

INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO NACIONAL TAX INCENTIVES AND NATIONAL DEVELOPMENT

Enviado em: 18/04/2015

Aprovado em: 20/08/2015

Ana Cristina Lemos Roque¹
Melrian Ferreira da Silva Simões²

RESUMO

O objetivo desse trabalho é possibilitar uma noção perfunctória das políticas adotadas pelos governos subnacionais, efetivadas sem amparo constitucional, tendentes ao implemento econômico regional, com a apresentação de mecanismos elaborados nas propostas de reforma constitucional das possíveis soluções de redução, quiçá eliminação, dessas iniciativas individuais praticadas pelos entes federados no intuito de auferir para si parcela do mercado dos outros mediante a liberação do ICMS. O presente trabalho enfoca a consagração constitucional atributiva de competência à União para a prática de políticas de desenvolvimento regional voltadas para a eliminação das disparidades regionais. Dá-se especial ênfase ao novo pacto federativo desenhado pela nossa Carta Fundamental de 1988, que por meio da distribuição de competências legislativas tributárias às unidades federadas promoveu a descentralização das funções políticas e o fortalecimento da autonomia dos entes estatais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Incentivos Fiscais, Redução das desigualdades sociais, Guerra fiscal, ICMS.

ABSTRACT

The aim of this work is to unable a perfunctory sense of the policies adopted by subnational governments, carried out without constitutional protection, tending to the regional economic implement, with the presentation of elaborate mechanisms related to constitutional reform proposals of the possible solution of reductions, perhaps elimination of these individual initiatives practiced by federal entities in order to obtain for themselves the market share of others by the release of ICMS (Brazilian Tax on the Movement of Goods). This work focuses on the constitutional consecration which assigns competence to the Union to the practice of regional development policies aimed at eliminating regional disparities. It is also given special emphasis to the new federal pact by our 1988's Fundamental Chart which, through the distribution of tax legislative

¹ Mestranda em Teoria do Direito e do Estado pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília - UNIVEM, sendo bolsista CAPES/PROSUP, advogada militante em Direito Tributário e Empresarial na cidade de São José do Rio Preto. E-mail: anacristina-lemos@bol.com.br

² Mestranda em Teoria Geral do Direito e do Estado no "Centro Universitário Eurípedes de Marília - UNIVEM" (2014), sendo bolsista CAPES. Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pelo "Centro Universitário Eurípedes de Marília - Univem", Participante do Grupo de Pesquisa em Ética do Afeto (GPEA) e do Grupo de Estudos, Pesquisas, Integração e Práticas Integrativas (GEP) ambos da instituição "Centro Universitário Eurípedes de Marília - UNIVEM". Advogada. E-mail: melriansimoes@gmail.com

powers to federal unities, promoted the decentralization of political functions and the strengthening of the autonomy of state entities.

KEYWORDS: Public Policies, Tax Incentives, Reduction of social inequalities, Tax War, ICMS (Tax on the Movement of Goods).

INTRODUÇÃO

Num contexto de mudanças significativas na ordem econômica e política mundial, a década passada é testemunha de modificações sensíveis na natureza e dinâmica das relações federativas em vários países do mundo. O problema da definição do papel dos diferentes níveis de governo ressurgiu como uma das dificuldades centrais dos sistemas federativos ao mesmo tempo em que a performance governamental consolidou-se como uma estratégia de resposta às demandas políticas e sociais.

Os governos subnacionais vêm empreendendo significativos esforços, por meio da utilização de incentivos, para impulsionar a industrialização regional, com destaque para operações de isenções, reduções e diferimentos tributários do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

A elaboração de políticas estaduais voltadas para a atração de investimentos privados, prática usual da maioria dos Estados federados desde os anos 60, e mais recentemente também dos grandes Municípios, tem por objetivo o incremento da atividade econômica por meio da promoção do desenvolvimento de atividades industriais no território do ente concedente.

No início dos anos 90, e principalmente a partir de 1993/94, este fenômeno de concorrência interestadual para o aporte de novos empreendimentos produtivos, conhecido como guerra fiscal, tornou-se evidente polêmica nacional, assumindo importância crescente na (des)estrutura federativa brasileira.

É que a multiplicação dessas iniciativas estaduais individualizadas transformou-se em disputa indiscriminada e despreparada dos governos para atração de novos investimentos, desvinculadas de políticas públicas integradas voltadas para a redução das desigualdades regionais, acarretando o desequilíbrio do pacto federativo propalado pela Constituição Federal de 1988.

O objetivo desse trabalho é possibilitar uma noção perfunctória das políticas adotadas pelos governos subnacionais, efetivadas sem amparo

constitucional, tendentes ao implemento econômico regional, com a apresentação de mecanismos elaborados nas propostas de reforma constitucional das possíveis soluções de redução, quiçá eliminação, dessas iniciativas individuais praticadas pelos entes federados no intuito de auferir para si parcela do mercado dos outros mediante a liberação do ICMS.

O presente trabalho enfoca a consagração constitucional atributiva de competência à União para a prática de políticas de desenvolvimento regional voltadas para a eliminação das disparidades regionais. Dá-se especial ênfase ao novo pacto federativo desenhado pela nossa Carta Fundamental de 1988, que por meio da distribuição de competências legislativas tributárias às unidades federadas promoveu a descentralização das funções políticas e o fortalecimento da autonomia dos entes estatais.

O trabalho evidencia, ainda, a exigência constitucional de regulação da forma como os incentivos e benefícios fiscais podem ser concedidos por meio de deliberação conjunta (por meio da realização de convênios para o válido exercício da competência isentiva de ICMS dos entes da Federação, como forma de evitar a guerra fiscal). Bem como, analisa os meios pelos quais os agentes federados promovem o desenvolvimento dos seus territórios mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros para a atração de empreendimentos produtivos, suportados com recursos públicos estaduais.

O argumento central deste trabalho considera que os arranjos institucionais de natureza fiscal fornecem incentivos para a performance governamental. Tais incentivos agrupam-se tendo em vista, por um lado, as políticas federais de equilíbrio fiscal agregado e, por outro, o nível de gastos estaduais necessários à provisão distrital de bens e serviços públicos.

1 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

No início dos anos 80, “ganha força o movimento de reversão do centralismo autoritário e crescente ampliação da autonomia financeira e decisória dos governos subnacionais a qual iria ter sua culminância nas reformas constitucionais de 1988”³, que liberou os Estados para a

³ Regulação e desenvolvimento. In SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.) Regulação e desenvolvimento, 1 ed., 2002, Ed. Malheiros, p.41.

determinação de suas próprias alíquotas internas (anteriormente sob a competência do Senado Federal).

A revisão da tendência de centralização normativa, aclimatada na Constituição Federal de 1967 e suas respectivas Emendas Constitucionais, que anulou o exercício da competência de auto-organização do Estado membro, culminou na Assembleia Nacional Constituinte de 1988.

Com o Processo Constituinte de 1988, as alterações introduzidas no sistema tributário no sentido de descentralização na arrecadação e maior autonomia aos governos locais, fez com que Estados e Municípios obtivessem independência e autonomia financeiras com importante aumento na participação da arrecadação tributária da União. Tal fato ocasionou a aceleração do processo de redução do esforço fiscal na grande maioria dos Estados e incrementou as iniciativas da disputa fiscal, resultando, face à ausência de um agente ordenador à nível nacional, na generalização dos conflitos fiscais entre os entes federados no intuito de atrair empreendimentos industriais.

Assim, durante a década de 80, criticava-se a reforma tributária de 1967 pela excessiva centralização de recursos tributários nas mãos do governo federal. Na realidade, muitos identificavam na centralização tributária a causa básica da fragilidade financeira das unidades descentralizadas de governo. Na atualidade, porém, a reforma constitucional de 1988 é criticada por haver ampliado em excesso a participação dos níveis inferiores de governo nos recursos tributários da União, sem um simultâneo aumento de responsabilidades e encargos.

Com a Assembleia Nacional Constituinte, a Carta Magna promoveu a descentralização de encargos e receitas, permitindo aos Estados a fixação de suas próprias alíquotas de ICMS, ao contrário da Reforma Tributária internalizada na Constituição de 1967 pela Emenda Constitucional nº18/65, que definia tal atribuição ao Senado Federal.

Também pela expressa proibição de ingerência da União na política tributária dos governos subnacionais, os Estados ganharam maior autonomia para a determinação de alíquotas e concessão de isenções do ICMS, favorecendo as guerras fiscais entre os Estados.

E, em que pesem as distorções decorrentes de sua implementação tanto em seus princípios básicos de uniformidade das alíquotas e neutralidade fiscal, quanto nos seus métodos de cobrança, o ICMS tornou-se um dos mais importantes tributos do país e a maior fonte de recursos financeiros dos governos estaduais.

2 PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS E INCENTIVOS FISCAIS

Segundo Luciano Amaro, “alguns dos chamados princípios tributários não são, como dizíamos, meros enunciados gerais carentes de normatização posterior para acentuar sua concretude; são já proposições que atingem um grau praticamente exaustivo, ”⁴ informadores da ordem fiscal e tributária brasileira.

O princípio da capacidade contributiva é tido como a norma balizadora do direito tributário. Citando o eminente Ricardo Lobo Torres:

[...] a ressalva constitucional visa compatibilizar a capacidade contributiva com a extrafiscalidade. Sempre que possível, o legislador observará o princípio da capacidade econômica; mas em certos casos, a seu prudente critério, poderá utilizar o imposto para atingir objetivos extrafiscais relacionados com o desenvolvimento econômico, a proteção do meio ambiente, a inibição do consumo de mercadorias nocivas à saúde, etc.⁵

O princípio da capacidade contributiva é visto como um desdobramento do princípio da igualdade, que tem em vista a realização do valor justiça.

A concessão de incentivos fiscais reside basicamente no propósito de desenvolvimento econômico, consagrado como princípio constitucional pelo art. 3º, II, da CF: Art.3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil(...)II – garantir o desenvolvimento nacional. Assim preceituado também no Preâmbulo da nossa Lei maior; o desenvolvimento nacional é encontrado em diversos artigos e incisos da nossa Constituição Federal, levando-nos a acreditar ser um dos maiores objetivos a serem alcançados pelos entes federativos.

⁴ Direito Tributário Brasileiro 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.p.110

⁵ Ver TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, 2009, Ed. Renovar, p. 333.

Não se pode proceder ao aumento da carga tributária sem que se observem os princípios constitucionais da capacidade contributiva, da igualdade jurídica tributária e da vedação ao confisco. Esse aumento arbitrário e indiscriminado da exação é inconstitucional.

O princípio da capacidade contributiva almeja a efetivação da justiça fiscal, pela qual cada pessoa contribui para as despesas da coletividade de acordo com a sua aptidão econômica. Cada um deve contribuir na medida de suas condições, não se admitindo ônus exagerados a uns em detrimento de outros.

A igualdade jurídica, ligada à ideia de um Estado de Direito, veda a utilização de tratamento diferenciado a contribuintes que se encontrem em situações iguais. Por esse princípio deve-se despender tratamento igualitário aos contribuintes que se encontrarem em idêntica condição, e tratamento diferenciado aos cidadãos que se encontrarem em situações jurídicas tributárias distintas.

Em decorrência desse princípio não se admite que uns contribuintes suportem carga tributária maior, porque a outros foram concedidos benefícios.

O princípio da vedação ao confisco, interligado ao da capacidade contributiva, proíbe a instituição de tributo que onere excessivamente o contribuinte de modo a lhe tomar ou diminuir consideravelmente o seu patrimônio. Ou seja, por esse princípio não pode o legislador instituir tributo que implique em confisco dos bens do cidadão.

Na existência de exação em um montante que exceda a capacidade contributiva do sujeito passivo restará claro que esse imposto tem caráter confiscatório, por estar causando excessiva diminuição no patrimônio ou renda do contribuinte. Veda-se a instituição de imposto com caráter confiscatório.

O desenvolvimento nacional, requisito básico para a integração nacional e a inserção no âmbito internacional, pressupõe a necessidade de se estabelecer uma proporção entre custo e o benefício das intervenções estatais, cuja visão extrafiscal revela-se por meio da realização fática do princípio constitucional da concretização dos objetivos visados pelo constituinte, o que se efetiva com base na legitimidade requerida para a obtenção dos resultados perseguidos.

A constituição de 1988 persegue o ideal de igualdade entre as regiões, objetivando equiparar níveis de desenvolvimento entre os Estados e do país como um todo. Sendo assim, para que esse fim seja atingido, há de se considerar o princípio da redistribuição de rendas instrumento de transferência genérica dos entes que possuem mais recursos para os mais carentes. A redistribuição de rendas atende ao princípio da segurança jurídica.

As ações políticas do estado de extrafiscalidade tem por objetivo final o atendimento dos interesses públicos e coletivos, ainda que de forma indireta.

É dever do Estado, definido constitucionalmente, a promoção do desenvolvimento econômico, com especial ênfase para a redução das desigualdades regionais e sociais, cabendo-lhe o papel de agente normalizador das relações econômicas e sociais, promovendo o bem comum.

3 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E A GUERRA FISCAL

Tem-se denominado “guerra fiscal” a disputa travada entre pessoas de direito constitucional interno para atrair investimentos dos particulares. Trata-se, segundo Gilberto Bercovici⁶, da “explicitação da falta de cooperação no federalismo brasileiro” decorrente “da falta de uma política nacional de desenvolvimento”. No mesmo sentido, afirma Guilherme Bueno de Camargo que a guerra fiscal “nada mais é do que a generalização de uma competição entre entes subnacionais pela alocação de investimentos privativos por meio da concessão de benefícios e renúncia fiscal, conflito este que se dá em decorrência de estratégias não cooperativas dos entes da Federação e pela ausência de coordenação e composição dos interesses por parte do governo central”.

Esse embate traz indesejáveis consequências econômicas e sociais para o País, pois quando uma unidade política toma medidas indiscriminadas para atrair investidores, e assim elevar os recursos arrecadados, isso interfere na economia dos demais entes políticos, que dessa forma se veem prejudicados. Essa disputa seria benéfica ao desenvolvimento nacional,

⁶ BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, Estado e constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.p.41

proporcionando equilíbrio e crescimento dos estados e municípios menos favorecidos. É o que esclarece Gilberto Bercovici em seu trabalho sobre desigualdades regionais, Estado e Constituição

Não pode haver homogeneidade interestadual onde um Estado decide, unilateralmente, sobre incentivos que os outros não podem conceder. Desta maneira quando um Estado ganha os outros perdem. O processo de concessão de incentivos fiscais estaduais caracteriza-se pelo desperdício de dinheiro público, pois os possíveis ganhos em bem-estar não se comparam aos custos econômicos da atração de dos investimentos e aos custos sociais da diminuição da atividade econômica dos estados “perdedores”. [...] A guerra fiscal foi acirrada com a crise financeira dos Estados. Porém, conforme os incentivos vão se avolumando, perdem a capacidade de estimular o investimento, tornando-se mera renúncia de arrecadação. Além disso, os Estados mais pobres acabam perdendo a capacidade de investir em sua própria infraestrutura e serviços públicos⁷.

A razão da existência dessa competição é a autonomia e a isonomia das pessoas de direito constitucional interno, inclusive no âmbito tributário, o próprio Texto Constitucional impõe limitações procurando dessa forma obstá-la. Exemplo claro disso encontra-se no ISS, tendo em vista que os Municípios utilizavam-se de alíquotas extremamente baixas para atrair os prestadores de serviços, deflagrando verdadeira guerra fiscal.

A guerra fiscal é mais acirrada, porém entre os Estados-membros, mediante a concessão de incentivos fiscais que envolvam o ICMS. Tendo em vista seu caráter nacional, a Constituição exige que os estados e o Distrito Federal deliberem, conjuntamente, sobre o assunto.

Dessa forma a guerra fiscal irá ocorrer quando um Estado concede incentivos fiscais para o ICMS sem prévia e necessária celebração de convênio entre Estados e o Distrito Federal e sem lei complementar que discipline inteiramente a matéria, conforme determina a Constituição, resultando em obrigação do Estado receptor a aceitar o crédito imposto que não foi recolhido no Estado de origem em virtude do incentivo por ele outorgado, em razão do princípio da não cumulatividade do imposto, o que leva a ser o benefício

⁷ CAMARGO, Guilherme Bueno de. A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In CONTI, José Maurício (Org.) Federalismo fiscal. São Paulo: Manole, 2004. P.86

suportado também pela unidade da Federação destinatária que nenhum benefício auferido em termos de arrecadação, em razão do empreendimento estabelecido por força dos estímulos, naquela origem.

O que se tem de fato é o confronto entre os interesses econômicos dos entes federados, os quais, por meio da concessão de benefícios procuram favorecer suas economias internas.

A Constituição Federal em seu art.155, parágrafo 2º, XII, g, atribui à lei complementar competência para “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais, serão concedidos e revogados”. A Lei Complementar nº 24/75, recepcionada pela atual constituição, veda a concessão de incentivos relacionados ao ICMS, salvo nos casos previstos em convênios celebrados no âmbito do CONFAZ, cuja aprovação depende de decisão unânime dos Estados.

Os governos estaduais, entretanto, vêm concedendo incentivos à revelia do CONFAZ, competindo entre si para abrigar novos empreendimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de um Estado Federal pressupõe a descentralização das funções políticas aos entes estatais que o compõem, sendo necessário à preservação da autonomia atribuir competência legislativa tributária às unidades federadas, condicionada aos princípios constitucionais vigentes.

No entanto, os governos subnacionais vêm se utilizando de instrumentalização inconstitucional para a estruturação de mecanismos de desenvolvimento da atividade econômica dos seus territórios. Os entes estatais, isoladamente, impulsionam a economia local pela adoção de programas de concessão de incentivos fiscais e financeiros voltados para a atração de novos empreendimentos produtivos, sem a efetiva elaboração de políticas planejadas de crescimento regional.

Essa é a guerra fiscal. Política hoje transformada em verdadeiro leilão de benesses sem qualquer amparo constitucional de validade, que tem no âmbito de isenções, reduções e diferimentos de ICMS o principal responsável

pelo imenso volume de incentivos fiscais oferecidos aos empreendimentos produtivos.

A adoção dessas políticas de desenvolvimento irão afetar o pacto federativo brasileiro, porque praticadas individualmente pelos entes estatais, ferindo os interesse da nação, impondo o estabelecimento de uma maior cooperação dos entes federados. E nem se diga que a centralização tributária pretendida nas propostas de reforma tributária apresentadas, (repise-se, inconstitucionais por afronta ao pacto federativo) seriam capazes de solucionar a questão.

A autonomia dos entes estatais que compõem a Federação está assegurada pela atribuição de competência legislativa de instituição de tributos, o que torna possível o estabelecimento de uma política fiscal própria à cada unidade federada, de acordo com sua prioridades locais.

Descentralização e integração são os ingredientes necessários à instituição de formas eficientes de controle da sociedade sobre as ações do Estado.

O Poder Tributante deve resguarda o respeito das regras ao sistema de princípios, normas e valores constitucionais que devem reger a gestão pública brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. Convênios interestaduais. Revista de Direito Público, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano XVI, vol. 67, p. 47-63, jul./set. 1983.

BASTOS, Celso Ribeiro. Lei complementar: teoria e comentários. São Paulo: Saraiva, 1985. 131p.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. t. I. Arts. 145-156. vol. 6. São Paulo: Saraiva, 1990.582p.

BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, Estado e constituição. São Paulo: Max Limond, 2003. P.106

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 28.ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001. 337p.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In CONTI, José Mauricio (Org.) Federalismo fiscal. São Paulo: Manoele, 2004.p.86

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1997. 615p.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. 801p.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. Disparidades econômicas interregionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro. Rio de Janeiro: 21^º Prêmio BNDES de Economia, 1998. 117p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Competências Municipais. Edp: Estudos de Direito Público, São Paulo, Associação dos Advogados da Prefeitura do Município de São Paulo, vol. 4, p. 5-17, 1983.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Reforma tributária, federalismo e Estado Democrático de Direito. Estudos Tributários, Rio de Janeiro, Renovar, p.433-457, 1999.

Direito Tributário, 10 ed. São Paulo, Saraiva 2004, p.110

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. 733p.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. 381p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Curso de direito tributário. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 822p.

Responsabilidade fiscal. Lei Complementar 101 de 4/5/2000. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 538p.

REIS, Elcio Fonseca. Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.222p.

SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.) Regulação e desenvolvimento, 1 ed. Ed. Malheiros, p.41

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Vol. 1, 2009, Ed. Renovar, p. 333.