

DESIGUALDADES REGIONAIS E CONFLITOS FEDERATIVOS NO BRASIL

A "guerra fiscal" entre estados no contexto da
integração competitiva

Luis Lopes DINIZ FILHO¹

RESUMO

O artigo questiona a ideia de que a "guerra fiscal" que vem ocorrendo no Brasil ao longo dos últimos anos seja consequência direta da chamada globalização da economia. Analisa as diferenças entre a estrutura tributária criada pela Constituição de 1988 e as experiências internacionais na área de tributação e conclui que a globalização apenas fortaleceu um conflito que já estava posto pela própria diversidade regional do Brasil.
Palavras-chave: guerra fiscal; estrutura tributária; globalização; Brasil.

ABSTRACT

The article deals with the idea according to the "fiscal war" as a consequence of the globalization of the economy. It analyses the differences between the tributary structure created by the Constitution of 1988 and the international experiences on taxation. It concludes that the globalization has merely strengthened a conflict whose origins are related to the regional diversity of Brazil.
Key-words: fiscal war; tributary structure; globalization; Brazil.

¹ Docente do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná.
Doutorando do Departamento de Geografia da USP.

Existe uma ideia difusa, veiculada sobretudo pela imprensa, de que as mudanças sofridas pelo sistema federativo brasileiro desde a promulgação da Carta de 1988 são resultado direto da globalização da economia.² Segundo esse ponto de vista, o movimento de internacionalização dos processos produtivos e a expansão do comércio multilateral, na medida em que ampliam o grau de liberdade das decisões locacionais das empresas, levam ao acirramento da competição entre países e regiões para atrair capitais, engendrando assim a chamada "guerra fiscal".³ Nesse sentido, o fato de as disputas para atrair investimentos terem se acirrado no Brasil durante os últimos anos poderia ser explicado como um efeito dos processos que vêm operando em escala internacional.

Contudo, poucas são as análises que procuram aprofundar o conhecimento dos condicionantes históricos que vêm contribuindo para a remodelagem do sistema federativo brasileiro nos últimos anos, a fim de melhor avaliar a importância relativa de cada um dos muitos fatores que influem nesse processo. Tal questão é particularmente importante quando o enfoque recai sobre as reformas introduzidas na área tributária, que, por envolverem a definição do ônus fiscal que deve caber a cada setor da sociedade para a formação dos fundos públicos, torna-se objeto de negociações complexas e conflitos de interesses bastante acirrados.

² Chama atenção nas discussões sobre a globalização o fato de que, embora esse termo seja utilizado geralmente para designar um processo central no mundo contemporâneo, os estudos que dele se utilizam costumam quase sempre analisando uma série de processos muito heterogêneos, nem sempre relacionados diretamente. Mesmo alguns estudos que circunscrevem a discussão dentro de um campo mais específico (como a Economia ou a Geografia, por exemplo) reconhecem que há inúmeros processos que podem ser designados pela noção de globalização. Daí porque autores como BAUMANN (1996) e COUTINHO (1992) apontam a fragilidade do termo "globalização", que, por se referir a um conjunto muito heterogêneo de fenômenos, acaba se tornando vagamente demais para constituir um conceito. Por essa razão, talvez fosse mais preciso pensar a globalização não como um processo, mas sim como uma nova etapa da "especialidade capitalista", na linha sugerida por CORRÉA (1997, p. 189). Assim, a globalização pode ser conceituada como um estágio qualitativamente novo da internacionalização do capitalismo, caracterizado pela ação de uma série de processos que, embora muito heterogêneos, convergem de modo a reduzir a autonomia política dos Estados nacionais e a requalificar a mediação da nacional no desenvolvimento dos fenômenos que se manifestam em escala mundial. Daí porque o termo "globalização" está sempre associado a um conjunto de processos, e não a um único grande processo capaz de explicar tudo o que está acontecendo na atualidade (como se depreende da maioria dos textos sobre o assunto, principalmente os jornalísticos).

³ Poucos são os geógrafos que procuram fazer uma reflexão sistemática sobre a noção de "guerra fiscal" e os efeitos que essa prática vem produzindo nos últimos anos. Vale a pena citar o estudo de RÜCKERT (1997), atualmente em fase de elaboração.

Assim, uma visão retrospectiva acerca desse problema indica que o recente acirramento da "guerra fiscal" entre estados está intimamente ligado à problemática regional do país em seus aspectos políticos e econômicos. Com efeito, ainda que as isenções do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) fossem razoavelmente comuns durante o período militar, foi somente a partir da Constituição de 1988 que se generalizaram as estratégias estaduais de atração de investimentos produtivos e de geração de empregos via concessão de incentivos fiscais, graças à autonomia conquistada pelos estados para gerirem o então criado Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (PEROBELLI e PIANCASTELLI, 1996).

Nesse sentido, o novo modelo federativo instaurado pela Constituição de 1988 apresenta duas facetas bastante distintas. Por um lado, a descentralização do poder político constitui um dos avanços mais importantes trazidos pela promulgação da nova Carta para a reconstrução da democracia. Foi vedado à União conceder isenções de impostos submetidos à competência exclusiva de estados e municípios, o que conferiu às Unidades Federativas a capacidade de exercer importante papel na definição da política fiscal e nas próprias políticas de desenvolvimento baseadas na concessão de incentivos fiscais. Além disso, qualquer plano de desenvolvimento que dependesse da instrumentalização de impostos estaduais para ser implementada teria necessariamente de contar com a aquiescência dos governos estaduais e do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Por fim, a Constituição eliminou a prerrogativa que o Senado detinha até então de fixar limites máximos para as alíquotas dos impostos estaduais. O Senado manteve somente a função de fixar as alíquotas máximas e mínimas do ICMS incidente sobre as transações interestaduais e as exportações, de forma a evitar a prática da "guerra fiscal" e resolver conflitos tributários entre estados. Por outro lado, se existe um consenso entre os especialistas em matéria jurídica e tributária quanto à positividade de medidas como essas do ponto de vista do fortalecimento do federalismo e da democracia, há também uma série de críticas aos efeitos negativos da nova estrutura fiscal e tributária sobre o desempenho da economia e das finanças públicas, sem mencionar os debates que vêm sendo feitos nos últimos anos em torno do recrudescimento da chamada "guerra fiscal".

Para compreender esse paradoxo, é preciso começar pela análise da nova estrutura de impostos indiretos⁴ criada pela Carta Constitucional de 1988, apresentada sinteticamente no quadro abaixo.

Estrutura de impostos indiretos no Brasil e distribuição das competências tributárias

Strutura anterior	Constituição de 1988
UNIÃO	UNIÃO
Imposto sobre Importação - II	Imposto sobre Importação - II
Imposto sobre Exportação - IEX	Imposto sobre Exportação - IEX
Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	Imposto sobre Operações Financeiras - IOF
Imposto sobre Transportes Rodoviários - ISTR	
Imposto sobre Serviços de Comunicações - ISC	
Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes - ICL	
Imposto sobre Energia Elétrica - IUEE	
Imposto sobre Minerais - IUM	
ESTADOS	ESTADOS
Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes e Comunicações - ICMS
MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS
Nenhum imposto indireto sob competência municipal	Imposto sobre Venda ao Varejo de Combustíveis - IVC
	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS

Fonte: Oliveira, 1995.

Pela análise desse quadro verifica-se que duas das mais importantes mudanças introduzidas em 1988 foram a redução da área de competência da União, mediante a eliminação de cinco impostos federais, e a criação do ICMS, imposto estadual que tem uma base de incidência bem mais ampla que a do antigo ICM. Na verdade, essas mudanças são estreitamente complementares, visto que vários produtos e serviços anteriormente tributados pela União (transportes, comunicações, energia elétrica etc.), passaram a fazer parte da base de incidência do ICMS, tornando esse imposto uma das principais fontes de arrecadação do país.

⁴ Os impostos indiretos são aqueles decorrentes da produção e comercialização de bens e serviços, incidindo geralmente sobre as vendas; já os impostos diretos são aqueles que aletam a riqueza dos contribuintes, incidindo diretamente sobre seus rendimentos, capitais, etc., como por exemplo o imposto de Renda.

Além de conferir aos estados uma importante fonte de receita, o ICMS, tais mudanças tiveram ainda um caráter modernizador, na medida em que substituíram diversos impostos seletivos incidentes sobre o faturamento das empresas pela sistemática da tributação sobre o valor adicionado, utilizada para a cobrança do ICMS. Isso porque os impostos que incidem sobre o faturamento, tais como os impostos federais extintos em 1988, criam um efeito de tributação "em cascata", prejudicial à formação de preços e à competitividade econômica. O mesmo não ocorre com a sistemática de tributação sobre o valor adicionado, segundo a qual a alíquota do imposto é baseada apenas no valor que é acrescido à mercadoria em cada operação de venda, descontando-se assim o imposto já pago em operações anteriores.

Até esse ponto, as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 estão em sintonia com as principais experiências de reforma fiscal implementadas pelos países desenvolvidos a partir de meados da década de 80. Da síntese elaborada por Sulamis DAIN (1995b) acerca das questões que permearam as políticas fiscais e tributárias implementadas nos EUA e Europa durante esse período podem ser destacadas duas tendências que apresentam interesse particular para os propósitos deste estudo. A primeira delas é a preocupação, sobretudo na Comunidade Européia, quanto à necessidade de adaptar os sistemas tributários nacionais ao contexto de globalização da economia. O movimento de integração econômica entre os países, principalmente nos marcos dos grandes "blocos econômicos" em formação, altera "os requisitos de eficiência dos sistemas tributários, tais como a harmonização da concepção de impostos e as estruturas de alíquotas", além de afetar o próprio poder coercitivo dos Estados nacionais em matéria fiscal e a jurisdição destes em relação às bases de tributação (*idem*, p.23). A segunda tendência diz respeito à revisão das formas de tributação indireta, mediante a substituição dos impostos seletivos e dos tributos sobre o faturamento pelos tributos gerais sobre bens e serviços baseados na sistemática do valor adicionado. Essa tendência se revestiu de complexidade especial no caso da Comunidade Européia, onde houve a necessidade de proceder à simplificação e diminuição das alíquotas do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) a fim de harmonizar a estrutura tributária dos vários países membros. Concebida nesses moldes, a sistemática de cobrança dos impostos do tipo IVA revela-se bastante funcional frente ao contexto de globalização, visto que:

Os IVA têm sido particularmente funcionais à internacionalização das trocas de mercadorias ao facilitarem a equivalência prática entre tributos indiretos, impostos sobre o consumo e tributação segundo o princípio do destino pela mera imposição de alíquota zero às exportações, de forma simples e sistemática, ao passo que outros tributos indiretos tendem a onerar as exportações, ao menos parcialmente. Os IVA permitem que o comércio exterior possa ocorrer com maior proximidade aos preços do produtor, além de minimizar a influência de diferenças internacionais na proporção entre impostos diretos e indiretos na determinação de vantagens no comércio internacional. Finalmente, são mais adequados às regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT, que visam restringir a devolução de impostos diretos pagos através de exportações (*idem*, p.29).

Apesar disso, não seria correto pensar que a Constituição de 1988 procedeu à substituição dos impostos seletivos pela sistemática da tributação do valor adicionado com o fim de favorecer a internacionalização da economia brasileira. Na verdade, essa substituição estava em parte ligada a transformações econômicas internas, resultantes dos processos de industrialização e de integração do mercado interno.⁵ O avanço desses processos engendrou uma estrutura econômica dotada de elevados níveis de diversificação e integração, o que acarretou o aumento do volume de transações comerciais entre empresas, potencializando assim os efeitos cumulativos da tributação sobre o faturamento. Não é por acaso, pois, que o Brasil tenha sido pioneiro na introdução da sistemática da tributação do valor adicionado na América Latina, ao instituir o IPI e o ICM já na década de 60: sendo esse o país que alcançou maior desenvolvimento industrial no continente, a necessidade de adaptar o sistema tributário a uma estrutura econômica integrada manifestou-se mais cedo no caso brasileiro. Assim, a incorporação da base de incidência dos impostos seletivos de âmbito federal ao ICMS, promovida em 1988, deu continuidade a essa tendência de eliminação dos

⁵ A estratégia brasileira de "industrialização por substituição de importações" esteve intrinsecamente vinculada (inclusive nos planos de desenvolvimento nacional, como o PND) ao processo de integração do mercado interno, em suas dimensões produtiva, financeira e territorial. Mesmo com a crise da "década perdida", o Brasil logrou chegar aos anos 90 com uma estrutura econômica profundamente integrada, apesar de significativas heterogeneidades setoriais e regionais e da deterioração da infra-estrutura de transportes legada pela crise fiscal do Estado (EGLER, 1993).

efeitos de tributação "em cascata" presentes no interior da cadeia de produção, distribuição e consumo.⁶

Além disso, é significativo notar que a estrutura tributária montada no Brasil em 1988 divergiu das experiências internacionais em pelo menos dois pontos importantes. O primeiro deles diz respeito ao fato de que, ao invés de criar um imposto sobre o valor agregado com base de incidência ampla e colocado na competência do Governo Federal, a Constituinte decidiu adotar dois impostos do tipo IVA, que são o IPI e o ICMS. No caso do primeiro, tem-se um imposto de competência federal, mas com incidência restrita aos produtos industrializados; já o segundo é um imposto de base ampla, mas que foi colocado na competência estadual – e vale lembrar que o ICMS, assim como o antigo ICM, são casos únicos no mundo de impostos sobre o valor adicionado que estão fora da competência federal. O segundo ponto de divergência reside na decisão da Assembleia Constituinte de basear a sistemática de tributação do ICMS no princípio da origem das mercadorias, e não no princípio do destino. Isso significa que, ao invés do ICMS ser recolhido pelo governo do estado, onde ocorre a venda da mercadoria, esse recolhimento é feito no estado em que a mercadoria é produzida (ou seja, na "origem" da mercadoria). O contrário ocorre na Comunidade Européia, por exemplo, em que o IVA é recolhido no país onde se dá a venda da mercadoria (quer dizer, no seu "destino") e não naquele onde a mercadoria é produzida.⁷

Como resultado, nota-se que o fenômeno da "guerra fiscal" está ligado a esses mesmos aspectos da Constituição de 1988 que se mostram divergentes em relação à experiência internacional, visto que a duplicação de impostos sobre o valor adicionado nos níveis estadual e

⁶ É preciso ressaltar que a Constituição de 1988 não chegou a alcançar plenamente esse objetivo, pois as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento das empresas foram mantidas e, com o passar dos anos, até ampliadas. Isso se deveu aos esforços do poder central para criar novas fontes de financiamento para a seguridade social e para fazer frente ao problema da inflação acelerada, visto que esses tributos sobre o faturamento têm a vantagem de acompanhar a alta de preços. Finalmente, foi também um meio encontrado pela União para ampliar sua capacidade de arrecadação de receitas não compartilhadas com as demais esferas de governo, tal como ocorre com o IPI, por exemplo, que ajuda a compor o Fundo de Participação dos Estados. Todavia, o efeito cumulativo dos tributos sobre o faturamento acaba sendo prejudicial à formação de preços e ao equilíbrio da balança comercial, pois oneram as exportações e ao mesmo tempo aumentam a competitividade dos produtos importados, que não estão sujeitos ao mesmo tratamento tributário (DAIN, 1995b, p.33).

⁷ A bibliografia especializada dá conta de que a CEE já há alguns anos estava em vias de reformular essa sistemática, instituindo um procedimento pelo qual o imposto seria recolhido no país de origem das mercadorias, mas a receita arrecadada seria posteriormente transferida para o país de destino (DAIN, 1995b, p.30).

federal "(...) tornou mais complexa e conflitiva a administração tributária brasileira 'vis-a-vis' o caso europeu. As transações interestaduais são dificultadas pela adoção do princípio da origem, que enseja também a exacerbação de guerras fiscais entre os estados" (PAIN, 1995a, p. 14). Tanto a coexistência de impostos ligados ao mesmo fato gerador (o valor adicionado) quanto a adoção do princípio da origem podem ser creditadas aos esforços das forças políticas federais, estaduais e municipais para assegurar fontes expressivas de receita própria e uma autonomia ampla para gerir essas fontes, como ficou evidenciado pelas disputas que envolveram a votação do projeto da Subcomissão de Tributos da Assembleia Constituinte.⁸ Esse projeto previa a criação de um imposto sobre o valor agregado de base ampla, o ICMS, a partir da fusão de vários impostos seletivos de competência federal (como acabou sendo aprovado) e de mais dois impostos de competência estadual e municipal, que eram respectivamente o ICM e o ISS. Mas, devido à pressão exercida pelos prefeitos, temerosos de que a criação do ICMS trouxesse perdas de receita para os municípios, ficou decidido que o ISS não seria incorporado ao novo imposto, continuando ainda na competência municipal. Concomitantemente, as disputas envolvendo União e estados em torno da distribuição de fontes de receita acabou fazendo com que coexistissem dois impostos sobre o valor agregado, o IPI e o ICMS. O resultado de todas essas mudanças foi a sobreposição de incidências entre os vários impostos, visto que:

- a) No âmbito municipal é visível a irracionalidade de manter o ISS na competência municipal e, ao mesmo tempo, proceder à criação do IVVC, já que este último imposto, segundo a

⁸ Para facilitar o entendimento do texto, vale a pena fazer um breve resumo da sistematização de trabalho da Assembleia Constituinte. Os parlamentares se dividiram em diversos grupos de trabalho sobrepostos, que eram a Comissão de Sistematização e mais oito comissões temáticas, cada uma destas subdividida em três grupos, perfazendo assim um total de vinte e quatro subcomissões. Para esclarecer como esses grupos e subgrupos se relacionavam entre si, nada melhor do que falar a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças como exemplo. Primeiramente, cada uma de suas três subcomissões (Tributos, Orçamento e Finanças) elaborou um projeto para ser avaliado pelo Relator da Comissão (o deputado José Serra), ao qual coube a tarefa de conciliar esses projetos sob a forma de um substitutivo. Esse substitutivo foi então votado pelo plenário da Comissão (ou seja, por todos os sessenta e três parlamentares que a integravam), de modo a constituir um projeto orgânico de reforma do sistema tributário, do orçamento e das finanças públicas. Tal projeto, juntamente com aqueles elaborados pelas demais comissões temáticas, foram então submetidos à Comissão de Sistematização, que, através da compatibilização destes sob a forma de novos substitutivos, procedeu à elaboração de um projeto global de Constituição. Este último foi então submetido ao plenário da Assembleia Constituinte, chegando-se assim à redação final da Carta de 1988.

proposta da Subcomissão, serviria para compensar os municípios de maior porte pela perda de arrecadação que ocorreria com a incorporação do ISS ao ICMS. Mas, uma vez que isto não ocorreu, o resultado final foi a criação de um imposto que carreou maiores recursos para os municípios sem que existissem perdas a serem compensadas (OLIVEIRA, 1995);

- b) A manutenção do ISS na competência municipal deu aos prefeitos uma arma importante na "guerra fiscal", visto que os incentivos fiscais referentes a esse imposto, bem como ao IPTU, constituem importantes instrumentos de atração de investimentos por parte dos municípios;
- c) Tanto o IVVC quanto o ISS são impostos incidentes sobre o faturamento bruto das empresas (o qual deriva diretamente do valor cobrado pela prestação do serviço ou pela venda de combustíveis). Nesse sentido, acarretam o já mencionado efeito de tributação "em cascata", sobretudo no caso do ISS, que incide sobre atividades intermediárias no interior da cadeia de produção, distribuição e consumo;
- d) Como resultado, verifica-se que "(...) existe uma clara superposição de incidência entre o ICMS, IPI, ISS e IVVC, gerando efeitos de cumulatividade de tributação sobre o consumo. Os produtos industrializados, por exemplo, são tributados simultaneamente pelo IPI e pelo ICMS; da mesma forma, a venda de combustíveis e lubrificantes é tributada pelo ICMS e IVVC; são também grandes os pontos de contato entre o ICMS e o ISS, principalmente quando ocorre prestação de serviços com fornecimento de mercadorias, ou no caso dos serviços intermediários que acabam sendo incluídos na base de cálculo do ICMS" (QUADROS, 1995, p.78).
- e) A incidência do ICMS sobre os bens de capital acaba onerando o investimento produtivo, com efeitos negativos sobre a dinâmica econômica;

Finalmente, é necessário ressaltar a decisão tomada pela Assembleia Constituinte de estabelecer o princípio da origem como sistematização de cobrança do ICMS,⁹ mais uma vez adotando solução contrá-

⁹ No caso das transações interestaduais, utiliza-se um sistema misto de origem/destino, baseado em alíquotas fixadas pelos estados dentro dos limites estabelecidos pela Senado Federal (como visto anteriormente). Embora esse sistema tenha sido criado para evitar a prática da "guerra fiscal" entre estados, é notório que ele não tem conseguido cumprir essa função, além de tornar muito complexa a administração do ICMS e de favorecer a ocorrência de fraudes com fins de sonegação.

ria àquela prevista na proposta elaborada pela Subcomissão de Tributos, que estabelecia o princípio do destino como sistemática de tributação. Assim como nos outros pontos mencionados mais atrás, também aqui a alteração da proposta original foi levada a efeito devido às disputas políticas entre as várias Unidades Federativas. A oposição ao princípio do destino se deveu às perdas de receita que sua instituição acarretaria para os estados que se afiguram como exportadores líquidos de mercadorias para outras regiões do país. Isso é verdadeiro sobretudo para o Amazonas, cujo parque industrial, embora relativamente pequeno e muito pouco integrado, destina a quase totalidade de sua produção para mercados fora das fronteiras estaduais, dada a peculiaridade do implante industrial criado pela instituição da Zona Franca de Manaus (AZEVEDO e MELO, 1996, p.12).¹⁰

Esse último aspecto da Constituição é o que tem recebido maiores críticas por parte dos economistas especializados em questões tributárias, que são unâmes em apontar a adoção do princípio da origem como a principal responsável pelo acirramento da chamada "guerra fiscal" entre estados. Na medida em que os governos estaduais possuem ampla liberdade para estabelecer as alíquotas e os prazos de recolhimento do ICMS, além de poderem oferecer créditos subsidiados para o pagamento desse imposto, fica claro que os incentivos fiscais concedidos pelos estados podem ser bastante atrativos para as empresas, que têm feito largo uso desses benefícios. Nesse contexto, verifica-se que o Confaz não tem poder efetivo para disciplinar as políticas de concessões, pois os estados (assim também como os municípios) têm concedido grande número de isenções e benefícios fiscais sem estabelecer convênios com aquela instituição, tal como prevê a lei.¹¹

Em vista de tudo o que foi dito até o momento, já é possível fazer uma breve discussão sobre as origens e os condicionantes histó-

¹⁰ A simulação dos impactos causados pela possível adoção do princípio do destino sobre as receitas estaduais é dificultada pela inexistência de uma balança de comércio interestadual atualizada no país. Apesar disso, algumas estimativas apontam que esse impacto seria positivo para as receitas da maioria dos estados brasileiros (QUADROS, 1995, p.85).

¹¹ Todo governo estadual ou municipal que deseja conceder benefícios fiscais é obrigado por lei a firmar convênios com o Confaz, devendo para isso elaborar projetos de convênio que identifiquem os setores de atividade a serem beneficiados, os benefícios a serem concedidos e os efeitos destes sobre suas receitas. Os projetos encaminhados ao Confaz são então submetidos a avaliação técnica e intensas negociações políticas. Mas não há meios para conhecer os critérios utilizados para a aprovação ou rejeição de projetos, já que tais critérios não são divulgados em nenhuma etapa do processo de avaliação. Apesar disso, é notório que os governos que tiveram projetos rejeitados concedem os benefícios mesmo sem firmar convênios, em total desrespeito à lei.

ricos do fenômeno conhecido como "guerra fiscal" no período posterior a 1988. Entre esses condicionantes, figura a conjuntura política particular no qual esteve inserida a Assembléa Constituinte, marcada pelo processo de redemocratização do país. Sob esse ângulo, é relevante lembrar que as discussões referentes às questões tributárias e orçamentárias foram conduzidas sob uma influência muito mais forte da faceta federativa da redemocratização (expressa na ascensão dos poderes municipais e estaduais) do que dos aspectos ideológicos desse processo. Isso pode ser constatado de forma cristalina no depoimento de José Serra, relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, sobre os rumos tomados pela Constituinte no tratamento dado a esse tema:

Durante muito tempo, imaginou-se que a Assembléa encarregada de definir uma nova ordem jurídica para o País seria monopolizada pelo permanente confronto entre progressistas e conservadores, esquerda e direita. Nos últimos dias, sem que se pudesse aplicar aos participantes dos debates quaisquer dos chavões ideológicos, um novo divisor de águas emergiu no rastro de uma das mais antigas pendências da política brasileira: a questão regional. (...) Bastou que se falasse em recursos orçamentários, em dinheiro (...) para que a questão regional aflorasse de maneira aguda, passando por cima de todas as considerações partidárias e ideológicas.¹²

O efeito dessa preponderância dos temas ligados ao federalismo fiscal foi o de diluir e postergar todas as definições referentes à repartição do ônus da tributação entre os diversos segmentos da sociedade, já que estas envolvem uma série de pressupostos de natureza ideológica relativos à noção de justiça social e das relações entre Estado, sociedade e mercado. No âmbito das questões de conteúdo ideológico mais nítido, a Constituição limitou-se a estabelecer apenas alguns princípios gerais, tais como o da equidade, e remeteu para a legislação ordinária todas as definições mais precisas sobre os instrumentos tributários que deveriam ser utilizados para fazer valer tais princípios. Foi assim que a proposta de criação de um imposto sobre o patrimônio líquido dos contribuintes, claramente inspirada no princípio da equidade, acabou não sendo decidida no âmbito do processo constituinte, para em seguida ser adiada ano após ano ao longo dos trabalhos

¹² Revista Isto É, 10.06.87 apud OLIVEIRA (1995, p.69).

legislativos rotineiros do Congresso.¹³ Mas o mesmo não ocorreu com as questões ligadas ao federalismo fiscal, que acabaram sendo “resolvidas” no próprio texto da Constituição mediante o estabelecimento de um corpo de leis com definições bem mais precisas e detalhadas acerca das fontes de receita de cada esfera de governo e da forma de distribuição dos recursos orçamentários entre elas.

Tudo isso aponta para a conclusão de que, se a Constituição de 1988 teve o efeito de estimular o acirramento da “guerra fiscal” entre estados e municípios, tal fato não pode ser creditado ao contexto da globalização ou às políticas de caráter neoliberal, mas sim às peculiaridades da conjuntura política da época e aos condicionantes colocados pela heterogeneidade econômica regional brasileira. Mesmo porque, como destaca o cientista político José Luiz Fiore (1993, p.152), o consenso em relação ao esgotamento do paradigma desenvolvimentista só se cristalizou nos meios políticos nacionais a partir de 1989, pois até essa data ainda predominava a idéia de que a crise vivida pela economia brasileira na década de 80 possuía um caráter eminentemente conjuntural. Do mesmo modo, a implementação de reformas de cunho neoliberal só teve início a partir de 1990, fato que ajuda a entender porque o novo arranjo jurídico-institucional desenhado pela Constituição acabou se revelando em alguns aspectos inadequado em relação ao projeto de integração competitiva do Brasil à economia mundial.

Realmente, a forma como o Governo Federal vem defendendo a realização de uma reforma fiscal se deve, em grande parte, à necessidade de remover as dificuldades postas pela Constituição ao seu projeto de integração competitiva. Isso ficou claro na forte oposição que o governo teve que enfrentar para ver aprovado o projeto de lei complementar número 95/96, elaborado pelo então deputado Antônio Kandir, que estabelecia a desoneração das exportações de produtos semi-elaborados e matérias-primas em relação ao ICMS.¹⁴ A causa da oposição feita por vários governadores a esse projeto estava na acentuada perda de receitas resultantes da desoneração dessas exportações, sobre-

¹³ O fato de a Constituição ter “resolvido” certas questões unicamente em termos de “princípios gerais” não deve ser visto como algo negativo de per se. “De fato uma constituição deve tratar, se pretende ser duradoura, de princípios e não de metas. Apenas procura-se destacar que a prioridade conferida à questão regional pelos constituintes acabou polarizando os debates no Congresso e colocando as demais questões em plano secundário” (OLIVEIRA, 1995, p.70).

¹⁴ A Constituição de 1988 já havia estabelecido a não incidência de ICMS sobre as vendas de produtos industrializados para o mercado externo, mas abriu uma exceção para os produtos semi-elaborados e as matérias-primas. A mudança trazida pela aprovação do chamado “Projeto Kandir” foi a revogação da lei complementar número 65/91 – que estabelecia a definição legal de produtos semi-elaborados para efeito de aplicação das leis constitucionais

tudo para os estados das regiões Norte e Nordeste. A emenda só veio a ser aprovada a partir do momento em que o Governo Federal se comprometeu a ressarcir os Estados por um período de seis a dez anos, dependendo do nível de redução das receitas de cada Estado (FERNANDES, 1997).

Sendo assim, pode-se concluir que o contexto da globalização econômica só começou a se apresentar como um importante fator de estímulo à “guerra fiscal” entre Estados a partir da implantação do Plano Real, no ano de 1994, pois é somente então que o Brasil passa a receber montantes significativos de investimentos diretos estrangeiros, engendrando uma série de disputas entre estados e municípios interessados em sediar as novas plantas industriais. No bojo dessas disputas, a ampla liberdade de que gozam governadores e prefeitos para conceder isenções e benefícios fiscais fragiliza o Estado brasileiro frente às estratégias locacionais que caracterizam a indústria contemporânea, segundo as quais “(...) as grandes corporações procuram romper os limites territoriais dos Estados-Nação em favor de lugares e posições privilegiadas, negociando diretamente com frações locais e regionais, cujos interesses nem sempre são coincidentes com metas nacionais (...)” (BECKER, 1991, p.52).¹⁵

Por tais motivos, é possível afirmar que a estrutura federativa do Estado brasileiro, aliada à grande diversidade econômica regional do país, torna extremamente complexo e até contraditório o movimento de integração competitiva à economia mundial. O mesmo arcabouço jurídico que tem permitido a escalada da “guerra fiscal” entre unidades federativas, reduzindo assim os custos para a implantação de filiais de empresas estrangeiras no país, foi também um empecilho à estratégia de abertura comercial do atual governo, já que colocou os governadores em posição contrária à desoneração das exportações em relação ao ICMS.

¹⁵ – e inclui os semi-elaborados e as matérias-primas entre os produtos isentos da cobrança de ICMS nas operações de exportação (LOPES FILHO, 1997). Vale lembrar que a importância dessa isenção para a estratégia de abertura comercial do Governo já era ressaltada no próprio texto do “Plano Pluriannual – 1996-99” (GOVERNO DO BRASIL/MPO, 1996, p.16).

¹⁶ Vale ressaltar que essas negociações não necessariamente excluem o Governo Federal, pois as pressões das unidades federativas para angariar o apoio da União podem levar à formação de coalizões políticas capazes de envolver os três níveis de governo na “guerra fiscal” (DINIZ FILHO, 1997). Exemplo disso é a recente instalação da fábrica de ônibus e caminhões da Volkswagen em Resende, no Rio de Janeiro, visto o modo como essa localização foi decidida sob a influência de uma poderosa combinação de benefícios diretos e indiretos oferecidos pelos governos federal, estadual e municipal com vistas a maximizar as vantagens locacionais desse município (LOURENÇO, 1994).

A complexidade dessa situação manifesta-se também nos difíceis percalços políticos para coibir a prática da "guerra fiscal", já que esse objetivo demanda uma reestruturação do Sistema Tributário Nacional que seja capaz de, a um só tempo, garantir fontes de receita compatíveis com os encargos de cada esfera de governo, preservar a autonomia das várias unidades federativas para gerir seus respectivos impostos e, por fim, imprimir um perfil redistributivo ao federalismo fiscal brasileiro, ajudando desse modo a reduzir as disparidades regionais. Na ausência de um modelo capaz de atender esses requisitos, e tendo em vista o *marketing político* montado em torno dos novos investimentos incentivados, o que se vê é a deslegitimização das instituições que deveriam servir de canal para a resolução negociada de conflitos federativos (o Confaz e o Senado Federal) e da própria Constituição do país. Do ponto de vista econômico, a estratégia dos estados e municípios de concederem incentivos fiscais de variados tipos, sob a justificativa de que eles permitem reduzir as desigualdades regionais e gerar empregos, contribuem para diminuir os benefícios sociais que esses investimentos potencialmente trazem, já que a generalização e intensificação das práticas de "guerra fiscal" dificultam a análise da relação custo/benefício embutida nas políticas de concessões.¹¹

Em suma, conclui-se que mudanças como a desoneração das exportações e a adoção do princípio do destino são mais fáceis de serem adotadas dentro de espaços regionais caracterizados por uma relativa homogeneidade quanto ao nível de desenvolvimento sócio-econômico, como é o caso da Comunidade Econômica Européia. No Brasil, as desigualdades regionais e a heterogeneidade das estruturas produtivas e das pautas exportadoras dos vários estados criam dificuldades para construir um modelo de federalismo fiscal que seja capaz de acmodar os interesses dos vários governos estaduais e municipais, sendo ao mesmo tempo fiel ao princípio de autonomia que está na base da própria noção de federalismo. É nesse sentido que se pode dizer que a diversidade regional, tal como demonstra o caso brasileiro, estabelece uma série de mediações que acabam conferindo matizes nacionais diferenciados aos processos políticos e econômicos que caracterizam o atual estágio de internacionalização da economia capitalista.

¹¹ Alguns governadores de estados mais desenvolvidos, como Jaime LERNER (1995), criticaram inicialmente a suposta eficiência dos benefícios fiscais como instrumentos de política regional. Entretanto, o receio de ver seus estados aliados dos novos fluxos de investimentos internacionais, e de sofrer por isso um desgaste político junto aos eleitores, acabou fazendo com que também esses governadores se entregassem à prática da "guerra fiscal".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, S.M.; MARCUS, A. *Mudança constitucional, reforma tributária e pacto federativo: interesses, atores e ação coletiva*. Trabalho apresentado no XX Encontro Nacional da ANPOCS, 1996.

BAUMANN, R. Uma visão econômica da globalização. In: _____ (Org.), *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus-SOBEET, 1996.

BECKER, B.K. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. *Espaço & Debates*, Ano XI, n.32, 1991.

CORRÉA, R.L. *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COUTINHO, L.A. Terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. *Economia e Sociedade*, n.1, 1992.

DAIN, S. Introdução. In: AFFONSO, Rui de B.A.; SILVA, Pedro L.B. (Org.). *Reforma tributária e federação*. São Paulo: Fundap/Editora da Unesp, 1995a (Série Federalismo no Brasil, 2).

_____. Experiência internacional e especificidade brasileira. In: AFFONSO, Rui de B.A.; SILVA, Pedro L.B. (Org.). *Reforma tributária e federação*. São Paulo: Fundap/Editora da Unesp, 1995b (Série Federalismo no Brasil, 2).

DINIZ FILHO, L.L. O papel das formações territoriais no processo de globalização: notas de caráter geográfico político sobre o caso brasileiro. *Experimental*, Ano 1, n.2, 1997.

EGLER, C. *Crise e questão regional no Brasil*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da Unicamp, 1993.

FERNANDES, D. Juro cai com isenção do ICMS, diz Kandir. *Folha de São Paulo*, 24.08.1997.

FIORI, J.L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: FIORI, José Luis; TAVARES, Maria da Conceição. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

GOVERNO DO BRASIL/MPO. *Plano Pluriannual – 1996-99*. Brasília, Ministério do Planejamento e Orçamento, 1996.

LERNER, J. A busca do equilíbrio. *Folha de São Paulo*, 15.07.1995.

LOPES FILHO, O.A. Rasteira na Constituição. *Folha de São Paulo*, 27.08.1997.

LOURENÇO, G.M. Guerra fiscal, reforma tributária e desenvolvimento regional. *Analise Conjuntural*, v.17, n.7, 1994.

OLIVEIRA, F.A. *Crise, desordem e reforma do sistema tributário nacional*. Campinas, Editora da Unicamp, 1995.

PEROBELLI, F.; PIANCASTELLI, M. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. IPEA, Brasília, 1996 (Série Texto para Discussão, 402).

QUADROS, W.L. A tributação indireta no Brasil. In: AFFONSO, Rui de B.A.; SILVA, Pedro L.B. (Org.). *Reforma tributária e federação*. São Paulo: Fundap/Editora da Unesp, 1995 (Série Federalismo no Brasil, 2).

RÜCKERT, A.A. *Políticas territoriais no Rio Grande do Sul: as escalas geográficas da gestão*. Universidade de São Paulo, mimeo., ago. 1997.