticas nesse nível.

Esse conjunto de fatores, associado à expansão do desemprego no setor industrial, parece conduzir a uma retomada de iniciativa dos sistemas políticos regionais, expressa nesse elenco de políticas descoordenadas que interferem com a alocação do investimento sem critérios explícitos e organizados no plano nacional.

1.2. O Sistema Tributário Nacional

O principal fator para a viabilidade e sustentação do conflito fiscal entre os Estados brasileiros encontra-se na sistemática de tributação estabelecida no comércio interestadual.

O modelo estabelecido no Brasil, virtualmente inalterado nas suas bases desde os anos 60, tem duas características essenciais para o problema aqui analisado. Primeiro, a competência sobre o principal IVA (Imposto sobre o Valor Agregado) - o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) - é dos governos estaduais, ao contrário do que pode ser considerado um padrão mundial: manter o controle desse tipo de imposto no âmbito do governo federal ou, no mínimo, por competência partilhada, que garante ao poder central algum nível de influência reguladora.

Até 1988, existiam ainda alguns limites ao exercício da competência estadual. Havia um teto e exigência de uniformidade de alíquota imposta pelo Senado. A reforma constitucional ampliou a autonomia dos Estados para fixar, por leis próprias, as alíquotas do ICMS incidentes sobre as operações internas. A nova Constituição também retirou o poder, anteriormente existente, da União de conceder isenções e abatimentos do imposto estadual, à revelia dos Estados.

Finalmente, a ampliação da base do imposto - com a extinção dos ditos "impostos únicos" e a extensão aos serviços - levou a que os Estados se tornassem peças-chave na formulação da política tributária (e até econômica) nacional, porque o ICMS passou a ser o mais amplo dos tributos incidentes sobre a produção e o consumo doméstico brasileiro.

Em síntese, estava já originalmente inscrita na modelagem adotada para o IVA a possibilidade da utilização da competência estadual sobre o imposto como instrumento de políticas de desenvolvimento regional. Isso nos leva ao segundo aspecto a destacar aqui, que se refere aos dispositivos criados exatamente para inibir ou coibir essa possibilidade.

Nas três últimas décadas, ocorreram, em períodos diversos, determinados surtos de iniciativas do tipo guerra fiscal. Em todas elas, a possibilidade de intervenção do governo federal esteve limitada pela atribuição de competência do imposto. Qualquer restrição no plano normativo teria de passar necessariamente pelo Congresso.

O governo, há pouco tempo, tentou introduzir na legislação um mecanismo capaz de inibir a guerra fiscal, o qual acabou caindo em decorrência de negociações políticas envolvendo outros projetos de interesse do Executivo, deixando o quadro legal exatamente como antes

1.3. A montagem do cenário propício para a Guerra Fiscal

A acentuada centralização decisória na órbita do governo federal, desde final da década dos anos 70 até início da década dos anos 80, reduziu significativamente a autonomia dos governos estaduais para iniciativas tributárias.

Por outro lado, é provável que o forte controle exercido pelo governo federal sobre a alocação de recursos fiscais em geral - incluindo os fundos de participação -, tenha virtualmente anulado qualquer possibilidade de uso mais amplo de dotações orçamentárias para políticas de desenvolvimento regional (AFONSO, 1989). Restaria, aos governos estaduais, o exercício da competência tributária definida na reforma de 1967. Este parece ter sido o ocorrido no início dos anos 70, levando à iniciativa do governo federal de impor restrições ao uso do ICM como instrumento, em 1975. Ao mesmo tempo, o elevado dinamismo do investimento público federal e a forte atuação dos seus agentes descentralizados - empresas e autarquias - garantiam ainda, pelo menos até o início dos anos 80, forte papel regulador no sentido mais amplo definido acima.

De 1975 até o início dos anos 90, segundo informações disponíveis, houve nítida perda de dinamismo dessas iniciativas de políticas de desenvolvimento, ou seja, continuam existindo programas de desenvolvimento industrial em nível

estadual. Não há, contudo, registro de qualquer conflito entre governos estaduais que sugira o uso competitivo de benefícios e incentivos, tal como ocorrera antes e viria a ocorrer no período recente.

Deveria esse fato ser interpretado como indicador da capacidade do governo federal e do Congresso para estabelecer limites e restrições a práticas conflitivas e desordenadas por parte dos agentes federativos? A consideração mais cuidadosa de alguns aspectos da economia brasileira nesse período não permite corroborar imediatamente essa hipótese. Ela é caracterizada por forte redução do investimento agregado, provocada não apenas pela redução autônoma de grande parte do investimento privado interno, como pelo efeito negativo derivado da acentuada redução do investimento estatal, e finalmente pela redução, a níveis baixíssimos, do investimento direto externo ao longo dos anos 80, com tendência decrescente à medida que se agrava o quadro macroeconômico na segunda metade.

Está formado o cenário para que os governos estaduais, no afã de aumentar os investimentos internos e melhorar os índices de desenvolvimentos sociais, deflagrem a proliferação de incentivos e subvenções fiscais.

Nesse contexto, em que a economia tende a operar predominantemente através de ciclos de produção, sem qualquer retomada forte do investimento, é possível que tenha ocorrido uma relativa estagnação do perfil locacional da capacidade produtiva, sobretudo industrial. Os dados agregados disponíveis sobre as tendências da desconcentração regional da indústria brasileira sugerem que o forte processo de deslocamento “centrífugo” da produção industrial, afastando-se da Região Metropolitana de São Paulo, é virtualmente interrompido em 1985, persistindo a distribuição praticamente estagnada no restante da década, ao menos no que se refere à distribuição entre Estados. Teria ocorrido, em cada Estado, e principalmente em São Paulo, significativa interiorização da produção industrial.

Assim, o investimento direto externo no Brasil, durante a década dos 80, apresentou comportamento tipicamente restritivo. Após forte redução dos fluxos de entrada, chegou a apresentar, no final da década, resultados líquidos negativos. A

partir de 1992, acumulou resultado líquido superior a US\$ 18 bilhões. Embora grande parte desses recursos esteja associada ao processo de privatização dos setores de infra-estrutura, configura-se ainda assim um nítido processo de retomada.

A face mais evidente e mais ruidosa desses fluxos tem sido a entrada de grandes empresas no setor de consumo durável, sobretudo no setor automotivo. A conjugação dos relativos sucessos na estabilização das principais economias do continente, todas apoiadas em políticas agressivas de abertura comercial e financeira, tem induzido, principalmente através da globalização dos mercados, a uma recomposição da presença do capital estrangeiro na região, com entrada de novos agentes e expansão daqueles já aqui localizados.

No que se refere ao investimento interno, persistem fortes questionamentos quanto à possibilidade de um ciclo de expansão da capacidade produtiva – a inversão viria orientando-se, até agora, muito mais para processos de especialização, redução de gargalos e modernização orientada para ganhos de produtividade. Ainda assim, sem dúvida, a adequação ao novo contexto gerado pela estabilização provocou, nos setores mais beneficiados pela dinamização da demanda interna, um ciclo de expansão que parece ter alterado aquela situação de relativa estabilização do perfil de locação espacial da produção. O setor de produção de bens de consumo, em geral, tem ampliado suas intenções de aumentar a capacidade produtiva através de novas plantas.

Neste sentido, seria racional a postura dos governos estaduais com vistas a, mediante políticas autônomas agressivas, buscar interferir nos processos locacionais desse fluxo conjuntural de inversão. Ainda que a estabilização se sustente e a boa imagem do país entre os ditos mercados emergentes se mantenha, é evidente que, em muitos setores, as intenções de inversão já anunciadas deverão provocar um salto significativo na capacidade produtiva de muitos setores, notadamente o automobilístico. Uma vez assentadas as novas grandes plantas, parece razoável supor que boa parte da expansão futura venha a ser realizada por expansão destas ou, no mínimo, com forte gravitação locacional em torno delas.

2. ANÁLISE DOS INCENTIVOS FISCAIS E SUBVENÇÕES

O Brasil, enquanto Colônia, nunca foi considerada, por Portugal, como um lugar a ser desenvolvido. Embora os brasileiros já desejassem o desenvolvimento local, não havia qualquer incentivo estatal nesse sentido em consonância com a idéia que se fazia do Brasil, de ser mero repositório de matérias primas. Com a independência, o desenvolvimento passou a ser objetivado, mas as idéias à época vigentes, de Estado liberal, eram óbices à implementação de qualquer sistema incentivados da atividade privada. Além disso, a arrecadação de tributos era diminuta, o que era mais um empecilho à transferência de recursos estatais para empreendimentos privados.

A partir do início do século XX, porém, o liberalismo econômico clássico declinou. Com o surgimento da teoria de Keynes, tornou-se academicamente defensável utilizar recursos estatais para impulsionar o progresso. O Estado brasileiro, tendo como marco inicial a criação da Petrobrás e das siderúrgicas, passou a empreendedor, criando várias empresas estatais. É bem verdade que antes disso já havia empreendimentos diretos do Estado, como o Banco do Brasil, mas não havia o entendimento de que o Estado devesse concorrer ou substituir a iniciativa privada. Esse entendimento mudou e passou-se a utilizar a força propulsora do Estado na consecução de objetivos de desenvolvimento econômico.

Assim, constatada a inexistência de exploração de petróleo em território brasileiro, foi criada a Petrobrás para exercer a atividade tipicamente privada, em substituição a possíveis empreendimentos privados e com atuação monopolística. De modo similar, a criação das siderúrgicas deu-se com o claro “afã” desenvolvimentista, sendo o Estado empreendedor. Tais intervenções caracterizam-se como típicas do 12 modelo de Estado dirigente pelo fato de esses empreendimentos terem permanecido como estatais e, adicionalmente no caso da Petrobrás, exercendo monopólio.

Nos anos do chamado regime militar brasileiro – 1964 a 1985 –, implantou-se um projeto de desenvolvimento com forte intervenção no domínio econômico, reforçando a tendência anterior. Configurou-se, com efeito, um Estado dirigente, em que o desenvolvimento era dirigido pelo caminho previsto nos planos plurianuais, restando pouca liberdade ao mercado. Os incentivos fiscais foram utilizados como um dos elementos da política de desenvolvimento à época do militarismo, a par de outros mais drásticos e primários, como o estabelecimento de monopólios estatais e de barreiras às importações.

Após a Constituição de 1988, o Brasil evoluiu do dirigismo para um livre mercado, mas com possibilidades de intervenções. A planificação do desenvolvimento bem como a instrumentalização e a respectiva viabilização nela expressamente previstas, no artigo 174:

“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização incentivo e planejamento (...)”

Diante deste artigo da CF/88, pode-se dizer que incentivos fiscais e subvenções podem ser usados pelo Estado brasileiro, embora o modelo básico seja de livre mercado. Neste sentido, continuam os incentivos e subvenções sendo instrumento de indução estatal da atividade privada.

2.1. Incentivos Fiscais - Conceitos

Incentivos fiscais são benefícios econômicos, concedidos mediante redução da carga tributária, utilizados como meios de direcionar as atividades privadas em algum sentido desejado pela sociedade, por seu elemento coletivo e operacional, que atualmente é o Estado. (BORRAS, 1976)

Os incentivos fiscais consistem em indução da atividade privada a agir de um determinado modo, por meio da criação de vantagens comparativas que lhes tornam tal modo de agir atraente.

Para configurar-se como incentivo, o comportamento induzido deve ser livre. Para ser denominado fiscal, deve o incentivo referir-se à redução de tributos, incidam eles de modo direto ou indireto sobre a atividade do contribuinte beneficiado. (BORRAS, 1976)

Pode-se denotar que o Estado não pode escolher alguns indivíduos e obrigá-los a fazerem o que não querem, pois isso contraria a liberdade individual.

O Estado Democrático de Direito, só pode estabelecer sanções ou prêmios, e impô-los genericamente a todos que, no futuro, satisfaçam certos requisitos, incidam em determinadas condutas, ou estejam inseridos em certas circunstâncias. Mas interessa à sociedade, e ao Estado como seu meio operacional, induzir certos comportamentos, ou fomentar determinadas condutas. Fomentar atitudes dos indivíduos humanos, das associações civis e das sociedades comerciais é um modo de conduzir a sociedade aos fins que ela própria almeja, sem ser necessário impor a ninguém a obrigação de fazer o que não quer, a não ser financiar sua parte dos custos do fomento. (PINGRET, 1995)

O Direito pode neste caso ser construído, ou pelo menos em parte, pelas próprias partes envolvidas, que se habilitam a usufruir o incentivo fiscal mediante um comportamento desejado pela sociedade, mas não imposto.

Assim, pode-se convencionar no âmbito desta pesquisa bibliográfica, incentivos fiscais como sendo aqueles que resultam em redução da carga tributária suportada pela pessoa beneficiada. Trata-se de renúncias fiscais. Caso essas renúncias não fossem implementadas, o contribuinte deveria mais tributos ao erário.

Então, do ponto de vista dos efeitos econômicos, os incentivos fiscais são tributos aplicados antes mesmo de serem recolhidos. Tratam-se assim, de dispêndis públicos condicionais, pois só existirão se também incidirem os tributos aos quais estão entrelaçados.

Economicamente, são equivalentes a despesas públicas condicionais compensadas com receitas públicas eventuais, embora essas receitas sequer

ingressem nos cofres do erário, e as despesas não sejam pagas pelo erário, nem sejam necessariamente de mesmos valores. Sobre o erário, e diante das possibilidades de arrecadação de tributos, os incentivos fiscais têm efeito de despesa pública. Para o erário, que deixa de arrecadar, o efeito é equivalente ao de arrecadar e despender a mesma soma.

Já para o incentivado, o efeito é equivalente ao de pagar o tributo e receber o equivalente em subvenção. Além disso, como o tributo deve obedecer aos critérios constitucionais de igualdade de tratamento, os incentivos fiscais deve igualmente atender a tais critérios. Ou seja, devem guiar-se os incentivos também pelos critérios das despesas públicas.

Juridicamente, os incentivos fiscais possuem natureza própria, que se entrelaça com essa equivalência econômica. De fato, a pessoa de direito privado não tem direito ao incentivo fiscal senão na medida em que ocorram os fatos geradores das obrigações tributárias sobre as quais incide o incentivo fiscal, que é uma condicionante tributária.

Além disso, existem as condicionantes específicas de cada incentivo, especialmente vinculadas aos respectivos objetivos. Essas condicionantes podem ser de meio, ou de fim, conforme o incentivo seja atribuído mediante alguma atividade do beneficiado, ou exija a obtenção de um resultado. Em qualquer caso, os incentivos exigem a efetuação de despesas por parte da pessoa incentivada, seja para satisfazer ao meio, seja para obter o fim promovido pelo incentivo.

Assim, despesas de ordem privada existem sempre em função do incentivo fiscal, mas não há necessariamente, uma correlação entre seus valores. Tanto o incentivo pode superar, como ser inferior às despesas correspondentes.

Entender os incentivos fiscais como despesa pública, não como redução de incidência tributária, de certo modo, deslumbra a relação entre a incidência tributária e a capacidade contributiva. Isolando-se o fenômeno da tributação do fenômeno dos incentivos fiscais fica mais fácil compô-los adequadamente.

Nesse sentido, se torna inegável que, do ponto de vista do beneficiário dos incentivos fiscais, está ele deixando de ter despesas com pagamento de tributos que, economicamente, equivalem a receita de mesmo montante. Isso é válido dentro da premissa fixada, de o incentivo beneficiar apenas pessoas que se comportem de determinado modo, e existam concorrentes que não recebem o incentivo. Só nesta situação existe um tratamento diferenciado, pois do contrário estar-se-á diante de redução genérica da carga tributária.

Mas, se a redução da carga tributária visar obter uma indução de certa atitude ou atividade, então se estará diante de incentivo fiscal. Os incentivos fiscais sempre implicam alocação de verbas públicas, inclusive pela não cobrança de tributos devidos.

2.2. Subvenções – Conceitos

As subvenções são transferências de bens públicos para pessoas de direito privado em razão do estado de necessidade delas, ou visando obter delas adesão a determinados comportamentos, ou a consecução de determinados resultados. São subsídios estatais às pessoas de direito privado. Independem de ser o beneficiado contribuinte de algum tributo.

As subvenções entre pessoas jurídicas de direito público interno configuram repartição espontânea de recursos públicos, não constituindo subvenções no sentido deste texto. As subvenções mantêm estreita correlação com os incentivos fiscais, pois são adequados para promover os mesmo objetivos. (FERREIRA, 1986)

Distinguem-se dos incentivos fiscais pelo fato de não estarem diretamente correlacionados aos tributos e terem efetiva natureza jurídica de despesa pública, não apenas equivalência econômica de efeitos.

As subvenções podem ser concedidas pelo Estado à pessoa de direito

privado pela entrega de dinheiro ou de utilidades. Também pode dar-se pela prestação ou pagamento de serviços especiais, não incluídos entre as atribuições normais do Estado. A genérica prestação de serviços a todos não configura subvenção, pois esta pressupõe um tratamento materialmente diferenciado do beneficiário, constituindo uma vantagem comparativa.

2.3. Concessão dos Incentivos e das Subvenções

Incentivos fiscais e subvenções podem ser concedidos sob diferentes formas. Alguns dos incentivos fiscais estão de tais modos atrelados ao pagamento de tributos que por vezes, parecem assumir sua natureza. Essa percepção não é gratuita. De fato, a incidência de tributos é um obstáculo a qualquer atividade sobre a qual incida.

Os tributos são receitas estatais, enquanto os incentivos e as subvenções são despesas estatais. Sob o ponto de vista do erário, tributos e incentivos são pólos opostos.

Assim, pode-se dizer que um é a negação do outro, sendo possível renunciar a tributos pela concessão de incentivos fiscais. (BOTELHO, 1994)

2.3.1. Formas de Concessão dos Incentivos e das Subvenções

Como já foi visto, os incentivos fiscais podem ser concedidos pela redução da carga tributária e as subvenções, por concessão de créditos, por favorecimento cambiário, por investimento em infra-estrutura específica, por garantia e concessão do mínimo vital, por transferência de bens públicos às pessoas de direito público privado fomentadas, além de outros meios.

Outros instrumentos podem ser desenvolvidos para tanto, bastando que constituam benefício econômico conferido materialmente de modo diversificado em função de objetivos amparados pela Constituição Federal de 1988.

Em outro sentido, a exoneração de crédito tributário já devido, seja originado de tributos, seja de penalidades, absolutamente não constitui incentivo fiscal, por não se direcionar ao futuro, não induzir qualquer comportamento desejado pela sociedade, sendo, na melhor das hipóteses, instrumentos de pacificação social.

No entanto, de modo geral, as remissões e anistias são instrumentos “fáceis” de manipulação política, ainda assim, não possuem lugar entre os instrumentos de incentivo fiscal ou de subvenção da iniciativa privada.

A imunidade à tributação, igualmente, não pode ser utilizada como técnica de incentivo fiscal por ser norma constitucional estruturante, que elimina de modo absoluto e genérico a possibilidade de tributação dos fatos imunes. Assim, a imunidade não seria objeto de manipulação política, tornando impossível direcionar a atividade privada por esse meio.

Nesse sentido, é importante afirmar neste ponto da pesquisa que não é tema deste trabalho, incluir as “manipulações e interferências” políticas sobre a concessão e incentivos fiscais, pois este ato tornaria a pesquisa muito abrangente e se delimitação.

A não incidência também não pode ser utilizada como técnica de incentivo. Trata-se de conceito delimitador do conceito do respectivo tributo, especificando seus limites pelo modo negativo. Nesse contexto, as normas de não incidência esclarecem os campos taxativamente não abrangidos pelo respectivo tributo, limitando o próprio entendimento do tributo a que se referem, sendo componente de sua própria definição, não perdendo assim, a manipulação capaz de direcionar a iniciativa privada. (BOTELHO, 1994)

2.3.1.1. Formas de Concessão dos Incentivos Fiscais

Atualmente, os principais incentivos fiscais são: a isenção, o crédito presumido, a base de cálculo reduzida e a diferenciação de alíquota. A seguir será

explicado cada um destes incentivos.

A) Isenção

A isenção é concebida genericamente como uma renúncia à tributação de certos fatos geradores, eliminando o surgimento da obrigação tributária. Então, os fatos isentos não são fatos geradores do tributo.

Difere principalmente da imunidade, por ser esta uma disposição da Constituição Federal de 1988, que faz com que não estejam no campo de incidência do tributo certos fatos que, pela definição genérica dos fatos geradores, estariam por ela abrangidos.

B) Crédito Presumido

Embora seja concedido tecnicamente como mecanismo operacional do sistema de não-cumulatividades dos impostos indiretos, o crédito presumido tem sido utilizado como forma de concessão de incentivo fiscal.

O instituto do Crédito Presumido permite ao comprador de insumos industriais ou de mercadorias comerciais, lançar como crédito do imposto indireto um determinado valor correspondente aos tributos que se presumem ter sido pagos nas etapas anteriores. Este artifício se torna muito útil na aquisição de matérias-primas de origem animal e vegetal produzidas por pessoas físicas que não possuem escrituração fiscal.

Como exemplo, pode-se citar o fato de um agricultor que compra venenos, óleo diesel, adubos, herbicidas, sementes e vários outros insumos para produzir soja, mas não tem como apropriar-se do crédito por falta de escrituração; soma-se a isso o fato da dificuldade em mensurar-se o quanto de insumos é gasto numa lavoura, dada a facilidade de manipulação que a atividade oferece, em face de influências climáticas e outras. Neste cenário, pode-se conceder-lhe o crédito presumido, substituindo os créditos a que efetivamente teria direito.

C) base de cálculo reduzida

A redução da base de cálculo do tributo é meio efetivo de reduzir o valor devido, pois trata-se exatamente do elemento quantitativo do fato gerador. Não há razão para que o elemento quantitativo do fato gerador seja alterado em relação à sua efetiva dimensão, a não ser que haja intenção de reduzir ou aumentar o quantitativo do tributo devido sem modificar a alíquota.

Este instituto tem sido utilizado como meio de conceder crédito presumido, como no caso do ICMS sobre transportes, em que a base de cálculo pode ser reduzida em vinte por cento sempre que o transportador opte por não apropriar-se dos créditos a que teria direito pelo sistema de não-cumulatividade de impostos indiretos.

D) Diferenciação de Alíquota

O estabelecimento de alíquotas diferenciadas para incidirem sobre os mesmos fatos geradores, conforme sejam de empreendimento incentivado ou não, só tende a aumentar o tratamento diferenciado.

Tem natureza similar à isenção, razão pela qual necessita seguir as mesmas limitações (BOTELHO, 1994). Por isso, na prática, só é utilizado quanto tal atitude conta com a simpatia popular. Presta-se sempre para a concessão de benefícios nos casos de impostos indiretos não sujeitos à não-cumulatividade. Quanto aos impostos não cumulativos, funciona adequadamente quanto o produto final.

A diferenciação de alíquota pode ser amplamente utilizada em impostos diretos, como é o caso do Imposto de Renda. Já nos impostos indiretos tem utilidade em estabelecer diferenciação de alíquotas de acordo com a essencialidade ou superfluidade do bem.

2.3.1.2. Formas de Concessão das Subvenções

As subvenções podem assumir várias formas, adequando-se aos objetivos específicos as que visam. A seguir serão apresentadas as principais formas de subvenções:

A) Financiamento a Empreendimento Privado

Do ponto de vista do empreendedor, a obtenção de financiamento em condições mais favoráveis que as de mercado é um elemento que poderá impulsioná-lo a empreender, ou colaborar para essa finalidade; sendo assim, as mesmas oportunidades devem ser oferecidas a todos, pois não é admissível a criação de privilégios, tendo em vista a exigência de igual tratamento material das pessoas, inclusive os empreendedores, por parte do Estado.

Nesse sentido, somente é possível a concessão de tais financiamentos a partir de lei que estabeleçam quais são os critérios de sua concessão. Havendo mais necessidades de financiamento dos pretendentes do que possibilidades de financiá-las, são indispensável que também o critério de sua distribuição esteja previamente ajustado.

Os critérios para a concessão de financiamentos devem estar previamente disponíveis para que os candidatos possam avaliar suas probabilidades de êxito e, com base nisso, concorrer ou não.

No Brasil, é ampla a experiência na concessão estatal de crédito à atividade agrícola.

B) Investimento Estatal em Infra-Estrutura

A criação da infra-estrutura ideal para apoiar empreendimentos da iniciativa privada é condição principal para o sucesso desses.

O dinheiro público investido beneficiará os proprietários de empreendimentos de uma determinada região.

É princípio constitucional que o Estado promova a redução das desigualdades regionais. O investimento estatal em infra-estrutura destinada à atração de empreendimentos para tal região (mais desfavorecida) atende a um princípio constitucional.

A infra-estrutura cria benefícios para os empresários, de maneira direta, quase sempre mensurável. Para os demais, os benefícios costumam ser apenas indiretos. Em termos econômicos tendem a ser mensuráveis. Se para as pessoas jurídicas de finalidade lucrativa o econômico é o aspecto que interessa, para as pessoas físicas há outros valores tão importantes quanto esse, sendo que, os benefícios econômicos de outrem, podem contrapor-se a outras perdas de qualidade de vida.

C) Privatização dos resultados de pesquisas científicas

Uma das maneiras mais eficientes de se obter resultados duradouros em qualquer atividade é promover pesquisas científicas bem orientadas. O avanço da ciência permite criar novos equipamentos que propiciarão o bem estar, reduzirão os custos de produção, aumentarão a eficiência econômica e propiciarão também a melhoria das condições de vida dos seres humanos.

Assim, o Estado pode optar por explorar diretamente as tecnologias resultantes de suas pesquisas, ou transferi-las a empreendedores privados. Esta segunda opção se configura em incentivo fiscal, pois o dinheiro público será investido na pesquisa, e os resultados estão induzindo a atividade privada.

D) Complementação da renda mínima socialmente inclusiva

Os preceitos constitucionais garantem aos indivíduos as condições

mínimas para a subsistência, a partir deste princípio, cabe ao Estado providenciar que todos tenham o mínimo vital, complementando até esse limite a renda que o indivíduo tenha, ou mesmo que não possua renda.

Atualmente o Governo Brasileiro pratica vários programas na modalidade de renda mínima socialmente inclusiva, especialmente relevante podem ser considerados os que complementam a renda das famílias carentes que mantêm os filhos na escola e os que coíbem o trabalho infantil penoso.

2.4. Principais objetivos dos Incentivos Fiscais e das Subvenções

Os objetivos principais dos Incentivos Fiscais e das Subvenções são correlatos aos objetivos fundamentais fixados pela CF/88, em seu Artigo 3º. A seguir são relacionados alguns destes objetivos principais:

- ☐ Construir sociedade livre, justa e solidária;
- ☐ Garantir o desenvolvimento nacional sustentável;
- ☐ Garantir e expandir a vida humana, preservando o ambiente;
- ☐ Oferecer serviços públicos a baixo custo;
- ☐ Aumentar a arrecadação futura de tributos;
- ☐ Expandir a atividade econômica;
- ☐ Equalizar o desenvolvimento;
- ☐ Erradicar a pobreza e a marginalização;
- ☐ Reduzir as desigualdades sociais;
- ☐ Reduzir as desigualdades regionais;
- ☐ Promover o bem de todos, sem preconceitos.

3. AÇÕES QUE PODEM ACABAR COM A GUERRA FISCAL

Atualmente, os dirigentes tanto federais quanto estaduais, têm discutido, algumas alternativas básicas (e gerais) para a anulação das práticas de guerra fiscal:

- estabelecimento de restrição de ordem legal abrangente, se possível em nível constitucional, que vete os mecanismos principais utilizados ou, pelo menos, aqueles considerados mais nocivos;
- ampliação do arranjo institucional do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), de modo a torná-lo um fórum de fiscalização e controle efetivo; e
- adoção de mecanismos tributários diretos, ou seja, do princípio do destino na cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

A avaliação dessas alternativas pode ser feita pelo uso de alguns critérios:

- eficácia, no sentido de “capacidade para neutralizar todos os principais instrumentos utilizados na guerra fiscal”, já que hoje eles são múltiplos, não apenas estritamente tributários;
- eficiência, no sentido de “envolver procedimentos legais e institucionais de rápida tramitação”, que responda com agilidade às demandas; e
- viabilidade política, no sentido óbvio de “maximizar as possibilidades de que se logre um consenso mínimo no plano político federativo em torno de sua implementação”.

É importante ressaltar neste ponto que, os mecanismos de guerra fiscal utilizados nos últimos anos têm extrapolado amplamente os limites da simples

concessão de subsídios tributários.

Se essa guerra foi, em outros tempos, basicamente tributária, hoje ela é claramente uma guerra fiscal-orçamentária. Isso coloca, para iniciativas de ação restritiva, outros problemas, com complexas implicações no que se refere à delimitação de autonomias dos governos subnacionais.

Uma questão é, a partir da concepção adequada do ICMS como um imposto arrecadador, rejeitar sua manipulação com fins de política discricionária. Outra, diferentemente do anterior, é questionar o poder dos governos estaduais de alocar livremente seus recursos próprios, via orçamento, para o fim que desejar. Dificilmente isso deixaria de ser visto como o retorno ao centralismo orçamentário do período do regime autoritário.

A primeira alternativa apresentada, referente à introdução de restrições de ordem geral, preferivelmente na Constituição federal, tem como exemplo a tentativa, descrita mais adiante, de introduzir forte restrição à concessão unilateral de incentivos no artigo 155 do Projeto de Reforma Tributária, de agosto de 1995, apresentado pelo governo federal. O mérito básico dessa alternativa é a eficácia: permitiria, em princípio, coibir parcela mais ampla dos instrumentos hoje utilizados, principalmente a “triangulação” financeira, que escamoteia o diferimento do ICMS.

Porém, ela apresenta sério problema: remeteria para a justiça comum todos os questionamentos, com as implicações inevitáveis em processos demorados e perda de agilidade, sendo menos adequada do ponto de vista do critério de eficiência. Do último ponto de vista, qualquer alternativa que se apóie em um fórum mais restrito e combine capacidade de gerenciamento e espaço para negociações entre agentes federativos pode ser mais eficiente. Mesmo o principal mérito dessa alternativa - a abrangência - seria limitado pelas dificuldades existentes, como colocado acima, para restringir as ações tipicamente orçamentárias e creditícias sem gerar conflitos em torno da autonomia dos governos estaduais. Ainda pode-se dizer que seria necessária uma grande mobilização político-partidária em torno da proposta, o que no momento atual não é coisa simples de se fazer.

A segunda alternativa seria apoiada no uso de um fórum mais restrito, o Confaz. A hipótese que aparentemente orientou a mais recente tentativa de inibir a guerra fiscal, incluída no projeto da Lei Kandir, era de que o aperfeiçoamento daquele órgão, com a criação de uma Comissão de Ética, o tornaria capaz de regular os abusos. Essa alternativa é limitada na abrangência. Ela pode ser eficaz apenas no âmbito estrito do “subsidiamento” tributário, mas tem escassas possibilidades de inibir outros instrumentos. No que tange à eficiência, teria o mérito de tramitar em um fórum mais restrito, ganhando, em princípio, mais agilidade. No entanto, dado o atual formato do Confaz - e tendo em vista sua base legal -, o Conselho poderia apenas indicar a irregularidade e agir indiretamente, através da Procuradoria da República ou do Tribunal de Contas.

A terceira alternativa trataria de explorar a possibilidade de alterar o regime do ICMS, implementando o princípio do destino, ou seja, poderia ser feito diretamente no fim do ciclo comercial e tributário, modificando-se as regras de formação de alíquotas interestaduais, ou indiretamente, se fosse adotada a proposta do ICMS compartilhado com a alíquota federal, sendo utilizada como mecanismo de transferência nas operações interestaduais, o que apresentaria sensíveis vantagens adicionais.

Essa alternativa se é, por um lado, altamente eficaz para interromper os fluxos de diferimento hoje em curso, não pode ser vista como “a salvação da pátria”, o que parece ser a opinião de alguns estudiosos do assunto. Primeiro, ela afeta apenas o benefício tributários, não alcançando as formas fiscal-orçamentárias de concessão de subsídios tributários, tendo, portanto, eficácia restrita. Além disso, não é irrelevante a existência de vasto estoque de acordos de diferimento, tanto explícitos como implícitos (disfarçados), que seria por ela neutralizado. Isso, por si só, estabeleceria um fator adicional de rejeição da medida.

Do ponto de vista mais sistêmico, convém notar que tal medida é capaz tanto de neutralizar as formas atuais de concessão de subsídios tributários, quanto de inverter as relações de poder relativo no uso do instrumento. O princípio do destino, ao mesmo tempo em que inviabiliza o benefício para “plataformas internas de exportação” - Estados com mercados próprios de pequena dimensão e próximos

aos grandes centros -, potencializa a capacidade de concessão de subsídios dos Estados que detêm os maiores mercados.

Assim, a adoção do princípio do destino recolocaria, apenas para os grandes Estados, a possibilidade de negociar condições para a arrecadação do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) em troca de investimentos. Desse ponto de vista, o princípio do destino, por um lado, representa um trunfo para os Estados menores não-produtores, pois amplia sua parcela na arrecadação. Por outro lado, reduz seu potencial de concessão de subsídios tributários.

Quanto à viabilidade política, somente a segunda e a terceira alternativas seriam aparentemente cogitáveis. A segunda, por fazer uso de órgão já existente e propor um processo de vigilância restrito aos próprios Estados, sem ingerência de outros poderes. A terceira, porque envolve, para a maioria dos Estados, ganho expressivo de receita.

No entanto, tendo em vista que a grande maioria dos Estados brasileiros utiliza atualmente políticas de atração de investimentos, é pouco provável que eles aceitem a pura e simples eliminação dessa possibilidade sem qualquer contrapartida, como ocorre na segunda alternativa.

Sobraría a terceira, que tem atrativos óbvios. Entretanto, será que os Estados, principalmente os pequenos - que têm máquinas arrecadoras pouco eficientes e não gozam de nenhum outro trunfo na guerra fiscal senão a manipulação do ICMS -, aceitariam sem resistência a troca do instrumento por uma receita potencial adicional?

Em contrapartida, também existem outros instrumentos que são de importante valia no combate à guerra fiscal, dentre eles pode-se destacar: a Reforma Tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

3.1. Reforma Tributária

Um dos instrumentos que podem acabar (ou amenizar) a chamada Guerra Fiscal, certamente é a reforma tributária. Tema amplamente recorrente nos meios político e empresarial, tem um caráter urgente.

3.2. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A aprovação da Lei Complementar nº. 101 de 4/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criou um “código de conduta” para os administradores públicos de todo o país. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF define regras rígidas na administração das finanças públicas dos três poderes (legislativo, executivo e judiciário) nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) incluindo também os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

A eficaz aplicação desta Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF poderá, em um momento, ser um inibidor da guerra fiscal, e em outro atuar em sentido contrário e estimular a disputa tributária entre os municípios e os estados.

4. AS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E ECONÔMICAS DA GUERRA FISCAL

A chamada “Guerra Fiscal” gera conflitos na federação. No curto prazo, o estado que deflagra a guerra se beneficia. No longo prazo, a generalização do conflito faz com que os ganhos iniciais desapareçam; incentivos fiscais perdem seu poder de estímulo e transforma-se em mera renúncia de arrecadação (FERREIRA, 2000).

Além disso, os estados que mais perdem são curiosamente os mais pobres, e são aqueles que concedem mais benefícios e incentivos, uma vez que paralelo ao desenvolvimento atraído para seu território, desencadeia-se a contrapartida natural, ou seja, o crescimento das demandas por serviços públicos, tais como: educação, saúde, transporte, segurança, saneamento básico entre outras despesas provenientes do crescimento populacional e da elevação da renda *per capita* (LENGRUBER, 1999).

No Brasil, há grandes diferenças entre as regiões oficiais do país. Mas não se pode esquecer que existem grandes disparidades de padrão de vida entre o campo e a cidade, entre a periferia e o centro das grandes cidades, entre Estados de uma mesma região, entre municípios de um mesmo Estado, entre áreas de um mesmo Município. Por isso não parece útil interpretar que a Constituição se refira apenas a essas regiões.

Num contexto político-administrativo, o Estado é uma região (por isso o termo “regionalização”). Trata-se de uma regionalização que importa em profundas consequências, em razão da grande gama de atribuições dos Estados. Enquanto as cinco macroregiões não dispõem de nenhuma autonomia e bem ouçã estruturação e funcionalização, os Estados possuem autonomia e grande estruturação e funcionalização. Embora haja grandes desigualdades dentro de alguns Estados, são eles unidades válidas na análise da redução das desigualdades entre as diferentes partes do território brasileiro.

A região Sudeste deixou de ser o centro receptor dos movimentos migratórios, transformando-se atualmente no principal pólo de expulsão de mão-de-obra do Brasil, além de registrar um dos piores indicadores da produção e do emprego no país. Em quatro anos, 215 mil pessoas deixaram o Sudeste em busca de melhores condições de vida e trabalho.

Hoje, as regiões Centro-Oeste e Norte são as que mais atraem os novos migrantes, especialmente para os estados do Amazonas, Mato Grosso e Goiás. Esses estados também detêm os melhores resultados na evolução do Produto Interno Bruto - PIB.

Também o Nordeste tem atraído, reativamente, mais pessoas em busca de emprego do que a região Sudeste, apresentando índices de crescimento superiores ao do país como um todo.

Nesse contexto, o crescimento da oferta de emprego ocorre, via de regra, quando há expansão da economia. E o Brasil vem crescendo a taxas médias que ficam muito abaixo do ideal nos últimos dez anos.

O fato da região Sudeste historicamente ter comandado o processo de industrialização do país explica tanto a migração para lá nas décadas de 1970 e 1980, quanto o atual processo de saída da população de lá para outras regiões do país.

No passado, a construção e consolidação do parque industrial brasileiro exigiam grande número de operários, não só nas fábricas, mas na construção civil e no comércio e serviços. Essa mão de obra não precisava de grandes qualificações, e vinha tanto do meio rural da própria região Sudeste, que se modernizava a partir de novas técnicas agrícolas e com a mecanização das grandes lavouras, como também do meio rural de regiões mais pobres, notadamente o Nordeste devido às constantes estiagens.

O cenário de expansão da região sudeste foi eminentemente beneficiado pela política protecionista do governo federal. Naturalmente em um período assim

encontraremos índices de crescimento tão auspiciosos como os que vemos hoje para países como China e Índia. Quando não se tem nada, o resultado de um forte investimento direcionado só pode ser o crescimento acelerado. Mas, na medida em que o pólo produtor se consolida a tendência é que as taxas de crescimento desacelerem. Para manter um grau elevado de crescimento da produção e geração de emprego é preciso um grau de investimento e poupança também elevado e constante, com um mercado consumidor garantido. Isto não ocorreu na década de 1990, o que foi agravado pela abertura comercial intensa, pela preferência dos investidores pelo mercado financeiro e pelo baixo crescimento interno do país como um todo.

Assim, o grau de crescimento econômico observado na região Sudeste ocorrido no passado não se verifica hoje devido a uma série de fatores, dentre eles a competição crescente das indústrias brasileiras, grandemente concentradas ali, com as rivais estrangeiras.

A necessidade de avanços tecnológicos também afetou os números do emprego. As indústrias que absorviam grandes quantidades de mão de obra como a siderurgia e automobilística, tiveram que redimensionar seu quadro de funcionários, modernizarem a linha de produção e até mesmo fechar algumas fábricas para não perder competitividade.

A abertura comercial iniciada no final da década 1980, a chamada "guerra fiscal", que levou muitas fábricas para o Nordeste, e a recente onda de produtos importados de países como a China são outros fatores que contribuem para a diminuição da oferta de empregos industriais no Sudeste.

Nesta pesquisa não foi detectado na bibliografia e demais fontes disponíveis, levantamentos detalhados e precisos sobre a dimensão das perdas principalmente de ICMS para o Estado de São Paulo, em função dos movimentos de empresas dos tipos descritos nos parágrafos anteriores. Estimativas divulgadas pela Secretaria de Fazenda de SP, para o ano de 1995, davam conta que essas perdas totalizavam cerca de 12% de arrecadação anual (em relação ao ano anterior).

Assim, o processo de deslocamento de plantas industriais para Estados vizinhos, tem mantido aparentemente grande dinamismo nos anos recentes. Até onde se pode observar pelas informações divulgadas pela imprensa, o movimento predominante dirige-se principalmente para os Estados de Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso.

Concomitante a esse processo, as outras regiões se mobilizaram para tentar diminuir as disparidades e gerar índices maiores de crescimento de seu produto interno.

O Centro-oeste, por exemplo, optou por se especializar nas culturas de exportação e expandir a fronteira agrícola. Isto naturalmente atraiu um grande contingente de migrantes, não só do Sudeste, mas também do Nordeste, em busca de emprego no campo. Contudo esse tipo de lavoura é altamente especializada e mecanizada, e não absorve tanta mão de obra. Parte desses migrantes é alocada na colheita do algodão ou no trato com o gado. No caso do algodão são empregos temporários.

No caso do Norte, o centro industrial de Manaus ainda é um grande atrativo, pois consegue manter o incentivo do governo, ajudando na competição com outros centros industriais do país, e mesmo no contexto externo. Também as atividades de extrativismo mineral e de expansão da fronteira agrícola contribuem para um crescimento maior da atividade econômica nessa região. Contudo, como no Centro-oeste, os empregos aí gerados não são suficientes para atender a procura crescente.

Os estados do Nordeste, por sua vez, de um modo geral, optaram por repetir a estratégia da industrialização induzida. A "guerra fiscal" proporcionou a vinda de várias indústrias para a região, em busca de isenção fiscal e mão de obra barata. Como conseqüência houve uma forte concentração de renda e investimentos nos grandes centros urbanos da região, e a criação de empregos de pouca qualidade, com remunerações na faixa de 1 a 2 salários mínimos.

Ainda assim, muitas empresas já abandonaram a região, pois as plantas

aqui instaladas não possuíam tecnologia adequada para o novo processo de competição internacional, ou simplesmente, por total falta de comprometimento com a região, preferiram usufruir de vantagens oferecidas em outras regiões.

A grande concentração de pessoas nos centros urbanos, aliada à incapacidade do mercado de trabalho formal de absorver essa contingente, tem levado ao crescimento do mercado informal, que hoje ultrapassa 50% dos empregos em várias capitais, como é o caso de Fortaleza e de outras regiões metropolitanas do Nordeste.

Além disso, conseqüências sociais graves como a violência crescente, favelização, e dificuldades de acesso aos serviços essenciais, como saúde, educação e saneamento, pioram a vida dessas pessoas que se deslocam para os centros urbanos do Nordeste, vindas tanto do meio rural local, quanto de regiões saturadas como o Sudeste.

Também é de se notar que no passado havia uma migração rural-urbana. Os habitantes do meio rural do Nordeste eram expulsos pelas péssimas condições de vida e pelas estiagens, e iam para o Sudeste, que crescia em ritmo acelerado.

Hoje, há um processo de migração muito mais urbana-urbana, quando falamos da população que sai do Sudeste para outras regiões. Essa população é, de um modo geral, mais qualificada que a população local das novas regiões receptoras, mas ainda assim não encontra um nível de remuneração adequado, dado que o mercado de trabalho ainda não está adequadamente organizado.

O Nordeste, no entanto, começa a dar sinais de um novo processo de crescimento econômico está se instalando na região, com características um pouco mais equilibradas. Especialmente no que diz respeito à crescente produção de petróleo em estados como Bahia e Rio Grande do Norte, e também uma maior organização da atividade turística, inclusive com a inserção do turismo ecológico e religioso, que leva emprego e renda não só para o litoral, mas também para o interior dos estados. Nesse sentido o Ceará tem se destacado. Também a implementação de novas metodologias como o incentivo a Arranjos Produtivos

Locais, que buscam maximizar as vocações de cada região, têm ajudado a criar uma nova perspectiva de crescimento e desenvolvimento para a região Nordeste.

Essa nova tendência migratória detectada pela pesquisa tende a continuar por algum tempo, pois, nesse momento não há perspectivas de se expandir muito mais o parque industrial do Sudeste. A tendência é que as indústrias do Sudeste elevem os investimentos em tecnologia e procurem aumentar a sua produtividade, usando a capacidade instalada ociosa. Desse modo, o número de empregos gerados não seria suficiente para atrair novamente grandes contingentes de migrantes. Existe ainda lá uma enorme quantidade de pessoas a espera de uma vaga no mercado formal de trabalho.

Além disso, novas atividades começam a se consolidar em regiões como o Nordeste, inclusive relacionadas com o setor externo, tanto na produção de bens como na oferta de serviços ligados à logística de exportação. O complexo portuário do Pecém é um exemplo das possibilidades de crescimento do Nordeste nesse sentido, dada a proximidade com os principais mercados no exterior.

Assim, esse novo movimento migratório pode ser visto primeiramente como resultado natural da reordenação territorial das atividades produtivas no Brasil, ocorrida especialmente durante a década de 1990. Mas também não se pode esquecer que, nos últimos 4 anos, um forte fator de atração da população de menor qualificação para regiões como o Norte e Nordeste foi a implementação de políticas compensatórias de geração de renda, que garantiram a elevação do consumo, mas não a criação de empregos em quantidades compatíveis com a procura. Além disso, os empregos gerados nessas regiões, assim como no Centro-oeste, não permitem uma boa remuneração.

De um modo geral, isto significa, para o Brasil como um todo, não só a manutenção de uma camada social com baixo poder aquisitivo, mas também sua expansão, já que a chamada classe média, com melhor qualificação não consegue a adequada inserção no mundo do trabalho, tendo que se submeter a remunerações inferiores àquelas que seriam compatíveis com a sua formação.

Essa migração tem significado um incremento da pressão por emprego, especialmente nas regiões metropolitanas, que ainda não oferecem um mercado capaz de absorver esse contingente. Além disso, o migrante vindo do Sudeste, normalmente teve maiores condições de acesso ao estudo formal e a uma formação técnica, competindo em condições superiores com a maioria da população nordestina, ainda pouco qualificada. Com uma procura maior de emprego do que a oferta disponível, o resultado é uma diminuição na renda e o aumento da informalidade, além do aumento dos índices de desemprego e de outros problemas sociais graves.

É perceptível, então, que a tendência demonstrada pela pesquisa não minimiza as disparidades regionais de nosso país num contexto tributário e da chamada “Guerra Fiscal”. Pelo contrário, a depender da condução dessas novas condições, pode até agravá-las. Um processo de crescimento saudável requer compromisso do poder público e da iniciativa privada com o bem-estar de todos e com a inclusão social.

O papel do Estado é fundamental para fomentar o desenvolvimento e garantir a base estrutural e a estabilidade. Já o compromisso da iniciativa privada só se dá quando há investimento próprio, pois há o interesse de garantir o retorno desse investimento.

Além disso, é bom lembrar que o processo de crescimento só se consolida quando temos um nível de renda, baseado na criação de empregos e na adequada qualificação da população, o que garante um mercado consumidor interno forte. Ou seja: para que exista crescimento e desenvolvimento de fato, é necessário políticas de EDUCAÇÃO e EMPREGO.

Apenas uma adequada política de desenvolvimento regional, inserida em um projeto maior para desenvolver o país como um todo pode corrigir essas distorções e garantir a adequada inserção da população como um todo em um processo sustentável de desenvolvimento.

Esta deva ser a meta dos governantes daqui por diante, dimensionando

adequadamente as condições sociais, econômicas e ambientais de cada região e direcionando os investimentos necessários para criar um dinamismo capaz de gerar emprego e renda de forma adequada, garantindo a inserção social de todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste trabalho pode-se concluir que os incentivos fiscais e subvenções são meios estatais que se inserem na consecução dos fins visados pela sociedade: propiciar condições favoráveis à longa, aprazível e auto-realizadora vida de cada um dos cidadãos.

Conclui-se também, que, no plano interno, torna-se claramente definido e provavelmente irreversível o processo de desmontagem do forte aparato intervencionista que caracterizou, nas últimas décadas, o poder central no Brasil. O governo federal tem liderado todas as iniciativas de privatização e desregulamentação em diversas frentes, reduzindo drasticamente as práticas de intervenção discricionária que foram a regra no passado.

O governo central tem adotado claramente posição distante de políticas industriais ativas. Isso tem significado, dentre outros efeitos, a desmontagem de amplo e complexo aparato institucional que articulava e ordenava interesses de grupos regionais, setores econômicos, agentes econômicos nacionais e estrangeiros, através da atuação dos ministérios, fundos públicos, grandes empresas estatais e autarquias. Em simultâneo, o processo de reformas políticas e institucionais que comandou a saída do prolongado regime autoritário resultou numa efetiva renovação da autonomia federativa. Nesse contexto, ocorre um movimento espontâneo, não planejado, de se assumir, pelos governos estaduais, de encargos antes atribuídos ao governo federal.

Em outra análise, há de se elogiar as iniciativas de articulação entre os governos estaduais e setor privado, que são atualmente, radicalmente distintos daqueles que caracterizavam o tipo de governo autoritário comandado pelo governo federal. Em contraponto com o Estado investidor/produtor, cujos agentes eram tecnocracias públicas, sediadas nas empresas estatais e grandes autarquias, arrastando setores privados complementares ou fazendo surgir setores econômicos dependentes do seu poder de gasto, têm-se atualmente, governos estaduais que buscam atuar complementarmente e, no essencial, subordinadamente ao investimento privado.

Esses aspectos conclusórios desta pesquisa sugerem a possível emergência do que poderia ser um novo padrão de relacionamento entre governos e sociedade na economia globalizada, no qual os agentes dinâmicos de um novo modelo de intervenção estatal seriam provavelmente os poderes políticos regionais.

Nesse sentido a guerra fiscal surge, claramente, como uma manifestação desse descompasso. O ponto principal é que, talvez, não seja possível reconstituir os velhos mecanismos de regulação. Abre-se, portanto, o desafio de adequar a organização do Estado a essa nova realidade, fazendo principalmente com que as desigualdades regionais e as conseqüências maléficas desta guerra fiscal desestruturada não venham mais assolar parte considerável da população brasileira.

Esta pesquisa, obviamente não extrapolou o tema, sendo necessários outros estudos e trabalhos futuros, no sentido de, se possível, verificar mediante a uma pesquisa de campo, dados consolidados acerca da guerra fiscal no Brasil. Neste sentido, esta pesquisa certamente servirá de base ou fonte de pesquisa para tais trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de Brito Alves. **Federalismo no Brasil, 1997.** (<http://www.fundap.sp.gov.br/info/fed2.html>). Acessado em 6/02/2008.

AFFONSO, Rui de Brito Alves. **Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná.** Série Estudos de Economia do Setor Público. FAPESP. Edições FUNDAP, 1999.

AMARAL e OLENIKE, Gilberto Luiz do e João Eloi. **Impactos da Elevação da Carga Tributária em 2000.** (<http://www.ibpt.com.br/content/estudos/impacto2.html>) Acessado em 6/02/2007.

BIAVA, Adriano Henrique Rebel. **Avanço Técnico com ranço de submissão.** Carta de Conjuntura, ed. 146 – nov/1997.

BORRAS, Gabriel Giampetro. **Incentivos tributários para el desarrollo.** Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1976.

BOTELHO, Wether. **Da Tributação e sua destinação.** Belo Horizonte. Del Rey. 1994.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Ed. do Senado Federal, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa.** 2ª Ed. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1986.

LANGEMANN, Eugênio. **O federalismo fiscal brasileiro em questão**. São Paulo. 1995.

PINGRET, Clóvis de Sá Britto. **O Estado como fomentador da iniciativa privada: o caso das micro-empresas**. Coletânea. Porto Alegre. 1995.

VARSANO, Ricardo. **A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Texto apresentado no seminário Internacional de Políticas Fiscais Descentralizadas. Brasília. 1996.