

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE**  
**CAMPUS DE TOLEDO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**REGIONAL E AGRONEGÓCIO- PGDRA**  
**DOUTORADO**

**DIOGO LOPES CAVALCANTE**

**FEDERALISMO BRASILEIRO E A GUERRA FISCAL:**  
**CONCORRÊNCIA EM PROL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**TOLEDO-PR**

**2021**

DIOGO LOPES CAVALCANTE

**FEDERALISMO BRASILEIRO E GUERRA FISCAL: CONCORRÊNCIA  
EM PROL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/UNIOESTE *Campus* Toledo como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio.

Orientador: Prof. Dr. Weimar Freire da Rocha Jr

TOLEDO-PR

2021

Cavalcante, Diogo Lopes

Federalismo Brasileiro e Guerra Fiscal: concorrência em prol do desenvolvimento regional / Diogo Lopes Cavalcante; orientador Dr. Weimar Freire da Rocha Jr. - - Toledo 2021.

129p

Tese (Doutorado Campus de Toledo) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, 2021.

1. Federalismo. 2. Concorrência. 3. Guerra Fiscal. 4. Desenvolvimento Regional. I. Rocha Jr, Weimar Freire da, oriente. II. Título.

DIOGO LOPES CAVALCANTE

**FEDERALISMO BRASILEIRO E GUERRA FISCAL: CONCORRÊNCIA  
EM PROL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/UNIOESTE *Campus* Toledo como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio.

Aprovada em 29/09/2021

**Comissão Examinadora**

---

Weimar Freire da Rocha Jr (UNIOESTE)

---

Carlos Alberto Piacenti (UNIOESTE)

---

Roseli Silma Scheffel (UNIOESTE)

---

Antonio Gonçalves de Oliveira (UTFPR)

---

Christian Luiz da Silva (UTFPR)

*À Fabiane*

*Aos meus pequenos: Bernardo, Caetano e Augusto*

“A verdadeira essência do sistema capitalista não é a propriedade privada nem a motivação para o lucro e, sim, a concorrência. Propriedade privada sem concorrência resulta em monopólios abusivos, enquanto a concorrência pode fazer maravilhas para maximizar o bem-estar mesmo quando a segurança da propriedade privada é menos garantida. Quanto maior a concorrência política, melhor o resultado em termos de políticas e liberdades”.

(ZINGALES, 2015, p. 227).

## CONCORRÊNCIA

### E

## TRIBUTAÇÃO

“Importa também lembrar que, nos sistemas tributários, existem dois tipos de tributos: os ‘irritantes’ e os ‘anestésiantes’. Os primeiros têm como bases de incidência a renda e o patrimônio, e ‘irritam’ o contribuinte, visto que este percebe o quanto está sendo onerado quando do pagamento do tributo (por exemplo, o imposto de renda e o imposto sobre a propriedade territorial urbana).

No segundo caso, dos ‘anestésiantes’, o ônus tributário é repercutido ao do consumidor final (contribuinte de fato), que acaba não percebendo o valor do tributo incluso no preço do bem ou serviço. [...] Os tributos que têm por base de incidência o consumo, além de ‘anestésiantes’ são regressivos, isto é, oneram de forma mais gravosa os contribuintes de menor capacidade contributiva e oneram de forma menos gravosos os contribuintes de maior capacidade contributiva”.

(GASSEN, 2016, p. 17)

CAVALCANTE, Diogo Lopes. **FEDERALISMO BRASILEIRO E GUERRA FISCAL: concorrência em prol do desenvolvimento regional**. 2021. 129 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2021.

## RESUMO

A chamada guerra fiscal – ou seja, as disputas concorrenciais entre os entes federativos pela atração de investimentos privados – pode aparentar ser inconstitucional e inconveniente para o país; todavia, ela apresenta pontos positivos para o desenvolvimento regional de localidades de baixa renda ou estagnadas. A temática será discutida em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo é dedicado ao estudo do federalismo e do pacto federativo brasileiro na atual Constituição Federal de 1988, cujo conteúdo é eminentemente teórico-bibliográfico. O segundo capítulo é dedicado à análise econômica do direito e à nova economia institucional frente à guerra fiscal, utilizando uma abordagem bibliográfica e crítica. O terceiro capítulo, por sua vez, é dedicado à guerra fiscal propriamente dita, além dos fundamentos teóricos da concorrência; sendo esse um estudo teórico-bibliográfico e também empírico, atrelado a entrevistas com respostas abertas. O quarto e último capítulo aborda o desenvolvimento regional e a sua correlação com os incentivos fiscais, um estudo teórico e estatístico, com a descrição dos dados de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) dos estados brasileiros e dos municípios paranaenses. Do ponto de vista metodológico, tem-se um trabalho teórico-conceitual e, ao mesmo tempo, uma abordagem empírica-estatística. Como conclusão, os resultados demonstram que a forma de equilibrar os princípios da Constituição Federal do federalismo cooperativo e da redução das desigualdades regionais se volta para a permissão da concessão de incentivos fiscais apenas para localidades consideradas de baixa renda ou estagnadas, retirando a possibilidade de que entes de alta renda ou dinâmicos, no que se refere ao desenvolvimento econômico, possam competir no cenário federativo pela atração de investimentos privados. Solução que, desta forma, favorece a ideia de autonomia dos entes federativos posta na Constituição Federal, sem abrir mão dos benefícios da promoção da concorrência e, dessa forma, minimizando eventuais externalidades decorrentes da renúncia de receitas tributárias.

**Palavras-chave:** Federalismo; Concorrência; Guerra Fiscal; Desenvolvimento Regional; Incentivos Fiscais; Plano Nacional de Desenvolvimento Regional; Análise Econômica do Direito; Nova Economia Institucional.

CAVALCANTE, Diogo Lopes. **Brazilian federalism and fiscal war: competition for regional development**. 2020. Thesis (PhD) – Postgraduate Program in Regional Development and Agribusiness- Western Parana State University – UNIOESTE, Campus de Toledo, 2021.

## ABSTRACT

The so-called fiscal war – that is, the competitive disputes between federative entities for the attraction of private investments – may appear to be unconstitutional and inconvenient for the country; however, it has positive points for the regional development of low-income or stagnant localities. The theme will be discussed in four chapters, in addition to the introduction and conclusion. The first chapter is dedicated to the study of federalism and the Brazilian federative pact in the current Federal Constitution of 1988, whose content is eminently theoretical and bibliographical. The second chapter is dedicated to the economic analysis of law and the new institutional economy in the face of the fiscal war, using a bibliographical and critical approach. The third chapter, in turn, is dedicated to the fiscal war itself, in addition to the theoretical foundations of competition; this being a theoretical-bibliographic and also an empirical study, linked to interviews with open answers. The fourth and last chapter deals with regional development and its correlation with tax incentives, a theoretical and statistical study, with the description of data from the HDI (Human Development Index) of Brazilian states and municipalities in Paraná. From a methodological point of view, there is a theoretical-conceptual work and, at the same time, an empirical-statistical approach. In conclusion, the results demonstrate that the way to balance the principles of the Federal Constitution of cooperative federalism and the reduction of regional inequalities is to allow the granting of tax incentives only to locations considered low-income or stagnant, removing the possibility that high-income or dynamic, with regard to economic development, can compete in the federative scenario by attracting private investments. A solution that, in this way, favors the idea of autonomy of federative entities laid down in the Federal Constitution, without giving up the benefits of promoting competition and, in this way, minimizing any externalities arising from the waiver of tax revenues.

**Keywords:** Federalism; Competition; Fiscal War; Regional development; Tax breaks; National Regional Development Plan; Law and Economics; Institutional Economics.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa de Renúncia do ICMS por Estados – 2003.....	68
Tabela 2 – IDH Estados Brasil .....	103
Tabela 3 – IDH dos 15 Municípios do Paraná com maior PIB .....	107 <b>Erro! Indicador não definido.</b>
Tabela 4 – IDH Municípios Paraná .....	110 <b>Erro! Indicador não definido.</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Curva de Laffer .....	41
----------------------------------	----

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Classificação regiões brasileiras (PNDR, 2012) .....	102
Mapa 2 – IDH Estados Brasil (2017) .....	106
Mapa 3 – IDH Municípios Paraná (2010).....	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED – Análise Econômica do Direito  
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CIDE – Contribuição de intervenção no domínio econômico  
CF – Constituição Federal  
COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social  
CONFAZ - Conselho Nacional de Políticas Fazendárias  
EC – Emenda Constitucional  
IBS – Imposto sobre Operações com Bens e Serviços  
ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IE – Imposto sobre exportações  
II – Imposto sobre importações  
IOF – Imposto sobre operações financeiras  
IPI – Imposto sobre produtos industrializados  
IPTU – Imposto predial e territorial urbano  
IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações  
IVM – Imposto de Vendas Mercantis  
LC – Lei Complementar  
NEI – Nova Economia Institucional  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
PIB – Produto Interno Bruto  
PICE – Política de Industrial e de Comércio Exterior  
PIS – Programa de Integração Social  
PNDR – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>04</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>05</b>
<b>CAPÍTULO 1. FEDERALISMO E COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>07</b>
<b>1.1 O Federalismo</b>	<b>08</b>
1.1.1 O Federalismo Brasileiro	12
<b>1.2. Repartição de Competências no Federalismo Brasileiro</b>	<b>15</b>
<b>1.3. Problemas decorrentes da Supremacia da União frente aos demais Entes Federados</b>	<b>23</b>
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>27</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO 2. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL APLICADA AO FEDERALISMO FISCAL E À GUERRA FISCAL</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>32</b>
<b>2.1 A Análise Econômica do Direito e da Economia Institucional</b>	<b>33</b>
<b>2.2 A Análise Econômica do Direito e A Nova Economia Institucional à luz do Direito Tributário</b>	<b>38</b>
<b>2.3 Critérios para Validação e Invalidação da “Guerra Fiscal” à luz da Análise Econômica do Direito e da Economia Institucional</b>	<b>43</b>
2.3.1 O reconhecimento da concorrência como essencial para a expansão do capitalismo à luz de Luigi Zingales	45
2.3.2 O reconhecimento da necessidade de mudanças legais para o desenvolvimento econômico à luz de Cooter e Shafer	47
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>50</b>

## **CAPÍTULO 3. GUERRA FISCAL E CONCORRÊNCIA**

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>56</b>
<b>3.1. Concorrência</b>	<b>57</b>
3.1.1 O Artigo 146-A da Constituição Federal	62
<b>3.2. Guerra Fiscal</b>	<b>63</b>
3.2.1 Lei Complementar 24/1975	70
3.2.2 Lei Complementar 160/2017	71
<b>3.3. Objetivo Fundamental do Estado de Redução de Desigualdade Regional frente à autonomia a eles atribuída</b>	<b>74</b>
<b>3.4. Procedimento Metodológico</b>	<b>76</b>
<b>3.5. Resultados e Discussões</b>	<b>79</b>
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>85</b>

## **CAPÍTULO 4. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INCENTIVOS FISCAIS**

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>90</b>
<b>4.1. Pressupostos do Desenvolvimento Regional</b>	<b>91</b>
<b>4.2. Incentivos Fiscais: Fiscalidade ou Extrafiscalidade?</b>	<b>93</b>
<b>4.3. Incentivos Fiscais voltados para uma Concepção Desenvolvimentista</b>	<b>96</b>
<b>4.4. Critérios para Limitação de Incentivos Fiscais</b>	<b>98</b>
4.4.1 Plano nacional de desenvolvimento regional como critério para concessão de incentivos fiscais a regiões pouco desenvolvidas	101
<b>4.5. Procedimento Metodológico</b>	<b>105</b>
<b>4.6. Resultados e Discussões</b>	<b>106</b>
4.6.1 IDH DOS ESTADOS BRASILEIROS	106
4.6.2 IDH DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES	109
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>112</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO I – IDH DE TODOS OS MUNICÍPIOS DO PARANÁ</b>	<b>117</b>
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>126</b>

## APRESENTAÇÃO

O Estado brasileiro adotou a federação como forma de organização administrativa, delegando por previsão constitucional competências legislativas e administrativas para seus entes – no caso brasileiro, para União, Estados e Municípios. Por outro lado, é fato que as localidades e as regiões apresentam graus de desenvolvimento econômico diferentes.

Os tributos, nesse contexto, tanto em sua arrecadação como em sua destinação, apresentam uma capacidade ímpar para redução das desigualdades econômicas regionais. Paradoxalmente, todavia, a mesma autonomia facultada pela Constituição Federal – para os entes federativos atuarem do ponto de vista legislativo e administrativo –, provoca disputas tributárias, gerando o fenômeno conhecido como guerra fiscal.

Tais disputas pela atração de investimentos privados passam a ser questionadas com amplo entendimento consolidado de que a concorrência federativa é negativa para o país como um todo. Entretanto, sob o marco teórico e as ferramentas da análise econômica do direito, cabe questionar, como hipótese, que a guerra fiscal pode ser positiva para o desenvolvimento econômico sob a órbita regional, com eventuais ressalvas a serem tratadas nesse estudo. Ora, passa-se a questionar se realmente a chamada guerra fiscal aplicada no Estado brasileiro é negativa ou, como se apresenta a hipótese a ser aqui confrontada, positiva, notadamente à luz da ideia de eficiência econômica.

Para tal, o trabalho foi dividido em quatro capítulos independentes, constituindo cada qual em um artigo.

O primeiro dedica-se ao estudo do federalismo e do pacto federativo brasileiro na atual Constituição Federal de 1988; o segundo aborda a análise econômica do direito e a nova economia institucional; o terceiro, por sua vez, aborda a guerra fiscal em si, além dos fundamentos teóricos da concorrência; e o quarto é dedicado ao desenvolvimento regional e a sua correlação com incentivos fiscais.

Tais quatro capítulos ou artigos, ainda, são envolvidos abaixo em uma introdução e conclusões em comum.

## INTRODUÇÃO

A presente tese, distribuída em quatro capítulos, dedica-se ao confronto da guerra fiscal e ao desenvolvimento econômico regional, fazendo uso do referencial teórico da análise econômica do Direito (AED) no campo tributário e no referencial teórico constitucional do federalismo brasileiro.

No primeiro capítulo, dedicado ao referencial teórico do Direito Constitucional, é apresentada a teoria do federalismo e a sua construção no âmbito global. Além disso, são especificadas as características e as peculiaridades do federalismo brasileiro, bem como os critérios de divisão de competência na Constituição vigente. Ademais, esse capítulo apresenta um estudo teórico-bibliográfico que já foi publicado na Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania (v. 4, p. 67-89, 2019) e apresentado no evento Conpedi Virtual de 2020: “Debates sobre o Pacto Federativo Brasileiro”.

No segundo capítulo, dedicado também como referencial teórico, é realizado um estudo teórico-bibliográfico acerca da análise econômica do direito (AED) e da nova economia institucional (NEI) de forma geral e especificamente no direito tributário. Trata-se, portanto, contudo, também crítico, fora da abordagem tradicional do direito, para estabelecer critérios de validação e invalidação da guerra fiscal posteriormente.

No terceiro capítulo o foco se concentra na guerra fiscal – o principal objeto de estudo desta tese. Nesse capítulo será apresentada a conceituação da guerra fiscal e, além disso, serão abordadas duas leis complementares específicas a respeito do tratamento do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Todavia, o conceito de concorrência, que integra a própria definição de guerra fiscal, será tratado em tópico a parte, assim como será tratada a parte o dispositivo programático constitucional voltado para redução de desigualdades regionais. De modo que, nesse capítulo o problema da tese – da guerra fiscal pela atração de investimentos – é abordado tecnicamente a fundo.

Esse capítulo apresenta como metodologia um estudo teórico-bibliográfico e também empírico, pela coleta de entrevistas com profissionais que atuam na área jurídico-tributária. Parte desse capítulo, especificamente sobre o ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços), foi publicado em 2019 no volume 141 (páginas 37-50) da Revista Tributária e de Finanças Públicas, com o título de: “ICMS interestadual: mudanças advindas da EC 87/205 e Convênio ICMS 93/2015”.

No quarto capítulo o desenvolvimento regional é o principal objeto, sendo apresentados seu conceito e pressupostos respectivos. Além disso, esse desenvolvimento é



confrontado com um de seus instrumentos mais poderosos, os chamados incentivos fiscais, que são analisados tecnicamente como indutores de desenvolvimento. Contudo, destaca-se que esses indutores deveriam apresentar certas limitações à luz da classificação de estágios de desenvolvimento dos entes federativos dentro do plano nacional de desenvolvimento regional.

Esse capítulo apresenta como metodologia um estudo teórico-bibliográfico e também estatístico-descritivo, por meio do levantamento e da análise dos dados de desenvolvimento dos estados brasileiros e dos municípios paranaenses, para que seja possível identificar e descrever pretensos candidatos a concessão de incentivos fiscais. De modo que, nesse capítulo, é tratada de forma direta a hipótese do trabalho – dos benefícios de se permitir a guerra fiscal entre agentes federativos de baixo desenvolvimento econômico ou estagnados.

Nesse sentido, a discussão teórica e conceitual do primeiro e do segundo capítulo auxilia na pesquisa realizada no capítulo três, especificamente sobre a guerra fiscal, sobre o problema do trabalho. Já o quarto capítulo, valendo-se da base dos três anteriores, apresenta um confronto da hipótese do estudo por uma abordagem estatística-descritiva, a qual aborda os dados de desenvolvimento econômico dos estados da Federação e dos municípios paranaense.

Para atender ao objetivo geral da pesquisa, que corresponde a analisar a guerra fiscal à luz do desenvolvimento econômico regional, o estudo se caracteriza por uma pesquisa descritiva e explicativa, sem deixar de ser propositiva. Pode-se afirmar que a pesquisa é classificada como descritiva e explicativa no que se refere ao levantamento dos conceitos de federação, guerra fiscal e desenvolvimento regional. Todavia, ela também é propositiva ao tentar estabelecer um critério subjetivo, com relação aos sujeitos federativos, para concessão de incentivos fiscais, restringindo os entes federativos em situação de baixa renda ou estagnados, conforme classificados pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Portanto, à luz do conceito da concorrência, esta pesquisa pretende colocar a prova afirmações do sentido comum acerca da negatividade absoluta do fenômeno da guerra fiscal.

Sobre o impacto econômico, social e acadêmico da presente tese, cabe as seguintes considerações. Nenhum trabalho anterior confrontou a temática da guerra fiscal frente aos dados de desenvolvimento econômico regional; como nenhum trabalho anterior, de forma propositiva, levantou os estágios de desenvolvimento dos entes federativos como um critério para concessão por estes de incentivos fiscais.

A discussão dessa temática no atual momento ainda, em que tramita proposta de reforma tributária no Congresso Nacional, também é especialmente interessante, como uma forma de um trabalho acadêmico conseguir influenciar uma maior racionalidade no formato fiscal do país.

## CAPÍTULO 1

### FEDERALISMO E COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

#### RESUMO

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a forma de Estado adotada pelo Brasil é a federação. Esse modelo, introduzido primeiramente na Constituição de 1891, decorre de influência do modelo norte-americano. Ocorre que, diante das diferenças histórico-culturais do Brasil com os EUA, esse modelo gerou certos problemas estruturais na prática brasileira, como a distorção no mecanismo de concentração de competências e recursos. Ora, o Brasil, na teoria, é um sistema federativo cooperativista, mas na prática é um sistema unitário, com a delegação de algumas competências e recursos limitados para os entes federados, à custa de uma ineficiência alta.

**Palavras-chave:** Constituição Federal; Federação; Problemas; Brasil; EUA.

#### INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 determina que a forma de Estado adotada pelo país é a da federação, um modelo imutável, uma cláusula pétrea. Isso se traduz na descentralização do poder político e na autonomia administrativa das unidades federativas do país.

Esse modelo só não foi adotado pela primeira Constituição do Brasil de 1824, sendo essa influência do modelo norte-americano replicada em todas as cartas desde a Constituição de 1891.

A principal diferença entre os sistemas federativos norte-americano e brasileiro, todavia, reside em sua formação. No primeiro caso, os diversos Estados soberanos decidiram unir-se de forma a se fortalecerem formando, primeiramente, uma confederação para mais tarde se converter em uma federação. No Brasil a situação era totalmente diversa, havia um Estado unitário com poder centralizado que, posteriormente, descentralizou parte do poder político e deu autonomia às unidades estaduais.

Entretanto, a forma federativa brasileira vem acompanhada de uma grande distorção no mecanismo de concentração de competências e recursos, fazendo do Brasil, na prática, um sistema unitário às custas de uma alta ineficiência.

O sistema federativo brasileiro, pois, não foi algo que aconteceu naturalmente, como no exemplo norte-americano, uma vez que foi algo imposto pela União para os demais entes federados. Deste modo, é visível que permaneçam resquícios dessa descentralização forçada, especialmente no que tange a repartição de competências e recursos.

Nesse sentido, para se compreender fenômenos como a temática da guerra fiscal e seus desdobramentos no desenvolvimento econômico regional, é necessário analisar a formação da federação brasileira e a distribuição das competências na Constituição.

## 1.1. O FEDERALISMO

O federalismo é uma forma de Estado, ou seja, é o modo de exercício do poder político em função do território (SILVA, 2013). A palavra “federalismo” deriva do latim *foedus*, que significa pacto, associação, aliança.

Apesar do poder político se caracterizar como sendo uno e indivisível, suas manifestações podem ser plurais, ocorrendo a partir de um único centro ou de uma pluralidade deles. Desta forma, é possível encontrar três formas de Estados bastante distintas de acordo com sua estrutura, que são, de acordo com Lima (2008) e Serafin (2014): unitário, confederativo ou federativo

A forma de Estado unitário se caracteriza pela centralização política, na qual o poder político é atribuído apenas ao conjunto central da estrutura orgânica estatal, sem admitir descentralização política e administrativa, somente a territorial (SERAFIN, 2014). Tal forma federativa unitária é a mais utilizada por Estados constituídos a mais tempo na história; são exemplos de Estado unitário: França, Itália, Espanha, Portugal, Argentina, México e Venezuela.

Além desse modelo unitário, pode-se citar o modelo confederativo como sendo a mera aliança política entre os países confederados, com a preservação da soberania de cada entidade, sendo concebível que, em tese, cada Estado possa abandoná-la, passando a agir com o poder político lastreado apenas nas normas de sua Carta Constitucional (SERAFIN, 2014).

Tal modelo remete-se à história da formação do Estado norte-americano em que, em virtude da necessidade de garantir a independência conquistada, as 13 (treze) antigas colônias britânicas optaram por unirem-se sob uma única voz de comando (MENDES; BRANCO, 2013).

Nessa linha, a confederação é considerada uma união contratual de Estados soberanos com o objetivo de estabelecer determinadas tarefas comuns, tais como defender o território e garantir a segurança interna. Nessa situação, tais Estados permanecem soberanos, porém submetidos por vontade própria ao contrato confederativo

De acordo com Amorim (2012), no caso dos EUA, as unidades confederativas, no ano de 1787 pela Convenção da Filadélfia, uniram-se no novo modelo federativo,

preservando, conforme explanam Serafin (2014) e Mendes e Branco (2013), a autonomia de cada unidade, mas abdicando da soberania.

Esse modelo norte-americano federativo logo se propagou pelo mundo. Como ilustração, a própria Confederação Helvética, celebrada em 1291, que consistia em um pacto de aliança e amizade primariamente, foi transformada no Estado Federal Suíço, em 1848, por influência norte-americana (SERAFIN, 2014). A ideia de uma federação norte-americana surgiu com vistas a agregar as vantagens de uma associação mais coesa que a confederação, mantendo a autonomia de seus entes (PRESTES, 2012).

Todavia, a transição dos EUA do modelo confederativo para o modelo federativo não foi instantânea. O Estado norte-americano primeiramente rompeu as treze colônias e instaurou a Confederação de 1777 como um “mal necessário”, permitindo, inclusive, a recepção de novas colônias ou territórios que eventualmente tenham, também, declarado sua independência (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993).

Nesse modelo confederativo implementado, o único órgão de poder central era o Congresso Continental, que apenas tinha natureza legislativa, inexistindo um órgão central de natureza executiva ou judiciária. O Congresso Continental fora criado pelos *federalist papers* e consistia em uma câmara legislativa única, formada por deputados de todas as províncias americanas, mas sem grande poder prático (com receio de que o congresso criasse tributos sobre as colônias e sua forma de comércio). Isso fora embasado na ideia de que o povo teria os mesmos ancestrais, religião, língua e costumes (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993), ideia esta que vai de encontro com o que é defendido por Karl Loewenstein (1979).

Após esse modelo, surgiu a Convenção da Filadélfia, com o projeto de uma Constituição (referendada em 28 de setembro de 1787), propondo a adoção do modelo federalista conceituado por Hamilton, Madison e Jay no *Federalist Paper*. Nesse contexto, o desafio seguinte foi a criação de um núcleo central de governo, com prosperidade, integração e respeito aos direitos fundamentais. Entretanto, as províncias e o povo tinham uma preocupação defensável do poder central no que diz respeito a sua autonomia e sua autodeterminação, assim como o enfraquecimento frente a invasão ou a dominação externa. Por outro lado, o afastamento do modelo confederativo se mostrava claramente necessário para se evitar a tendência oportunista dos territórios e para afastar o fantasma da dominação inglesa.

Conforme o exposto, o federalismo americano nasceu da falência do modelo confederativo – em que a competição prevalecia sobre a cooperação – e trouxe como inovação maior poder coercitivo e rigidez do laço de união, com indissolubilidade do pacto

federativo. Criando, assim, um novo modelo mais eficiente em segurança jurídica, política e econômica.

Portanto, apesar de certas peculiaridades, são características do modelo federativo a descentralização política, que confere o poder de auto-organização aos entes; a representatividade dos membros, como por meio do Senado Federal; a repartição de receitas, com tributos próprios e repasses; a rigidez constitucional, com respectivo controle de constitucionalidade; e a impossibilidade de secessão ou retirada com a respectiva possibilidade de intervenção. Ora:

O Estado Federal constitui fórmula vinculativa em que os laços políticos da união são mais apertados, têm mais força agregativa, não se desfazem ao sopro de uma conveniência superficial nem ostentam a simplicidade peculiar à relação meramente confederativa. (BONAVIDES, 1980, p. 116).

No mesmo sentido:

É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação. (MENDES; COELHO, 2013, p. 851).

Diversas são as formas de se classificar o modo federativo de Estado, contudo não há consenso por parte dos autores.

Com relação a sua formação, a federação pode ser classificada em dois tipos: por agregação (aglutinação ou centrípeta) e por desagregação (centrífuga). A primeira delas reporta-se ao modelo que deu origem aos Estados Unidos da América, ou seja, eram diversos Estados que decidiram unir-se com um fim comum. Já a segunda orienta para o modelo adotado pelo Brasil, o qual era um Estado unitário que, espelhando-se no modelo norte-americano, criou unidades regionais e deu autonomia a elas, de modo a repartir do Poder Político.

Quanto à separação das competências e atribuições, o federalismo é dividido em federalismo dual e federalismo cooperativo. No federalismo dual, há uma separação rígida entre essas competências, não havendo qualquer interpenetração entre elas nem colaboração entre os entes. Já no federalismo cooperativo, as atribuições são exercidas de forma comum ou concorrente, privilegiando a atuação em conjunto e aproximando os entes federativos. Ainda, nessa classificação pode-se agregar a concepção do federalismo por integração, em

que o governo central prepondera com relação aos demais membros federativos, tornando-se um verdadeiro falso federalismo, em alguns casos.

Já a respeito da distribuição dos membros, o federalismo pode ser dividido entre simétrico e assimétrico. É considerado simétrico naquelas situações em que existe uma homogeneidade dos entes federativos em termos culturais e econômicos, permitindo tratamento constitucional igualitário; e considerado assimétrico quando não ocorre diversidade cultural e econômica, permitindo diferenciações culturais.

Por fim, quanto à formatação, tem-se o federalismo de segundo e de terceiro grau, em que se tem duas ou três ordens: uma federal, representada pela União; uma regional, representada pelos Estados; e, ainda, uma local, representada pelo Municípios.

De todo modo, é inegável que federalismo não significa sinônimo de descentralização, sendo possível modelos não federativos e descentralizados do ponto de vista administrativo.

Diante disso, Magalhães (2009) entende que existem várias formas de Estados federais e que o federalismo não é a única forma de descentralização da organização territorial. Contudo, o federalismo clássico diferencia-se de outros Estados descentralizados como: i) unitário descentralizado; ii) autônomo; e iii) regional.

No Estado unitário descentralizado, as regiões autônomas (municipais, provinciais ou regionais) recebem por lei nacional competências administrativas, caracterizando a descentralização pela existência de uma personalidade jurídica própria e pela eleição dos órgãos dirigentes. No Estado autônomo, como é o caso da Espanha, ocorre a descentralização administrativa em quatro níveis e legislativa ordinária em dois níveis. Já no Estado regional as regiões recebem competências administrativas e legislativas ordinárias, elaborando seu estatuto.

Note, todavia, que esses outros modelos de descentralização não impedem o reconhecimento, ainda que reflexo, de hierarquia entre a União e os territórios, diferentemente da federação clássica em que as competências legislativa e administrativa dos entes são fixadas na constituição. Esse fato não se traduz em intervenção nacional, e, sim, apenas controle de constitucionalidade posterior.

Por último, cabe lembrar que são Estados federais: Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Venezuela, Colômbia, Argentina, Alemanha, Áustria, Suíça, Rússia, Nigéria, Índia, Paquistão e Malásia.

### 1.1.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO

O federalismo no Brasil segue o modelo dos Estados Unidos, entretanto, segundo Abrucio (1998), o federalismo brasileiro formou-se por motivos contrários aos que orientaram a formação da federação estadunidense.

Enquanto os Estados Unidos foram criados porque várias entidades queriam ser guiadas por uma autoridade política comum, as inclinações federalistas nos Estados Unidos do Brasil tinham por finalidade ganhar autonomia de um Governo Central já estabelecido durante o governo de Dom Pedro II.

Além disso, devido à fraqueza das instituições brasileiras durante os primeiros anos da República Velha, iniciou-se no país a Política do café com leite, que acabou permitindo um enorme crescimento de São Paulo e Minas Gerais que, por quase quarenta anos, participaram do Governo Federal, desvirtuando o próprio conceito de federalismo, cujos membros têm que ser iguais perante os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Com a Proclamação da República Brasileira de 1889 e logo após com a promulgação da Constituição de 1891, elaborada com o auxílio de Rui Barbosa, as antigas províncias transformaram-se de uma hora para outra em entes da República Federativa Brasileira, mesmo não possuindo qualquer autonomia política.

Na Constituição de 1891 ocorreram três modificações significativas na estrutura do Estado: i) a mudança da forma de governo monárquica para a republicana; ii) a adoção da tripartição de poderes com a supressão do poder moderador; e iii) a forma de Estado federal em substituição a de unitário.

Com o apoio de Rui Barbosa foram implantadas todas as características do sistema federal no Brasil, embasado no sistema norte-americano. Contudo, a influência desse sistema causou dificuldades para o Brasil se adaptar a nova forma estatal porque não seguia o padrão da realidade brasileira:

A Federação também não surgiu voluntária de entes independentes, mas nasceu de cima, a partir de uma unidade nacional já existente no momento da proclamação da nossa República. Dessa maneira, o poder da União – por meio de investimentos públicos das suas estatais, verbas orçamentarias, grandes projetos nacionais que propiciavam algumas satisfações de interesses localizados – tornou-se o principal elemento da construção e consolidação federativa do País. Essa participação preponderante de um dos entes federativos na consolidação da Federação provocou distorções históricas e pode ser uma das causas de nossas enormes desigualdades regionais. Diante da correlação desigual entre a União e os Estados, a Federação não pôde se impor como um instrumento da equidade na repartição de recursos. (MIRANDA, 2003, n.p.).

Enfim, evidente que as modificações implementadas pelo poder constituinte originário na transição da proclamação da república foram importantes para o país como um todo. Todavia, por outro lado, parece que as estruturas políticas não estavam preparadas para estas mudanças que foram realizadas:

A Constituição de 1891 foi importante pois destacou e consagrou características que ficaram presentes até os dias atuais, tendo como exemplo a tripartição dos poderes, a introdução do Presidencialismo como forma de governo, a separação do Estado e da igreja, entre outras. Coube ao poder central a maioria de todas as competências, entretanto, houve a preocupação de conceder um maior poder de auto-organização aos Estados-Membros. (HORTA, 1995, n.p.).

Com o excesso de poderes atribuídos aos Estados, começaram a surgir verdadeiras deformações estruturais, nas quais entes da federação promulgavam suas próprias constituições e declaravam-se soberanos perante a Carta Máxima.

Essa situação durou até a promulgação da Constituição de 1934, oportunidade em que se passou a ter início o chamado federalismo cooperativo, no qual se esperava uma maior atuação e tutela da União em relação aos Estados-Membros.

Mesmo sendo inovadora, todavia, a Constituição de 1934 era ambígua e com muitas indecisões, como a possibilidade da União cobrar impostos dos municípios pelo fato de serem um dos componentes da federação. Ao mesmo tempo, a União deslocou para os Estados-Membros competências exclusivas ou competências comuns dos estados, tendo início ao que pode ser considerado como repartição de competências da União.

Com a outorga da Constituição de 1937, na era Vargas, houve a intervenção permanente da União nos Estados, que promoveu a extinção das Constituições Estaduais e do regionalismo. A Constituição de 1937 era considerada a “Constituição de um Homem só” por centralizar o poder de forma arbitrária como um feudo. Com esta intervenção nos Estados, suas competências foram perdidas para o Governo Central, que comandava todas as decisões do Brasil.

Na Constituição de 1946 ocorre um retomo da autonomia dos Estados-Membros além de uma inovação ao conceder aos municípios a capacidade de se autogovernarem. Por outro lado, a predisposição de centralizar o poder foi mantida e percebeu-se grandes tentativas para reduzir as desigualdades regionais e a repartição de competências em matéria tributária.

Com a Constituição de 1967 e a emenda de 1969, ficou ainda mais forte a tendência centralizadora, a qual foi considerada como o “apogeu do antifederalismo”, sendo caracterizada pela negação da descentralização do poder da União.

Na Constituição de 1988, que ficou conhecida como Constituição Cidadã, todavia, ocorreu um novo início da reestruturação do federalismo, em que se buscou um equilíbrio



entre os elementos federativos e uma maior vigência do princípio de subsidiariedade, para reestabelecer os poderes dos Estados-Membros e ampliar a repartição de competência em matéria tributária. Porém, essa tentativa não gerou resultados satisfatórios, mas, sim, normas que poderiam ser consideradas contraditórias. A União foi contemplada com a maioria das competências, deixando poucas matérias aos demais entes. Quanto a esse assunto, Bastos (1997, p. 293-294) critica:

O traço principal que marca profundamente a nossa já capengada estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema. É lamentável que os constituintes não tenham aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superior à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferências das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos, pois, sob uma constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entendem ser um mal) se agravou sensivelmente.

Sobre a origem do federalismo no Brasil, o que se pode resumir é que a história foi alternada por épocas em que havia uma descentralização do poder, que é uma característica intrínseca do federalismo, e épocas em que o poder central mantinha um controle maior do poder em relação aos outros entes da federação. Vale lembrar que foi em pouco mais de um século que o federalismo foi adotado como forma de Estado, tornando-se muito resistente, ainda mais se for levado em consideração as maiores transformações políticas sofridas pelo Estado brasileiro, como a ditadura de Vargas e a ditadura militar.

Além do mais, Vasconcelos (2017, p. 554) entende que o federalismo é a forma que melhor convém para o Estado brasileiro:

Pelas suas próprias condições geográficas, o Brasil tem vocação histórica para o federalismo. País de verdadeira imensidão territorial, é sem dúvida uma nação continental. A diversidade de suas condições naturais obriga naturalmente a uma descentralização, que está à base do regime federativo.

Dessa forma, tendo em vista as características naturais do Brasil, a descentralização do poder facilita a administração do país, apesar de dificuldades evidentes ao longo do século XX. Isso resulta na autonomia dos entes, característica indissociável do federalismo e que está intimamente ligada à repartição de competências.

## 1.2. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Apresentadas as primeiras noções acerca da forma federativa do Estado brasileiro, cabe abordar a sistemática de repartição de competências. Não se pode falar em federação sem a autonomia respectiva.

Para tal, cabe, inicialmente, abordar o conceito de organização do Estado como “divisão política e administrativa do território nacional, na determinação dos objetos fundamentais, na definição da forma de governo e na repartição de competências e suas técnicas” (VASCONCELOS, 2017, p. 548). Nesse ponto, cabe lembrar que o Brasil adota como forma de governo a república e como sistema de governo o presidencialismo, destacando que é a forma de governo que rege o modo como o poder é instituído na sociedade e a relação entre o povo e seus governantes, e o sistema de governo como a relação entre os poderes instituídos.

Faz-se necessário, por conseguinte, entender a autonomia dos entes federados, decorrente da forma de Estado adotada, e as competências que lhes são atribuídas. Junto a isso, Boff (2005, p. 30) explica que: “a autonomia é a expressão do poder dos entes federados, capaz de preservar a unidade da norma jurídica instituidora do Estado federal, observando um sistema jurídico único, sem desconsiderar as particularidades das diversas regiões”. A mesma autora ainda leciona que: “deve-se ter claro que, quando se fala em autonomia dos entes federados, é necessário assegurar os recursos necessários para que possam executar sua política de governo própria” (BOFF, 2005, p. 31).

Tal temática também é corroborada por Rocha (1997, p. 176):

Há que se observar ser necessário haver estreita correlação entre as competências repartidas e os recursos financeiros assegurados às entidades da Federação para que elas possam ser efetiva e eficazmente exigidas. Sem esses recursos não há meio de serem satisfeitas, realizadas e cumpridas as competências outorgadas às diferentes entidades, ficando a descentralização inviabilizada.

Entende-se, portanto, que são atribuídas competências federativas aos entes políticos, permitindo-lhes tomar decisões no exercício regular de suas atividades de forma a lhes assegurar autonomia, tão fundamental e garantidora da manutenção do pacto federativo. Essas competências são: legislativa e administrativa.

Segundo Moraes (2017), a própria Constituição Federal estabelece as matérias próprias de cada um dos entes com base no princípio da predominância do interesse, cabendo à União as matérias e as questões de predominância do interesse geral; aos estados as de

interesse regional; aos municípios as de interesse local; e ao Distrito Federal o acúmulo das competências estaduais e municipais.

Ocorre que, especialmente no Estado contemporâneo, é cada vez mais difícil discernir o que é interesse geral, regional ou local, assim como leciona Silva (2013, p. 159):

Muitas vezes certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um estado por abrangerem dois ou mais deles. Os problemas da Amazônia, os do polígono da seca, os do Vale do São Francisco e do Vale do Paraná-Uruguaí, são exemplos que se citam na Federação brasileira.

A partir desse princípio, o legislador constituinte instituiu os seguintes pontos basilares para reger a repartição de competências administrativas e legislativas. Inicialmente, fixou certos campos específicos de competência administrativa e legislativa, para União (artigos 21 e 22 da Constituição de 1988) e Municípios (artigo 30), com os remanescentes para Estados (artigo 25 § 1º).

Após isso, estabeleceu a possibilidade de delegação no artigo 22, parágrafo único, determinando que lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União. Ainda, estabeleceu áreas de atuação administrativa paralela ou comum (artigo 23) e áreas de atuação legislativa concorrente (artigo 24).

No que se refere a competência em matéria tributária o texto constitucional estabeleceu a divisão das competências tributárias de forma rígida, completa e integral, já que deverão ser exercidas observando fielmente as normas constitucionais que, por sua vez, limitam o poder de tributar, consagram princípios e imunidades, e possuem as características de privatividade, indelegabilidade, incaducabilidade, inalterabilidade, irrenunciabilidade e facultatividade no exercício (MORAES, 2017).

Ou seja, no cenário tributário tem-se duas regras constitucionais: i) a divisão dos tributos em espécie pelos entes federativos e a possibilidade excepcional de exercício de competência residual para a União; e ii) a repartição das receitas tributárias pelos entes federativos, como disposto nos artigos 157 a 162 da Constituição.

Por fim, cabe lembrar que o federalismo brasileiro pode ser caracterizado como cooperativo justamente em função do artigo 23 que prevê que leis complementares devem estabelecer a forma de colaboração no desenvolvimento entre as políticas públicas. De acordo com Konrad Hesse (2005, p. 13-14):

O federalismo cooperativo se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o

estruturado pela Constituição de 1988, es esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem unidade de planejamento e direção.

É importante observar que o Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, advertido pelo autor, trata-se do modelo de Estado Social, o qual exige um Estado mais atuante, concretizando tanto os direitos individuais, como também os sociais.

Em razão desse objetivo, afirma-se que o federalismo cooperativo é adequado ao Estado Social, pois esse modelo permite uma unidade de atuação com maiores condições de realizar o desenvolvimento social e econômico do país. Konrad Hesse (2005) ainda explica que a virtude da cooperação é a de buscar resultados uniformes sem esvaziar a autonomia dos entes federados, com complementaridade.

Dessa forma, essa cooperação pode ser entendida como uma estratégia de troca, visando ser benéfica a todos que participam do processo, mediante uma atuação conjunta em que cada um dos entes colaboram para aprimorar os serviços ofertados ao cidadão.

Trata-se, nesse sentido, de uma cooperação subsidiária em que, reciprocamente, os membros compartilham ações em prol dos cidadãos, partindo-se do pressuposto de que todos os entes federados partilham do desejo comum de servir a sociedade dentro do Estado Democrático de Direito. Portanto, sua integração constitui o exercício do Estado mais eficaz e competente, sem conduzir a centralização.

Note-se, nesse modelo, que a União é pessoa jurídica de Direito público interno e internacional, com representação nas relações diplomáticas com outros países. Ainda, percebe-se o atendimento a dois princípios básicos no pacto federativo: a) princípio da participação, determinando-se poder dos membros na vontade política da organização Federal; e b) princípio da autonomia, determinando-se que os membros têm liberdade para estatuir suas próprias ordens constitucionais, estabelecendo as competências de seus órgãos em observância dos princípios básicos da Constituição Federal.

Ora, o princípio da autonomia pressupõe uma repartição de competências para o exercício e o desenvolvimento da atividade normativa. A tarefa de divisão destas competências é notoriamente difícil e complexa, conforme destacado em Silva (2013, p. 153):

Os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numa a descentralização é mais acentuada, dando-se aos estados federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado o campo de atuação aos estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas do município comprime ainda mais a área estadual. A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e

princípios com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.

Enfim, os critérios de repartição de competências adotados pela Constituição Federal fazem pressupor que não há hierarquia entre leis federais e estaduais. Contudo, tendo em vista a inversão no processo de formação da federação brasileira em relação ao modelo norte-americano, cujas competências foram entregues predominantemente à União, destaca-se que há um traço de competência suplementar, restrita e residual aos Estados enquanto antes da federação. A respeito disso, Bevilacqua (2013, p. 58) aponta que: “tal preeminência da União não afasta, todavia, a legitimidade dos Estados no fomento da atividade econômica com vistas ao desenvolvimento regional, desde que observadas as regras de equilíbrio federativo.”.

Além disso, Moraes (2017) afirma que, no caso do Brasil, a definição das matérias próprias de cada ente federativo, na prática, faz com que seja possível acentuar a centralização do poder, ora na própria federação, ora nos estados-membros.

Nesse sentido, Amorim (2012) leciona que o Brasil adota modelo de repartição de competências tanto horizontais quanto verticais, sendo a primeira relativa às competências exclusivas, enquanto a segunda, refere-se à concorrentes. “Em que pese essa dupla orientação federativa dotada pela Constituição de 1988, percebe-se facilmente uma hipertrofia das competências da União em detrimento das competências dos demais entes federados”. (AMORIM, 2012, n.p.).

A respeito das competências, Momo (2013) traz a afirmação de que a repartição de competências no sentido vertical, na prática, ficou restrita às transferências constitucionais obrigatórias em virtude de pertencer aos Estados-membros a tarefa de planejamento e aquisição de meios de crescimento econômico. De forma análoga, as relações horizontais sofreram distorções, tendo em vista que o crescimento econômico iria possibilitar o desenvolvimento dos Estados, esses acabam por disputar entre si, quando seu relacionamento deveria ser de cooperação entre si.

Ademais, Silva (2013) enumera três técnicas que conjugam poderes reservados ou remanescentes. A primeira técnica é embasada na enumeração dos poderes à União, reservando aos Estados os poderes remanescentes; constitui, dessa forma, a técnica predominante, sendo utilizada por países como EUA, Suíça, Argentina e México. A segunda atribui poderes enumerados aos Estados, restando os remanescentes à União, como acontece no Canadá. Já a terceira técnica diz respeito à enumeração exaustiva das competências das unidades federativas, como ocorre na Índia e na Venezuela. Esse modelo também é adotado

pelo Brasil no que concerne a repartição de rendas tributárias, com competência residual para a União (artigos 145 a 162, da Constituição Federal de 1988).

A Constituição de 1988 discriminou a competência tributária referente a cada ente federativo, destacando-se o art. 146 que há expressa outorga à lei complementar para o estabelecimento de normas gerais nesta matéria (SERAFIN, 2014).

Por sua vez, Amorim (2012) entende ser a tributação o ponto fundamental para equilíbrio da federação, assim como o direito financeiro e econômico. Contudo, a competência tributária fixada destina à União a maior participação da capacidade tributária ativa, dessa forma, nas palavras do aludido autor:

Em agravamento à situação, é de se destacar que o principal tributo de competência dos estados-membros (imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, Art. 155, II) está quase que exaustivamente disciplinado no próprio texto constitucional (Art. 155, § 2º e ss.), extirpando-lhes de fato, por via reversa, a competência para tratar do tema.

Como consequência do supra mencionado, Cavalcanti (2012) enaltece:

O federalismo cooperativo sinalizado na Constituição Federal de 1988 tem encontrado muitas barreiras para ser alcançado, tanto na sua dimensão legal quanto institucional. Para Souza (2005, p. 112) tal problemática ocorre por duas razões principais: as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes; e a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. Além disso, há uma falta de sintonia entre a descentralização tributária, a ampliação das transferências de recursos e o novo regime de garantias financeiras para atender aos direitos sociais inseridos na Constituição Federal de 1988 [...]. (AMORIM, 2012, n.p.).

O federalismo tributário, dessa forma, é exaustivamente debatido pela doutrina, na qual é possível extrair duas correntes fundamentais:

[...] a primeira, cujas bases foram estabelecidas por Rubens Gomes de Souza, entende que a competência da União, mediante lei complementar tributária, englobava três funções: estabelecer normas gerais de direito tributário; dispor sobre conflitos de competência entre as entidades federadas; e regular as limitações constitucionais ao poder de tributar.

A segunda corrente, a dicotômica, cujo expoente foi Geraldo Ataliba, partiu do entendimento de que a expressão ‘normas gerais’, do modo entendido pela teoria tricotômica, acarretaria inobservância ao princípio federativo. Para evitar tal sintoma, prescreveu-se que a União poderia editar normas gerais em matéria tributária tão somente para dispor sobre conflitos de competência entre as entidades federadas e regular as limitações constitucionais do poder de tributar. (SERAFIN, 2014, n.p.).

Tendo em vista a evolução do federalismo e a ampliação das tarefas do Estado contemporâneo, sentiu-se a necessidade de criação de outras regras para repartição de competências a par do abandono do dualismo. Na inteligência de Silva (2013, p. 156):

[...] para acolher formas de composição mais complexas que procuram compatibilizar a autonomia de cada uma (entidade) com a reserva de campos específicos que designem delegação, áreas comuns em que se preveem atuações paralelas e setores concorrentes em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos estados a competência suplementar. É o sistema que se reconhece na República Federal da Alemanha [...] e agora no Brasil [...].

A Federação brasileira adota sistema complexo de repartição de competências, fundamentada na enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes aos estados e poderes definidos aos municípios. Porém, ela combina com essa reserva de campos específicos a possibilidade de delegação, áreas de competências comuns entre os entes e competências concorrentes entre eles (SILVA, 2013).

Dessa forma, Moraes (2017) leciona que a reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa enumeradas à União estão previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição. Os poderes remanescentes concernentes aos estados, por sua vez, contêm previsão no artigo 25 e os poderes enumerados aos municípios encontram respaldo no artigo 30.

A previsão de áreas comuns de atuação administrativa paralela é descrita no artigo 23 e a das áreas de atuação legislativa concorrente no artigo 24 da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, Marrafon e Vargas (2017, n.p.) apontam que:

Mesmo após 1988, o amplo rol de competências comuns (Art. 23 CF/88) não foi suficiente para evitar que o governo central exercesse forte competência regulatória nas políticas públicas, inibindo o avanço e o amadurecimento do planejamento institucional dos entes subnacionais.

Assim, Cavalcanti (2012) entende que a Constituição Federal de 1988 forma um desenho federativo que visa equilibrar a autonomia. Entretanto, em relação às políticas públicas o resultado obtido não tem sido o esperado, conforme as palavras do próprio autor:

O resultado desse desenho no campo das políticas públicas tem sido [...] um federalismo marcado por políticas públicas federais impostas às instâncias subnacionais; pouca capacidade dos Municípios de legislar sobre políticas públicas e; considerável autonomia administrativa dos estados e municípios, acompanhada de maior responsabilização na implementação das políticas federais, principalmente no que se refere a este último, uma vez que a partir dos anos de 1990, os governos municipais passaram a ser os principais responsáveis por políticas públicas fundamentais, como a saúde e o ensino fundamental. No entanto, isso se fez por processo de indução e regulação a partir de regras emanadas da esfera federal. (CAVALCANTI, 2012, n.p.).

Quando se fala de federação, é possível ver sua principal característica numa existência mútua de níveis autônomos de governo. O Brasil tem marcas profundas na história do processo de independência, que trouxeram uma hereditariedade em que era possível

perceber certo descontentamento da população com a metrópole e, em comparação com os EUA, a população tinha seu processo de independência e participava de forma ativa (SALDANHA, 2009).

Nesse sentido, Marrafon e Vargas (2017, n.p.) indicam que:

O federalismo que copiamos dos norte-americanos e delimitamos na Constituição de 1988 é formado por um conjunto de ideias gerais e regras padronizadas que nos impede de avançar. Por um lado, o federalismo limita a formação de excelências variadas em cada ente e região do país.

Apenas com a promulgação da Constituição de 1891 é que o Brasil assumiu realmente a forma federalista, com pendência para o federalismo dual em uma visão mais crítica. Logo, formou-se o Federalismo brasileiro por segregação, ou seja, quando surge o federalismo do desmembramento de um Estado unitário. Um Estado apresenta as características de federalismo dual quando há uma rígida separação entre governos dos Estados-membros e o poder central, não havendo interpenetração de uma esfera governamental em outra.

Segundo André Regis (2009), o federalismo brasileiro serviu meramente para conceder maior autonomia às oligarquias estaduais, não sendo criado para acomodar grupos étnicos diferentes dentro do mesmo Estado-membro, como em outros estados.

A República, que trouxe a federação, como visto por críticos, trouxe transformação apenas no nome, pois também se caracterizava como unitarista e com injustiças sociais profundas. Ou seja, no caso do federalismo brasileiro, evidente que a Constituição não se mostrou eficaz em adaptar à realidade brasileira o modelo norte-americano.

O federalismo que se tem é na prática, pois, acaba se tornando um contrassenso com as antigas aspirações descentralizadoras. Ora, a Primeira República apresentou vários episódios intervencionistas nos Estados-membros, muito assemelhados à metodologia da época da monarquia, conforme aponta Bonavides (2010, p. 345) ao afirmar que:

Pelo imaturo despreparo do povo e da Nação, veio pôr em perigo a sobrevivência unitária do país. O federalismo das autonomias outorgadas conhecia unicamente o instituto da intervenção federal, como único instituto constitucional de integridade do sistema. A mesma intervenção se dava nas seguintes hipóteses: repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; manter a forma republicana; federativa; restabelecer a ordem e tranquilidade dos estados da federação.

A euforia descentralizadora era tanta que alguns estados falavam de “soberania” ao invés de “autonomia”. Foi nessa fase que alguns estados contraíram empréstimos no exterior e se endividaram de maneira irresponsável. Uma fase em que os estados, também, suplicavam ao Poder Central a intervenção econômica, os investimentos, os incentivos, os subsídios sem



mesmo pensar no sacrifício e no tributo que significava a contrapartida política, arrasando-lhes com o ônus da sujeição econômico-financeira, bagunçada autonomia constitucional e federativa (SALDANHA, 2009).

O motivo para esse intervencionismo e desejo de intervir exorbitantemente nas decisões políticas e administrativas do Estado-membro era a consolidação da República, posteriormente, o combate das oligarquias e o respeito aos princípios federativos vigentes. Para Saldanha (2009), a centralização surge em decorrência de alguns fatos sociais, como a preponderância política de um Estado sobre os demais.

No entanto, são vantagens a extensão de uma só ordem jurídica, política e administrativa em todo o país e o considerável fortalecimento da autoridade. Em contraponto, como desvantagens, é possível visualizar a ameaça sobre a autonomia criadora das coletividades, bem como a sobrecarga de responsabilidades no poder central.

Segundo Abrucio (1998), o deslumbre causado pela descentralização fundamenta-se não só na crise do modelo centralizador e no surgimento de novas realidades, mas também na força política. Em contrapartida, os governantes locais teriam a possibilidade de maior autonomia decisória, encontrando soluções mais criativas de acordo com as peculiaridades municipais.

Entretanto, descentralizar combina com democracia, aperfeiçoar a descentralização e corrigir seus defeitos transitam, necessariamente, na resolução dos principais dilemas federativos do Brasil.

Ademais, para descentralizar é preciso que haja maior participação da população, para que seja corrigido desta forma o modo errôneo que o federalismo penetrou em solo pátrio (SALDANHA, 2009). Nesse contexto, torna-se interessante reconhecer que com a Constituição de 1988 ocorreu um grande avanço no que diz respeito a uma ampliação dos poderes legislativos dos Estados e dos Municípios, fato que pressiona uma distribuição tributária de forma mais justa e cooperativa.

Para Dirceo Torrecillas Ramos (2002), cooperação federativa é voltada para diminuição da desigualdade, desenvolvimento equilibrado e criação de regiões. Além disso, estabelece a distribuição da receita, por meio de outras formas de incentivo, juros favorecidos, isenções, reduções e diferimento temporário de tributos federais.

Também sobre essa mesma discussão, Roberto Baggio (2006) discorre sobre guerra fiscal e cooperação vertical (transferências constitucionais obrigatórias), além sobre os malefícios na busca de investimentos privados.

Ademais, o autor completa afirmando que a cooperação dos membros federativos conduzirá a uma maior harmonia (mais segura e saudável), logo, a um federalismo cooperativo que pode ser simétrico ou assimétrico e que deve considerar população, economia, riquezas, etc., para aplicação de recursos disponíveis a suas competências (BAGGIO, 2006).

### **1.3. PROBLEMAS DECORRENTES DA SUPREMACIA DA UNIÃO FRENTE AOS DEMAIS ENTES FEDERADOS**

O Brasil é um país dotado de muitas diferenças regionais e culturais e, na seara jurídica, política e legislativa não é diferente, conforme entendimento de Prestes (2012), visto que, o poder é centrado na União, deixando os entes sem participação em decisões que os afeta diretamente. Um exemplo dessa problemática é a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):

[...] é inegável que a realidade do trabalho no Maranhão e Santa Catarina, por exemplo, são altamente distintas. Leis nacionais, não comportam as diferenças regionais, atrasando o desenvolvimento de certas áreas [...] o Brasil é um país de realidades regionais muito diferentes e a distância entre os diversos estados não é apenas geográfica, mas também cultural. (PRESTES, 2012, n.p.).

Por meio dos dados da Confederação Nacional dos Municípios do ano de 2003, visualiza-se que a repartição de tributos arrecadados neste período foi 64% para a União, 23% para os estados e apenas 13% para os municípios, percentual que se mantém estável desde então. Essa forma de repartição da renda advém da forma histórica em que o Federalismo brasileiro foi imposto, em que antigas províncias sem qualquer autonomia política foram transformadas de uma hora para outra em entes federativos (LIMA, 2008).

Segundo Bonavides (2004, p. 338), é importante introduzir o quanto antes uma reforma no nosso sistema federativo, ou, conforme chamado pelo autor, a “falsa federação”. Para o autor, a Federação brasileira atual cria uma falsa democracia perante as desigualdades e os desequilíbrios regionais e sociais, devendo ser implementado como correção o chamado federalismo regional, principalmente em termos judicial e legislativo.

Ainda, segundo a crítica de Bonavides (2004), os municípios no federalismo brasileiro foram esquecidos e condenados ao abandono, com o vício de uma tradição centralista. Desse modo, a atual crise é tríplice: econômico-financeira, política e social, que compromete o conceito de soberania (BONAVIDES, 2004).

Nota-se que nem mesmo o modelo inovador de três níveis federativos (união, estados e municípios) permitiu solução para o sistema, nem mesmo a possibilidade da aprovação de leis orgânicas municipais e constituições estaduais. Outrossim, muitos, passados trinta anos da promulgação da Constituição de 1988, ainda rejeitam esse pretense modelo de federalismo de terceiro grau, pela ausência de representação no Senado dos municípios e pelo fato de não haver uma união histórica de municípios e haver uma ausência de poder judiciário municipal.

Segundo Abrucio (2006), a defesa da descentralização baseia-se não só na crise do modelo centralizador e no surgimento de novas realidades, mas também na força política desse conceito. O discurso descentralizador tem como principal qualidade a democratização do Poder Público e o melhor desempenho governamental, com a aproximação do povo com o governo e com mais eficiência administrativa.

Nesse processo de descentralização, Abrucio (2006) cita cinco fatores fundamentais: i) a constituição de um sólido pacto nacional, pois uma fragmentação excessiva poderia levar à guerra civil; ii) o combate às desigualdades regionais, havendo necessidade da criação de políticas públicas redistributivas para as localidades mais carentes; iii) a montagem de boas estruturas administrativas que proporcionem melhor desempenho da gestão pública; iv) a democratização dos governos locais; e v) a criação de um ambiente intergovernamental positivo.

Justamente, esses elementos explicam a dificuldade na gestão dos municípios, combinada com a ausência de recursos, visto que a grande maioria da receita permanece sob a tutela da União (PRESTES, 2012). Tal prática vai de encontro à ideia de autonomia dos entes, especialmente no que tange à participação do município na estrutura da federação. Além disso, conforme aponta Bonavides (2010, p. 345):

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado com a Carta de 1988 [...].

Em virtude da extensão do país e as dificuldades de acesso, fez-se necessário a descentralização do poder. Ocorre que, na prática, de acordo com Prestes (2012), a administração pública local, muitas vezes, resta limitada pela dificuldade de acesso por parte da União. A respeito disso, Momo (2013, p. 7) concorda que:

Países que contam com dimensões continentais como o Brasil possuem grandes heterogeneidades territoriais, estruturais, culturais e econômicas. Naturalmente, caso não se implemente uma política governamental estruturada, forte e presente, instalam-se profundas desigualdades regionais. A definição de uma forma de

distribuição das receitas e dos gastos públicos coesa e preocupada com o equilíbrio entre os Estados-membros é fundamental para a organização federativa. Dessa maneira, entende-se que há uma necessidade de desconcentração do poder da União frente aos demais entes federados, pois, conforme mencionamos no parágrafo anterior, o Brasil necessita de um maior controle de seus governantes e que seus entes detenham maior autonomia para gerência de sua população, principalmente no que diz respeito aos municípios.

Apesar de ser uma federação de três níveis, a federação brasileira colaciona disparidades. A principal delas diz respeito a uma questão tributária e orçamentária, em que a maioria dos tributos são recolhidos aos cofres públicos estaduais e federais, restando prejuízo ao município.

Isso acarreta em enorme desigualdade regional, tendo em vista que os municípios são entes que dependem muito de repasses federais e estaduais. Esta disparidade das estruturas nacional, regional e local, portanto, de acordo com Prestes (2012), dificultam a possibilidade de novas formas de coordenação federativa.

A realidade vai de encontro ao proposto pela forma de Estado escolhida, ou seja, conforme leciona Lima (2008, p. 5):

Buscou-se no Federalismo a forma de Estado que melhor pudesse atingir os objetivos da República Brasileira, como expresso no Artigo 3º da Constituição, no tangente à erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais.

São Paulo é o estado com maior PIB constatado no ano de 2009 e indaga-se o porquê desta diferença. Nota-se que a discrepância é gritante, pois apesar de o país como um todo apresentar um grande desenvolvimento nos últimos anos, nitidamente percebe-se que as regiões sul e sudeste são as mais desenvolvidas e que as regiões norte e nordeste ainda encontram-se em situação precária em diversos aspectos ao serem comparadas com as demais regiões do país.

Essa realidade advém do favorecimento histórico que alguns estados tiveram devido ao desenvolvimento do Brasil colônia até chegar à República Federativa do Brasil. Diante disso, Momo (2013, p. 9) discorre que:

Estados historicamente favorecidos são capazes de captar mais recursos, os quais reinvestem não em âmbito nacional, mas apenas em seus territórios. A consequência não poderia ser outra se não a acentuação das desigualdades regionais já existentes e a alimentação de um ciclo vicioso.

Destaca-se os estudos de Bonavides (2004, p. 110), que traz a realidade consequente do favorecimento histórico de alguns estados e a visão egoística destes, como sendo uma falsa federação oriunda de uma falsa democracia que acarreta em um falso desenvolvimento, gerando severa crise em todo o sistema:

Faz-se mister introduzir, quanto antes, profunda reforma no sistema republicano federativo, ou seja, acabar com a falsa federação, que ora existe, com a Constituição

de 1988, preservando, porém, nas instituições, o substantivo e suprimindo o adjetivo por via de uma reforma institucional profunda.

Para o autor, a falsa federação engendra o falso corpo representativo, que, por sua vez, engendra uma falsa democracia e, essa, um falso desenvolvimento que atropela a concretização dos direitos sociais em sua plenitude, formando um vasto e maligno círculo vicioso de submissão e dependência, sem remédio na constituição brasileira em vigor (BONAVIDES, 2004).

A crítica ao Federalismo brasileiro na obra de Bonavides (2004), embora passados mais de dez anos, permanece e por vezes se apresenta ainda mais profunda em trabalhos como de autores como Marcos Marrafon e Daniel Vargas, de 2017, que criticam o favorecimento das elites regionais pela descentralização e criticam o desenvolvimento regional por meio do consumo e da redistribuição de renda e não pelo fortalecimento periférico da economia.

Nesse contexto, Marrafon e Vargas (2017) discorrem a respeito de um paradoxo da incapacidade (de regiões carentes), da capacidade (de regiões ricas) e do drama do isolacionismo (ignorância e egoísmo do país). A incapacidade de regiões pobres é a que mais precisa de serviços públicos e a que menos tem acesso; a capacidade de regiões ricas diz respeito aos que menos precisam e que mais tem acesso ao Estado; e o drama do isolacionismo, de que, conforme os autores lecionam: há pouco ou nenhum compartilhamento de experiências entre os entes federados no Brasil. Além do mais, os autores discorrem que:

Quando combinamos os três problemas profundos do federalismo brasileiro, o que obtemos é o seguinte cenário: em cima, o federalismo brasileiro declara guerra aos mais capazes; embaixo, ele abandona os mais necessitados à própria sorte. E, no meio da federação, ele celebra o isolamento dos municípios e estados uns dos outros, ensimesmados em suas próprias limitações. (MARRAFON; VARGAS, 2017, n.p.).

De maneira sintética, pode-se dizer que a importação de regras norte-americanas para o sistema federativo brasileiro significou problemas práticos de larga extensão, a considerar diferentes circunstâncias históricas e socioeconômicas brasileiras. A cultura brasileira, oriunda de um período monárquico centralizado em um Estado unitário, acabou fazendo com que o federalismo patrocinasse o poder de oligarquias locais e que perpetuasse diferenças regionais, já que a ideia de federalismo simétrico esconde aptidões e necessidades distintas, a exemplo entre os estados de São Paulo e Maranhão. Nesse sentido, “este federalismo formal, simétrico, estático, medíocre, injusto e ensimesmado não serve” (MARRAFON; VARGAS, 2017, n.p.).

Logo, aponta-se que ainda não foi encontrado um modelo que retratasse a realidade brasileira, ou seja, que corresponda as necessidades e aspirações, materiais e morais, de uma

sociedade. Vende-se a ideia de que o atual federalismo entrega força aos municípios e estados, todavia, em verdade, esse modelo entrega muitos encargos a estados e municípios que anteriormente não tinham como arcar, tornando-se um processo histórico de desagregação de poder, diferente do modelo norte-americano.

O resultado, nesse sentido, é um processo crônico de dependência dos estados e, principalmente, dos municípios de recursos e capacidade técnica da União, isso sem mencionar a instauração de uma guerra fiscal, tal como é apontado por Ramos (2002) e Baggio (2006). Nesse sentido, Abrucio (2001, p. 102) realiza uma importante análise:

- a) a grande maioria dos municípios brasileiros não tem como se auto-sustentar, mesmo recebendo repasse de recursos dos demais níveis de governo. A desigualdade do país e a heterogeneidade de situações no plano local inviabilizam o modelo do municipalismo autárquico. [...]
- b) há um desnível muito grande entre os governos locais também na configuração administrativa e política. Muitos não têm ainda a capacidade e os quadros técnicos para, sozinhos resolverem os seus problemas de ação coletiva e produção de políticas públicas. Além disso, a democratização local não foi uniforme nem acabou com todos os vícios patrimoniais de nosso sistema político. [...]
- c) os instrumentos de parceria e cooperação no plano subnacional são reduzidos ou, quando existentes, frágeis institucionalmente. A ótica neocolonialista prevalecente nos últimos anos teme a criação de instâncias supramunicipais. Por esta razão, figuras como as regiões metropolitanas e os consórcios têm tido pouca efetividade.

Ou seja, resta evidente que o modelo federativo brasileiro coloca a União em uma situação de evidência quanto aos demais entes federativos.

O modelo aplicado da federação no Brasil pode parecer sedutor do ponto de vista teórico, com proposição cooperativa e simétrica entre os entes, e uma divisão constitucional de competências. Entretanto, na prática, a desigualdade na destinação de recursos e as falhas de um processo histórico de transição mal planejada do modelo de Estado unitário para Estado federativo, criaram problemas que não foram resolvidos até hoje.

## CONCLUSÕES

O Brasil, ao longo de sua história, adotou formas de poder político centralizadas e descentralizadas, alternadamente. A Constituição vigente, por sua vez, atribui como forma de Estado a forma federativa, cuja previsão encontra-se como cláusula pétreia.

O modelo adotado pelo país foi uma espécie de cópia do modelo norte-americano. Contudo, a principal diferença e que, na prática, encontra-se mais em evidência, é o período histórico vivido pelo Brasil e pelos Estados Unidos.

Como herança do modelo federativo imposto ao Brasil, temos regras complexas de repartição de competências entre unidades regionais e locais, ou esferas de poder, o que na prática gera, muitas vezes, omissões repetidas por parte do poder político.

O princípio que rege o modelo de Estado denominado federação é o princípio da autonomia dos entes federados. Entretanto, no modelo brasileiro pode-se afirmar que a autonomia é uma questão meramente formal, tendo em vista que, especialmente no campo tributário, a maior parte dos recursos ficam com a União. Esse fato faz com que, conseqüentemente, acabe gerando dependência dos demais entes com relação aos repasses de recursos federais, para efetivarem sua autonomia.

Desse modo, como cada Estado tem autonomia para estruturar e alavancar seu desenvolvimento, sendo os recursos recebidos precários, acaba-se instituindo uma convivência desleal entre os entes federativos.

Com isso, os Estados que foram historicamente privilegiados com políticas de desenvolvimento, como a Política do café com leite, acabam gerando maiores recursos que são reaplicados dentro do próprio Estado e não em prol da federação como um todo.

Como resultado, os estados mais desenvolvidos se mantêm dessa forma, não proporcionando uma equidade de condições para que os entes menos desenvolvidos possam chegar ao patamar dos primeiros.

Portanto, essa é a razão pela qual porque é essencial que seja proposto um modelo de novo federalismo brasileiro. Nesse modelo, é importante que a gestão de serviços públicos dos entes federativos seja flexibilizada, com menos regras específicas nacionais e com menor burocracia, bem como que ocorra um sistema de compartilhamento de boas experiências, além de socorro federal as unidades desfavorecidas. Seguindo essa cartilha, pode-se passar a dar efetividade às competências comuns e às concorrentes da Constituição de 1988, com bons resultados cooperativos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. **Os Barões da Federação**: os governos e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. **Para além da descentralização**: os desafios da coordenação federativa do Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Curso de Direito Constitucional**: atualizada até a EC nº 67/2010. Rio de Janeiro: Ferreira, 2012.

- BAGGIO, Roberto Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba: Juruá, 2006.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- \_\_\_\_\_; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1990. 6 v.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos Fiscais de ICMS e Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.
- BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BOFF, Salete. O. **Reforma tributária e federalismo: entre o ideal e o possível**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.
- \_\_\_\_\_. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, v. 17, n. 65, jan./mar., 1980.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Almedina: Coimbra, 2003.
- CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Modelo Federativo Brasileiro e suas Implicações no Campo das Políticas Educacionais. **Ibero Americano**, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CacildaRodriguesCavalcanti\\_res\\_int\\_GT7.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CacildaRodriguesCavalcanti_res_int_GT7.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2018.
- DALLARI, D. A. **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: S. Fabris, 1991. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes.
- HORTA, Raul Machado. **Perspectivas do Estado Federal Brasileiro: Problemas do Federalismo**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1995.
- LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. O Federalismo brasileiro: uma forma de Estado peculiar. **Revista Estação Científica: Juiz de Fora**, n. 5, jan. 2008. Disponível em



<[www.fesjf.estacio.br/revista/edicao05/artigos/EC05%20TATIANA%20FEDERALISMO.pdf](http://www.fesjf.estacio.br/revista/edicao05/artigos/EC05%20TATIANA%20FEDERALISMO.pdf)>. Acesso em: 22 maio 2018.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. O Federalismo brasileiro: uma forma de estado peculiar. **Revista Estação Científica Online**, Juiz de Fora, n. 5, jan. 2008. Disponível em: <https://portal.estacio.br/media/4351/10-o-federalismo-brasileiro-uma-forma-estado-peculiar.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1979. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

MARRAFRON, Marco Aurélio; VARGAS, Daniel. **Revolucionar o federalismo é decisivo para o desenvolvimento do país**. 2015. Desenvolvida por Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-06/revolucionar-federalismo-decisivo-desenvolvimento-pais>. Acesso em: 25 jan. 2018.

MENDES, Paulo Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOMO, Alessandra Loio Vaz. **Uma análise crítica do Federalismo Cooperativo no Brasil**. 2013. 15 f. TCC (Pós-graduação), Escola de Magistratura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2013/trabalhos\\_12013/AlessandraLoioVazMono.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/AlessandraLoioVazMono.pdf). Acesso em: 25 jan. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 2012.

RAMOS, Dirceo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327-360, dez. 2009.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela\\_Serafin.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html). Acesso em: 06 fev. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.

VASCONCELOS, Clever. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

## CAPÍTULO 2

### ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL FRENTE AO FENÔMENO E À GUERRA FISCAL

#### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o fenômeno da guerra fiscal sobre o viés da análise econômica do direito e da nova economia institucional. O foco da análise reside em questionar, de acordo com o preceito da eficiência econômica e não apenas sobre o preceito da justiça, o enfrentamento das disputas entre os entes federativos pela atração de investimentos privados. Desse modo, estabeleceu-se os seguintes objetivos específicos: i) realizar um panorama geral da análise econômica do direito e da nova economia institucional; ii) realizar um panorama específico dentro do direito tributário dessas mesmas áreas; e iii) levantar parâmetros dentro dessas áreas para validação ou invalidação da guerra fiscal. A abordagem teórica demonstra o quanto estas áreas inovam e podem ser importantes no trato da guerra fiscal, fugindo de uma abordagem tradicional do Direito.

**Palavras-chave:** Análise econômica do Direito; Nova economia institucional; guerra fiscal.

#### INTRODUÇÃO

A análise econômica do direito (AED) e a nova economia institucional (NEI) constituem uma metodologia e, ao mesmo tempo, um referencial teórico essencial para o enfrentamento da possibilidade dos entes federativos realizarem a chamada guerra fiscal.

Ora, o referencial teórico tradicional do Direito, seguidamente, apresenta uma negativa taxativa para a possibilidade de concorrência entre os entes federativos, seja Estados ou seja Municípios, pela atração de investimentos privados.

A guerra fiscal, na metodologia clássica, é tida como inválida a luz do princípio constitucional do federalismo cooperativista e a luz de freios infraconstitucionais e infralegais como as instruções normativas do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Tais normas parecem impedir a sobrevida desse fenômeno, apesar de inequívocos benefícios históricos, como a desconcentração industrial brasileira e a redução de desigualdades regionais.

Nessa perspectiva, o fato do Brasil adotar o federalismo cooperativo e pretensamente simétrico no que diz respeito às competências constitucionais impediria um debate mais crítico e dialético sobre o fenômeno da guerra fiscal. O federalismo posto, paradoxalmente, entrega autonomia aos entes federativos e impede, por outro lado, a concessão unilateral de

incentivos fiscais como em matéria de ICMS (imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços).

Dessa forma, a visão tradicional do Direito combate a concorrência entre os entes federativos pela atração de investimentos e atividades produtivas. A razão disso, como será visto, é que o Direito ignora a ideia de eficiência econômica das Ciências Econômicas, e atua apenas nos limites do valor justiça.

Portanto, esse seria o papel da AED frente ao caso em exame, de se aumentar o grau de previsibilidade e eficiência das relações entre particulares e o Estado:

A análise econômica do direito, que ocupa, de acordo com Richard Posner; posição intermediária entre o positivismo jurídico e teorias de livre interpretação da constituição, como uma espécie de consequencialismo mitigado, para orientar a elaboração de políticas públicas e a tomada de decisões, particularmente nos casos difíceis, nos quais seja exercida discricionariedade judicial. (TIMM, 2014, p. 10).

Diante disso, esse artigo foi subdividido em três partes, além da introdução e das conclusões, para fornecer ao leitor uma visão panorâmica do problema. A primeira parte é dedicada aos pressupostos gerais da análise econômica do direito (AED) e da nova economia institucional (NEI); a segunda dedica-se à importância da AED e da NEI dentro do Direito Tributário; e a terceira explora uma visão crítica sobre pretensos parâmetros teóricos que a AED e a NEI podem fornecer para resolução do fenômeno da “guerra fiscal”.

Nessa última seção, ainda, são abordadas, de forma separada, as contribuições de autores importantes como Cooter-Ulen, Schaffer e Zingales para que, assim, a AED e a NEI possam ser vistas como forma alternativa de se pensar em um Estado interventor na ordem econômica brasileira.

## **2.1 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

A chamada análise econômica do Direito (AED) é uma disciplina ou área de conhecimento surgida nos Estados Unidos da América a partir dos estudos de Richard Posner, Cooter-Ulen, Ronald Coase, Guido Calabresi e Garry Becker:

Iniciam-se na década de 1960 os primeiros estudos sobre a Análise Econômica do Direito, tendo os artigos de Ronald Coase e Guido Calabresi merecido maior destaque nas publicações acadêmicas da época, precedendo a utilização do termo “Law and Economics”. (...)

Contudo, o desenvolvimento metodológico da disciplina ocorre de maneira mais significativa após os trabalhos desenvolvidos por juristas da universidade de

Chicago, Yale e Berkeley. Nesse contexto, destacam-se principalmente Richard Posner, Henry Manne e Garry Becker.

Merece realce a doutrina de Richard Posner, baseada principalmente na busca da eficiência. Teve grande desenvolvimento a partir da década de 1970, evidenciando uma mudança de rumos na economia da época, cuja centralização do Estado de bem-estar social passava a ser substituída pelo individualismo de bem-estar. (SERRANO, 2019)

Ademais, a AED é uma disciplina que estuda o Direito e suas instituições a partir dos preceitos e dos instrumentos da economia, da aplicação da teoria econômica e dos métodos econométricos no exame da formação, da estrutura, dos processos e dos impactos do direito e das instituições legais.

Uma forma de resolver os problemas jurídicos a partir de “outro olhar da catedral”, metáfora de Guido Calabresi, para se ir além da dogmática jurídica tradicional. A procura pela otimização ou a maximização de medidas de valor (SALAMA, 2008, p. 24), consubstanciando uma maximização da utilidade e do bem-estar social que se deve buscar por políticas públicas.

Trata-se, pois, de um grande desafio, já que a ideia de eficiência da economia pode se contradizer aparentemente com a ideia de justiça do Direito. De toda forma, a AED tem como papel reconhecido o da busca pela previsibilidade e eficiência das relações entre indivíduos e o Estado. Procura-se dar uma resposta em como o comportamento dos indivíduos e das instituições é afetado pelas normas legais e quais seriam as melhores normas legais que deveriam ser adotadas (SERRANO, 2019).

Basicamente, a AED tem por base a comparação de custos e benefícios consequencialistas de cada alternativa para tomar uma decisão por parte dos agentes, dentro de um conjunto de informação disponível no momento da avaliação.

Dessa forma, o conceito econômico de utilidade é muito utilizado com o conjunto hierarquizado de escolhas, podendo-se mencionar a obra de John Rawls (1971), que também foca na igualdade distributiva em que se garante equidade de oportunidades.

O Direito, na perspectiva da AED, procura identificar o conceito da eficiência e não apenas o conceito de justiça, que é muito mais impreciso. Eis o chamado Teorema de Coase que enuncia que o somatório de direitos de propriedade e dos custos de transação baixos constitui a eficiência econômica (CARVALHO, 2014, p. 263).

Outra visão da eficiência seria reconhecer como eficiente o sistema tributário que gera menos distorções no comportamento dos agentes econômicos (VITALIS, 2018). Algo que muito se questiona, ainda, sobre a ideia de equidade.

Logo, destaca-se a problemática de que a noção de justiça pode não ser eficiente para melhorar o bem-estar social, podendo não promover a otimização de recursos. Certas normas, abstratas ou concretas, podem, também, gerar ineficiência como em questões ambientais.

Nesse contexto, a economia presume que todo indivíduo racional possui preferências em relação a qualquer coisa, chamando, assim, de nível de utilidade; pois a fórmula do bem-estar social é uma medida de agregação dos níveis de utilidade de todos os indivíduos de uma sociedade. Ora, existem fórmulas distintas para se atestar essa eficiência, como a fórmula de Kaldor-Hicks (Nicholas Kaldor e John Hicks) e a fórmula de Pareto (Vilfredo Pareto).

A fórmula de Pareto ou eficiência de Pareto (PARETO, 1971) trabalha com o pressuposto que a alocação e realocação de recursos econômicos ou bens só pode ocorrer nas situações em que ocorra uma melhoria de algum dos indivíduos sem piorar a situação individual de outro indivíduo (ainda que permaneça constante).

Já a fórmula de Kaldor-Hicks (HICKS, 1939; KALDOR, 1939) aponta, diferentemente de Pareto, que a alocação e realocação de recursos ou bens pode ocorrer a considerar não apenas uma medida individual, mas sim uma medida coletiva. A melhoria de um ou um grupo de indivíduos poderia ser possível mesmo às custas da piora da situação de outros indivíduos, desde que ocorra uma compensação a qual, no somatório, gere um resultado coletivo melhor.

De fato, na prática, existe uma dificuldade muito grande em se aplicar a fórmula de Pareto e existe uma constatação de que políticas públicas – tais quais aquelas voltadas para concessão de incentivos fiscais – devem ser avaliadas a partir da fórmula de Kaldor-Hicks, demandando uma avaliação de custo-benefício:

A análise de custo-benefício (*cost-benefit analysis*) é o método por excelência das decisões políticas ou escolhas públicas, ao lado de tantos outros sugeridos pela Ciência das Finanças. Parte do pressuposto basilar da escassez dos recursos disponíveis para determinar a máxima eficiência na eleição dos critérios de aprovação das despesas. (TORRES, 2014, p. 149)

Enfim, a AED voltada para a fórmula de Kaldor-Hicks demandaria analisar o somatório de utilidade da sociedade como um todo, e não os níveis individuais de utilidade, determinando que dada legislação ou políticas públicas sejam eficientes quando melhoram o bem-estar da sociedade como um todo.

A fórmula de Pareto, nesse sentido, seria algo de difícil aplicação pela pretensão de se trabalhar com custos de transação zero e impossibilidade de se gerar externalidades negativas (STRINGHAM, 2001). De modo que, verdadeiramente, deve-se estimular a utilização de

fatores de produção com maximização social e maximização de produtividade (COOTER; ULEN, 2010).

Logicamente que a própria fórmula de Kaldor-Hicks, apesar de aparentar mais realista que a fórmula de Pareto, apresenta deficiências, como exposto por Scitovsky (1941). O risco na aplicação de Kaldor-Hicks residiria em uma falta de compromisso com a distribuição das perdas compensadas (BOTELHO, 2016), levando a problemas sociais naquelas situações em que políticas públicas, legitimadas por um ganho de utilidade coletiva, favorecem uma pequena parcela de indivíduos e prejudicam uma parcela maior.

De toda forma, evidentes as contribuições dessa teoria para o Direito:

Em suma, a noção da eficiência na abordagem de Kaldor-Hicks em AED tem uma tripla função na visão da interpretação do fenômeno jurídico:

- a) compreensão do valor de eficiência do sistema jurídico e inclusive das sentenças judiciais;
- b) previsão dos impactos normativos ex post nas relações socioeconômicas, principalmente no condizente aos ganhos e perdas de agentes socioeconômicos envolvidos em relações jurídicas;
- c) visualização do direito como um feixe de possibilidades para o implementador de políticas alcançar determinada finalidade socioeconômica, principalmente na possibilidade de se pensar sobre a compensação social por perdas causadas pelo Direito. (BOTELHO, 2016, n.p.)

A AED no Brasil, assim como nos EUA, apresenta, nessa linha, rápida expansão e penetração institucional, principalmente após os anos 2000 com a criação da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE). Parte-se para um novo pressuposto que “as normas jurídicas devem ser julgadas à luz das estruturas de estímulos que estabelecem e das consequentes mudanças comportamentais adotadas pelos interessados em resposta aos estímulos.” (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 666).

Além disso, Gico Jr. (2010) aponta que a AED tem como objetivo responder a dois questionamentos básicos: i) qual regra deveria ser adotada; e ii) quais as consequências disso. O autor destaca que “a abordagem juseconômica investiga as causas e as consequências das regras jurídicas e de suas organizações na tentativa de prever como cidadãos e agentes públicos se comportarão diante de uma dada regra e como alterarão seu comportamento” (GICO JR, 2010, p. 19).

A chamada economia institucional, ou nova economia institucional (NEI), por sua vez, apresenta-se também como temática essencial para o estudo da “guerra fiscal”, assim como a análise econômica do Direito. Essa área do conhecimento tem como principais expoentes os autores Ronald Coase e Douglas North, que defendem que as instituições nada mais seriam que restrições concebidas nas interações políticas, econômicas e sociais, sendo

tais instituições essenciais para o crescimento econômico (ROCHA JR, 2004). A exemplo disso, tem-se a ideia de que garantir que os direitos de propriedade permitam a reduzir custos de transação e fomentar o crescimento.

Surge, nesse contexto, o termo “governança” nos estudos de Ronald Coase com seu trabalho *The Nature of the Firm* de 1937. Essa pesquisa foi ampliada por Oliver Williamson, nos anos de 1970, em *Transaction-Cost Economics*, em prol de coordenações eficazes das firmas. Pesquisa que aponta para o papel das instituições em procurar diminuir os custos econômicos.

Nesse sentido, Hirschmann (1961) demonstra que é nesse modelo que se reconhece a importância de conselhos e fóruns para estabelecer estratégias para o desenvolvimento. Além do mais, nesse modelo apresenta-se o conceito de capital institucional, como atributos a serem incorporados às instituições como capacidade de tomar decisões rápidas: flexibilidade, resiliência e inteligência organizacional (BOISIER, 1996). Sendo claro, segundo North (1990), que um Estado precisa de instituições fortes e eficientes.

Ainda, a respeito da importância da questão institucional vale citar o chamado modelo da tríplice hélice, elaborado por Leydesdorff e Etzkowitz (1995), que aponta para importância de uma boa relação entre universidade, governo e indústria. Nesse aspecto, destaque para a importância da atuação do governo por meio de normatizações adequadas para economia.

Já a respeito da importância de um ambiente institucional favorável do ponto de vista legal, tem-se o trabalho de Mancur Olson Jr (1996) que reconhece esse fator como essencial para a diferenciação de nações ricas e pobres.

Note, por fim, uma ponderação e distinção importante da NEI frente à AED. A NEI analisa a teoria da utilidade, frente à fórmula de Kaldor-Hicks, como algo não estático, mas sim dinâmico (BOTELHO, 2016), a considerar a própria economia comportamental e a constatação que os indivíduos não atuam em racionalidade perfeita, mas sim em racionalidade limitada:

Nesse sentido, em comum, os pesquisadores que trabalham com a AED partem do individualismo metodológico, embora os mais inclinados à análise neoinstitucionalista ressaltem também racionalidade limitada dos indivíduos, e os mais inclinados à psicologia comportamental aceitem a existência de diversos aspectos parcialmente irracionais. De todo modo, se aceita, como ponto de partida pelo menos, que o agente racional faça escolhas e que perceba as normas jurídicas como grandes mecanismos de “preço” (análise de “custo-benefício” no jargão econômico) para suas condutas. Essa racionalidade o fará escalar preferências, evitando as condutas de maior “custo” (ou seja, fazer análises de “trade off” no jargão de AED). Não necessariamente a eficiência será o único valor do Direito – embora ele seja um princípio com previsão constitucional. (TIMM, 2018, n. p.)



De modo que, a pesquisa a luz da NEI, nesse campo, torna-se muito mais qualitativa do que quantitativa na maioria das vezes, pela impossibilidade em muitos casos em se modelar a racionalidade limitada dos indivíduos.

## **2.2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL À LUZ DO DIREITO TRIBUTÁRIO**

O estudo da análise econômica do Direito e da nova economia institucional no Direito Tributário são extremamente importantes para a discussão do tema deste trabalho relativo à “guerra fiscal”, exatamente pela relevância do conceito da eficiência.

O ponto de partida desse estudo é a constatação de que “os tributos, ainda que necessários, distorcem o sistema de preços de mercado, e distorcem pelo fato de incentivarem comportamentos dos produtores e dos consumidores, alterando o equilíbrio entre oferta e demanda” (CARVALHO, 2014, p. 252-253).

Ou seja, os tributos, objeto do direito tributário, geram o chamado “peso morto”, com a elevação dos preços e a conseqüente diminuição do volume de venda pelo produtor e aumento dos gastos dos consumidores. De modo que, para se minimizar esses malefícios os tributos deveriam: “(1) ter uma base grande de contribuintes; (2) ter regras simples e objetivas; (3) incidir sobre produtos e serviços de demanda inelástica; (4) ser justo (não viola a isonomia); e (5) ter baixo custo administrativo” (CARVALHO, 2014, p. 254).

Apesar dessas constatações, note-se que o estudo da tributação sob a economia data de vários séculos antes em obras como as de David Ricardo, conforme consta nos estudos de Paulo Caliendo (2009). Todavia, a grande dificuldade de se analisar a tributação sob enfoque da AED se deve à difícil busca do Estado em estabelecer políticas tributárias com mínimos efeitos para a sociedade (*minimum loss to society*) e de promover políticas públicas de máximo bem-estar social (*welfare-motivated policies*).

Além disso, Paulo Caliendo (2009) defende uma teoria sistêmica da tributação considerando cinco fatores: i) fenômeno sistêmico, ii) complexidade e evolução, iii) equilíbrio, iv) princípios jurídicos e v) conflito entre princípios.

Como primeiro ponto, o autor defende que a tributação é um fenômeno que envolve o Direito, a Economia e a Política; a Política está relacionada com poder (poder de tributar), a Economia à circulação de bens e o Direito às expectativas institucionalizadas. Já como segundo ponto, a complexidade e a evolução são relativas à impossibilidade de previsão das conseqüências do sistema tributário e à necessidade permanente de evolução do sistema

tributário. O terceiro ponto, do equilíbrio, relaciona-se à quantidade de defesa de um equilíbrio no sistema entre Direito, Economia e Política, a ponto de se reconhecer a mitigação da justiça em nome da eficiência econômica. Por sua vez, o quarto ponto é relativo aos princípios jurídicos, quanto à neutralidade fiscal e à capacidade contributiva, como filtros para o sistema. E o quinto e último ponto corresponde ao conflito entre princípios, ao conflito entre equidade e eficiência econômica, a serem ponderados à luz do quarto ponto.

Ora, a análise econômica do direito tributário procura romper com o problema de conexão entre o direito tributário no Brasil e a realidade socioeconômica (FOLLONI, SIMM, 2016). Os patamares teóricos tradicionais postos são insuficientes para os complexos problemas práticos, revelando comunicação e interação insuficiente do Direito com os outros sistemas sociais (FOLLONI, SIMM, 2016). Nesse mesmo sentido:

A distribuição do encargo tributário deve ser realizada de maneira eficiente, sem distinção autoritária baseada em políticas de interesse ou conveniência desassociadas de um objetivo prévio que seja o próprio desenvolvimento da sociedade e da economia do país. A atual desconfiança por parte da população, os grandes custos de transação e a imprevisibilidade da carga tributária aumentam a demanda por reformas no sistema tributário e afastam cada vez mais inovações e investimentos na economia do país. (RIBEIRO; NEVES, 2020, p. 267)

Ressalta-se também o desenvolvimento tardio do direito tributário como um problema a ser abordado pela AED. Ora, o pioneiro Código Alemão Tributário é de apenas 1919 e o Código Tributário Nacional (CTN) brasileiro da década de 60; sendo que, no nascimento do Direito Tributário como disciplina jurídica no Brasil, havia apenas a preocupação com instituição, fiscalização e arrecadação dos tributos, sem questões mais complexas:

O estudo restrito à norma tributária ignora a perspectiva de que o sistema jurídico influencia seu entorno, ao mesmo tempo em que é influenciado pelo meio em que se insere. As implicações sociais, econômicas e ambientais que as normas tributárias exercem no meio (outputs), as manifestações que o meio imprime ao direito tributário (inputs), bem como as significações que decorrem dessas interações não são captadas pelos estudos. Disso decorre que a doutrina concentrada na análise da norma posta deixa de lado a própria realidade empírica sobre a qual se deveria debruçar. (FOLLONI; SIMM, 2016, n.p.).

Torna-se importante, pois, a expansão da interdisciplinariedade do Direito Tributário que, no entendimento de José Souto Maior Borges (2013), pode ter vários graus: o primeiro entre relações das normas jurídicas entre si, o segundo entre ramos do Direito, o terceiro entre ordenamentos jurídicos distintos, o quarto entre o Direito e outros ramos científicos como a Economia e a política, o quinto entre saberes racionais não científicos como filosofia e ética, e o sexto entre Direito com elementos estáticos, como literário e artístico.

A análise econômica do direito (AED), ou *Law and Economics*, é um movimento teórico interdisciplinar que utiliza de teorias econômicas e métodos econométricos para o exame de instituições jurídicas (CALIENDO, 2009).

Vale destacar que a análise econômica do direito (AED), que surge no contexto do realismo jurídico norte-americano, gera um pensamento interdisciplinar no direito da mesma forma que a onda neoconstitucionalismo no Brasil (TIMM, 2014). Nesse sentido, é importante também contemplar os conceitos de valor, utilidade e eficiência, pois, de acordo com a maximização de interesses pela compreensão de Richard Posner, esses conceitos determinam as escolhas racionais dos indivíduos a luz de recursos escassos.

Por outro lado, não se pode pensar em inviabilizar as atividades econômicas em função da tributação; sim, em verdade, deve-se tributar voltado para viabilização de atividades privadas. A tributação, nesse raciocínio, pode ser entendida a partir da teoria dos custos de transação, abrangendo sonegação, burocracia, incentivos e penalidades (CALIENDO, 2009); deve ser compreendida como falha de mercado.

Nesse processo, de acordo com Zingales (2015), importante citar casos do Estados Unidos, Rússia e Canadá, que utilizam os preceitos da AED para lidar com problemas tributários. A análise econômica do Direito, nesse campo, aponta para a necessidade em se buscar eficiência mercadológica e não eficiência apenas quanto à absorção de recursos públicos:

Há milhões de justificativas para isenções e deduções fiscais. Individualmente, talvez façam sentido, mas não coletivamente. As deduções que conseguem ser incorporadas à legislação costumam ser aquelas que beneficiam os grupos de maior poder político. A existência de algumas deduções incentiva todos os demais a fazer lobby por benefícios semelhantes. Além disso, a proliferação das deduções fiscais desgasta a base de arrecadação e força uma alta na alíquota marginal. (ZINGALES, 2015, p. 185).

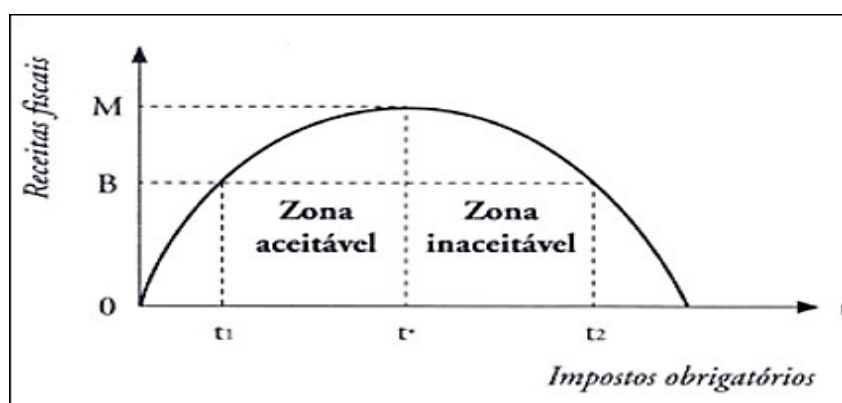
Emerge a análise econômica no direito tributário, de tal forma, com a utilização da tributação para incentivar ou inibir o comportamento dos contribuintes. Nesse ponto, verifica-se que os incentivos fiscais se chocam com a neutralidade tributária, tradicional princípio que afirma que a tributação deve interferir minimamente na escolha dos agentes econômicos e na formação de preços.

Um dos estudos feitos pela Fundação Getúlio Vargas (2011), efetuado segundo essa metodologia de análise econômica, revelou que a concessão de incentivos fiscais promoveu um aumento global da arrecadação a médio e longo prazo em estados pioneiros em incentivos de ICMS, como Paraná e Goiás.

Outro estudo, que também contempla a mesma metodologia, de Luis Eduardo Schoueri (2005), indica o problema dos chamados *free ride* e *traty shopping*; ou seja, situações de concessão de incentivos fiscais com vantagens a determinados grupos de particulares em contrapartida com interesse público, com situações de estruturação simulada de negócios jurídicos.

Nesse ponto, cabe reconhecer no Direito Tributário que os indivíduos, em suas relações com o Estado, respondem a incentivos e procuram maximizar seus recursos em vista à escassez presente na Economia. De modo que, cabe ao Estado procurar um ponto ótimo da arrecadação, ponto em que a alíquota aplicada gere um montante máximo de recursos para o Estado. Eis a representação importante da chamada curva de Laffer, proposto pelo economista Arthur Laffer (1940), que demonstra que a arrecadação total sobe em função do aumento das alíquotas, até um determinado ponto em que a prática dos fatos geradores é evitada pelos indivíduos na medida do aumento dos “custos” envolvidos em razão dos tributos:

Figura 1: Curva de Laffer



Ainda sobre a análise econômica do Direito (AED) aplicada ao Direito Tributário, é importante diferenciá-la da “interpretação econômica do fato gerador”, que inibe o planejamento tributário, como explicado por Cristiano Carvalho (2014, p. 247-248): “por essa interpretação, restava coibido o uso de formas jurídicas com o fim de planejamento tributário e, indo mais longe, a hermenêutica do direito seria sempre orientada aos interesses do Estado”. E completa, afirmando que a AED “se preocupará não com os interesses do Estado, mas sim em analisar os incentivos criados pelas normas”.

Temática da “interpretação econômica do fato gerador” tida, ainda, como absurda e despropositada para Paulo de Barros Carvalho (2007, p. 455):

Existe interpretação econômica do fato? Sim, para os economistas. Existirá interpretação contábil do fato? Certamente, para o contabilista. No entanto, uma vez assumido o caráter jurídico, o fato será, única e exclusivamente, fato jurídico; e claro, fato de natureza jurídica, não econômica ou contábil, entre outras disciplinas. Ele mesmo constrói sua realidade, seu objeto, suas categorias e unidades de significação. O paradoxo inevitável, e que causa perplexidade no trabalho hermenêutico, justifica a circunstância do disciplinar levar ao interdisciplinar e este último fazer retornar ao primeiro. (...) Tanto o jurídico quanto o econômico fazem parte do domínio social e, por ter este referente comum, justifica-se que entre um e outro haja aspectos ou áreas que se entrecruzem, podendo ensejar uma tradução aproximada e, em parâmetros mais amplos, uma densa e profícua conversação.

Ora, a AED aplicada no Direito Tributário se importa em estudar os efeitos dos tributos na economia, para se atingir o chamado nível ótimo de tributo, ou mais eficiente, em que a alíquota média atinge o máximo de arrecadação em termos absolutos.

Por fim, especificamente quanto aos preceitos da nova economia institucional, cabe ressaltar a necessidade dos incentivos fiscais se apresentarem transparentes (TORRES, 2010), de modo que os privilégios tributários devem ser de conhecimento da população como um todo. Nesse mesmo sentido:

E que implicaria de imediato essa mudança de visão? Principalmente, em maior transparência e controle. A despesa pública é notadamente acompanhada de maior formalidade. Basta recordar que toda e qualquer despesa, antes de sua efetivação (pagamento), deve ser precedida de uma previsão orçamentária, além dos necessários empenho e liquidação. Sem falar no processo licitatório, quando exigido. A despesa, no mais, estará discriminada nas Prestações de Contas, nos Relatórios e nos Balanços ao final do exercício, quando poderá ser escrutinizada pelos órgãos de controle e, especialmente, pela sociedade civil (SILVEIRA; SCAFF, 2015, p. 37)

O que, todavia, não retira a possibilidade dos indivíduos, conhecedores dessa estrutura institucional de incentivos fiscais, realizem escolhas que aumentam o seu bem-estar (NORTH, 1990).

Por outro enfoque, tendo por base o trabalho de Coase (1960) sobre o custo social e as chamadas externalidades, a atuação do Estado deveria se voltar para a indução das escolhas de investimentos das empresas privadas. Atuação, todavia, amparada por permanente justificativa estatal ou motivação, na forma dos princípios que regem o direito administrativo.

Ainda com amparo no trabalho de Coase, a AED combate os altos custos de conformidade para cumprimento das obrigações e regras tributárias que estão presentes no Brasil (CARVALHO, 2014, p. 261-262). Alto custo em se cumprir com as obrigações acessórias tributárias (RIBEIRO; NEVES, 2020).

Enfim, evidente que a AED aplicada ao Direito Tributário se revela em grande utilidade, levando-se em consideração, logicamente, proporcionalidade na atuação do Estado.

Do contrário, não saber estimular condutas desejáveis do contribuinte por meio dos tributos (LIMA, 2015, p. 502) poderia se apresentar como a “perda de uma chance”, em se direcionar os investimentos privados para localidades ou setores determinados.

### **2.3 PARÂMETROS PARA VALIDAÇÃO E INVALIDAÇÃO DA “GUERRA FISCAL” À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL**

Reconhecendo-se a possibilidade de se confrontar a chamada “guerra fiscal” por uma metodologia ou referencial teórico diferente do tradicional – no que diz respeito à AED e à NEI –, é importante aprofundar o estudo a ponto de se apresentarem critérios de validação ou invalidação do fenômeno.

Nesse sentido, utilizando-se a eficiência econômica, desde já, pode-se concluir que a chamada guerra fiscal – ou a concessão de benefícios fiscais mais vantajosos para a atração de investimentos e atividades produtivas – pode favorecer e ser determinante para o desenvolvimento de certas regiões pouco desenvolvidas.

Por outro lado, permitir o uso do poder econômico e fiscal de regiões desenvolvidas para atração desse capital poderia condenar regiões pouco desenvolvidas a assim permanecerem por um bom tempo.

Logo, essencial analisar medidas de eficiência econômica de regiões de baixo desenvolvimento, que podem sofrer mudanças positivas com a atração de novos projetos.

Eis um dilema para o Estado, que necessita de recursos para a sua manutenção por um lado e, por outro, precisa fomentar esses empreendimentos geradores de tributos. Tal situação torna-se algo difícil de se calcular e imaginar desde o nascimento da temática do contrato social no século XVIII e XIX com Thomas Hobbes, Adam Smith e David Ricardo.

Hobbes apontava para imposição coercitiva da força na cobrança de tributos e da necessidade de instituição de um poder central capaz de representar e coordenar o interesse geral das pessoas envolvidas pelas decisões a serem tomadas. Por sua vez, Smith discorria sobre quatro máximas relativas aos tributos: a necessidade de se contribuir para a manutenção do Estado na proporção de suas capacidades, o tributo certo e não arbitrário, o tributo lançado no tempo ou no modo mais provável de ser conveniente para o contribuinte pagar, e o tributo

que comprometa o mínimo de recursos. Por fim, Ricardo tratou de um mínimo de intervencionismo e da busca pelo utilitarismo, além de tratar o tributo como fator necessário e de direito para com o Estado, cujo custo é assumido pelo capitalista.

Todas lições dos clássicos que conduzem para o debate acerca da capacidade contributiva, permitindo técnicas como progressividade e seletividade tributárias. Progressividade que permite a elevação de alíquotas em razão da elevação de bases de cálculo, como ocorre no imposto de renda (art. 153, §2º, I, CF), no imposto predial e territorial urbano (art. 156, §1º, I e II, CF) e no imposto territorial rural (art. 153, §4º, I, CF). A seletividade, ainda, que permite a variação de alíquotas na razão inversa da essencialidade do bem, que é utilizada no imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços e no imposto sobre produtos industrializados.

Passando a autores mais modernos, pode-se citar discussões relevantes em Knut Wicksell (1896) e Erik Lindahl (1919). Nesse sentido, Wicksell aborda a liberdade individual do indivíduo em escolher não pagar tributos para serviços públicos que não utiliza ou que não deseja. Já Lindahl analisa a necessidade de uma justa distribuição de renda, além da necessidade de se satisfazer necessidades públicas, de modo que o contribuinte maximiza a utilidade do bem e do serviço público na mesma medida em que se tem preservada sua capacidade de pagamento.

Sobre a aplicação da AED quanto à guerra fiscal, cabe também citar a teoria do *rent seeking* (caçadores de renda), que “parte da premissa de que os agentes econômicos possuem uma motivação básica: o lucro, cujo alcance pode ocorrer dentro de um conjunto determinado de regras, servindo-se, não raro, de imperfeições institucionais, bem como expediente *out of law*, em que vige a corrupção” (BEVILACQUA, 2013, p. 184). Ou seja, em relação à guerra fiscal, existe uma real possibilidade dos agentes econômicos se valerem de forma indevida dos mecanismos institucionais aplicáveis.

Neste aspecto há que se reconhecer, como no caso da guerra fiscal, que “a regulação seria uma tentativa honesta, mas frequentemente mal sucedida, de promover o interesse público. Sendo que as particularidades de cada mercado e a experiência regulatória não justificam a regulação econômica” (RIBEIRO; DOMINGUES; KLEIN, 2016, p. 18).

Sobre esse aspecto, pode-se citar o chamado Efeito Peltzman (PELTZMAN, 1975), que pode ser definido como a redução no benefício esperado de uma regulação econômica por conta da mudança no comportamento das pessoas envolvidas na situação.

Ora, no que se refere à chamada guerra fiscal, o fato do Estado coibir a concorrência entre entes privados pela atração de investimentos privados, para evitar o canibalismo dentro

da federação, poderia ocasionar problemas decorrentes na gestão pública. No caso, portanto, o Efeito Peltzman poderia estar associado à falta de compromisso dos entes federativos em atração de investimentos (de recursos privados), levando a um atraso de desenvolvimento, muito perceptível do ponto de vista mundial.

À luz da nova economia institucional, ainda, a receita para o crescimento econômico constitui-se em estabelecer uma evolução em termos de segurança jurídica para o direito civil e para o direito empresarial (contratos e propriedade), além de combinar com liberalização econômica (COOTER; SCHAFFER, 2017).

Nesse ponto, é importante lembrar o princípio da neutralidade fiscal, ou seja, da importância do direito não interferir na economia de forma excessiva. Todavia, “se na concepção liberal clássica ou na ortodoxa defendia-se uma neutralidade fiscal absoluta, hoje é inegável a relativização do conceito, a partir da constatação de que o imposto sempre interferirá de alguma forma no comportamento dos agentes econômicos, inexistindo tributação integralmente neutra.” (VITALIS, 2008, p. 2-3).

### 2.3.1 O RECONHECIMENTO DA CONCORRÊNCIA COMO ESSENCIAL PARA A EXPANSÃO DO CAPITALISMO À LUZ DE LUIGI ZINGALES

O conceito de concorrência é essencial para compreender e dimensionar o fenômeno da guerra fiscal.

Nessa linha, emerge o estudo de Luigi Zingales, economista italiano, doutor pelo MIT e professor da Universidade de Chicago, que aborda a concorrência como algo positivo para o capitalismo, a ponto de validar o estudo da guerra fiscal neste trabalho. A sua obra de destaque intitula-se: “capitalismo para o povo: reencontrando a chave da prosperidade americana”, de 2015.

Em seus estudos, Zingales (2015) defende que a característica intrínseca do capitalismo não é a propriedade privada ou o lucro, e sim a concorrência. Para ele, quando a concorrência diminui os preços sobem, os incentivos à inovação desaparecem e o bem-estar geral diminui. O problema de redução de concorrência também se apresenta na ideia de “capitalismo de compadrio”, do uso de *lobby* no Legislativo e no Executivo para ganhar vantagens nos mercados e restringir a concorrência, gerando monopólios e oligopólios.

É interessante, especialmente para a temática do trabalho posto, que Zingales (2015) cita a evolução do federalismo americano como uma chave para os benefícios do capitalismo concorrencial. O autor defende que o federalismo favoreceu o empreendedorismo, exatamente



pela concorrência dos estados pela atração de capital como também pela mão-de-obra, além da diminuição do poder político central ou do poder monopolizado central. A ideia de que estruturas estatais menores significam um menor estímulo à busca pela corrupção e pelo enriquecimento por meio do setor público.

Ainda, Zingales (2015) defende que o populismo americano se apresenta como uma cultura popular antigoverno, herança dos imigrantes protestantes que sofriram com a perseguição religiosa. Além disso, tem-se como mérito o chamado sistema de *common law*, que não é rígido como o sistema *civil law*, sendo mais difícil a interpretação das normas pró-grupos corporativistas, ainda mais por juízes eleitos pelo povo.

Como caso ilustrativo disso, Zingales (2015) fala do problema mais recente da criação de grandes agências reguladoras setoriais que favoreceram a prática de *lobby* e a influência de grandes empresas. Empresas essas que cada vez mais sofreriam expansão, como no caso envolvendo os bancos na crise de 2008, favorecendo uma concepção de que tais corporações seriam “grandes demais para quebrar”, favorecendo a recuperação financeira às custas de dinheiro do contribuinte.

Feitas essas considerações iniciais, Zingales (2015) entende que o caminho para a economia norte-americana não seria uma redistribuição da riqueza nem por meio da tributação nem pela taxa das grandes fortunas. Para ele, a redistribuição reduz os incentivos ao trabalho, ao investimento, e à busca pela excelência e à migração de profissionais capacitados.

A obra de Zingales (2015) sugere tributos novos e encerramento por completo com todos os subsídios, passando-se a adotar políticas pró-competição do mercado e não políticas protecionistas.

Essa seria uma importante conclusão que validaria a guerra fiscal brasileira, sendo interessante, como é defendido pelo autor, a importância da arrecadação e da competição, além do combate à corrupção.

O Brasil, permitindo a guerra fiscal, poderia se livrar do seu capitalismo de compadrio, com excessiva concentração de renda em grupos que buscam garantir seus privilégios.

Nesse processo, o Brasil, segundo o entendimento de Zingales (2015), poderia se valer do exemplo da economia norte-americana e dos fatores que foram positivos: i) a instituição de uma lei antitruste efetiva; ii) a chamada ética protestante, que aborda a riqueza não como pecado e, sim, como recompensa do trabalho duro com igualdades de oportunidade; iii) o tamanho diminuto do Estado; e iv) o sistema do *common law*.

Neste último ponto, mostra-se interessante a construção de Zingales (2015) de que o *common law* – que tem nos precedentes judiciais a principal fonte legislativa e não a lei –, permite uma melhor adaptação dos tribunais e um maior afastamento da corrupção do processo legislativo e de certos grupos de interesse.

Outrossim, a formatação da concorrência norte-americana apresenta como fator histórico importante a época das treze colônias, em que a concorrência já ocorria naturalmente. Nesse contexto, “diferente dos europeus, os americanos tinham liberdade para escolher onde viver, nenhum estado americano tinha monopólio sobre os seus cidadãos, já que enfrentava a concorrência de outros estados; os estados americanos sempre tinham que aprimorar duas instituições” (ZINGALES, 2015, p. 7). Logo, aponta-se que o federalismo evitou, naquele caso, o capitalismo de compadrio lesivo, a aproximação de organizações privadas dos governantes (ZINGALES, 2015).

Ou seja, no modelo norte-americano, o federalismo com maior autonomia para os estados federativos impulsionou o desenvolvimento econômico amparado na possibilidade de concorrência entre estados. Modelo esse que replica, para o Estado, a ideia de meritocracia:

A Revolução Americana foi uma revolta contra a aristocracia e a imobilidade da sociedade europeia, mas, diferentemente da Revolução Francesa, que enfatizou o princípio da igualdade, esta defendeu a liberdade de buscar a felicidade. Em outras palavras, os Estados Unidos da América foram fundados com base na igualdade de oportunidades, e não de resultados. O subsequente sucesso econômico do novo país consolidou a crença em designar recompensas e responsabilidades de acordo com o mérito. (ZINGALES, 2015, p. 14).

### 2.3.2 O RECONHECIMENTO DA NECESSIDADE DE MUDANÇAS LEGAIS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO À LUZ DE COOTER e SHAFER

A obra “Nó de Salomão”, de Cooter e Shafer, publicada no ano de 1960, defende a importância de certas mudanças legais no país para o desenvolvimento econômico, como relativas à proteção da propriedade, dos contratos e dos novos negócios. Diante disso, aponta-se que “nenhuma economia funciona sem uma mínima base institucional” (CALIENDO, 2009, p. 17).

Para os autores, seguindo a linha de estudos de Schumpeter, a inovação tecnológica é essencial para o desenvolvimento econômico; entretanto, as inovações precisariam encontrar o capital para o devido financiamento. Para resolver esse impasse, com relações a parcerias contratuais estáveis e seguras, seria necessário um marco legal e contratual mais adequado.

Esse raciocínio conduz para importância da constituição de um ambiente competitivo, devidamente amparado pelo Direito:

Em 1985 no vale do silício, um engenheiro de informática teve a ideia para uma nova tecnologia. O engenheiro não podia patentear a ideia até desenvolvê-la e o desenvolvimento desta ideia requeria mais dinheiro do que o engenheiro poderia arriscar sozinho.

Ele desenhou então, um plano de negócios e encontrou-se com um grupo pequeno de investidores. O engenheiro temia que os investidores roubassem suas ideias e os investidores temiam que o engenheiro roubasse seu dinheiro. Além do medo da traição, o desenvolvimento de uma ideia por si só é arriscado – a ideia pode falhar ou alguém pode patentear a mesma ideia antes. Porém, se a inovação é bem-sucedida, pode valer uma fortuna para os envolvidos.

O engenheiro cuidadosamente explicou sua ideia ao pequeno grupo de investidores, que aceitam seu convite para incorporá-lo ao grupo e nomeá-lo chefe-executivo. Eles distribuem ações entre eles de acordo com suas contribuições e os acionistas e elegem um grupo de diretores que zela cuidadosamente por seus interesses. Com esse arranjo legal, o auto-interesse faz com que os investidores mantenham os segredos do engenheiro seguros e o engenheiro use o dinheiro da maneira acordada. Diferente de muitas *start-ups*, após cinco anos essa tornou-se bem-sucedida e a empresa adquiriu uma patente valiosa. O engenheiro e seus investidores em seguida dissolvem a companhia ao vendê-la por muito dinheiro à uma empresa maior e ainda mais bem-sucedida.

Tanto as viagens de especiarias do século dezessete como as *start-ups* de tecnologia do século vinte envolvem segredos, investimento adiantado, alto risco e expectativa de retornos altos. Muitos empreendimentos possuem características como estas. Para crescer rapidamente, um negócio deve combinar ideias novas e o capital. O logotipo ancestral deste livro transcreve dois anéis interconectados chamados “o Nó de Salomão”. Os navegadores possuem preferência por este tipo de nó por sua força e durabilidade. De acordo com a Bíblia, o Rei Salomão manteve unidos os dois reinos judeus históricos da mesma forma que estes dois anéis, que é a forma como as ideias e o capital devem se unir para o desenvolvimento das inovações e conseqüentemente para o crescimento da economia como um todo. (COOTER; SCHAFER, 2017, p. 19).

Acerca da importância de um ambiente competitivo para desenvolvimento econômico, todavia, convém citar correntes distintas: uma que defenda que a maior concorrência no setor público gera mais eficiência e outra que vá contra a concorrência e que defenda a cooperação entre os entes públicos.

A professora Marcia Carla Pereira Ribeiro (2016) cita, quanto à primeira corrente o autor Charles Tiebout (*A pure theory of local expenditures*), que defende que os cidadãos devem ter opções para a escolha da sua residência com base nos tributos e nos bens públicos disponíveis. Uma relação que ampliaria os esforços para redução de tributos e incremento de qualidade dos serviços públicos. Já no que diz respeito à segunda corrente, Ribeiro (2016) cita os estudos de Roger Gordon, que defende a importância de um ambiente cooperativo entre os entes públicos, a considerar que a atuação de um ente pode prejudicar os outros em vista das externalidades geradas como relativas ao próprio planejamento fiscal.

Outra linha que defende que seria necessária uma mudança legislativa quanto ao problema da guerra fiscal à luz do desenvolvimento regional reside na constatação de que o

problema ocorre no fato da tributação sobre o consumo estar dentro da competência dos Estados (DERZI, 1998, p. 116).

O Brasil, diante desse contexto, adotaria uma sistemática totalmente diferente da imensa maioria dos estados, sendo muito perigoso estabelecer, dada a repercussão nas operações interestaduais, a tributação sobre o consumo no âmbito estadual. Portanto, essa é a razão que advoga em prol da reforma tributária no Brasil.

Esse reconhecimento da necessidade de mudanças legais acerca da matéria tratada – do problema em se prejudicar a livre-concorrência – já foi objeto de norma própria perante a União Europeia, no Tratado de Roma, entre o artigo 87, que cita como proibidas “os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”. O contexto europeu, contudo, permite auxílios de natureza social ou destinados a calamidades, além de poder permitir casos especiais de desenvolvimento de algumas regiões deprimidas.

Enfim, valendo-se de Cooter e Shafer (2017), a guerra fiscal pode também ser válida nas situações em que se tem uma base institucional forte, voltada para indução da competitividade. Enfim, a concorrência entre entes privados pela atração de capitais seria possível com o Direito amparando e protegendo verdadeiramente um ambiente competitivo federativo, com previsibilidade jurídica e não com decisões judiciais dissonantes como ocorre na atualidade.

## CONCLUSÕES

A análise econômica do direito (EAD) e a nova economia institucional (NEI) são áreas promissoras no trato de temas tradicionais do Direito, como a chamada guerra fiscal. Permitem, também, uma abordagem inovadora que deve ser observada pelos três poderes do Estado.

A visão tradicional do Direito que ignora a existência de outras áreas do conhecimento, como a Economia, certamente já foi superada, apesar de resistências doutrinárias e jurisprudenciais. Logo, é inaceitável afastar a aplicação da eficiência econômica ao lado do valor justiça, e é indevido apontar para impossibilidade de convivência destes princípios.

No direito tributário, especialmente, a AED tem um grande potencial em fomentar as atividades econômicas, e não as inviabilizar como muitas vezes o faz a dogmática tradicional.

O Estado deve utilizar a AED, nesse campo, para procurar um ponto ótimo da arrecadação, ponto em que a alíquota aplicada gere um montante máximo de recursos para o Estado: a representação da chamada curva de Laffer. Ainda, essa AED não se confunde com a “interpretação econômica do fato gerador”, que se volta para políticas excessivamente fazendárias e gera altos custos de conformidade para cumprimento das obrigações e regras tributárias.

A AED, dessa forma, mostra-se como uma metodologia a ser estudada frente à guerra fiscal. Não se pode, simplesmente, restringir a autonomia dos entes federativos e os benefícios da concorrência no desenvolvimento econômico.

O Direito tradicional, ao impedir a utilização de incentivos fiscais pelos entes federativos parece negar uma necessária medicação para aqueles que estão em atraso de desenvolvimento econômico, por medo de efeitos colaterais.

Ora, evidente que é muito importante utilizar os instrumentos da Economia no trato do Direito, como forma a se atingir resultados práticos melhores, ainda que os juristas tenham que sair de sua zona de conforto:

“Tão burrinho para matemática, vai ter que fazer Direito. Essa era a frase que se falava. Creio que esse tempo mudou e que os juristas têm de fazer contas também.” Esse trecho foi retirado do acórdão do Recurso Extraordinário (RE) 842.846/SC, tendo sido proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, quando, a despeito de ser voto vencido, ainda buscava trazer argumentos para clarificar a importância de se entender o Direito em conjunto com a Economia, neste caso específico avaliando os impactos econômicos de uma decisão judicial. (CATEB; MESQUITA FILHO, 2020)

Enfim, como proposto, à luz da AED e da NEI, pensar em eficiência econômica é uma forma inteligente de enfrentar a colisão de diversos princípios constitucionais, estabelecendo parâmetros importantes para a validação da “guerra fiscal”.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fernando. **Análise econômica do direito: programa e guia de estudo**. Coimbra: Almedina, 2008.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. A desconstrução de um mito chamado Brasil. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 80, mar./ maio, 1999.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 13, p. 111-147, 1996.

BORGES, José Souto Maior. **Direito Tributário Brasileiro**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BOTELHO, Martinho Martins. A eficiência e o efeito Kaldor-Hicks: a questão da compensação social. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 27-45, jan/jun 2016.

CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário: três modos de pensar a tributação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

CARVALHO, Cristiano. **Análise Econômica da Tributação**. In: Direito e economia no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. **Tributação e economia – uma introdução à análise econômica do direito tributário**. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). Segurança jurídica na tributação e estado de direito. São Paulo: Noeses, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. O absurdo da interpretação econômica do “fato gerador” – Direito e sua autonomia – O paradoxo da interdisciplinariedade. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil**. Jan/Dez 2007.

CATEB, Alexandre Bueno; MESQUITA FILHO, Osavaldos José Gonçalves. (Re)Pensando a atividade notarial e registral, à luz da análise econômica do Direito e do Recurso Extraordinário 842.846/SC. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**. V. 6, N. 1, p. 39-56, jan/jun 2020.

COASE, Ronald. The Nature of the Firm. **Economica New Series**, UK, v. 4, n. 16, p. 286-405, 1937.

\_\_\_\_\_. The Problem of the Social Costs. **Journal of Law and Economics**, Chicago, October, 1960.

COOTER, Robert; SCHAFER, Hans-bernd. **O Nó de Salomão: Como o Direito pode erradicar a pobreza das Nações**. Curitiba: Crv, 2017.

\_\_\_\_\_; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5. ed. Por Alegre: Bookman, 2010.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Law and Economics**. UK: Foresman And Company, 1988.

CONCEIÇÃO, O A C. A relação entre o processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, p. 603-620, 2002.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Aspectos essenciais do ICMS como imposto de mercado**. São Paulo: Dialética, 1998.

ETZKOWITZ, H; LEYDESDORFF, L. **Universities and the global knowledge economy: a triple helix of university-industry-government relations**. Amsterdam: University of Amsterdam, 1995.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel. **A Extrafiscalidade e a Concretização do Princípio da redução das Desigualdades Regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglas North. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 45-62, 2002.

FOLLONI, André. Isonomia na tributação extrafiscal. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 10, jan./jun., 2014.

\_\_\_\_\_; SIMM, Camila Beatriz. Direito Tributário, Complexidade e Análise Econômica do Direito (AED). **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v.11, n. 1, 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Impactos socioeconômicos da suspensão dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GASSEN, Valcir. **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

GICO JUNIOR, Ivo. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic Analysis of Law Review**. EALR, v.1, nº1, 2010

GONÇALVES, Oksandro Osdival. **A relativização da responsabilidade limitada dos sócios**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

\_\_\_\_\_; BONAT, Alan Luiz. Análise Econômica do Direito, incentivos fiscais e redução das desigualdades regionais. **Revista jurídica da Presidência**. Brasília, v. 20, n. 121, jun./set., 2018.

HICKS, John. The foundations of Welfare Economics. **The Economic Journal**, vol. 49, n.196, p. 696-712. 1939.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

KALDOR, Nicholas. Welfare propositions in Economics and interpersonal comparisons of utility. **The Economic journal**, vol. 49, n. 195, p. 549-552, 1939

LIMA, Rogério. Incentivo tributário. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2015. Tradução de Rachel Sztajn.

MEDEMA, Steven G.; MERCURO, Nicholas. **Economics and the Law from Posner to Post-Modernism**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MUZZI FILHO, Carlos Victor. **Conflito de Competência na Exoneração Tributária: guerra fiscal e danos colaterais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Economic performance through time. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 3, n. 84, p. 359-368, 1994.

OLSON, Mancur. Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor. **Journal of Economic Perspectives**. Vol 10 n° 2, Spring 1996.

PARETO, Vilfredo. **Manual of Political Economy**. London: Augustus M. Kelley, 1971.

PELTZMAN, Sam. The effects of automobile safety regulation. **Journal of Political Economy**. Vol 83, n° 4, 1975.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, Economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

POSNER, Richard. **El Análisis Económico del Derecho**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

\_\_\_\_\_. **The economics of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1983.

\_\_\_\_\_. **The problems of jurisprudence**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

RAWLS, John. **A theory of justice Cambridge**. Harvard University Press. 1971

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

\_\_\_\_\_; NEVES, Barbara. A análise econômica do direito e os custos ocultos de transação em matéria tributária. **Revista de Direito Brasileira**. V.25, n. 10, p. 266-279, jan/abr 2020.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, Thiago Custódio. A concorrência fiscal como opção na indução ao desenvolvimento econômico. **Informe Gepec**, Toledo, v. 20, n.1, p. 164-175, jan./jun., 2016.

\_\_\_\_\_; ROCHA JR, Weimar Freire da (Org.). **Concorrência e Tributação no Setor de Bebidas Frias**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ROCHA JR, Weimar Freire. A nova economia institucional revisitada. **Revista de Economia e Administração**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 301-319, out./dez., 2004.

RODRIGUES, Vasco. **Introdução à análise econômica do direito**. Coimbra: Almedina, 2007.



SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos Direito GV**, São Paulo, vol. 5, n. 2, março de 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial: as condutas**. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. Função Social do Contrato: Primeiras Anotações. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 132, 2003.

SCHAPIRO, Mario Gomes. **Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais**. São Paulo: DireitoGV, 2010.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCITOVSKY, Tibor. A note on welfare propositions in Economics. **The Review of Economic studies**, vol. 9, n. 1, p. 77-88, 1941.

SERRANO, Rafael Eduardo. Interpretação jurídica da lei tributária e a análise econômica do Direito (“Law and Economics”). **Revista Direito Tributário Atual**. Vol 41, 2019.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da; SCAFF, Fernando Facury. **Incentivos fiscais na federação brasileira**. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). Regime jurídico dos incentivos fiscais. São Paulo: Malheiros, 2015.

STRINGHAM, Edward. Kaldor-Hicks efficiency and the problem of central planning. **The Quarterly Journal of Austrian Economics**, vol. 4, n. 2, p. 41-50, 2001.

TAVARES NETO, José Querino (Coord.). **Estado, Empresa e Desenvolvimento Econômico**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

TIMM, Luciano Benetti. Análise econômica do Direito: breves notas. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados/MS, v. 20, n. 40, Jul./Dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Direito e economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. As recentes alterações legislativas sobre os recursos aos tribunais superiores: a repercussão geral e os processos repetitivos sob a ótica da law and economics. **Revista de Processo**. São Paulo, n. 178, 2009.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**. São Paulo: Thompson Reuters; Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

VASCONCELLOS, Marco A.; GARCIA. **Manuel e fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **The mechanisms of governance**. Nova York: Oxford University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Transaction-cost-economics. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v.22, p. 233-261, 1986.

ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o povo: reencontrando a chave para a prosperidade americana**. 1. ed. Rio de Janeiro: BEI Comunicação, 2015.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SSZTAJN, Raquel (Org.). **Direito e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

## CAPÍTULO 3

### GUERRA FISCAL E CONCORRÊNCIA

#### RESUMO

O fenômeno da guerra fiscal pode ser conceituado como a concorrência de entes federativos pela atração de investimentos privados. O foco da análise reside em questionar, para além dos conceitos respectivos, os pontos positivos e negativos do fenômeno de disputa instaurado entre entes federativos. Desse modo, os pontos desenvolvidos são: i) apresentar o conceito de concorrência e seus desdobramentos teóricos; ii) definir o conceito da guerra fiscal, com a respectiva leitura legislativa e jurisprudencial, e com destaque nos problemas do imposto sobre circulação de bens e serviços; e iii) confrontar estes conceitos com o objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais. Os pontos foram levantados, também, em entrevistas abertas com especialistas nas temáticas, que demonstram que ainda prevalece o entendimento de que a concorrência é um fenômeno positivo e que a guerra fiscal, paradoxalmente, é negativo.

**Palavras-chave:** Guerra fiscal; concorrência; desigualdade regional.

#### INTRODUÇÃO

A estrutura da República Federativa do Brasil traz várias consequências para a prática tributária do país. Cada ente federativo, como os Estados e os Municípios, apresenta autonomia administrativa e legislativa, mas deve, por outro lado, respeitar os princípios da Constituição Federal. Ocorre que a prática revela certos problemas e controvérsias a respeito dos supostos limites do exercício dessa autonomia, notadamente no que diz respeito à chamada guerra fiscal.

A guerra fiscal pode ser caracterizada como a concorrência entre os entes federativos pela atração de investimentos ou atividades produtivas privadas. Algo que ocorre com mais intensidade em situações de maior descentralização fiscal, ou seja, de maior repartição de receitas na federação. Pode ser, ainda, algo que ocorre do ponto de vista internacional que, contudo, não é o objeto desse trabalho.

Nesse contexto, portanto, pretende-se analisar a possibilidade, ou não, dessa concorrência entre os entes federativos e os eventuais limites. De modo que, para se analisar a guerra fiscal é essencial entender o conceito de concorrência.

Esse artigo foi subdividido em cinco partes além desta introdução e conclusões, para fornecer ao leitor uma visão panorâmica do problema. A primeira parte é dedicada ao conceito e à análise da ideia de concorrência; a segunda discorre a respeito do conceito e da

análise da guerra fiscal; e a terceira aborda o confronto da autonomia dos entes federativos e do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais.

Essas três partes teóricas se somam à descrição do procedimento metodológico e à análise de dados e resultados atrelados às entrevistas, com respostas em aberto, de profissionais atuantes nas áreas jurídica e tributária.

### 3.1. CONCORRÊNCIA

A concorrência pode ser entendida como “uma grande fonte do bem”, como uma forma de “aprimorar o sistema econômico”, que deve ser estimulada e não reprimida (ZINGALES, 2015, p. 24).

Concorrência também é vista como algo relevante para a escolha, para estimular a pluralidade de ofertas. A defesa da concorrência, contudo, não deve ser confundida com a defesa dos concorrentes (SALOMÃO FILHO, 2007), sendo esse um processo de descoberta das melhores opções de mercado.

Além disso, Forgioni (2016, p. 14) apresenta a ideia de “sobrevivência do agente econômico mais eficiente” que “elimina o clientelismo dos empresários que somente sobrevivem por conta de protecionismo governamentais, muitas vezes estabelecidos em detrimento da população”.

Ora, as condições econômicas provenientes das transformações nas relações humanas ao longo da história, com ênfase no surgimento do movimento constitucionalista nos séculos XVIII e XIX, sinalizaram o anseio das sociedades contemporâneas em romper com “todos os obstáculos do monopolismo mercantilista e da organização do corporativismo feudal, afirmando a clara separação entre a Economia e o Estado.” (GAMA, 2014, p. 2).

Conforme menciona Fustfeld (2003, p. 11), “o modelo tradicional, segundo o qual cada pessoa nascia predeterminada a desempenhar uma mesma função ao longo de toda a vida, estava desfalecendo”. As relações entre camponeses e senhores feudais, baseadas numa troca de trabalho por segurança, alimento e moradia, cederam lugar para as interações de mercado, em que os resultados dos negócios de quem se aventurava nesses novos hábitos econômicos derivavam das consequências das decisões individuais.

A fim de delimitar as origens do liberalismo econômico – essencial para entender o conceito de concorrência –, é substancial compreender o momento histórico-econômico que motivou o seu surgimento. Assim, destaca-se que, por volta do século XV, a Europa passava por transformações que indicavam a ruptura com o então sistema feudal, que era dominado

pelo clero e pela nobreza, e estava rumo ao despontar dos Estados nacionais e a uma política econômica voltada para o incentivo ao mercados interno e externo, fruto das grandes navegações, que ofereciam oportunidades de negócios, e das novas estratégias de guerra, que requeriam investimentos por parte dos governos, reconhecendo, portanto, a necessidade de fluxo de capital viabilizado pela economia de mercado.

Ainda, de acordo com Fوسفeld (2003, p. 23) acerca da política mercantilista, destaca-se que:

A manufatura era incentivada com subsídios, privilégios especiais, concessões de patentes e monopólios. O comércio exterior, estimulado pela ocupação de colônias e pelos esforços para manter baixos os salários, era controlado por tarifas, leis de navegação e restrições alfandegárias. O desenvolvimento agrícola foi promovido por uma série de medidas: na Inglaterra, taxaram as importações de alimentos a fim de evitar a concorrência estrangeira, enquanto, na França, as exportações de produtos agrícolas foram taxadas para manter a produção doméstica no país.

Contudo, como de praxe na história da humanidade, a oposição daqueles que se identificam prejudicados com a concentração de poder nas mãos de alguns influenciou a transformação da sociedade. As revoltas populares em detrimento do sistema mercantilista adotado pelos governos da Idade Moderna, aos poucos, inflamaram uma ideologia que pregava o não intervencionismo estatal nas relações econômicas e nos meios de produção, o chamado liberalismo econômico.

A ideia de que “as motivações individuais, por mais egoístas que fossem, resultavam em benefícios para a sociedade como um todo” (FUSFELD, 2003, p. 28) era um alicerce na construção da doutrina do liberalismo econômico. Acrescenta-se a esse ponto de vista a análise da obra *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, de Adam Smith (1776), principal economista liberal, feita por Securato (2007, p. 33), concluindo que: “a desigualdade é encarada como um incentivo ao trabalho e ao enriquecimento, sendo, portanto, uma condição imprescindível para que as pessoas não fiquem inertes, e sim busquem atingir melhores níveis de vida”. O autor continua sua análise destacando que “o ímpeto do apelo aquisitivo geraria um crescimento contínuo do fluxo anual da riqueza nacional” e que, portanto, “cresceria somente se os homens, através de seus governos, não inibissem, concedendo privilégios especiais que impedissem o sistema competitivo” (SECURATO, 2007, p. 33).

Ademais, foram pautadas no pensamento liberal as primeiras Constituições escritas que surgiram no século XVIII. A presença dos direitos fundamentais da primeira geração, como ficaram conhecidos, relacionavam-se não somente ao setor econômico, mas também às liberdades públicas, aos direitos civis e políticos.

De acordo com Fusfeld (2003), Smith acreditava que o governo era um obstáculo ao “progresso econômico”, ou seja, este deveria atuar somente no que dizia respeito a promoção da justiça, defesa nacional, e como exceção no campo da infraestrutura. O funcionamento do mercado, por sua vez, se daria por meio de um sistema de “mercados autoajustáveis”, em que a concorrência entre os particulares naturalmente propiciaria lucros, bem como a satisfação das necessidades e dos desejos dos consumidores.

A noção de liberdade impulsionada no cenário da Revolução Francesa no século XVIII, ultrapassando os interesses civis e políticos, alterou os rumos da economia mundial. O sistema econômico capitalista que emergia na recém-nascida Idade Contemporânea teve como alicerce a liberdade de iniciativa, elemento essencial do novo modo de produção e distribuição de riquezas, que precisava ser assegurada em um ambiente econômico e institucional capitalista, para que fosse operado com eficácia.

De acordo com Amaral Neto (2011), o princípio da liberdade de iniciativa econômica “é o princípio axiológico segundo o qual os particulares têm o poder de criar e desenvolver uma atividade econômica, disciplinando-a juridicamente conforme seus interesses”. Esse modelo ocorre por meio do desmembramento dos feudos, que cedem o espaço para o surgimento das cidades mercantis e para o desenvolvimento do comércio na transição da Idade Média para a Moderna. Assim, a liberdade de iniciativa econômica se desvincilhou do mero direito de propriedade e tornou-se uma essência nas atividades econômicas dos particulares, que, enfim, tiveram autonomia para decidirem, segundo o autor, “o que, quando e como produzir” (AMARAL NETO, 2011, p. 5).

Logo, é necessário compreender o contexto em que emerge a economia de mercado e o princípio da livre concorrência econômica. Ao tratar do sistema econômico capitalista, que opera por meio um mecanismo articulado entre consumo e produção chamado de mercado, tem-se o encontro de produtores e consumidores com desejos ilimitados e certas restrições orçamentárias. Aos consumidores se atribui a demanda e aos produtores a oferta, com a fixação de um preço como ponto de equilíbrio (PINDYCK; RUBINFELD, 2005).

Dessa forma, ocorre a atuação livre desses agentes sociais, que se coordenam voluntariamente por meio de um conjunto de mercados, estabelecendo, dessa forma, soluções para os problemas de consumo, produção e distribuição, formam, por sua vez, a economia de mercado (MOCHÓN, 2007).

Destarte, para garantir o movimento regular da engrenagem capitalista, a liberdade de concorrência seria outro alicerce do mecanismo de mercado.

Ao competirem pela preferência do consumidor, os empresários se empenham em aparelhar suas empresas visando a melhoria da qualidade dos produtos ou serviços, bem como em ajustá-los com o objetivo de economizar nos custos e possibilitar redução dos preços; tudo com vistas a potencializar o volume de vendas e obter mais lucros. Uma vez mais, contudo, é necessário pontuar que, ao dedicar-se ao aprimoramento das condições de competitividade de sua empresa, o empresário persegue um interesse individual inteiramente compatível com a realização dos interesses metaindividuais da sociedade. (COELHO, 1996, p. 73).

Ao analisar a concepção de concorrência desenvolvida filosoficamente durante os séculos, Possas (2002) identificou a “noção clássica” de concorrência que, segundo ele, foi adotada por Smith e seus contemporâneos, associando-a à livre-iniciativa e à ausência de privilégios monopolistas. O autor destaca, ainda, que essa noção é “vista como um processo que se desenrola ao longo do tempo, pelo qual os investimentos são atraídos pelos setores ou atividades que proporcionam maior taxa de lucro, afastando-se dos de menor rentabilidade.” (POSSAS, 2002, p. 2). Sendo assim, a concorrência se enquadrava como um mero acessório na corrida pela uniformização dos lucros entre os setores e a determinação dos preços.

Adiante, reconhecendo seu caráter uniformizador e inovador no setor econômico, a “noção” marxista trata a concorrência como um “processo auxiliar” importante, todavia, sem a capacidade “de gerar por si mesma, efeitos relevantes na economia capitalista”. Em contrapartida, voltada à concorrência perfeita, a “noção” neoclássica analisa a estrutura de mercado e concorrência perfeita como sendo um conjunto de “precondições” – atomismo de consumidores e produtores, produtos homogêneos, racionalidade otimizadora dos agentes, informação completa – necessários para o equilíbrio competitivo (POSSAS, 2002).

Essas concepções, todavia, apenas revelam que a concorrência só passou a ser teorizada com Joseph Alois Schumpeter, economista do século XX. Consoante a isso, Possas (2002, p. 5) indica que a chamada “concorrência schumpeteriana caracteriza-se pela busca permanente de diferenciação por parte dos agentes, por meio de estratégias deliberadas, tendo em vista a obtenção de vantagens competitivas que proporcionem lucros de monopólio, ainda que temporários”.

Ao debruçar-se sobre o assunto em questão, Possas (2002, p. 5-6) expõe a conclusão de Schumpeter acerca de que:

[...] concorrência não é o contrário de monopólio. Se bem sucedida, a busca por novas oportunidades, ou inovações em sentido amplo, deve gerar monopólios, em maior ou menor grau e duração. Se eles serão ou não eliminados eventualmente, por meio de novos concorrentes e/ou imitadores, é algo que não pode ser pré-estabelecido. Na ocorrência de retornos crescentes à escala, como é frequente, vantagens monopolísticas tendem a se consolidar, em vez de desaparecer. [...] Nesta concepção, concorrência implica o surgimento permanente e endógeno de diversidade no sistema econômico capitalista, também como convém a um processo evolutivo. Importa mais a criação de diferenças, por meio das inovações em sentido

amplo, do que sua eliminação, mesmo que tendencial, como nos enfoques clássico e neoclássico.

Por conseguinte, nota-se que a estrutura de mercado pode variar de acordo com o sistema de concorrência adotado. Um mercado que opera segundo os princípios de uma concorrência pura ou perfeita caracteriza-se pela existência expressiva de demanda e oferta, sendo assim, a atuação de consumidores e vendedores, individualmente, não é capaz de afetar o equilíbrio do sistema econômico.

Antagonicamente à competição ocorrida na estrutura de mercado em concorrência perfeita, existe a estrutura de mercado denominada não competitiva que abarca o monopólio, o oligopólio e a concorrência monopolística. Estas estruturas de mercado definidas como não competitivas têm uma característica relevante que é precificar seus produtos acima do custo de produção, conceito chamado de poder de monopólio.

O monopólio ocorre quando existe somente uma única empresa atuando no mercado. Por esta característica, não existe curva de demanda e, sim, apenas curva de oferta, na qual o monopolista determina os preços de seu produto, os quais não tem substitutos próximos.

O monopólio ocorre devido a algumas particularidades relacionadas à propriedade exclusiva de algum recurso/matéria-prima essencial, ao desenvolvimento de alguma tecnologia resguardada por patentes, à concessão estatal ou até mesmo à eficiência da empresa que eventualmente consegue suprir a demanda do mercado a um custo unitário menor do que se houvesse uma estrutura concorrencial.

Os oligopólios caracterizam-se por uma economia de mercado em que o número de empresas com poder econômico, em determinado setor, é significativamente reduzido. Por sua vez, essas empresas manipulam os preços por meio de uma conduta anticompetitiva, conhecida como cartel (PINDYCK; RUBINFELD, 2005).

No entanto, é mediante a concorrência monopolista que se identifica a expressiva oferta com diferenciação de produtos, os quais tornam-se únicos diante dos demais e permitem a liberdade de escolha dos consumidores. Dessa forma, mesmo que um produto monopolize o mercado isso ocorre por um curto período, tendo em vista a estrutura concorrencial que logo atrai novos concorrentes para o mercado.

A respeito do conceito tratado de concorrência, destaca-se que o direito brasileiro apenas enfrenta a temática no âmbito no sistema de defesa da concorrência e dos autos de concentração, na esfera da intervenção do Estado na economia.

Ainda, a ideia de um devaneio capitalista da concorrência perfeita e do mercado autoajustável logo deu sinais de ruínas, sendo necessário a atuação do Direito. Ocorreu,



portanto, a defesa da concorrência, com o intuito de garantir a proteção do mercado, a livre competição e a iniciativa, reprimindo o “abuso de poder econômico que causar a eliminação da concorrência, domínio de mercado e aumento arbitrário dos lucros.” (TOIGO, 2010, p. 1).

Nesse ponto, é importante pensar na influência do sistema de antitruste dos EUA em 1890, por meio do *Sherman Antitrust Act*, lei que foi adotada a fim de fortalecer a concorrência, coibindo a formação de coligações econômicas e monopólios. Não obstante, no Brasil, as Constituições Federais de 1934 e 1946 já indicavam a preocupação do Estado em asseverar a liberdade econômica, conter o abuso do poder econômico, bem como proteger o consumidor e a sociedade. Assim, surgia a considerada primeira lei antitruste brasileira, o Decreto-Lei nº 869 de 1938 (GAMA, 2005).

Dando continuidade ao propósito de manter um sistema econômico competitivo, a Constituição Federal Brasileira de 1988 firmou, em seu artigo 170, os princípios que norteariam as atividades econômicas no país, assegurando aos particulares a livre iniciativa e a concorrência, observando a valorização do trabalho humano, a defesa do consumidor e demonstrando uma atenção especial para com as empresas de pequeno porte.

### 3.1.1 O ARTIGO 146-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A emenda constitucional nº 42/2003 inseriu o artigo 146-A na Constituição Federal, determinando que a tributação pode ter critérios diferenciados com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.

Esse dispositivo teria estabelecido o princípio da neutralidade tributária expressamente na Constituição, podendo-se extrair, a contrassenso do dispositivo, que o direito tributário não pode provocar desequilíbrios na concorrência. Logo, surge a ideia de produtos em condições similares submetidos à mesma carga fiscal.

Do ponto de vista prático, esse dispositivo poderia fazer com que a União realizasse ações tributárias compensatórias em neutralização dos efeitos adversos da chamada guerra fiscal, como compensações *antidumping*.

Essas ações compensatórias, todavia, devem ser realizadas pela União e não pelos Estados ou Municípios, que são eventualmente prejudicados por ações unilaterais de incentivos fiscais. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no julgamento do Recurso Extraordinário nº 628.075, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa.

É interessante observar que o próprio CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), dentro do sistema brasileiro de defesa da concorrência, pode reconhecer

situações de abuso de poder econômico relacionadas com abuso da concorrência. Ora, a Lei nº 12.529/2011 permite ao CADE recomendar à administração tributária a revogação dos incentivos fiscais (artigo 38 IV, b).

### 3.2. GUERRA FISCAL

Como visto, a guerra fiscal pode ser conceituada como o fenômeno atinente a concorrência entre os entes federativos pela atração de investimentos ou atividades produtivas privadas.

A definição de guerra fiscal, portanto, deve ser entendida como a relação conflituosa entre os Estados da Federação na busca por desenvolvimento local, para o qual são concedidos incentivos fiscais. Logo, vista como uma “exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados” (CALCIOLARI, 2006, p. 5).

Assim, vale trazer as palavras de Brito (2010, n.p.):

Quando ocorre a redução de impostos por um Estado, este deixa de auferir as arrecadações dele provenientes. Contudo, tal ato atrai outras empresas do setor, vez que são beneficiadas com a redução, gerando, com isso, a obtenção em escala de impostos. No entanto, essa medida, ao incorporar as novas empresas, gera flagrante detrimento em face dos outros Estados. E, no momento em que várias unidades federativas passam a adotar políticas de incentivos e financiamento fiscais, temos uma ruptura do processo de equidade fiscal entre os membros do grupo federado, provocando a chamada guerra fiscal.

Em outra visão, Afonso, Fuck, Correia Neto e Szelbracikowski (2017, p. 418) afirmam que:

A Guerra Fiscal é fundamentalmente um caso de concorrência fiscal predatória, praticada, mercado e reiterado descumprimento, por parte de determinados entes federativos, do sistema legal e constitucionalmente previsto para a concessão de incentivos fiscais.

Também em sentido complementar, destaca-se o que aponta Faria (2010, p. 129):

A expressão guerra fiscal retrata uma situação de disputa econômica entre entes autônomos, possuidores de competência tributária, que visam obter para seus respectivos territórios um determinado empreendimento econômico, oferecendo, para tanto, benefícios para atraís as pessoas interessadas, sejam vantagens de ordem tributária ou de outra natureza, como infraestrutura, capacitação de recursos humanos, disponibilização de crédito a menor custo, dentre outras.

Sobre a guerra fiscal nos Estados Unidos da América, em análise a obra “A riqueza das nações, de Adam Smith, Zingales (2015, p. 216) bem explica que:

A mão invisível pode, no entanto, moldar o desenho das regras se as instituições que as criam concorrem entre si. Os estados americanos são concorrentes, disputam empresa e habitantes, algo que pode levá-los a desenvolver as leis mais eficientes – não necessariamente aquelas que mais beneficiam os poderosos já estabelecidos.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), reconheceu a existência dessa chamada guerra fiscal e a sua regulamentação. Todavia, trata-se do “mais produtivo imposto do Sistema Tributário Nacional, a par de ser, por suas características, o mais adequado às tendências de integração, às metas de neutralidade, à livre concorrência e à competitividade” (DERZI, 1998, p. 116).

O artigo 155 §2º XII, alínea g, da Constituição Federal de 1988, determinou que “cabe à lei complementar [...] regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

Diante disso, pode-se destacar dois aspectos: o primeiro deles refere-se à possibilidade de os entes federados em questão somente poderem realizar tais concessões por meio de lei complementar; Já o segundo é que a deliberação a qual a alínea faz menção ocorre por meio de convênio com o Conselho Nacional de Políticas Fazendárias (CONFAZ), com a necessária representação de todos os Estados-membros e do Distrito Federal (RODRIGUES, 2014). Tal dispositivo tem o claro objetivo de evitar a denominada guerra fiscal, que pode ocorrer tanto entre os mesmos entes federativos quanto entre entes diferentes.

A guerra fiscal, segundo Rodrigues (2014), teve mais evidência a partir da década de 1990 devido a política liberal do Brasil, o que atraiu diversas multinacionais. Foi nesse cenário que os estados começaram a disputar os investimentos – internacionais, principalmente –, reduzindo ou até zerando a alíquota do ICMS para alguns setores da indústria – em especial, automobilística, como será tratado em tópico próprio desse trabalho.

Esses atos dos Estados-membros tinham a finalidade de gerar emprego e renda para a sua população e, conseqüentemente, fomentar o desenvolvimento local, ainda que isso acarretasse o início da diminuição das receitas. Essas, a longo prazo, até aumentavam devido ao estabelecimento de diversas empresas do setor no estado concesso dos incentivos.

Entretanto, essa queda na arrecadação – mesmo que temporária – somente era suportada pelos estados mais desenvolvidos, enquanto os mais pobres não conseguiam realizar tal prática, principal razão da crítica do fenômeno por muitos.

Essa impossibilidade ainda está presente no Brasil, pois “o ICMS, em alguns estados menos desenvolvidos em que a arrecadação de outros tributos é diminuta, constitui uma fatia importante do orçamento financeiro da região” (RODRIGUES, 2014, n.p.).

Regulamentada com o intuito de disciplinar essa prática de concessões de incentivos, a Lei Complementar nº 24/75 exige a unanimidade na votação dos estados representados para que haja a concessão desses benefícios fiscais e a aprovação de quatro quintos – dos presentes –, no mínimo, para a revogação total ou parcial desses privilégios. Conforme Rodrigues (2014), um procedimento tão dificultoso fez com que muitos estados passassem a conceder incentivos fiscais unilateralmente à revelia do CONFAZ, com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento local. Isso fez com que a guerra fiscal se acirrasse ainda mais, bem como o acionamento do Supremo Tribunal Federal (STF).

A Corte Suprema do Brasil adotou o entendimento nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) de que a lei estadual concessiva de incentivos fiscais do ICMS, sem o convênio previsto na LC 24/75, é declaradamente inconstitucional. Com isso, seguindo o que dispõe o Artigo 8º da referida lei federal, quando concedidos benefícios unilateralmente o ente federado deve considerar nulo tal ato e ineficaz o crédito fiscal correspondente. Cumulativamente, exige-se o imposto não pago, assim como a lei ou o ato concessivo de remissão do débito correspondente ao tributo, que é considerado ineficaz.

Contudo, baseando-se no dispositivo anterior, quando há concessão inconstitucional de incentivos fiscais, os estados onde a mercadoria é comercializada decidem – unilateralmente também –, cobrar a diferença do ICMS reduzido. Há, nesse caso, invasão de competência do ente federado em que se localiza o consumidor daquele estabelecimento que realiza suas atividades produtivas. Constitui-se, então, violação ao princípio da segurança jurídica (FREITAS, 2017).

Entretanto, para discutir melhor a “guerra fiscal”, em função da previsão expressa do artigo 155 da Constituição Federal, é preciso aprofundar o estudo acerca do ICMS. Inicialmente, desta forma, faz-se necessário trazer ao estudo o surgimento desse tributo tão importante na arrecadação de receitas estaduais. Com isso, Yamao (2014, p. 45) afirma que:

No Brasil, o primeiro registro de tributação sobre o consumo que se tem notícia é de 1922, sob forte influência dos exemplos estrangeiros, com a Lei Federal de nº 4.625, que instituiu, além do imposto sobre a renda, o Imposto sobre Vendas Mercantis – IVM, sendo, no primeiro momento, um tributo de competência da União, tal qual eram aqueles nos quais foram inspirados.

Após a promulgação da Constituição Brasileira de 1934, o Imposto de Vendas Mercantis (IVM) passou por duas significativas mudanças. Primeiramente, o imposto passou a incidir sobre as operações de consignação, além das de compra e venda – sobre as quais já recaía –, tornando-se o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). Em seguida, começou a exação de todas as operações ocorridas durante a produção, o que causou a cumulatividade.

Esta deu azo para a reprovação desse modelo de tributo, pois o consumidor pagava um valor muito alto nos produtos. Foi nesse cenário que as empresas maiores, que podiam realizar a verticalização da produção, vendiam suas mercadorias por um preço mais atrativo que as empresas de menor porte, visto que estas dependiam da cadeia produtiva das demais para chegar ao produto final, gerando uma maior incidência tributária (YAMAOKA, 2014, p. 45-46). Assim, percebe-se que essa disparidade de preços atrapalhava a concorrência de empresas pequenas com empresas grandes.

Em 1965, a Emenda Constitucional nº 18 substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), o qual, segundo Rezende (2009, p. 4), “incorporava as novas propostas de adoção do método do valor adicionado para eliminar os efeitos negativos da cumulatividade sobre a economia”. Logo no início de sua implementação, o ICM gerou um aumento significativo nas receitas estaduais, mas foi questionado devido ao seu impacto regional pelos representantes das regiões menos desenvolvidas, visto que a exação se dava na origem do produto levando, assim, a arrecadação com o consumo nos estados mais pobres para os mais desenvolvidos.

Por isso, o governo adotou uma série de medidas no decorrer dos anos seguindo o processo econômico do período, de modo a buscar um maior equilíbrio entre as regiões. Outro fato frequente foi a concessão de incentivos fiscais pelos estados, com o intuito de fomentar o desenvolvimento local, sendo necessária a edição da Lei Complementar nº 24 para se disciplinar essa prática (REZENDE, 2009).

No momento seguinte, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) teve sua base de cálculo ampliada, tornando-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, conforme o Texto Maior. Além disso, Yamaoka (2014, p. 48) afirma que o atual tributo incide não somente sobre as vendas, como também “sobre serviços de transporte e telecomunicações, e sobre a entrada de mercadoria importada e serviços prestados no exterior [...] sobre energia elétrica, combustíveis líquidos e gasosos, lubrificantes e minerais.”.

No mais, o imposto manteve suas características. O ICMS segue o princípio da não-cumulatividade, descontando-se do montante devido ao estado tributante de créditos das fases anteriores do produto. Além disso, o tributo continua sendo de competência dos estados e do Distrito Federal, tendo agora suas regras gerais definidas pela Lei Complementar nº 87/96 e

sua regulação pelas leis ordinárias estaduais – os Regulamentos do ICMS ou, simplesmente, RICMS.

No tocante aos aspectos relevantes, o imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços respeita o princípio da seletividade, segundo o qual a alíquota varia de acordo com a essencialidade do bem. Devido a isso, produtos de luxo são amplamente taxados, enquanto os considerados essenciais são, muitas vezes, isentos. Também, há uma alíquota de 25% que normalmente incide sobre bebidas alcoólicas e fumo, com objetivo de reduzir o seu consumo. À luz do exposto, vale lembrar, ainda, dos incentivos dados a pequenos e microempresários para os desonerar, o que gera alíquotas mais baixas (YAMAOKA, 2014, p. 48-49).

A ideologia desenvolvimentista propiciou, no contexto da década de 1990, a intensificação da guerra fiscal. É de fácil percepção que a tentativa de atração de investimentos por meios fiscais se deu em vários momentos do século XX graças à transição da divisão do trabalho e do lugar ocupado pelos países emergentes na indústria globalizada.

Por meio do afrouxamento das políticas econômicas, das políticas mais abertas de mercado e da estabilização monetária, o Brasil adota uma posição mais liberal.

De maneira geral, o Estado passa a priorizar uma economia de mercado salutar, secundarizando políticas industriais de desenvolvimento regional como o SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) e que, na prática, ensejavam uma atitude mais protetiva e o controle do Estado.

A abertura se inicia pelo PICE (Política de Industrial e de Comércio Exterior) no mandato de Fernando Collor, quando o Governo Federal entende que a política de substituição de importações deixa de ser eficaz. Por fim, é na segunda metade da década de 1990 que os ideais desenvolvimentistas se cristalizam em privatizações, novos marcos de regulação do mercado e atração de capital externo. O Brasil passa a ser visto pela indústria não apenas como fornecedor de matéria-prima, mas também como capaz de comportar sedes de grandes multinacionais. Da circunstância analisada sob um prisma geopolítico, o doutor Pablo Ibañez (2005, p. 6) acresce que:

[...] abrimos uma brecha para a ocorrência da guerra fiscal. Ora, a descentralização dos tributos juntou-se uma política macroeconômica favorável a um ambiente competitivo, no qual os estados brasileiros entraram, realizando suas políticas industriais, sem orientação nenhuma da União. Nesse momento, a política industrial passou a ser ditada pelos governos subnacionais, cada qual preocupado com o seu quinhão.

A ocorrência da guerra fiscal é tida pelos seus defensores, que em suma são motivados politicamente, como modo efetivo de descentralização industrial, principalmente em relação ao Sudeste, que deteve, graças ao café, toda uma autonomia industrial, e ao Sul, que promoveu um processo de urbanização e industrialização bastante independente se comparado ao Norte e ao Centro-Oeste, caracterizados por uma industrialização tardia e pautada em políticas públicas. Outra linha de defesa da guerra fiscal reside no fato dessa se apresentar como “absolutamente legítima, até porque é salutar para a dinâmica jurídico-política, além de ser a expressão mais clara da autonomia dos Estados-membros” (BERTI, 2005, p. 159).

Acrescenta-se a tal fato a teórica troca mutualística entre as entidades privadas e o governo, cuja isenção do ICMS, mais comum no nível estadual, seria indubitavelmente válida quando da geração de empregos e o aumento do PIB regional ocorressem devido ao funcionamento das instituições privadas beneficiadas.

Em um primeiro momento, será necessário perscrutar a que custo se dá a descentralização industrial. Ora, quando se fala de isenção, fala-se de parcela de receita que não é, mas deveria ser, destinada aos cofres públicos e, por conseguinte, ser revertida ao custeio social. Empiricamente, governos como São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul são capazes de dispor de uma quantidade significativa de dinheiro para isenção de ICMS sem comprometer uma porcentagem nociva da arrecadação total, diferentemente da região Centro-Oeste, em que se verifica astronômica porcentagem de concessões a fim de atrair empresas para o território.

Tabela 1: Estimativa de Renúncia do ICMS por Estados – 2003 (IBAÑEZ, 2005, p. 11).

Estados	Renúncia em Bilhões de Reais	Renúncia em % da Receita
Bahia	2,5	49
Ceará	0,6	28
Goiás	1,8	60
Distrito Federal	0,6	33
Mato Grosso	0,95	51
Mato Grosso do Sul	0,7	53
Minas Gerais	2,5	26
Paraná	2,4	41
Rio de Janeiro	2,2	21
Rio Grande do Sul	1,7	23

Santa Catarina	0,9	23
São Paulo	4,2	11
Outros	2,95	21
Total	24	23

Dessa forma, os incentivos fiscais enquadram-se na categoria de gastos tributários (*tax expenditure*), podendo, inclusive, sofrer a devida fiscalização no âmbito da lei de responsabilidade fiscal (BEVILAQCA, 2013). Evidente, pois, que os incentivos fiscais dos entes federativos se apresentam como renúncia de receita sujeita as devidas regras da lei de responsabilidade fiscal (LC nº 101/2000), especificamente o artigo 14 §1º:

A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Ou seja, fica clara “a necessidade da inclusão no orçamento fiscal de subsídios, subvenções e outros benefícios, relativos aos impostos ou embutidos nos juros, alguns dos quais antes se incluíam no orçamento monetário” (TORRES, 2010, p. 111).

A partir de dados, coloca-se em xeque toda a capacidade de geração de empregos das entidades que usufruem das isenções e do seu auxílio ao desenvolvimento regional. Devido ao modelo produtivo mecanizado, a coleta de dados de pesquisas na seara da Guerra Fiscal, em específico as com enfoque no ICMS, demonstra uma estabilidade em dois fatores determinantes: níveis de emprego e PIB regional. Havendo, no entanto, uma alta no PIB industrial.

O conjunto destes dados alarma para a possibilidade de um simples uso privado de recurso público, que não devolve à sociedade o que, em forma de tributo, lhe é devido. Soma-se a isso, outra possibilidade trazida por Sidnei Pereira do Nascimento (2008, n.p.) é de que:

[...] pela ótica do administrador público, os aspectos positivos seriam a geração de empregos e renda, o crescimento do PIB local, bem como da receita tributária futura. Os ônus seriam a desarmonia entre os entes federados e a perda de receita presente, que poderá não ser compensada no futuro, pois as empresas poderão migrar novamente para outros Estados, após o período de carência, ou seja, antes de o Estado recuperar em sua totalidade os recursos aplicados.

Por outro lado, torna-se inegável que a falta desses incentivos fiscais certamente poderia impedir qualquer possibilidade de desenvolvimento econômico de certas regiões do país.



De qualquer forma, é certo que as exonerações fiscais do ICMS se apresentam como, muitas vezes, a principal política econômica conduzida pelos Estados (MUZZI FILHO, 2008), constituindo um verdadeiro massacre federativo na competência dos Estados.

### 3.2.1 LEI COMPLEMENTAR 24/1975

A Constituição Federal em seu artigo 155, parágrafo segundo, alínea g, como já visto, determina que a regulação da forma de concessão de incentivos, isenções e benefícios fiscais se dará por lei complementar.

A lei complementar que, por sua vez, é relativa ao ICMS é a Lei Complementar 24/1975 que em seu texto exige que os convênios devam ser celebrados e ratificados pelo Conselho de Política Fazendária (CONFAZ) por decisão unânime dos estados representados.

Seriam, nesse sentido, três fases para a concessão de incentivos fiscais de ICMS:

i) fase preparatória ou das negociações, compreendendo a celebração pelos Estados e Distrito Federal, representados por seus Secretários da Fazenda ou mandatários, e publicação no Diário Oficial da União (DOU) até dez dias após a sua celebração; ii) fase constitutiva ou de celebração, que se realiza pela ratificação nos Estados, no prazo de quinze dias da publicação no DOU, com sua publicação nos Diários Oficiais dos Estados, para posterior ratificação nacional, no prazo de até vinte e cinco dias após esta, mediante ato do Presidente da Comissão Técnica Permanente do ICMS (Cotepe/ICMS), ratificando ou rejeitando o convênio; por fim, iii) fase integrativa ou de eficácia, quando o convênio passa a vigorar no trigésimo dia após a ratificação nacional. (MELO, 2006, p. 290).

A exigência de quórum unânime não é encarada positivamente pelos estados, os quais alegam que a autonomia tributária se encontra amplamente associada ao exercício da democracia, esbarrando, no entanto, na previsão de unanimidade. Se tratando, portanto, de argumento com via tão filosófica e pouco material, combinado as chances remotas de anuência de outros estados beneficiarem “vizinhos” com o investimento privado. Assim, a prática de concessão unilateral de benesses fiscais por parte dos entes federados se tornou comum, sendo essa a gênese de incontáveis celeumas em níveis jurídicos. A problemática é concentrada em um polo da relação jurídica, pois

[...] quem sofre com efeitos colaterais desta disputa são os contribuintes, isto porque, um contribuinte que adquire mercadorias para posterior comercialização, oriundas de outro Estado, este que possui legislação que prevê incentivos fiscais de ICMS sem a aprovação do CONFAZ, certamente será atuado pela Fazenda Pública Estadual. (MUNHOZ FILHO, 2015, n.p.).

Diante da problemática, a tentativa de mudança de quórum veio por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 198, que objetivava uma constatação

de inconstitucionalidade do parágrafo segundo do artigo 2º e do *caput* do artigo 4º da LC 24/1975 no tocante à votação, visando estabelecer o quórum relativo que subsidiariamente é mencionado na própria legislação.

O indeferimento pelo STF, a grosso modo, resultou em uma interpretação à luz da Constituição Federal, entendendo que a unanimidade não é passível de discussão, pois decorre do próprio texto constitucional. Em nível de curiosidade, o governo de São Paulo foi expressivamente contrário à iniciativa da ADPF 198.

Nesse ponto, torna-se interessante citar a proposta de súmula vinculante nº 69: “qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional”.

Essa proposta, todavia, é vista com crítica por alguns no que diz respeito a colocar-se contra os fundamentos concorrenciais, ou seja, quanto ao risco dos incentivos fiscais passarem a não ser publicizados (SCAFF, 2014, p. 101). Ademais, Scaff (2014, p. 99) realiza uma crítica à atuação do STF que, em sua visão, discute a temática dissociada da vigência das leis concessivas de incentivos.

Em outro enfoque crítico, ainda, parece restringir em demasia ou benefícios, inviabilizando boas medidas e abrindo espaço para medidas abusivas (FERRAZ JUNIOR, 2012).

Nota-se que a eventual aprovação da Proposta de súmula vinculante nº 69 permitiria aos entes federativos uma medida processual célere direta no STF, a reclamação constitucional que possibilitaria a interrupção quase que imediata de incentivos fiscais não aprovados por unanimidade pelo CONFAZ.

Todavia, do ponto de vista temporal, o problema passaria para uma necessária modulação de efeitos da inconstitucionalidade das leis concessivas de incentivos antes da aprovação da proposta de súmula vinculante (SCAFF, 2014).

### 3.2.2 LEI COMPLEMENTAR 160/2017

Tendo a situação de guerra fiscal caracterizada como problema de receita, em tentativa de arrefecê-la cria-se a lei complementar 160/2017, após muitas conversações. O texto normativo está pautado na anistia, na convalidação e na prorrogação de incentivos fiscais concedidos de forma unilateral sem o devido trâmite no CONFAZ.

A lei concede autorização aos estados e ao Distrito Federal para deliberarem, por meio de Convênio, a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de incentivos fiscais instituídos sem aprovação do CONFAZ, por meio de legislação estadual publicada até a data de publicação da Lei Complementar em questão, além de prever a reinstituição desses incentivos por meio de legislação estadual que ainda esteja em vigor.

O convênio deverá ainda ser publicado, caso aprovado e ratificado, em 180 dias a contar da publicação da lei, podendo ter 2/3 dos votos favoráveis dos Estados, afastada a regra de unanimidade. Uma novidade trazida pela LC 160/2017 é a previsão de sanções financeiras para os Estados que no futuro transgridam as regras do convênio. Nos termos do artigo sexto, o ente federado não poderá receber transferências voluntárias, além de que não poderá obter garantia de outro ente, que viabilize operações de endividamento e, ainda, ficará proibido de realizar operações de crédito, salvo em hipóteses bastantes específicas, nos termos do artigo 23, parágrafo 3º, da lei de responsabilidade fiscal, a LC 101/2000 (DOMENE, 2017).

Pode-se considerar tal lei como uma tentativa de findar com a guerra fiscal em longo prazo, visto que mudanças abruptas, além de não revitalizar receitas, seriam, sob a óptica do contribuinte, insustentáveis, pois:

[...] as empresas que foram induzidas a fazer investimentos em determinadas localidades mediante promessa de desoneração fiscal, inclusive para compensar os maiores custos logísticos de instalação e operação mais longe dos grandes centros consumidores, não podem ser surpreendidas pela mudança abrupta das regras, em face dos princípios da segurança jurídica e moralidade administrativa. (FUNARO; SOUZA, 2017, n.p.).

No entanto, além de não ter eficácia garantida, nas palavras do economista Bernard Appy, a possibilidade de prorrogação em 15 anos somada à possibilidade de extensão por parte dos estados para novas empresas que se instalarem em seu território “juntamente com a chamada ‘cola’ de incentivos concedidos por outros Estados poderá elevar ainda mais a concessão de benefícios.” (WATANABE, 2018, n.p.).

Por fim, tanto sob o ponto de vista geográfico, quanto sob econômico ou político, a existência da guerra fiscal é resultado de uma falha estrutural na tributação pátria que, consequentemente, só poderia ser resolvida de modo definitivo com uma Reforma Tributária que se distinguisse em muitos pontos da autonomia entregue aos entes federados de maneira precária e sem limitações claras como foi a de 1967.

Tendo em vista a complexidade do tema e a impossibilidade de uma resposta que não hierarquize os enunciados constitucionais, visto que o princípio da autonomia dos entes federados não é capaz de subverter o objetivo de harmonia própria do federalismo pátrio, que

tem como consequência ideal a coadunação dos governos subnacionais para o combate ou o arrefecimento das desigualdades regionais, faz-se necessário dispor-se de base diversificada de pesquisa a fim de compreender, com o mínimo de integralidade, o funcionamento tributário atual.

A convivência salutar de tais princípios é prevista em uma concepção de federalismo cooperativo que, no entanto, encontra dificuldades materiais de concretização devido à economia de mercado que possui regramentos próprios de funcionamento. A configuração capitalista tem como princípio o lucro, a autonomia dos Estados e, em especial, a autonomia em tributar, o que possibilita uma prática quase que autofágica: o comprometimento de arrecadação fiscal.

Ademais, é por meio de isenções que as unidades federativas tentam tornar-se mais atrativas que as demais para, assim, comportarem instituições privadas. As benesses são justificadas com o aumento de emprego e o aumento do PIB regional, questões passíveis de questionamento a partir da análise empírica de dados.

A guerra fiscal, com enfoque para o uso do ICMS como moeda de troca pelo Poder Público e sua concessão quase que clandestina graças à desobediência constitucional do trâmite pelos estados, culmina em um conjunto de isenções unilaterais que resultam em celeumas jurídicas nas relações interestaduais de incidência do imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Assim sendo, além de compor um cenário de visível desconforto sob uma perspectiva do federalismo, as lacunas jurídicas que permitem a prática supracitada comprometem a arrecadação fiscal, correspondendo a uma porcentagem descomunal em determinados estados, dentre outros aspectos negativos. Em termos de legislação, o debate se estende ao longo dos anos e ainda não apresenta um resultado plausível, visto que a guerra fiscal, tal qual como se apresenta, não é mera consequência da negligência fiscalizadora ou da falta de regulação, mas reflete na falha estrutural da forma de tributar.

Eis o sentido, portanto, de se defender um modelo de reforma tributária tornando os fatos geradores do ICMS, ou seja, os tributos estaduais, competências federais para, assim, acabar ou diminuir as disputas entre os estados (BERTI, 2005).

### **3.3. OBJETIVO FUNDAMENTAL DO ESTADO DE REDUÇÃO DE DESIGUALDADE REGIONAL FRENTE À AUTONOMIA A ELES ATRIBUÍDA**

A Constituição Federal Brasileira traz como um de seus principais fundamentos a redução das desigualdades sociais, estando positivado no artigo 3º, inciso III: “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Estando esse fundamento reforçado pelo artigo 170, da CF, o qual cita que:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VII – redução das desigualdades regionais e sociais.

A partir desses dispositivos, é possível notar que o legislador originário se preocupou com o problema da desigualdade regional presente no país. Entretanto, essas disparidades persistem até hoje, sendo observável que em algumas regiões os níveis de educação, desenvolvimento social e econômico são extremamente elevados quando comparados com os níveis de outras regiões que possuem níveis de desenvolvimento baixíssimos nessas mesmas áreas.

Assim, Bevilacqua (2013, p. 35) aponta que: “o constituinte, inconformado com as gritantes disparidades regionais, revelou-se cômico da questão regional, estabelecendo, dentre os objetivos da República, a redução das desigualdades regionais. Simultaneamente, indicou as normas tributárias indutoras.”.

Desta forma, o Estado possui como dever buscar alternativas que visam reduzir essas desigualdades, isso é, nas palavras de Gameiro e Möller (2007, p. 6), o Estado Federal “tem o dever de promover as políticas públicas necessárias para promover as mudanças que promovam o encurtamento da distância entre os mais carentes e aqueles que detêm maior poder de riqueza”.

Entende-se, também, que um dos principais objetivos nacionais é sempre trabalhar para alcançar um desenvolvimento nacional equilibrado entre todas as regiões do país, visando a redução das grandes disparidades de renda entre os cidadãos das diferentes regiões.

Os incentivos fiscais, compreendidos como benefícios relacionados às cargas tributárias utilizadas pela administração pública para diminuir a tributação para algumas empresas e incentivar a atividade econômica, são exemplos de medidas adotadas pelo Estado que visam, dessa maneira, incentivar a produção de determinado setor da economia em

alguma região, buscando, assim, valorizar o crescimento e, conseqüente, a diminuição da desigualdade presente nessa região.

Sobre o tema, Torres (2005, p. 79) afirma que: “todo incentivo fiscal concedido sob amparo constitucional é legítimo, enquanto nutre-se do desígnio de reduzir desigualdades e reduzir o bem comum, como o desenvolvimento regional ou nacional”. Dessa forma, compreende-se que o incentivo fiscal é uma forma válida que os entes encontram para buscar a redução das desigualdades e trabalharem para conquistarem melhores condições, tanto econômicas quanto sociais, para a sua população.

Outra forma adotada pelos estados visando aumentar o número de indústrias e tornar-se mais atrativos para os investidores e, assim, alcançar maiores vagas de empregos, foi elevar a arrecadação e, conseqüentemente, diminuir a desigualdade entre as regiões, bem como a diminuição da incidência do ICMS em alguns setores específicos.

A República Federativa do Brasil, por outro lado, como já visto, consagra no nome sua forma de organização: o federalismo. Oportunidade que foi bastante generosa quanto à concessão de autonomia organizacional e de tributar, se comparada aos textos constitucionais precedentes.

O que cabe colocar sobre reflexão são os efeitos da autonomia tributária dos estados, em específico, as conseqüências de isenção do ICMS para a receita estadual e para a harmonia dos entes federados, além da utilização do tributo enquanto moeda de troca para atração de entidades privadas. O tema suscita, pela complexidade, a observação da argumentação dos que defendem o uso do tributo de maneira autônoma pelos estados e do embasamento legal utilizado por esta corrente.

Por óbvio, se faz imprescindível elencar as motivações dos que, de modo ferrenho, se colocam contra, alegando que a característica predatória decorrente das benesses tributárias concedidas colide com o objetivo fundamental presente na Constituição Federal de diminuição das desigualdades regionais.

Sob a perspectiva de um federalismo cooperativo, que pressupõe a convivência de autonomia e solidariedade entre os entes federados, cabe a definição bastante abrangente de Teixeira (2012, n.p.):

Não se confunde este paradigma federalista com a mera coordenação política, em que as decisões dos entes federados são preponderantemente livres e independentes, apesar de certo grau de participação no foro federal, sem atinar aos interesses comuns. Neste aspecto, o federalismo de cooperação é regido por diretriz oposta: mais do que mera justaposição de competências, busca-se a decisão comum que satisfaça o interesse de todos os entes federados, adaptando-a às necessidades próprias de cada um deles.

Definição abrangente que, dessa forma, não faz com que se possa observar uma possível incompatibilidade da referida autonomia dos entes federativos com o objetivo do Estado de reduzir desigualdades regionais.

Em meio a muitos questionamentos e com o difícil equilíbrio entre possíveis aspectos positivos e negativos da guerra fiscal, a prática é reiteradas vezes utilizadas pelo Poder Público, ensejando uma participação legislativa na tentativa de minimizar os danos ou regular o uso para que não configure obstáculos à harmonia buscada pela Constituição entre os entes federados. A diminuição das desigualdades regionais, se tratando de um objetivo constitucional, deve ser uma consideração precípua do governo, havendo sempre de ser invocada para que não seja feito um uso corporativo do território nacional sob o pretexto de desenvolvimento econômico, que aparenta não atender às necessidades sociais da realidade.

Sobre esse aspecto, é interessante questionar até que ponto seria válido conferir incentivos fiscais longe de mercados consumidores ou de matérias-primas. Nessa perspectiva, o deslocamento de investimentos privados para regiões de menor desenvolvimento e mais distantes poderia ocasionar uma ineficiência econômica, dado aos custos logísticos envolvidos.

À luz do exposto, é certo que “boa parte da desconcentração industrial e do desenvolvimento econômico de regiões mais pobres do país deve-se, em parte, à chamada guerra fiscal” (DERZI; BATISTA JR; MOREIRA, 2019, p. 37). Logo, essa é a razão pela qual o debate sobre a positividade ou a negatividade do fenômeno não é tão simples como parece.

### **3.4. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO**

Nesta pesquisa foi utilizada uma abordagem qualitativa que, para Marconi e Lakatos (2004), visa compreender fenômenos complexos específicos em profundidade, de natureza cultural e social, com base em análises descritivas, interpretativas e comparativas, a partir de constatações nos relatos de indivíduos que vivenciam o campo de interesse do estudo.

A compreensão dos dados qualitativos considera o fenômeno social por meio dos atores envolvidos nele, resguardado o fato de que os fundamentos da pesquisa qualitativa não podem residir somente nas opiniões. Assim, as análises extraídas dos atores envolvidos na temática auxiliam e rompem os conceitos e as políticas que podem ser induzidos (RICHARDSON, 1999).

Para Minayo (2003), há cinco aspectos básicos que a natureza de pesquisa qualitativa deve abordar: i) o ambiente é a fonte de dados; ii) o processo de investigação; iii) os dados adquiridos; iv) as opiniões dos entrevistados; e v) a análise de modo indutivo.

Conforme cita Richardson (1999), os fundamentos da pesquisa qualitativa não podem residir somente na produção de opiniões representativas e objetivamente mensuráveis de um grupo, logo, ela deve ser aprofundada na compreensão do fenômeno social por meio dos atores envolvidos nele. Desse modo, nesta pesquisa, realizou-se o uso de entrevistas para captar a percepção dos atores envolvidos na matéria.

Especificamente no que diz respeito às entrevistas, foi feita uma investigação com 25 (vinte e cinco) empresários, profissionais liberais e agente públicos (federais, estaduais e municipais) que atuam diretamente ou indiretamente na área fiscal em suas atividades, como consta em anexo. O critério na escolha da escolha foi maximizar a heterogeneidade da amostra; ou seja, além de captar as impressões de agentes privados e públicos dos três tipos de entes federativos com atuação em áreas fiscal, jurídica e de controle.

São as características dos entrevistados: 1) analista de controle do TCE/PR; 2) auditor-fiscal do trabalho; 3) analista do SERPRO; 4) assessor jurídico-legislativo municipal; 5) contador e advogado em Toledo/PR; 6) assessora do MP/PR; 7) advogado público federal; 8) advogada pública municipal; 9) advogado; 10) juiz de direito; 11) empresário do setor industrial de pneus do RS; 12) profissional do setor financeiro e bancário de SP; 13) consultor empresarial do PR; 14) empresário setor de construção civil em SP; 15) empresário setor odontológico e advogado; 16) advogado federal; 17) advogado privado na área trabalhista; 18) advogada privada na área criminal; 19) professora de direito civil; 20) procurador do estado do Paraná; 21) professor de direito penal; 22) empresário do setor de loteamentos e construção civil; 23) professor e advogado da área de direito tributário; 24) empresário setor de bebidas frias; 25) professor de direito e pesquisador.

Essas entrevistas foram realizadas entre fevereiro e maio de 2021 de forma eletrônica pelo sistema Microsoft Meet, em função dos protocolos de distanciamento social do coronavírus (COVID19). As entrevistas realizadas são estruturadas com respostas abertas, mas também com determinadas perguntas fechadas para se atingir os objetivos do trabalho.

A organização das informações obtidas por meio da entrevista seguiu a proposta de Minayo (2003) da seguinte maneira: i) ordenação dos dados; ii) classificação dos dados; e iii) análise final.



Assim, foram realizados dois blocos de perguntas – cada um com cinco perguntas –, o primeiro focado na temática da concorrência e o segundo focado na temática da guerra fiscal. O desenvolvimento desses dois blocos durou entre 10 (dez) e 30 (trinta) minutos.

No primeiro bloco as cinco perguntas foram as seguintes: i) qual o conceito entendido por concorrência?; ii) saberia diferenciar alguma hipótese positiva ou negativa de concorrência?; iii) entende como possível a concorrência entre entes públicos?; iv) entende que a concessão de incentivos fiscais pelos entes federativos (Estado e Municípios) preserva sua autonomia?; e v) quais seriam outros incentivos que poderiam ser utilizados pelos entes federativos?.

Este primeiro bloco de perguntas teve como objetivo introduzir o entrevistado na temática e induzir sua compreensão ou raciocínio acerca do fato da concorrência ser parte da guerra fiscal. Ainda, teve como objetivo qualificar a concorrência e relacionar com os entes federativos.

No segundo bloco as cinco perguntas foram as seguintes: i) qual o conceito entendido por guerra fiscal?; ii) entende que a guerra fiscal é algo positivo para equalizar a atração de investimentos privados e estimular regiões pouco desenvolvidas economicamente?; iii) entende a guerra fiscal como negativa no sentido de diminuição global da arrecadação e de criação de externalidades negativas a custo de recursos públicos?; iv) qual seria a melhor solução para ser implementada em uma eventual reforma tributária? seria estabelecer uma tributação em tarifas únicas para tributos estaduais e municipais?; e v) entende que os empresários e investidores fazem uso dos incentivos fiscais de forma oportunista?

Neste segundo bloco a primeira pergunta está relacionada ao conceito do instituto objeto do estudo – guerra fiscal – e ao seu principal componente, a concorrência, objeto do primeiro bloco de perguntas. Na sequência foram realizadas duas questões para contrapor uma visão positiva e uma negativa da guerra fiscal; a visão positiva como a hipótese deste trabalho, voltada para redução de desigualdades regionais, e a visão negativa como a diminuição de arrecadação fiscal. A quarta pergunta, ainda, foca em um estudo propositivo, relacionado com eventual solução para o problema ou para incrementar o instituto com a chamada reforma tributária. E última pergunta, ainda, como referência microeconômica, acerca do comportamento oportunista daqueles beneficiados por incentivos fiscais.

Ou seja, as perguntas buscaram captar a valoração, positiva ou negativa, dos entrevistados sobre os institutos, procurando compreender, por parte deles, qual ou quais dos fenômenos seriam desejáveis ou não. A ideia seria confrontar, nesse ponto, a concepção da maioria da literatura de que a guerra fiscal se apresenta como negativa e, paradoxalmente, a

concorrência positiva. Ou seja, pretende-se confrontar, perante o entrevistado, a razão de se afastar uma (a guerra fiscal) e não a outra (concorrência). Logo, essa seria a oportunidade em que se permite um raciocínio crítico da temática, permitindo, também, contribuições dos entrevistados.

As perguntas, portanto, estão relacionadas com a hipótese do estudo, contrária ao senso comum, de que a concorrência poderia ser possível entre entes públicos, justamente a ideia da guerra fiscal, da concorrência de entes federativos pela atração de investimentos privados. Portanto, as perguntas procuram tirar o entrevistado de uma zona de conforto com a temática, instigando contribuições em razão da atuação profissional e acadêmica.

### **3.5. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Conforme já exposto, foram realizadas dez perguntas para os entrevistados, distribuídas em dois blocos de cinco perguntas.

Com relação ao primeiro bloco de perguntas acerca da concorrência, a respeito do respectivo conceito, as respostas dos entrevistados foram equivalentes, referindo-se a parâmetros comparativos (objetivos) na relação de produtores e consumidores, fazendo uso dos fatores preço e qualidade, indo de encontro com Fuszfeld (2003). Todavia, os entrevistados de número 7 e 8 apresentaram conclusões um pouco diversa, o número 7 abordou a concorrência no plano tributário internacional, referindo-se a concorrência entre governos, e o número 8, por sua vez, abordou a concorrência em um plano interdisciplinar mais amplo, ao se referir às discussões de qualquer área por um determinado objetivo, extrapolando as relações econômicas, indo de encontro com Zingales (2015). O entrevistado número 12, ainda, ressaltou a importância, a luz dos propósitos liberais, de se ampliar o número de “players” no mercado, favorecendo uma verdadeira concorrência, com diminuição de repasses diretos e de subsídios estatais. O entrevistado número 17 bem resumiu como “disputa por público alvo”..

Sobre a segunda pergunta a respeito do sentido da concorrência ser positiva ou negativa, a maioria dos entrevistados se manifestaram pela positividade, convergindo para a questão relativa ao aumento da eficiência dos negócios (menor preço e maior qualidade). Nota-se como interessante, nesse aspecto, a resposta do entrevistado número 3 que levanta a questão da necessidade das condições de concorrência ser equivalentes para que a concorrência seja positiva. Interessante, ainda, a resposta do entrevistado número 11 ao afirmar que a concorrência faz com que o vendedor procure melhorias contínuas no seu produto, revertendo em benefícios para os consumidores; interessante, também, a resposta do

entrevistado 13 ao citar como problema da concorrência com empresas que fazem uso de sonegação fiscal. Por último, sobre a única resposta neutra, o entrevistado número 7 fala sobre o conceito ser positivo apenas quando a concorrência tiver uma regulamentação adequada. O entrevistado número 17 citou a questão ética, como um pressuposto necessário para a concorrência ser positiva e a entrevistada número 18 citou a necessidade de regulamentação.

A concorrência, ainda, é vista negativamente pelo entrevistado número 24, na medida que ela pode gerar um efeito predatório entre os agentes econômicos, com a competição não permitindo ganhos que a economia e os agentes poderiam ter com relações mais colaborativas.

A concorrência, para o entrevistado número 22, não é incentivada pelo governo, muito pelo contrário. Ou seja, na sua visão, o Estado desestimularia a concorrência.

Com relação à terceira pergunta, especificamente sobre a possibilidade de se ter concorrência entre públicos, a maioria dos entrevistados entendem como possível, dois como não possível e um de forma neutra. Apesar disso, as justificativas apresentadas são bem distintas, com a maioria dos entrevistados se referindo a outras áreas, diferentes da área fiscal. O entrevistado de número 2 fala sobre a possibilidade de concorrência entre serviços públicos, já o entrevistado número 4 fala sobre áreas como servidores públicos e o entrevistado número 5 fala a respeito dos problemas decorrentes de externalidades econômicas negativas, de se ter produtores muito distantes de consumidores, posição que remete a Toigo (2010). Sobre as respostas negativas à possibilidade de concorrência entre entes públicos, destaca-se a resposta do entrevistado número 1 que afirma que a concorrência só poderia ocorrer de forma “situacional”, exemplificando como estrutura local e ambiente de negócios.

Sobre essa terceira pergunta sobre a concorrência entre entes públicos, ainda, o entrevistado número 15 cita caso de empresas do Estado do Paraná que estariam se mudando para o Paraguai em busca de incentivos.

Com relação à quarta pergunta, sobre a correlação da autonomia dos entes federativos e a concessão unilateral de incentivos fiscais, cabe destacar a resposta da entrevistada número 8 que ressaltou que essa autonomia não é absoluta; isso porque os entes federativos devem obediência à lei de responsabilidade fiscal, que obriga a devida compensação pelo ente federativo.

Por fim ao primeiro bloco, acerca da quinta pergunta sobre quais seriam outros incentivos que poderiam ser utilizados pelos entes federativos cabe destacar que poucos entrevistados foram assertivos no sentido de trazer distintos incentivos. Todavia, cita-se a entrevistada número 8 que citou incentivos atrelados à cessão de imóveis e facilitação de

instalação de empresas em distritos industriais. Ainda, cita-se o entrevistado número 12 que fala da importância de se dar incentivos de natureza ambiental, social e de governança. O entrevistado 14 cita como outros incentivos importantes a questão da infraestrutura para empresas se instalarem, como sendo mais importantes que questões fiscais.

Passando ao segundo bloco de perguntas sobre a guerra fiscal, no que diz respeito ao respectivo conceito, todas as respostas convergiram para o mesmo ponto, que diz respeito aos atrativos de natureza fiscal que os entes federativos concedem para atração de investimentos privados. Posicionamento que confirma a obra de Faria (2010). Interessante, nesse ponto, a resposta do entrevistado número 23 que se refere a guerra fiscal como problemas relacionados a invasão de competência tributária, com a utilização de instrumentos extrafiscais.

Sobre a segunda e terceira perguntas, sobre o sentido da guerra fiscal ser positiva ou negativo, as respostas, diferentemente da pergunta anteriores, foram extremamente heterogêneas. Como esperado, a maioria dos entrevistados manifestaram pela negatividade, refletindo o entendimento da maioria da literatura. Interessante citar, nesse ponto, o entendimento do entrevistado número 12 que cita o caso de Manaus, como região que recebeu investimentos a custa da chamada zona franca, mas teve pouco desenvolvimento econômico efetivamente; posição diametralmente oposta a do entrevistado número 16.

O entrevistado número 15 entende como muito perigosa uma guerra fiscal sem controle, permitindo-se que certos entes exerçam abuso de seu poder econômico; hipótese que cita inclusive a necessidade de se ter um órgão de controle tal qual é o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica).

Quanto a resposta de que a guerra fiscal seria positiva, pode-se destacar o entrevistado número 8 que defende que a guerra fiscal seria indiferente para arrecadação de tributos federais e, ainda, seria relevante para desenvolvimento de localidades que iriam abrir mão de receitas municipais e estaduais. Quanto à guerra fiscal ser negativa, pode-se destacar o entrevistado número 7 que cita o efeito danoso ao federalismo fiscal e os casos de “competição fiscal” lícita nos EUA e no Canadá, com desonerações tributárias autorizadas pelo governo central, sem prejudicar o equilíbrio da federação, na mesma linha de Canciolari (2006). Como resposta neutra, por fim, pode-se citar o entrevistado número 10 que afirma que a guerra fiscal pode ser positiva, mas que, no Brasil, prevalece como negativa por retirar recursos necessários socialmente de unidades mais pobres. Esse posicionamento converge para Torres (2005).

Sobre a quarta pergunta do segundo bloco, sobre a possibilidade de se estabelecer tarifas únicas para tributos estaduais e municipais em uma eventual reforma tributária, as

respostas foram divididas, com cerca de metade afirmando positivamente e metade negativamente. O entrevistado número 23 entende como uma proposta de constitucionalidade discutível a luz da autonomia dos entes federativos. O entrevistado número 11, por exemplo, seria favorável a “não flexibilização das tarifas de ICMS e ISS pelos entes federativos”, a não ser casos de regiões deprimidas; e a entrevistada número 19 fala que a tarifação única seria prejudicial e contrária às especificidades das localidades. Os entrevistados número 12 e 13 falam da necessidade maior de simplificação do sistema tributário antes de tudo; o entrevistado número 13 bem observa que a simplificação do sistema melhoraria muito o custo das empresas, mesmo sem redução nas alíquotas, indo de encontro com Carvalho (2014).

Ainda sobre a pretensa guerra fiscal, o entrevistado número 22 cita como importante a redefinição do pacto federativo, com a entrega mais equilibrada de receitas aos entes federativos, para manutenção maior dos recursos no local.

Sobre a última pergunta do segundo bloco, sobre os empresários e investidores fazerem uso dos incentivos fiscais de forma oportunista, o entrevistado número 11 cita o caso do mercado livre no Rio Grande do Sul, que deixou de instalar um centro de distribuição lá e transferiu para Santa Catarina. Caso em que ele cita que as empresas virtuais têm mais capacidade de utilizar de forma oportunista dos incentivos, diferentemente de empresas com estrutura física maior. O entrevistado número 13, ainda, bem observa que muitas empresas utilizam benefícios de forma oportunista, como uma boa alternativa incentivar o empreendedorismo de forma endógena.

O entrevistado número 20, nesse contexto, cita um caso prático que atuou, de concessão de crédito presumido de ICMS na importação de mercadoria via o Porto de Paranaguá, e da fuga de empresas no momento que tais benefícios foram interrompidos. Da mesma forma, o entrevistado número 24, em vista da sua experiência pessoal, bem afirma que a instalação do empreendimento pode utilizar dos incentivos de forma oportunista; todavia, bem lembra que a transferência dos empreendimentos, mesmo com a queda dos incentivos, é algo bem mais difícil em vista dos custos de transação envolvidos.

O entrevistado número 21, inclusive, abordou o perigo da correlação de benefícios fiscais com o favorecimento de certos grupos econômicos ou grupo de empresas; também bem observou que a concessão indiscriminada de benefícios pode reduzir em muito a capacidade de investimentos do Estado na área social.

Portanto, as respostas dos entrevistados refletiram o que se esperava na pesquisa. Ou seja, apesar da amostra se referir a agentes públicos e privados, as entrevistas demonstraram

que a concorrência é algo positivo, na mesma linha do marco teórico (Fusfeld, 2003; Possas, 2002).

Como esperado, ainda, a posição que prevalece é pela restrição entorno no conceito de guerra fiscal, do destaque de seu aspecto negativo como em Calciolari (2006); sendo minoritária a percepção de que a guerra fiscal contribuiu para o desenvolvimento econômico recente do país, como em Derzi (2019).

Contudo, sobre a possibilidade de se ter concorrência entre entes públicos, muitas respostas surpreenderam, apresentando contribuições variadas e condicionantes distintas. Assim, a maioria dos entrevistados respondeu negativamente sobre a possibilidade de se ter guerra fiscal e, todavia, respondeu positivamente sobre a possibilidade de se ter concorrência entre entes públicos.

Este fato, certamente, é importante para se justificar, do ponto de vista acadêmico e socioeconômico, a necessidade de se retomar as discussões sobre a temática da guerra fiscal, afastando uma concepção majoritária que o fenômeno é apenas negativo.

## CONCLUSÕES

Tendo em vista a complexidade do tema e a impossibilidade de uma resposta que não hierarquize os enunciados constitucionais, visto que o princípio da autonomia dos entes federados não é capaz de subverter o próprio do federalismo cooperativo, faz-se necessário apresentar uma resposta não tão simplista sobre a possibilidade, ou não, de se permitir a chamada guerra fiscal.

É necessário conjugar a independência dos entes federativos, posta no constitucionalismo brasileiro desde a Constituição de 1891, com o combate ou o arrefecimento das desigualdades regionais.

É certo que, à luz do federalismo cooperativo e da tendência de autofagia no âmbito federativo brasileiro, a guerra fiscal se mostra como preocupante ou duvidosa constitucionalmente.

Analisando pelo lado do conceito de concorrência e dos benefícios que esse fenômeno gera para o ambiente privado, todavia, cabe reconhecer que as disputas para atração de investimentos privados pelos entes federativos se mostraram possíveis ou desejáveis.

Entretanto, é certo que, sem se comprometer de forma elevada a geração de recursos fiscais para os entes, a guerra fiscal, devidamente controlada pelo poder central, pode trazer benefícios para localidades menos desenvolvidas.

Assim sendo, pode-se afirmar que a guerra fiscal gera um cenário de visível desconforto sob uma perspectiva do federalismo, mas, por outro lado, notadamente à luz da desconcentração industrial observada no Brasil, apresenta resultados positivos de melhor distribuição de desenvolvimento econômico.

De toda forma, qualquer que seja a posição adotada não se pode admitir um cenário de negligência fiscalizadora ou uma falta de regulação, a ponto de serem geradas brigas judiciais, como no caso do ICMS retratado acima.

Contudo, parece mais adequado não proibir simplesmente que os entes federativos venham a concorrer pela atração de investimentos, mas, sim, reconhecer alguma forma de lidar ou extrair os pontos positivos de tal ação, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento econômico de regiões deprimidas ou de baixa renda.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; FUCK, Luciano Felício; CORREIA NETO, Celso de Barros; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. Guerra Fiscal do IMCS: organizar o desembarque. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 12, n. 1, jan./jun. 2017.

AMARAL NETO, Francisco dos Santos. **A liberdade de iniciativa econômica – fundamento, natureza e garantia constitucional**. In Doutrinas Essenciais Obrigações e Contratos, vol. 1, 2011, p. 89-109.

BATISTA, Luiz Rogério Sawaya. **Créditos do ICMS na Guerra Fiscal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Lejus, 1998.

BERTI, Flávio Azambuja. **Federalismo fiscal e defesa de direitos do contribuinte: efetividade ou retórica?** Campinas: Bookseller, 2005.

BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos Fiscais de ICMS e Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BRITO, Márcio Renato Espírito Santo de. A diferenciação da alíquota de ICMS e a guerra fiscal entre os estados. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande. jan. 2010. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7073](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7073). Acesso em: 12 set. 2018.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 7, p. 5-29, dez. 2006.

CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário: três modos de pensar a tributação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Guerra Fiscal: reflexões sobre a Concessão de Benefícios no Âmbito do ICMS**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2014.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988: sistema Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

DAVIS, Kevin; TREBILCOCK, Michael. **A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos**. São Paulo: Direito GV, 2009.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Aspectos essenciais do ICMS como imposto de mercado**. São Paulo: Dialética, 1998.

\_\_\_\_\_; BATISTA JR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes. **Estado federal e tributação: das origens à crise atual**. Belo Horizonte: Arraes, 2019.

DOMENE, Vanessa. **Lei Complementar 160/2017: o fim da guerra fiscal?**. 2017. Desenvolvida por JOTA Pauta Fiscal. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pauta-fiscal/lei-complementar-1602017-o-fim-da-guerra-fiscal-11082017](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pauta-fiscal/lei-complementar-1602017-o-fim-da-guerra-fiscal-11082017). Acesso em: 14 set. 2018.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel. **A Extrafiscalidade e a Concretização do Princípio da redução das Desigualdades Regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Guerra fiscal, fomento e incentivo na Constituição Federal. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando A.. **Direito Tributário: estudos em homenagem à brandão machado**. São Paulo: Dialética, 1998.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Unanimidade ou maioria nas deliberações do CONFAZ: considerações sobre o tema a partir do princípio federativo. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 10, n. 59, p. 9-39, set./out., 2012.

FLICK, Uwe. **Introdução a pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. Tradução de Joice Elias Costa

FOLLONI, André. Isonomia na tributação extrafiscal. **Revista Direito Gv**, São Paulo, v. 10, jan./jun., 2014.

FORGIONI, Paula. **Os fundamentos do antitruste**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.



FREITAS, Cintia Maria Bastos. **O que é a guerra fiscal de ICMS entre os estados e quais as consequências para o país?**. 2017. Desenvolvida por Jus Navigandi. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57596/o-que-e-a-guerra-fiscal-de-icms-entre-os-estados-e-quais-as-consequencias-para-o-pais>>. Acesso em 13 set. 2018.

FUNARO, Hugo; SOUZA, Hugo Dias. **Lei Complementar aprovada viabiliza fim da guerra fiscal**. 2017. Desenvolvida por Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-03/opiniaio-lei-complementar-aprovada-viabiliza-fim-guerra-fiscal>>. Acesso em 13 set. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Impactos socioeconômicos da suspensão dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

FUSFELD, Daniel. **A era do economista**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GAMA, M. M. **A teoria antitruste no Brasil: fundamentos e estado da arte**. CEDEPLAR, Belo Horizonte, 2005

GAMEIRO, Adriano Moreira; MÖLLER, Ana Karina Ticianelli. Os incentivos Fiscais e as Desigualdades Regionais e Sociais. **Revista do Direito Brasileiro**, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/250907.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

GASSEN, Valcir. **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no Direito Tributário e suas classificações**. 2006. Desenvolvida por Jus Navigandi. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9151>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

GUSMÃO, Daniela Ribeiro de. **Incentivos fiscais, princípios da igualdade e da legalidade e efeitos no âmbito do ICMS**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HENRIQUES, Guilherme de Almeida. A guerra fiscal e o Direito ao crédito de ICMS. In: SILVA, Paulo Roberto Coimbra; BERNARDES, Flávio Couto; FONSECA, Maria Juliana (coord.). **Tributação sobre o Consumo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 151-181.

IBAÑEZ, Pablo. Guerra fiscal e território brasileiro: o caso do setor automotivo. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais eletrônicos**. São Paulo: Usp, 2005. p. 0-0. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiurbana/24.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

MARINS, Daniel Vieira; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. Competição tributária ou guerra fiscal?: Do plano internacional à lei complementar nº 160/2017. **REI – Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 158-185, ago., 2018.

MARQUES, Klaus Eduardo Rodrigues. **A Guerra Fiscal do ICMS: Uma Análise Crítica sobre Glosas de Crédito**. São Paulo: MP, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O ICMS e o regime de incentivos financeiros outorgados pelos Estados e o Comunicado CAT nº 36/04, de São Paulo: distinção entre incentivos financeiros e fiscais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 112, p. 37, jan., 2005.

MELO, José Eduardo Soares de. **ICMS teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2006.

MINAYO, Marília Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2003.

MOCHÓN, Francisco. **Princípios de economia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MUNHOZ FILHO, Lucas. Guerra Fiscal de ICMS: utilização de benefícios fiscais concedidos por Lei do Estado de origem sem aprovação do CONFAZ. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 18, n. 143, dez., 2015. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=16598](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16598)>. Acesso em: 15 set. 2018.

MUZZI FILHO, Carlos Victor. **Conflito de Competência na Exoneração Tributária: guerra fiscal e danos colaterais**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

NASCIMENTO, Sidnei. Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Economia Aplicada**, São Paulo, v.12, n.4, p. 677-706, out., 2008. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/240299474\\_Guerra\\_fiscal\\_uma\\_avaliacao\\_comparativa\\_entre\\_alguns\\_estados\\_participantes](https://www.researchgate.net/publication/240299474_Guerra_fiscal_uma_avaliacao_comparativa_entre_alguns_estados_participantes)>. Acesso em: 14 set. 2018.

POSSAS, Mário Luiz. **Concorrência Schumpeteriana**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

PINDYCK, Robert; RUBINFELD, Daniel. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson Hall, 2005.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Federalismo e Guerra Fiscal**. São Paulo: Edições Pulsar, 2000.

REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo Fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

REZENDE, Fernando. ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças. **Cadernos Fórum Fiscal**, Brasília, n. 10, jun., 2009. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/pesquisas/pesquisas-anteriores/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009/caderno-forum-fiscal-nb010-icms-como-era->

o-que-mudou-ao-longo-do-tempo-perspectivas-e-novas-mudancas/view>. Acesso em: 13 set. 2018.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Paternalismo federativo e a competência para a concessão de benefícios fiscais no ICMS e no ISS. **Revista Fórum de Direito Tributário**. Belo Horizonte, v. 10, n. 59, p. 133-151, set./out., 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Matheus Aragão. **A problemática da guerra fiscal e o ICMS**. 2014. Desenvolvida por DireitoNET. Disponível em: < <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8835/A-problematica-da-guerra-fiscal-e-o-ICMS>>. Acesso em: 13 set. 2018.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial: as condutas**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. Guerra fiscal e súmula vinculante: entre o formalismo e o realismo. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Grandes questões atuais de direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2014.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SECURATO, José R. **Decisões financeiras em condições de risco**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2007.

SOARES, Paulo Eduardo Ribeiro. A Guerra Fiscal e a Concessão Irregular de Benefícios Fiscais. In: CARREZZA, Elizabeth Nazar. **ICMS: questões Atuais**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 257-281.

TEIXEIRA, Ricardo Rodrigo. Federalismo cooperativo segundo Gilberto Bercovici. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3198, 3 abr. 2012.

TOIGO, Danielle Costa. **Defesa da concorrência: atos de concentração**. Teresina, Jus Navigandi, ano15, n. 2666. 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

VARSANO, Ricardo. Guerra fiscal do ICMS: quem ganha, quem perde. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 15, jun., 1997.

VASCONCELLOS, Marco A.; GARCIA. **Manuel e fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VOGAS, Rosíris Paula Cerizze. **Limites Constitucionais à glosa de créditos de ICMS em um Cenário de Guerra Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

WATANABE, Marta. **Lei contra guerra fiscal afeta receita da União**. 2018. Desenvolvida por Valor Econômico. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5631279/lei-contra-guerra-fiscal-afeta-receita-da-uniao>>. Acesso em: 15 set. 2018.

YAMAOKA, Celina. A história do imposto sobre circulação de mercadorias - do IVM ao ICMS. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 3, n. 36, p. 40-53, 2014. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/990/681>>. Acesso em: 13 set. 2018.

ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o povo: reencontrando a chave para a prosperidade americana**. 1. ed. Rio de Janeiro: BEI Comunicação, 2015

## CAPÍTULO 4

### DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INCENTIVOS FISCAIS

#### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o significado do desenvolvimento econômico regional e a influência dos incentivos fiscais para tal. O foco da análise reside em questionar a forma com que estes incentivos atuam e de valorá-los na sequência. Deste modo, como objetivos específicos destacam-se: i) apresentar os pressupostos do desenvolvimento econômico regional; ii) conceituar os chamados incentivos fiscal sob a lógica da dicotomia fiscalidade e extrafiscalidade; iii) analisar a parte a visão desenvolvimentista dos incentivos; e iv) levantar critérios à luz do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para validação ou invalidação desses incentivos. Por fim, com os dados do PNUD do IDHM dos estados brasileiros e dos municípios paranaenses, foi realizada uma simulação daqueles entes que poderiam conceder incentivos fiscais unilateralmente e participar de eventual guerra fiscal, consistentes em regiões de baixa renda ou estagnadas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional; incentivos fiscais; critérios.

#### INTRODUÇÃO

O estudo do desenvolvimento regional, juntamente com uma das suas principais armas que são os incentivos fiscais, é de suma importância no atual contexto brasileiro. Trata-se de uma importante política pública para fomento do engrandecimento de localidades com índices de desenvolvimento em patamares menores. Ademais, a atração de investimentos ou atividades produtivas privadas por meio de incentivos fiscais tanto é importante como precisa ser abordada mais profundamente.

O estudo do desenvolvimento regional parte da constatação de que a atração de investimentos externos é uma dificuldade grande e de que, nesse processo, seria interessante tornar o sujeito (territorial) o protagonista de seu próprio processo de desenvolvimento por meio de incentivos fiscais.

Partindo dessa visão, essa é a razão pela qual esse capítulo foi subdividido em cinco partes além desta introdução, para fornecer ao leitor uma visão panorâmica do problema. Assim, a primeira é dedicada ao conceito e à definição do desenvolvimento regional; a segunda aborda sobre os incentivos fiscais; a terceira discute sobre a importância dos incentivos para uma visão desenvolvimentista de Estado interventor; e a quarta trata do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Estas quatro partes teóricas são somadas à

descrição do procedimento metodológico e à análise de dados e resultados que afetam os dados de desenvolvimento dos estados brasileiros e dos municípios paranaenses.

#### **4.1 DEFININDO O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

O desenvolvimento regional se traduz como a formulação de políticas regionais específicas de cada localidade para o fomento do desenvolvimento econômico. Um processo em que as próprias sociedades locais apresentam-se como protagonistas.

Ora, os estudos envolvendo o desenvolvimento regional evoluíram nos últimos anos a partir, principalmente, de estratégias de fora do país que tiveram êxito em valorizar potencialidades endógenas locais, estabelecendo-se cadeias produtivas específicas e governança participativa. Modelo esse que foca no poder da voz dos indivíduos e da comunidade local e regional.

Compreende-se, portanto, que o desenvolvimento regional é uma temática que foca não apenas em questões econômicas, mas também em fatores sociais e culturais, favorecendo a formação de uma sociedade com melhoria de indicadores de bem-estar, como saúde, educação e desigualdade (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998).

É nesse contexto em que são estudados processos endógenos de desenvolvimento, com estratégia de dentro para fora de transformação com aumento do bem-estar da comunidade, ao lado de estruturas de governança regional com a ação coletiva dos atores públicos e privados em especificidades próprias (TAPIA, 2005). Ademais, Dallabrida (2000, p. 46) alega que a “capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”, por exemplo em fóruns ou conselhos regionais de desenvolvimento, agências ou consórcios de desenvolvimento local ou regional, além de associações.

No histórico brasileiro, vale ressaltar que o desenvolvimento regional tem como ponto de partida a Constituição de 1946 – tida pela doutrina como municipalista – que consagrou o federalismo cooperativo com grande ênfase nas iniciativas de redução de desigualdade regional (BEVILACQUA, 2013), um modelo posto já na década de 50, com as diretrizes da recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Esse modelo culminou, em 1967, com a implantação da Zona Franca de Manaus.

Cabe relembrar, também, que o conceito de desenvolvimento regional é um desdobramento das teorias do desenvolvimento posteriores ao final da Segunda Guerra

Mundial. Nesse sentido, Furtado (1983) propõe uma diferenciação do crescimento econômico do desenvolvimento econômico, na medida que este segundo está atrelado não apenas ao aumento do PIB, mas também à distribuição de renda. Uma concepção que advoga em prol de mudanças estruturais e qualitativas na economia, com redução de desigualdade social e incremento de variáveis como educação e saúde, bem como se apresentam os estudos de Raúl Presbich, na Comissão de Economia da América Latina e Caribe (CEPAL).

O desenvolvimento regional se apresenta como a formulação de políticas próprias de desenvolvimento territorial para cada localidade determinada, para melhorias do respectivo bem-estar econômico e social (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998). Um processo de “mudança social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela” (BOISIER, 1996, p.33).

Nesse processo, fala-se em estratégias a partir do potencial de desenvolvimento existente em seu território. Processo em que atuam organizações não governamentais, instituições privadas e o próprio governo com, segundo Bobbio (2005) uma estratégia de governança com acordos e contratos com influência nos arranjos locais. Logo, a governança regional é como “iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.” (DALLABRIDA, 2000, p. 46).

Eis a importância nas articulações voltadas para um diagnóstico adequado da realidade, para se estabelecer prioridades e planejar ações e aplicação de recursos, além de definir prioridades, planejar ações e determinar como os recursos, inclusive humanos, devem ser aplicados. O confronto necessário a potencialidade e desafios de cada território. Hipótese em que é importante a combinação de mudanças mentais e sociais (PERROUX, 1967).

É nesse momento em que se mostra importante o “aprofundamento democrático e de desenvolvimento como ‘expansão das liberdades’, mas também pode ser mecanismo de socialização dos custos e privatização dos ganhos do desenvolvimento.” (ROVER, 2007, p.114).

Sobre a noção de desenvolvimento endógeno, dentro dessa temática de pressupostos de desenvolvimento, torna-se importante compreender as variáveis importantes na obra de Carlos Alberto Piacenti (2012, p. 63), em que se “reconhece o protagonismo dos atores locais, interagindo em laços de cooperação territorial”. Variáveis tais como: capital institucional (organizações públicas e privadas), humano (conhecimento), cívico (práticas democráticas), social (cooperação) e sinérgico (articulação).

## 4.2 INCENTIVOS FISCAIS: FISCALIDADE OU EXTRAFISCALIDADE?

Os incentivos fiscais constituem uma forma de intervenção do Estado na ordem econômica, sendo permitidos pela sistemática da Constituição Federal de 1988. Tem-se, nessa linha, formatos de intervenção na economia direta, por participação e por absorção, e indireta, por direção e por indução (GRAU, 2006).

Em suma, a intervenção por participação é uma forma de atuação do Estado na economia por meio das empresas públicas que visam ao lucro. Essas empresas não têm imunidades tributárias, pois não prestam serviços com finalidade pública, mas, sim, empresária. Com fundamento no artigo 173 da Constituição Federal, a intervenção por participação prevê a possibilidade de intervenção do Estado em atividade econômica visando lucro em determinadas situações, desde que ocorra em casos de necessidade aos imperativos de segurança nacional ou ao relevante interesse coletivo, conforme definido em lei, pois, em regra, aquela é reservada a iniciativa privada.

A chamada intervenção por absorção seria a atuação do Estado na economia no regime de monopólio, o exercício exclusivo de dada atividade econômica, o exercício sem concorrência. Nesta abordagem, Eros Roberto Grau (2006) define a modalidade como o Estado assumindo o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca de determinado setor da atividade econômica, *strictu sensu*. Conclui-se, portanto, que o Estado, ao constatar eventual interesse coletivo em determinados setores do mercado, resolveu tomar as rédeas do desenvolvimento econômico, dando origem a um monopólio capaz de assegurar à população a tutela sobre bens reputados essenciais à nação.

Por sua vez, a participação por direção do Estado na economia ocorre por meio da normatização e da fiscalização da atividade econômica, nos termos do artigo 174 da Constituição Federal. Esse modelo é misto, composto por administração direta e indireta, sendo ministerial e de agências reguladoras, respectivamente. Além disso, no referido modelo concorrem políticas de governo (adstritas aos ministérios) e de mercado (restritas às agências).

Por fim, a intervenção estatal na ordem econômica sob modalidade de indução ocorre por intermédio da qual o Estado atua indiretamente por fomento, na tentativa de localizar comportamentos positivos ou negativos de particulares na economia. Eis a natureza jurídica dos incentivos fiscais: uma forma de intervenção na ordem econômica indireta por indução, ou seja, uma forma de utilização do direito tributário como mecanismo indutor econômico.



O uso das normas tributárias como meio de regulação da economia flui da ideia de constituição programática, opção adotada pelo nosso legislador constitucional. Nesse sentido, Canotilho (2003) define constituição programática como aquela que apresenta numerosas normas definidoras de programas de ação e de linhas de orientação dirigidas ao Estado.

Aliás, a intervenção na ordem econômica está ligada aos objetivos do Estado, como consta do artigo 3º da Constituição, na ideia de sociedade livre, justa e solidária que se relaciona com o conceito de igualdade substancial e de mecanismos tributários de distribuição de renda, como a progressividade e a seletividade fiscal.

Dois exemplos de preceitos tributários interventivos são o IPTU e o ICMS. Os municípios na instituição do IPTU podem, dentre outras providências, prever progressividade em relação ao imposto quando imóvel estiver desocupado. Esta é uma forma de forçar o aproveitamento do solo urbano. Já os estados e o Distrito Federal, em relação ao ICMS, podem trazer tributação diferenciada a itens de primeira necessidade, por exemplo. As unidades da federação podem, ainda, oferecer incentivos em certos setores da economia face a investimentos de longo prazo, como acontece com os setores automobilístico e agroindustrial.

Note-se, nesse processo, que é importante entender o conceito da chamada extrafiscalidade e a sua distinção da chamada fiscalidade. Dessa forma, compreende-se por fiscalidade a atuação do Estado-Fisco com fins voltados a simples arrecadação, sem preocupação acessória. Já a extrafiscalidade comporta a ideia de que além de arrecadar, o Fisco objetiva intervir na sociedade e no domínio econômico. Assim, o Estado, em caráter excepcional, intervém na economia exercitando o seu poder normativo de forma a ampliar a sua função meramente arrecadadora (HARADA, 2016). Além disso, a extrafiscalidade se manifesta como um poderoso instrumento financeiro à disposição do Estado com o intuito de estimular ou inibir condutas, tendo em vista a consecução de finalidades não meramente arrecadatórias, visando, inclusive, corrigir externalidades (SABBAG, 2017).

No Brasil, são considerados tributos extrafiscais o imposto de importação e exportação (II e IE), o imposto sobre operações financeiras (IOF), a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) e o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR).

Além dessa conceituação mais restrita, é possível compreender a extrafiscalidade de uma forma mais ampla, isso é, quando o Estado atua na destinação específica do produto arrecadado pelos tributos, quando são concedidos benefícios fiscais e em outras formas de parcelamento e leis tributárias.

Disso deriva, pois, a classificação da extrafiscalidade em social (proteção à família,

incentivo à cultura, desporto, seguridade social e etc.), econômica (desenvolvimentista, distributiva, estrutural ou conjuntural) e política (relacionada à soberania do Estado, interação com blocos econômicos, etc.). Além dessa classificação, seguindo o critério do aspecto da norma tributária, é possível diferenciar a extrafiscalidade sob outras perspectivas (GOUVÊA, 2006).

No que tange à limitação e aos cuidados relacionados às consequências da extrafiscalidade, considerando a sua importância e o seu poder no domínio econômico, exige-se, por parte do Estado, a manutenção de uma infraestrutura especializada, adaptada às situações conjunturais na órbita interna ou internacional. A atuação do Estado-Fiscal será analítica, detalhada e cuidadosa, fazendo projeções dos seus reflexos a curto, médio e longo prazo (HARADA, 2016).

Além dessa questão, princípios constitucionais podem incidir como agentes limitadores da extrafiscalidade. A título de exemplo, pelo princípio legalidade, somente poderá se instituir tributos ou aumentar os existentes mediante a expedição de lei. Assim, qualquer alteração legislativa efetuada pelo Estado como mecanismo de extrafiscalidade deverá ser respeitada, sob pena de tornar-se um exercício arbitrário. Da mesma forma, o princípio da vedação do tributo com efeito de confisco criará a exigência de observância à legitimidade dos fins extrafiscais, a imprescindibilidade do meio e a razoabilidade e a proporcionalidade, impedindo a atuação extrafiscal com intuito confiscatório.

Além desses princípios, convém ressaltar que a concentração da extrafiscalidade no poderio da União é outra forma de imposição de limites, afinal, trata-se de um *status* do poder central do Estado brasileiro (GOUVÊA, 2006). Seguindo essa linha, destaca-se que:

A concessão de incentivos fiscais pode contribuir para o alcance de margens de lucro muito superiores para os agraciados pelos benefícios. Ademais, isso faz com que, muitas vezes, uma empresa se instale num local onde os custos sejam muito altos, sob a condição de que os incentivos compensem a diferença. Disso decorre uma perda de eficiência, dado que os recursos são consumidos em grau superior ao necessário. (OKSANDRO, 2005, p. 99).

Entretanto, ainda acerca destes incentivos fiscais, segundo Schoueri (2005), é essencial por parte dos Estados e da União terem ciência de que a concessão de incentivos do ICMS no âmbito da guerra fiscal pode caracterizar a concessão de subsídios que podem ser objeto de sanções por parte da Organização Mundial do Comércio (OMC).

### **4.3 INCENTIVOS FISCAIS VOLTADOS PARA UMA CONCEPÇÃO DESENVOLVIMENTISTA**

Como visto, os incentivos fiscais nada mais representam do que a intervenção do Estado na ordem econômica por meio de normas tributárias. Mais do que isso, eles representam o exercício da chamada extrafiscalidade que, no presente trabalho, é abordada no sentido econômico e desenvolvimentista:

Incentivo fiscal, ou incentivo tributário, como assim preferimos chamá-lo, consiste no instrumento extrafiscal utilizado pelo Estado em sua atividade de intervenção na economia por indução, como medida de renúncia de receita, através do regime jurídico tributário, concedido pelo próprio constituinte ou pelo legislador ordinário conforme os meios legitimamente permitidos, com a finalidade de estimular determinada conduta do contribuinte com vistas, por conseguinte, à efetividade da política de desenvolvimento econômico-social preestabelecida constitucionalmente (LIMA, 2015, p. 502).

Ora, o Brasil apresentou um crescimento econômico acelerado entre a década de 1940 e 1970, todavia, esse quadro não foi homogêneo, favorecendo a desigualdade social e regional, além de que ele não significou bons índices de bem-estar como relacionados à saúde e à educação, que compõe o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Assim, para combater esses problemas várias ações foram realizadas ao longo dos anos na legislação brasileira, a começar pela Constituição de 1946 que fazia previsão da aplicação específica de recursos em regiões com baixo desenvolvimento.

Cita-se, ainda, a lei n.º 541/1948 que instituiu a Comissão do Vale do São Francisco e o Decreto n.º 45.445/1959 que criou o Conselho do Desenvolvimento do Nordeste ligado à SUDENE (Lei n.º 3.692/58) voltado para estudar o desenvolvimento do Nordeste, coordenar ações de desenvolvimento e executar projetos.

Note-se que a SUDENE ilustra a concessão de incentivos fiscais para empreendimentos localizados na região nordestina declarados prioritários. As empresas localizadas no Nordeste teriam isenção de qualquer imposto ou taxa para a importação de equipamentos e redução de 50% (cinquenta por cento) do imposto de renda até 1968. As empresas localizadas fora da região Nordeste e de capital 100% nacional poderiam efetuar a dedução de até 50% nas declarações do imposto de renda, em importâncias destinadas ao reinvestimento ou à aplicação na indústria consideradas pela SUDENE de interesse para o desenvolvimento nordestino (Lei n.º 4239/63).

A Lei n.º 4.216/63 e o Decreto n.º 52.149/63 estenderam à Região Amazônica os incentivos fiscais já concedidos àqueles que aplicassem capitais no Nordeste e a Lei n.º

5.174/66, por sua vez, criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Nesse contexto, foram concedidos incentivos fiscais desenvolvimentistas como isenção do imposto de renda em 50% para os empreendimentos que se encontravam instalados na data da publicação da lei e 100% para outros os empreendimentos. Ainda, houve a possibilidade de dedução de imposto de renda de até 75% do valor das obrigações para o desenvolvimento da Amazônia, sem contar com os incentivos para a Zona Franca de Manaus, concedidos em relação ao imposto de importação. Nesse sentido, destaca-se que:

O Governo Federal, através das superintendências de desenvolvimento regional, jurisdicionadas ao Ministério do Interior (MINTER), tinha a expectativa de incrementar os investimentos no setor agrícola e industrial, por meio da concessão de incentivos financeiros e fiscais, que compreendiam desde a isenção de impostos até um política de crédito com juros subsidiados. (BEVILACQUA, 2013, p. 37).

Atualmente, os incentivos fiscais “são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que visam estimular a formação do capital fixo e social nas Regiões da Amazônia e Nordeste, com o objetivo de gerar emprego e renda e estimular o desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2019). Sendo que:

Atualmente, existem cinco modalidades de incentivos fiscais, cada uma delas relaciona-se a finalidades específicas. São elas: redução de até 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) para novos empreendimentos, redução de 12,5% do IRPJ para empreendimentos existentes, reinvestimentos do IRPJ, isenção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e depreciação acelerada. (BRASIL, 2019)

Por fim, cabe reconhecer que os incentivos fiscais para o desenvolvimento regional têm previsão expressa no inciso I do artigo 151 da Constituição Federal de 1988:

Art. 151. É vedado à União:  
I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação ao Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

Nesse processo, é importante compreender que são três os fatores essenciais para o processo de desenvolvimento (desenvolvimentista): acumulação de capital, evolução tecnológica e existência de um mercado consumidor. Destaca-se a título de exemplificação o projeto que permitiu a expansão econômico agroindustrial do Centro-oeste nas últimas décadas.

#### 4.4 CRITÉRIOS PARA LIMITAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

Para se buscar fixar critérios para a instituição de benefícios fiscais é essencial fazer uma leitura do artigo 43 da própria Constituição Federal, o qual apresenta que:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Ora, os incentivos fiscais só podem ser concedidos se visarem equilibrar o desenvolvimento das regiões. Sendo assim, não podem criar uma situação muito favorável para determinada região em detrimento das demais.

Note-se que, certamente, o motivo do insucesso de várias políticas de desenvolvimento regional por meio de incentivos fiscais decorre da falta de planejamento e coordenação. O que diferencia de uma política de intervenção conjuntural de uma casuística, pois:

O processo de desenvolvimento reside em decisões políticas articuladas em um amplo planejamento, devendo todas as políticas públicas encontrar-se integradas, o que demanda uma estrutura eficiente do Estado. Todas as atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social. Tal coordenação realização por meio do planejamento, que não se restringe a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os modos para a realização desses objetivos. (BEVILACQUA, 2013, p. 53).

Para André Folloni (2014), os incentivos fiscais têm que observar o princípio da proporcionalidade, a considerar que devem ser necessários como opção que menos restringe o direito fundamental. Além disso deve-se considerar que sejam adequados para que, desta forma, promova a finalidade constitucional de fundamento, além de serem proporcionais em sentido estrito, confrontando vantagens e desvantagens postas.

Esse mesmo entendimento é de Luís Eduardo Schouri (2005, p. 294), o qual leciona que:

Pela proporcionalidade em sentido estrito, a norma tributária indutora submete-se ao princípio da proibição do exagero, que implica a norma tributária indutora dever revelar-se necessária, que o mesmo resultado não poderia ser atingido de modo tão eficiente, por meio de uma medida que afetasse menos os cidadãos. [...] Neste sentido, sugere-se a comparação da situação que se teria o Estado tivesse tomado uma medida interventiva direta e individual. É desta comparação que se extrairá se a norma tributária indutora, nas circunstâncias concretas: i) é compatível a finalidade; ii) ainda é a medida mais neutra (razoabilidade quantitativa), tendo em vista, ainda, o objetivo de influir o menos possível na concorrência.

Ainda, os incentivos fiscais nas regiões pouco desenvolvidas não devem apenas focar no fator renda, como na transferência de polos industriais que vão elevar o PIB (e o PIB *per capita*) destas localidades, mas também incrementar as condições de vida da população de dado território.

Nesse ponto, fala-se de desenvolvimento econômico medido pelo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), criado por Amartya Sen e proposto pela ONU, de modo que um incentivo fiscal só deve ser reconhecido como constitucional se trouxer melhorias nos indicadores sociais. Ademais, seriam reconhecidos como inconstitucionais os incentivos concedidos apenas a um determinado setor, tendo atenção ao princípio da igualdade.

Na prática, contudo, muitas empresas procuraram se beneficiar do sistema apenas direcionando sua produção para aquela região ou estado privilegiado sem a devida contraprestação desenvolvimentista. Ou seja, apenas criando uma vantagem competitiva artificial para os produtores beneficiados.

O incentivo fiscal para o desenvolvimento regional deve também ser temporário, como reconhecido por Roberto Ferraz (2016, n.p.):

A temporariedade é requisito inafastável da Lei que institua incentivo porque está sempre haverá de identificar um objetivo determinado que se pretende alcançar através do incentivo. Uma vez alcançado o objetivo, deixará de existir motivo a justificar o incentivo, evidenciando-se portanto a sua necessária temporariedade, combinada com a obrigatoriedade de avaliações periódicas quanto ao possível esgotamento da função do incentivo.

O incentivo fiscal deve perdurar apenas até que se alcance o objetivo de equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico da região beneficiada, não podendo ser eterno já que se criaria um privilégio que seria contrário à isonomia. Além disso, estaria sendo prejudicada a livre concorrência, criando uma vantagem competitiva perene para os beneficiados, algo que o próprio Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) pode vir a reconhecer. Além do mais, destaca-se que: “um dos requisitos para o exercício da livre concorrência é que

os tributos sejam economicamente neutros para que não venham a distorcer os preços praticados pelas empresas dentro de um mesmo mercado relevante” (SCAFF, 2014, p. 78).

Convém ressaltar, ainda, que os incentivos fiscais apresentem condicionantes para se atingir o resultado esperado para o desenvolvimento regional, como a criação e a manutenção de empregos por um determinado tempo. Algo que dificilmente é apresentado:

O que se observa na imensa maioria dos incentivos fiscais é que estes não especificam as metas que pretendem alcançar, não dispõem de uma exposição de motivos e não explicam os fundamentos científicos e estatísticos que respaldam a sua elaboração. Isso compromete severamente a idoneidade dos mesmos, que acabam por ser caracterizados como meros “palpites” e “achismos”, o que contribui para ampliar a confusão e a assistemática que imperam nesse domínio. (PINTO, 2015, p. 577)

Outra crítica recorrente é que os incentivos fiscais substanciais geralmente estão atrelados a grandes empresas, esquecendo das micro, pequenas e médias. Isso sem falar que muitos incentivos fiscais existentes criaram situações artificiais de desenvolvimento, com dependência da região como no caso da Zona Franca de Manaus – local que não atingiu um desenvolvimento a ponto de justificar a manutenção das atividades lá desenvolvidas sem incentivos. Diante disso, aponta-se que:

Qualquer proposta de revisão dos incentivos fiscais que pressupõe, necessariamente, identificação de seus gargalos (justiça fiscal, equilíbrio orçamentário e federativo, livre concorrência, segurança jurídica etc.), requer, antes, uma análise percutiente do fundamento constitucional da intervenção do Estado na ordem econômica e suas modalidades, bem como das atribuições envolvidas, de acordo com o quadro constitucional de repartição de competências: legislativas, administrativas e tributárias. (BEVILACQUA, 2013, p. 43).

Compreende-se, portanto, as razões pelas quais os incentivos fiscais devem apresentar uma limitação importante atrelada à vocação regional da região, podendo ser questionado, ainda, a instalação de muitas indústrias no Norte e no Nordeste sem um mercado respectivo de massa, ao contrário de mercado voltado para o turismo.

Ainda, é relevante verificar que os incentivos fiscais devem sofrer limitação até porque não são os únicos incentivos que podem ser concedidos pelos entes federativos. Pode-se citar, também, os incentivos financeiros como aquisição de ativos fixos, formação ou recomposição de capital de trabalho, financiamento para pesquisa e desenvolvimento, isso sem mencionar os incentivos de infraestrutura entre outros, como a concessão de uso de bens públicos, a execução de obras públicas, a simplificação de registros empresariais, a assistência técnica e a capacitação profissional (BEVILACQUA, 2013).

Cabe diferenciar, também, que os chamados incentivos financeiros não sofrem as restrições da Constituição Federal no que diz respeito ao consenso entre os estados por meio do CONFAZ. Para Ives Gandra da Silva Martins (2005) esses incentivos financeiros poderiam ser concedidos pelos estados dentro do seu âmbito de autonomia para que ocorra, assim, a atração de investimentos. Todavia, essa tese foi afastada pelo STF no julgamento da ADI nº 2549 pelo voto do Ministro-Relator Ricardo Lewandowski, que afirmou ser constitucional o disposto da Lei complementar 24/75 que exige consenso quanto a incentivos financeiros. Portanto, para o STF a atuação do CONFAZ deveria ocorrer em situações diversas como: diferimento do ICMS, financiamento do ICMS, redução do ICMS, crédito presumido do ICMS, redução da base de cálculo do ICMS, financiamento de imóveis e participação acionária do Estado.

Sobre os incentivos fiscais vale destacar a crítica por parte de Cooter e Schaffer (2017, p. 59-60) de que os incentivos fiscais na forma de isenções não ficam transparentes para os contribuintes tal como ficam os chamados subsídios nos orçamentos. Os autores destacam ainda que:

As isenções de impostos lembram os subsídios em suas causas e efeitos. [...] Os críticos chamam estes regimes especiais de tributos de ‘brechas’ enquanto os seus admiradores os chamam de ‘incentivos’ para o alcance de objetivos nacionais como a exploração do petróleo, o desenvolvimento de energias renováveis, a autossuficiência em comida, a segurança nacional, o desenvolvimento de pequenos negócios, a produção agrícola sustentável e a casa própria. Os subsídios aparecem nos orçamentos, onde contribuintes podem facilmente enxergá-los. Já as isenções de impostos reduzem a visibilidade de transferências para grupos favorecidos. Para reduzir ainda mais a sua visibilidade, os políticos utilizam as leis para restringir a competitividade.

#### 4.4.1 PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO CRITÉRIO PARA CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS A REGIÕES POUCO DESENVOLVIDAS

O Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) constitui uma estratégia governamental, datada de 2003, para mapear regiões menos e mais desenvolvidas no país e, dessa forma, elaborar ações para redução de desigualdades, na forma do artigo terceiro da Constituição Federal.

As ideias postas, portanto, seriam: i) reverter a trajetória de reversão das desigualdade inter e intra regionais valorizando os recursos endógenos e as especificidades



culturais, sociais, econômicas e ambientais e ii) criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local (PNDR, 2010). A PNDR pode ser dividida em duas fases: de 2003 a 2011 e a partir de 2012, que também podem ser chamadas, respectivamente, de PNDR I e II.

Inicialmente, a PNDR teve dois objetivos principais: i) reduzir as desigualdades regionais e ii) ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando, assim, as diversidades locais. Cada território, por sua vez, possui sua história e sua biodiversidade, por isso ocorre a potencialização de suas particularidades (FERRERA DE LIMA, 2011).

O arranjo de articulação institucional, criado em 2003 para a implementação da PNDR, propôs três escalas de coordenação em níveis federal, macrorregional e sub-regional. Após, com a PNDR II de 2012, foram traçados novos objetivos, que seriam:

1) Governança, participação social e diálogo federativo: visa o debate dos amplos setores da sociedade na promoção de ações de governança na coordenação, na execução, na capacidade e nas competências para o combate às desigualdades regionais. Para tanto, demanda o estabelecimento de instrumentos democráticos de participação social, de modelos de gestão e de arranjos institucionais de coordenação vertical e horizontal. 2) Financiamento do desenvolvimento regional: com a nova PNDR, a questão do financiamento deve ser essencial para o sucesso da política e para o financiamento de ações regionais. Atualmente, os instrumentos mais importantes são os fundos de financiamento discutidos na seção 4. 3) Desigualdades regionais e critérios de elegibilidade: no desenvolvimento regional, os critérios de elegibilidade permitem relacionar e priorizar os espaços territoriais-alvo da nova PNDR, em suas variadas escalas geográficas. Também buscam estabelecer os fundamentos do diálogo com entes federados e agentes sociais visando à execução dos programas e das ações. Neste eixo a proposta seria enumerar os indicadores que deveriam ser utilizados para classificar as regiões prioritárias para se destinarem recursos em apoio a programas de desenvolvimento regionais. 4) Vetores de desenvolvimento regional sustentável: são relacionados à necessidade de ações transversais nas diversas vertentes da nova PNDR, em consonância com o federalismo cooperativo. Estes vetores serão guiados por seis vertentes de ação: i) estrutura produtiva; ii) educação; iii) ciência, tecnologia e inovação (C,T&I); iv) infraestrutura; v) rede de cidades; e vi) sustentabilidade ambiental. (PNDR, 2012).

Nesse contexto, a PNDR II classificou três regiões prioritárias: semiárido brasileiro, faixa de fronteira e região de entorno do Distrito Federal.

Como se destaca para o presente trabalho, a PNDR classificou as 557 microrregiões no que tange o dinamismo regional da seguinte forma:

1. Sub-Regiões de Alta Renda – caracterizada como a situação mais favorável possível dentro do quadro analisado, reúne o quartil superior das MRG com maior rendimento por habitante no país, totalizando 139 unidades territoriais (25%).
2. Sub-Regiões de Baixa Renda – situa-se no outro extremo da condição anterior, sendo a situação menos favorável, tratam-se das MRG com o menor patamar de rendimento nominal por habitante e com menores taxas de crescimento do PIB per

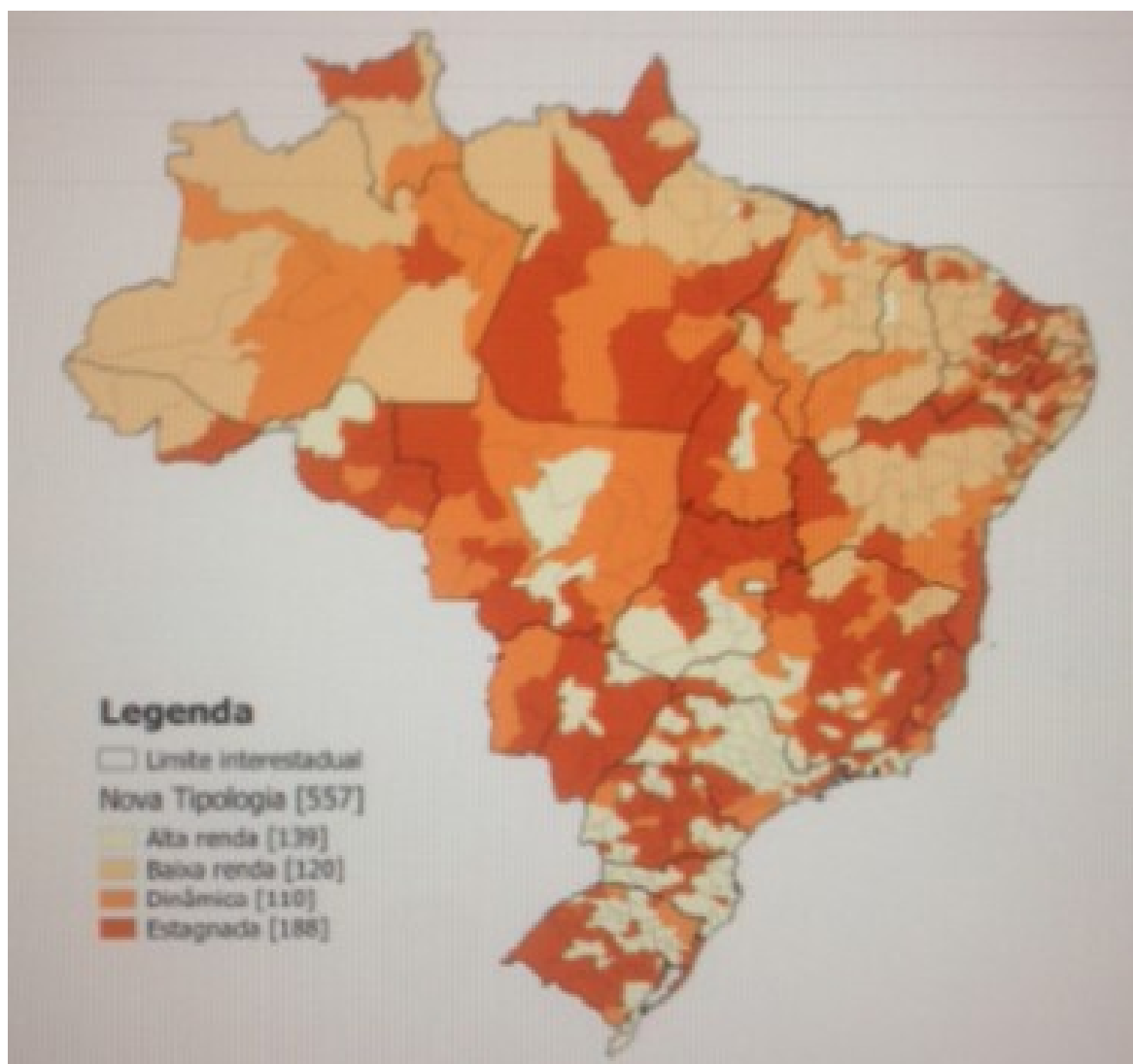
capita (médio ou baixo crescimento). 120 unidades territoriais fazem parte desse grupo.

3. Sub-Regiões Dinâmicas – uma das duas situações intermediárias apresentadas. Trata-se do grupo de MRG com as maiores taxas de crescimento do PIB *per capita* e que NÃO figuram no grupo de Alta Renda, totalizando 110 MRG.

4. Sub-Regiões Estagnadas – dispõe de valores intermediários de rendimento médio por habitante, mas que apresentam taxas médias ou baixas de dinamismo econômico, medidas pelo crescimento do PIB per capita. 188 MRG foram classificadas nesse grupo. (PNDR, 2012).

Eis o quadro das regiões brasileiras.

Mapa 1 - Classificação regiões brasileiras (PNDR 2012)



Essa classificação posta poderia, em tese, permitir o redirecionamento de incentivos fiscais de forma adequada, na forma do artigo 43 da Constituição Federal. Poderia, inclusive, ser imaginado o redirecionamento de incentivos para regiões de baixa renda ou regiões estagnadas.

Contudo, essa ideia de concessão de incentivos fiscais apenas por regiões estagnadas ou de baixa renda poderia ocasionar a propagação de problemas antigos, ligados ao aumento da concentração de renda, como bem observado na obra de Francisco de Oliveira (1980) sobre a economia brasileira e a formação da sociedade burguesa.

Destaca-se que Chico de Oliveira, já na década de 1970, realizou uma leitura marxista da história do Brasil moderno, observando que “a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo” (OLIVEIRA, 1980, p. 36). Dessa forma, é possível observar que a raiz do atraso capitalista brasileiro residiria da sua evolução desde a década de 1930, com a criação das leis trabalhistas, a transferência de excedentes da atividade agroexportadora para a indústria, a expansão da infraestrutura e das empresas estatais e a expansão das empresas privadas nacionais.

O autor destaca também a consolidação das leis trabalhistas como essencial para formação de exército industrial de reserva e contesta a tese da chamada “substituição de importações” da CEPAL pela necessidade de consumo interno. Além disso, ele defende que o desenvolvimento brasileiro não ocorreu pela substituição de importações, mas pela possibilidade de acumulação mediante os seguintes elementos: a) a regulação das leis de relação entre trabalho e capital; b) intervenção do Estado na economia; c) papel da agricultura; d) formação do setor industrial; e e) inchaço do setor terciário como modo de acumulação do espaço urbano.

Entende-se, portanto, que o intervencionismo proposto voltado para redução de desigualdades regionais por meio de incentivos fiscais pode ser perigoso à luz desse mesmo cenário. Por outro lado, como defendido por Bevilacqua (2013), seria justamente a ausência de uma efetiva Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) uma das variadas causas da competição tributária desmedida entre os entes federativos.

Ademais, contextualizando com a crise financeira atual, tem-se um problema crônico na atuação estatal: “um elemento novo na conjuntura, o abandono sistemático das políticas de desenvolvimento regional” (GOULARTI, 2014, p. 34).

Feitas essas considerações sobre um suposto critério para regular ou limitar os incentivos fiscais (a guerra fiscal), torna-se interessante ponderar que o problema não consta na existência de regulação, mas, sim, no risco de eventual regulação, como compreendido por autores como Coase (1937) e Zingales (2015). Nesse sentido:

Hoje em dia, a maioria dos economistas que se opõe à regulação não defende a ideia de que mercados sem regulação sempre proporcionam os melhores resultados. Em vez disso, desconfiam do processo político que molda a regulação. Se o processo regulatório foi capturado por grupos de interesse, as soluções da regulação podem

ser piores do que os problemas do mercado. Essa posição deve muito a Ronald Coase, ganhador do Nobel, que alertou os economistas para o perigo de comparar distorções de mercado do mundo real com soluções ideais do governo – um erro que ele chamou de falácia do Nirvada. (ZINGALES, 2015, p. 167).

#### **4.5. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO**

Para a realização deste estudo, utilizou-se do método estatístico descritivo que permite a observação de dados por semelhança e também por diferenças que possam apresentar.

Por meio deste tipo de metodologia, busca-se corporificar um critério de restrição para entes federativos concederem incentivos fiscais, mediante a identificação pela estatística descritiva das regiões de baixa renda ou estagnadas.

A estatística descritiva, portanto, é uma ferramenta utilizada para descrever e sumarizar um conjunto de dados, conforme proposto. Ela utiliza resumos quantitativos e visuais, como tabelas e mapas, devido ao fato de que: “uma tabela talvez seja o meio mais simples de se resumir um conjunto de observações” (PAGANO, 2004, p. 10).

Nessa linha, Montgomery (2003, p. 14) aponta que: “sumários e apresentações de dados bem constituídos são essenciais ao bom julgamento estatístico, porque permitem focar as características importantes dos dados ou ter discernimento acerca do tipo de modelo que deveria ser usado na solução do problema em questão”.

Desse modo, realizou-se o uso de dados do PNAD para captar a variação do IDHM dos estados brasileiros e do IDHM dos municípios paranaenses. Sobre os estados brasileiros, os dados do IDHM são dos períodos de 1991, 2000, 2010 e 2017; e sobre os Municípios paranaenses, os dados são de 1991, 2000 e 2010.

Com estes dados, foi realizada uma classificação dos estados brasileiros e dos municípios paranaenses nos índices de alta renda, baixa renda, estagnados e dinâmicos. Essa classificação pretende identificar os entes de baixa renda e os estagnados que poderiam conceder incentivos fiscais, contrariamente aos de alta renda e aos dinâmicos. Por último, destaca-se que essa classificação está reunida em mapas demonstrativos.

#### **4.6 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Todos os dados utilizados, como disposto na metodologia adotada, foram dados da PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), tanto no que diz respeito aos

estados brasileiros como no que diz respeito aos municípios paranaenses. Nesse sentido, não existe razão nesse estudo para analisar o IDH do Brasil como um todo, tendo em vista a ausência de competição da União consigo mesma em matéria de tributos federais.

Todavia, no âmbito dos estados brasileiros, é relevante observar o confronto de dados de IDH a ponto de identificar supostos estados que teriam razão, à luz do atraso de desenvolvimento econômico, para conceder incentivos fiscais em matéria de tributos estaduais. Assim, o mesmo raciocínio pode ser feito com relação aos municípios do Paraná – estado em que é realizado este estudo – e os incentivos fiscais afetos a tributos municipais. Feitas estas considerações, é importante separar a análise dos dados.

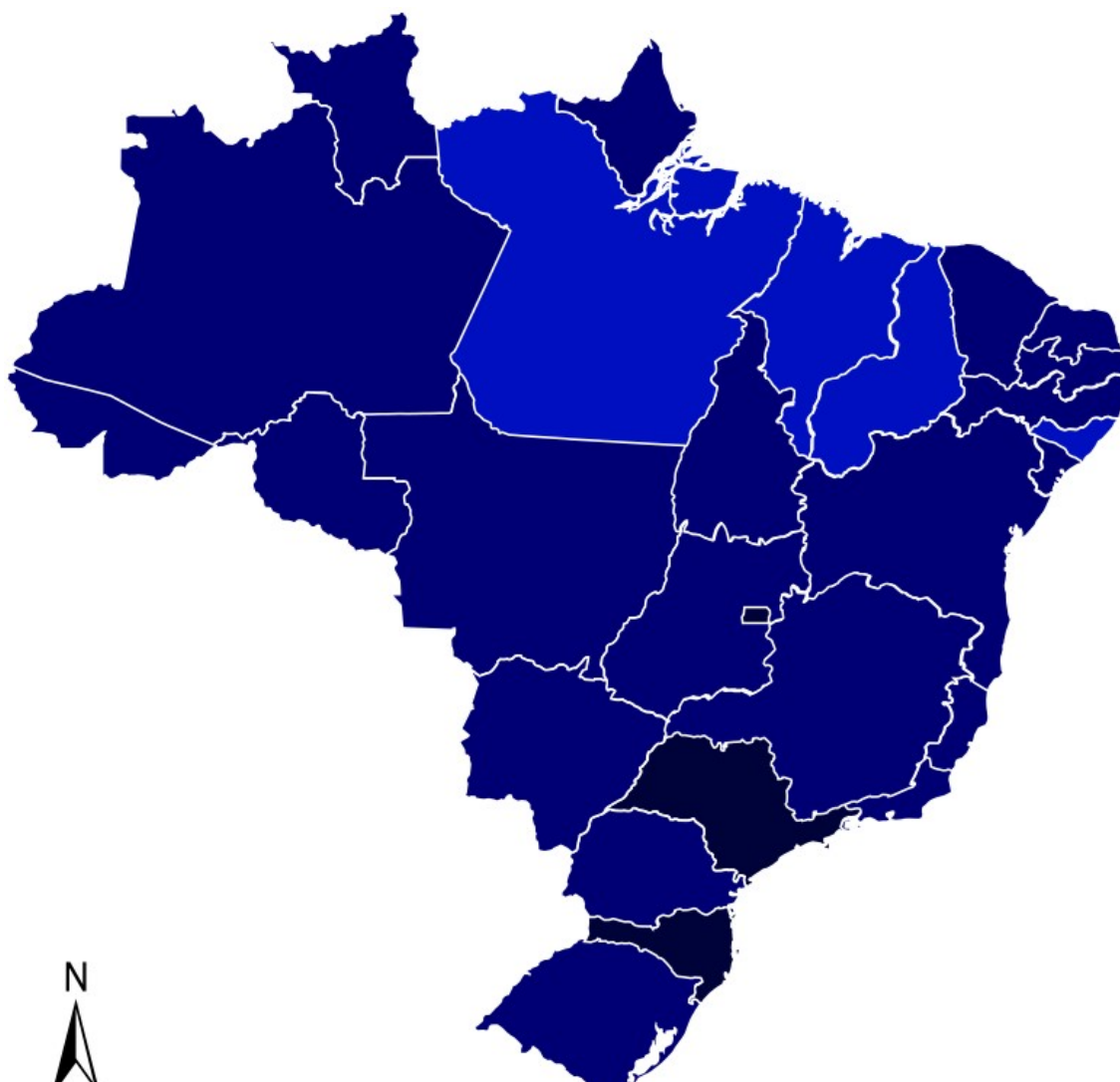
#### 4.6.1 IDH DOS ESTADOS BRASILEIROS

Em se tratando dos estados brasileiros, são quatro períodos em que a PNUD disponibilizou dados do IDH, correspondendo a: 1991, 2000, 2010 e 2017, cujos dados constam na tabela abaixo. Contudo, em função da abordagem deste estudo, faz-se destaque ao último período de 2017 e ao *ranking* respectivo dele.

Na sistemática mundial, o IDH abaixo de 0,499 é considerado baixo, de 0,500 até 0,799 é considerado médio e acima de 0,8 é considerado alto. Na classificação, pode-se verificar que apenas três estados brasileiros (Distrito Federal, São Paulo e Santa Catarina) se encontram em um patamar elevado. Todavia, para facilitar o estudo, foram separados outros quatro estados brasileiros com índice de IDH abaixo de 0,7, que seriam Pará, Piauí, Maranhão e Alagoas.

Eis a representação no mapa abaixo, com indicação em azul mais escuro dos três Estados mais desenvolvidos e em azul mais claro os quatro menos desenvolvidos, sendo o restante em coloração azul intermediária.

Mapa 2: IDH Estados Brasil (2017)



Esses estes dados também estão indicados na tabela abaixo, em que foram destacados em verde os três estados de alto IDH, representando áreas de alta renda, e em vermelho os quatro estados de baixo IDH, representando áreas de baixa renda.

Já com relação aos demais 20 (vinte) estados remanescentes, ainda na forma proposta pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), foram separados os estados estagnados e os estados dinâmicos quanto ao nível de desenvolvimento. Sendo que, foram representados em amarelo os estados considerados estagnados, aqueles cujo aumento do IDH entre 2010 e 2017 foi abaixo na média nacional (conforme última coluna da tabela abaixo), e foram considerados dinâmicos os estados cujo aumento do IDH foi superior à média nacional. Portanto, seriam nove estados acima da média e onze estados abaixo da média de 6,07% de aumento do IDH.

Tabela 2: IDH Estados Brasil

Rank	Unidade Federativa	Código	IDH 2017	IDH 2010	IDH 2000	IDH 1991	2010/2017
1	Distrito Federal	53	0,850	0,824	0,725	0,616	3,06%
2	São Paulo	35	0,826	0,783	0,702	0,578	5,21%
3	Santa Catarina	42	0,808	0,774	0,674	0,543	4,21%
4	Rio de Janeiro	33	0,796	0,761	0,664	0,573	4,40%
5	Paraná	41	0,792	0,749	0,65	0,507	5,43%
6	Minas Gerais	31	0,787	0,731	0,624	0,478	7,12%
7	Rio Grande do Sul	43	0,787	0,746	0,664	0,542	5,21%
8	Mato Grosso	51	0,774	0,725	0,601	0,449	6,33%
9	Espírito Santo	32	0,772	0,74	0,64	0,505	4,15%
10	Goiás	52	0,769	0,735	0,615	0,487	4,42%
11	Mato Grosso do Sul	50	0,766	0,729	0,613	0,488	4,83%
12	Roraima	14	0,752	0,707	0,598	0,459	5,98%
13	Tocantins	17	0,743	0,699	0,525	0,369	5,92%
14	Amapá	16	0,74	0,708	0,577	0,472	4,32%
15	Ceará	23	0,735	0,682	0,541	0,405	7,21%
16	Amazonas	13	0,733	0,674	0,515	0,43	8,05%
17	Rio Grande do Norte	24	0,731	0,684	0,552	0,428	6,43%
18	Pernambuco	26	0,727	0,673	0,544	0,44	7,43%
19	Rondônia	11	0,725	0,69	0,537	0,407	4,83%
20	Paraíba	25	0,722	0,658	0,506	0,382	8,86%
21	Acre	12	0,719	0,663	0,517	0,402	7,79%
22	Bahia	29	0,714	0,66	0,512	0,386	7,56%
23	Sergipe	28	0,702	0,665	0,518	0,413	5,27%
24	Pará	15	0,698	0,646	0,518	0,413	7,45%
25	Piauí	22	0,697	0,646	0,484	0,362	7,32%
26	Maranhão	21	0,687	0,639	0,476	0,357	6,99%
27	Alagoas	27	0,683	0,631	0,471	0,37	7,61%
			0,774	0,727	0,612	0,493	6,07%

À luz desta metodologia, como proposto no presente estudo, são identificados quinze estados brasileiros que poderiam conceder incentivos fiscais no que se refere aos tributos estaduais, como o caso do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Desses quinze, quatro de baixa renda – Pará, Piauí, Maranhão e Alagoas – e onze estagnados – Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Roraima, Tocantins, Amapá, Rondônia e Sergipe.

Sobre esses dados, notadamente observa-se a presença de estados aparentemente já ricos, como Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul. Cabe destacar, ainda, que o IDH é um índice que não é composto apenas pelo nível de renda das localidades, mas também pelo

nível de saúde medido pela longevidade da população e pelo nível de educação medido pelos anos em sala de aula. Ou seja, ainda que possa parecer estranho nessa metodologia a presença do estado do Paraná, pode-se constatar que esse estado ainda não atingiu um nível de alto desenvolvimento humano como um todo, além de ter apresentado um crescimento de 2010 a 2017 abaixo da média nacional, que justificaria a concessão de incentivos.

Em suma, o estudo parte da concepção de que a eventual guerra de incentivos fiscais entre estados, com os benefícios econômicos de uma conjuntura concorrencial, deve se dar apenas por parte daqueles entes que necessitam de um incremento no seu desenvolvimento, seja porque estão em um patamar muito baixo de IDH, seja porque estão em um patamar médio de IDH com ritmo baixo de crescimento.

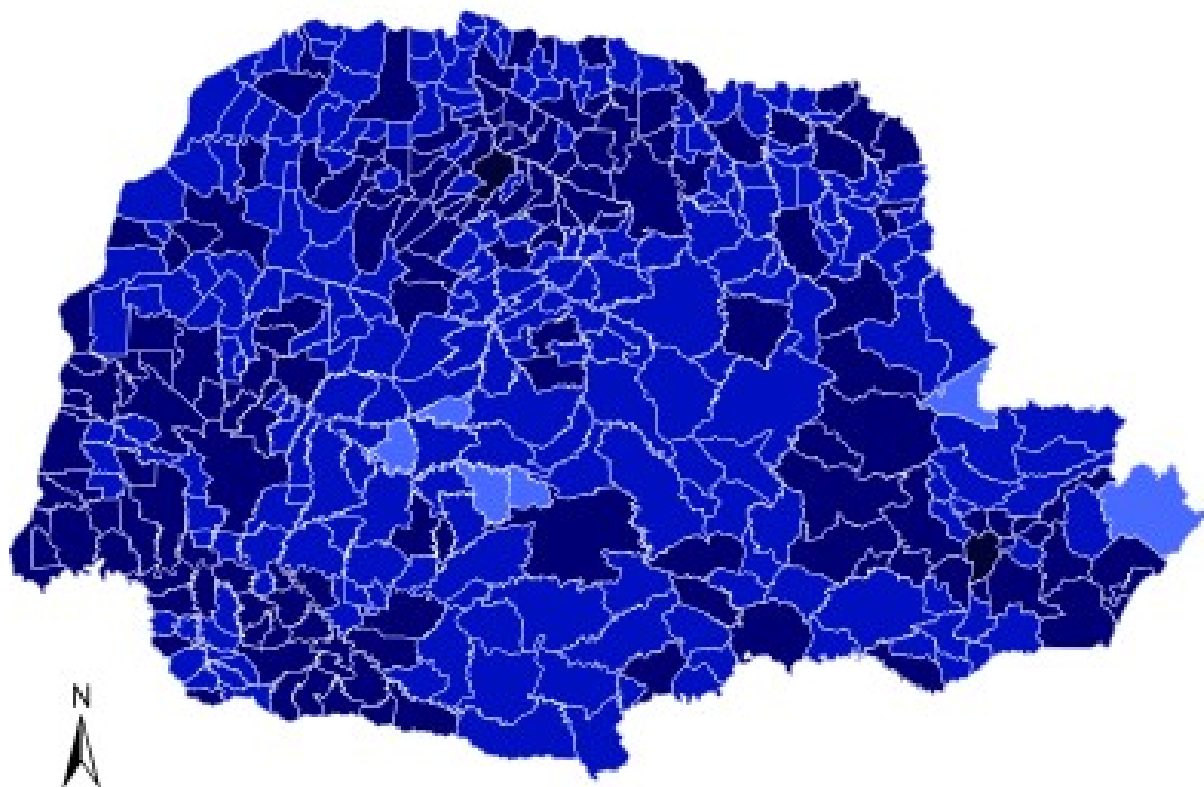
#### 4.6.2 IDH DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Em se tratando dos municípios paranaenses, são três períodos em que a PNUD disponibilizou dados do IDH, que seriam: 1991, 2000 e 2010. Os dados desses três períodos constam da tabela abaixo; contudo, em função da abordagem deste estudo, faz-se destaque ao último período de 2017 e ao *ranking* respectivo dele.

A representação no mapa abaixo é referente a 2010, indicando em azul mais escuro os Municípios mais desenvolvidos e em azul mais claro os menos desenvolvidos, sendo o restante em coloração azul intermediária.



Mapa 3: IDH Municípios Paraná (2010)



Esses dados estão indicados na tabela abaixo, na qual foram destacados em verde os municípios de IDH mais elevado (considerado acima de 0,749), representando áreas de alta renda, e em vermelho os municípios de IDH mais baixo (considerado abaixo de 0,7).

Em verdade, a tabela (4) completa com todos os 399 municípios paranaenses se encontra em anexo ao final desse capítulo. A tabela reduzida (3) abaixo, portanto, apenas contempla os 15 (quinze) maiores municípios do Estado em razão de PIB. Interessante, a esse ponto, que nenhum desses maiores municípios apresenta um IDH mais baixo, mesmo aqueles situados na região metropolitana da capital.

Ainda conforme a metodologia já aplicada no que diz respeito aos estados, na forma proposta pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), os municípios foram separados entre municípios estagnados e os dinâmicos quanto ao nível de desenvolvimento. Sendo que foram considerados estagnados os dados em amarelo, cujo aumento do IDH entre 2000 e 2010 foi abaixo da média estadual (conforme a última coluna da tabela abaixo), e foram considerados dinâmicos aqueles em azul, cujo aumento do IDH foi superior à média estadual (de 15,52%) – nesse caso, nenhum dos grandes da tabela 3.

Tabela 3: IDH dos 15 Municípios do Paraná com maior PIB

Município		Idh91	Idh00	Idh10	00-10
Apucarana	4101408	0,535	0,669	0,748	10,56%
Araucária	4101804	0,484	0,628	0,740	15,14%
Campo Largo	4104253	0,486	0,639	0,745	14,23%
Cascavel	4104808	0,544	0,692	0,782	11,51%
Colombo	4105805	0,474	0,630	0,733	14,05%
Curitiba	4106902	0,640	0,750	0,823	8,87%
Foz do Iguaçu	4108304	0,532	0,663	0,751	11,72%
Guarapuava	4109401	0,473	0,632	0,731	13,54%
Londrina	4113700	0,588	0,716	0,778	7,97%
Maringá	4115200	0,608	0,740	0,808	8,42%
Paranaguá	4118204	0,512	0,645	0,750	14,00%
Pinhais	4119152	0,510	0,657	0,751	12,52%
Ponta Grossa	4119905	0,548	0,676	0,763	11,40%
São José dos Pinhais	4125506	0,516	0,646	0,758	14,78%
Toledo	4127700	0,539	0,694	0,768	9,64%
	4100103	0,432	0,593	0,702	15,52%

Nessa linha, a luz dessa metodologia, como proposto no presente estudo, são identificados 158 municípios paranaenses que poderiam conceder incentivos fiscais no que se refere a tributos municipais, como o caso do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) ou ISS (Impostos sobre Serviços), por serem considerados de baixa renda (em vermelho). Esses municípios são, em geral, são localidades de tamanho reduzido e fora das regiões mais desenvolvidas do estado: metropolitana da capital, oeste e norte.

Além desses, têm-se 136 municípios paranaenses que poderiam conceder incentivos fiscais por serem de média renda, mas com crescimento abaixo da média estadual em seu IDH entre 2000 e 2010, são municípios considerados estagnados. Isso totalizaria 296 municípios aptos a conceder incentivos número que, todavia, não reflete nem de perto a metade da população do Estado.

Por outro lado, identifica-se 26 municípios paranaenses considerados de IDH mais elevado (acima de 0,750 no ano de 2010) que não poderiam conceder incentivos fiscais por serem considerados de alta renda na sistemática do PNDR. Essa situação engloba os maiores e mais conhecidos municípios do estado como: Curitiba, Londrina, Maringá, São José dos Pinhais, Pinhais, Toledo, Marechal Cândido Rondon, Cascavel, Palotina, Pato Branco, Francisco Beltrão, Umuarama e Cianorte. Certamente, esses municípios representam mais de 70% do PIB do Estado.

Além desses, há 77 municípios paranaenses que também não poderiam, por esse critério, conceder incentivos fiscais, pois, apesar do seu nível médio de desenvolvimento,

apresentaram um crescimento acima da média estadual entre 2000 e 2010. Esses municípios, por sua vez, são considerados dinâmicos.

Ademais, o estudo parte da concepção de que a eventual guerra de incentivos fiscais entre municípios paranaenses, com os benefícios econômicos de uma conjuntura concorrencial, deve se dar apenas por parte daqueles entes que necessitam de um incremento do seu desenvolvimento, seja porque estão em um patamar muito baixo de IDH seja porque estão em um patamar médio de IDH com ritmo baixo de crescimento.

Como ressalva a esses dados municipais, deve-se destacar a ausência de um levantamento de IDH em data mais recente, a ponto de ser inconclusivo para eventuais restrições após mais de dez anos, em 2020.

## CONCLUSÕES

Os chamados incentivos fiscais se apresentam como indutores importantes do desenvolvimento econômico regional, não se apresentando como únicos tipos de incentivos, conforme exposto acima.

Tais incentivos fiscais, que se apresentam como indutores do desenvolvimento econômico, são necessários em casos que envolvem, principalmente, regiões com atraso profundo de desenvolvimento e que não apresentam atrativos locais, como proximidade do mercado consumidor ou proximidade com os fatores de produção, tais como matéria-prima e mão-de-obra.

Entretanto, como já visto, é extremamente complicado permitir o uso de incentivos fiscais de forma irrestrita pelas localidades, sendo necessários certos critérios de concessão. Acerca desse ponto, com referência a trabalhos consolidados na literatura que classificam regiões por grau e tendência de desenvolvimento, vale apontar o fato de que regiões de baixa renda ou estagnadas são vistas apenas como as regiões aptas a realizar tais incentivos e não regiões de alta renda ou dinâmicas. Critério esse que, certamente, poderia permitir competitividade mais saudável entre localidades.

Ou seja, como visto, o PNUD confrontado com os dados de IDH se apresenta como um critério objetivo e defensável para separar aqueles estados e municípios aptos a conceder incentivos fiscais unilaterais, pelo reconhecido atraso nos índices de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- BERTI, Flávio Azambuja. **Federalismo fiscal e defesa de direitos do contribuinte: efetividade ou retórica?**. Campinas: Bookseller, 2005.
- BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos Fiscais de ICMS e Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.
- BOBBIO, Luigi. Governace multilivello e democrazia. **Rivista delle Politiche Sociali**, Roma, v.2, n. 2, p. 51-62, 2005.
- BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. A desconstrução de um mito chamado Brasil. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 80, mar./maio, 1999.
- BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 13, p. 111-147, 1996.
- \_\_\_\_\_. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 9, p. 307-343, 1999.
- BRASIL. **Incentivos fiscais**: apresentação. 2019. Disponível em <<http://mi.gov.br/apresentacao-incentivos-fiscais>>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Almedina: Coimbra, 2003.
- COASE, Ronald. The Nature of the Firm. **Economica New Series**, UK, v. 4, n. 16, p. 286-405, 1937.
- \_\_\_\_\_. The Problem of the Social Costs. **Journal of Law and Economics**, Chicago, October, 1960.
- CONCEIÇÃO, O A C. A relação entre o processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, p. 603-620, 2002.
- COOTER, Robert; SCHAFER, Hans-bernd. **O Nó de Salomão: Como o Direito pode erradicar a pobreza das Nações**. Curitiba: Crv, 2017.
- DALLABRIDA, Valdir R. **O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.
- \_\_\_\_\_; BECKER, Dinizar F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, n. 2, p. 73-98, jul./dez., 2003.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. **A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos**. São Paulo: DireitoGV, 2009.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel. **A Extrafiscalidade e a Concretização do Princípio da redução das Desigualdades Regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FERRAZ, Roberto. Incentivos Fiscais: um enfoque constitucional. **Revista de Estudos Tributários**, Porto Alegre, n. 28, nov./dez., 2002.

FERRERA DE LIMA, Jandir. Notas sobre os territórios na análise geoeconômica. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, Ponta Grossa, v. 19, n. 1, p. 47-51. 2011.

FIANI, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglas North. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 45-62. 2002

FOLLONI, André. Isonomia na tributação extrafiscal. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, jan./jun., 2014.

FORGIONI, Paula. **Os fundamentos do antitruste**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Impactos socioeconômicos da suspensão dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 8. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1983.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GAMEIRO, Adriano Moreira; MÖLLER, Ana Karina Ticianelli. Os incentivos Fiscais e as Desigualdades Regionais e Sociais. **Revista do Direito Brasileiro**, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/250907.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

GASSEN, Valcir. **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira**. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Desenvolvimento desigual: incentivos fiscais e acumulação em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2014.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no Direito Tributário e suas classificações**. 2006. Desenvolvida por Jus Navigandi. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9151>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

GUSMÃO, Daniela Ribeiro de. **Incentivos Fiscais, Princípios da Igualdade e da Legalidade e Efeitos no Âmbito do ICMS**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 53, p. 133-168, jul./set., 2013.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HIRSCHAMANN, Albert. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

LIMA, Rogério. Incentivo tributário. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O ICMS e o regime de incentivos financeiros outorgados pelos Estados e o Comunicado CAT nº 36/04, de São Paulo: distinção entre incentivos financeiros e fiscais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 112, p. 37, jan., 2005.

MARTINS, Sérgio. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 51-59, set., 2002.

MEINERS, Wilhelm Eduard M de Azevedo. Impactos regionais dos investimentos automobilísticos no Paraná. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 94, p. 29-48, maio/dez., 1998.

MONTGOMERY, Douglas. **Estatística Aplicada e Probabilidade para Engenheiros**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

OLIVEIRA, Gilson B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37- 48, maio/ago., 2002.

PAGANO, Marcello. **Princípios de Bioestatística**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004

PELTZMAN, Sam. The Effects of Automobile Safety Regulation. **Journal of political Economy**, Chicago, v. 83, n. 4, p. 677-726, ago., 1975.

PERROUX, Françoise. **A economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

PIACENTI, Carlos Alberto. Indicadores de desenvolvimento endógeno. In: LIMA, Jandir Ferreira de; PIACENTI, Carlos Alberto. **Análise Regional: metodologias e indicadores**. Curitiba: Camões, 2012.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, Economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PINTO, Tibério Carlos Soares Roberto. **Os incentivos fiscais enquanto instrumento para a promoção da igualdade material entre os contribuintes**. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). Regime jurídico dos incentivos fiscais. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 537-590.

PIRES, Márcio de S.. **Construção do modelo endógeno, sistêmico e distintivo de desenvolvimento regional e a sua validação através da elaboração e da aplicação de uma metodologia ao caso do Mercoeste**. 2001. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

REIS, Elizabeth. **Estatística descritiva**. 4. ed. Lisboa: Silabo, 1998.

ROVER, Oscar J. **Redes de poder e governança local: análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil**. 2007. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

\_\_\_\_\_ ; HENRIQUES, Maria A.. A gestão democrática em debate: o Programa Leader e a sua relação com a sociedade civil local. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 75, p. 117-137, out., 2006.

SCAFF, Fernando Facury. Guerra fiscal e súmula vinculante: entre o formalismo e o realismo. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Grandes questões atuais de direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2014.

SCHAPIRO, Mario Gomes. **Repensando a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais**. São Paulo: DireitoGV, 2010.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERRANO, Rafael Eduardo. Interpretação jurídica da lei tributária e a análise econômica do Direito ("Law and Economics"). **Revista Direito Tributário Atual**. Vol 41, 2019.

TAPIA, Jorge. R. B. Desenvolvimento local, concentração social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar., 2005.

TAVARES NETO, José Querino (Coord.). **Estado, Empresa e Desenvolvimento Econômico**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antônio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

XAVIER, Thiago R. **Regionalização e desenvolvimento: um estudo de caso de um consórcio intermunicipal**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

## ANEXO I – IDH DE TODOS OS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

Tabela 4: IDH Municípios Paraná

Município		Idh91	Idh00	Idh10	00-10
Abatiá	4100103	0,423	0,553	0,687	19,51%
Adrianópolis	4100202	0,400	0,542	0,667	18,74%
Agudos do Sul	4100301	0,351	0,513	0,660	22,27%
Almirante Tamandaré	4100400	0,437	0,583	0,699	16,60%
Altamira do Paraná	4100459	0,333	0,496	0,667	25,64%
Alto Paraíso	4128625	0,383	0,530	0,678	21,83%
Alto Paraná	4100608	0,467	0,607	0,696	12,79%
Alto Piquiri	4100707	0,401	0,587	0,676	13,17%
Altônia	4100509	0,468	0,610	0,721	15,40%
Alvorada do Sul	4100806	0,504	0,646	0,708	8,76%
Amaporã	4100905	0,407	0,592	0,669	11,51%
Ampére	4101002	0,419	0,615	0,709	13,26%
Anahy	4101051	0,398	0,595	0,695	14,39%
Andirá	4101101	0,504	0,644	0,725	11,17%
Ângulo	4101150	0,459	0,629	0,721	12,76%
Antonina	4101200	0,438	0,582	0,687	15,28%
Antônio Olinto	4101309	0,317	0,495	0,656	24,54%
Apucarana	4101408	0,535	0,669	0,748	10,56%
Arapongas	4101507	0,551	0,669	0,748	10,56%
Arapoti	4101606	0,465	0,631	0,723	12,72%
Arapuã	4101655	0,355	0,543	0,676	19,67%
Araruna	4101705	0,439	0,602	0,704	14,49%
Araucária	4101804	0,484	0,628	0,740	15,14%
Ariranha do Ivaí	4101853	0,332	0,517	0,670	22,84%
Assaí	4101903	0,522	0,618	0,728	15,11%
Assis Chateaubriand	4102000	0,505	0,678	0,729	7,00%
Astorga	4102109	0,515	0,639	0,747	14,46%
Atalaia	4102208	0,470	0,651	0,736	11,55%
Balsa Nova	4102307	0,457	0,605	0,696	13,07%
Bandeirantes	4102406	0,484	0,641	0,727	11,83%
Barbosa Ferraz	4102505	0,432	0,580	0,696	16,67%
Barra do Jacaré	4102703	0,474	0,663	0,744	10,89%
Barracão	4102604	0,469	0,613	0,706	13,17%
Bela Vista da Caroba	4102752	0,351	0,545	0,681	19,97%
Bela Vista do Paraíso	4102802	0,482	0,641	0,716	10,47%
Bituruna	4102901	0,392	0,533	0,667	20,09%
Boa Esperança	4103008	0,462	0,615	0,720	14,58%
Boa Esperança do Iguaçu	4103024	0,391	0,565	0,700	19,29%
Boa Ventura de São Roque	4103040	0,208	0,515	0,655	21,37%



Boa Vista da Aparecida	4103057	0,334	0,559	0,670	16,57%
Bocaiúva do Sul	4103107	0,376	0,523	0,640	18,28%
Bom Jesus do Sul	4103156	0,358	0,544	0,697	21,95%
Bom Sucesso	4103206	0,378	0,573	0,686	16,47%
Bom Sucesso do Sul	4103222	0,430	0,638	0,742	14,02%
Borrazópolis	4103305	0,421	0,595	0,717	17,02%
Braganey	4103354	0,401	0,537	0,701	23,40%
Brasilândia do Sul	4103370	0,359	0,582	0,681	14,54%
Cafeara	4103404	0,435	0,586	0,693	15,44%
Cafelândia	4103453	0,516	0,666	0,748	10,96%
Cafezal do Sul	4103479	0,357	0,580	0,692	16,18%
Califórnia	4103503	0,468	0,611	0,722	15,37%
Cambará	4103602	0,550	0,645	0,721	10,54%
Cambé	4103701	0,497	0,661	0,734	9,95%
Cambira	4103800	0,476	0,633	0,725	12,69%
Campina da Lagoa	4104006	0,433	0,598	0,704	15,06%
Campina do Simão	4103909	0,247	0,491	0,630	22,06%
Campina Grande do Sul	4103958	0,433	0,597	0,718	16,85%
Campo Bonito	4104055	0,371	0,512	0,681	24,82%
Campo do Tenente	4104204	0,383	0,550	0,686	19,83%
Campo Largo	4104253	0,486	0,639	0,745	14,23%
Campo Magro	4104303	0,404	0,579	0,701	17,40%
Campo Mourão	4104105	0,524	0,675	0,757	10,83%
Cândido de Abreu	4104402	0,287	0,460	0,629	26,87%
Candói	4104428	0,309	0,509	0,635	19,84%
Cantagalo	4104451	0,334	0,516	0,635	18,74%
Capanema	4104501	0,488	0,607	0,706	14,02%
Capitão Leônidas Marques	4104600	0,415	0,626	0,716	12,57%
Carambeí	4104659	0,455	0,647	0,728	11,13%
Carlópolis	4104709	0,463	0,590	0,713	17,25%
Cascavel	4104808	0,544	0,692	0,782	11,51%
Castro	4104907	0,456	0,613	0,703	12,80%
Catanduvas	4105003	0,421	0,569	0,678	16,08%
Centenário do Sul	4105102	0,444	0,603	0,668	9,73%
Cerro Azul	4105201	0,297	0,450	0,573	21,47%
Céu Azul	4105300	0,478	0,644	0,732	12,02%
Chopininho	4105409	0,424	0,623	0,740	15,81%
Cianorte	4105508	0,505	0,639	0,755	15,36%
Cidade Gaúcha	4105607	0,455	0,608	0,718	15,32%
Clevelândia	4105706	0,432	0,550	0,694	20,75%
Colombo	4105805	0,474	0,630	0,733	14,05%
Colorado	4105904	0,504	0,649	0,730	11,10%
Congonhinhas	4106001	0,397	0,534	0,668	20,06%
Conselheiro Mairinck	4106100	0,422	0,588	0,707	16,83%
Contenda	4106209	0,433	0,601	0,681	11,75%
Corbélia	4106308	0,497	0,625	0,738	15,31%

Cornélio Procópio	4106407	0,554	0,689	0,759	9,22%
Coronel Domingos Soares	4106456	0,260	0,426	0,600	29,00%
Coronel Vivida	4106506	0,463	0,607	0,723	16,04%
Corumbataí do Sul	4106555	0,304	0,507	0,638	20,53%
Cruz Machado	4106803	0,328	0,492	0,664	25,90%
Cruzeiro do Iguaçu	4106571	0,381	0,562	0,709	20,73%
Cruzeiro do Oeste	4106605	0,455	0,623	0,717	13,11%
Cruzeiro do Sul	4106704	0,437	0,582	0,713	18,37%
Cruzaltina	4106852	0,379	0,546	0,666	18,02%
Curitiba	4106902	0,640	0,750	0,823	8,87%
Curiúva	4107009	0,332	0,482	0,656	26,52%
Diamante do Norte	4107157	0,456	0,613	0,723	15,21%
Diamante do Sul	4107108	0,332	0,488	0,608	19,74%
Diamante D'Oeste	4107124	0,378	0,532	0,644	17,39%
Dois Vizinhos	4107207	0,443	0,658	0,767	14,21%
Douradina	4107256	0,452	0,591	0,724	18,37%
Doutor Camargo	4107306	0,514	0,648	0,746	13,14%
Doutor Ulysses	4128633	0,227	0,377	0,546	30,95%
Enéas Marques	4107405	0,416	0,634	0,752	15,69%
Engenheiro Beltrão	4107504	0,489	0,650	0,730	10,96%
Entre Rios do Oeste	4107538	0,542	0,714	0,761	6,18%
Esperança Nova	4107520	0,397	0,584	0,689	15,24%
Espigão Alto do Iguaçu	4107546	0,319	0,529	0,636	16,82%
Farol	4107553	0,395	0,571	0,715	20,14%
Faxinal	4107603	0,454	0,590	0,687	14,12%
Fazenda Rio Grande	4107652	0,451	0,594	0,720	17,50%
Fênix	4107702	0,448	0,601	0,716	16,06%
Fernandes Pinheiro	4107736	0,333	0,526	0,645	18,45%
Figueira	4107751	0,428	0,555	0,677	18,02%
Flor da Serra do Sul	4107850	0,286	0,583	0,682	14,52%
Floraí	4107801	0,523	0,670	0,745	10,07%
Floresta	4107900	0,530	0,657	0,736	10,73%
Florestópolis	4108007	0,416	0,571	0,701	18,54%
Flórida	4108106	0,544	0,649	0,732	11,34%
Formosa do Oeste	4108205	0,491	0,603	0,723	16,60%
Foz do Iguaçu	4108304	0,532	0,663	0,751	11,72%
Foz do Jordão	4108452	0,363	0,516	0,645	20,00%
Francisco Alves	4108320	0,445	0,576	0,669	13,90%
Francisco Beltrão	4108403	0,514	0,683	0,774	11,76%
General Carneiro	4108502	0,381	0,532	0,652	18,40%
Godoy Moreira	4108551	0,323	0,515	0,675	23,70%
Goioerê	4108601	0,470	0,610	0,731	16,55%
Goioxim	4108650	0,227	0,446	0,641	30,42%
Grandes Rios	4108700	0,386	0,528	0,658	19,76%
Guaira	4108809	0,480	0,643	0,724	11,19%
Guairaçá	4108908	0,432	0,593	0,693	14,43%

Guamiranga	4108957	0,361	0,511	0,669	23,62%
Guapirama	4109005	0,452	0,570	0,702	18,80%
Guaporema	4109104	0,438	0,563	0,719	21,70%
Guaraci	4109203	0,449	0,603	0,698	13,61%
Guaraniaçu	4109302	0,398	0,575	0,677	15,07%
Guarapuava	4109401	0,473	0,632	0,731	13,54%
Guaraqueçaba	4109500	0,323	0,430	0,587	26,75%
Guaratuba	4109609	0,446	0,613	0,717	14,50%
Honório Serpa	4109658	0,331	0,529	0,683	22,55%
Ibaiti	4109708	0,437	0,548	0,710	22,82%
Ibema	4109757	0,374	0,531	0,685	22,48%
Ibiporã	4109807	0,513	0,640	0,726	11,85%
Icaraíma	4109906	0,429	0,610	0,666	8,41%
Iguaçu	4110003	0,514	0,659	0,758	13,06%
Iguatu	4110052	0,374	0,559	0,703	20,48%
Imbaú	4110078	0,323	0,521	0,622	16,24%
Ibituva	4110102	0,395	0,540	0,660	18,18%
Inácio Martins	4110201	0,326	0,491	0,600	18,17%
Inajá	4110300	0,411	0,554	0,705	21,42%
Indianópolis	4110409	0,457	0,629	0,724	13,12%
Ipiranga	4110508	0,335	0,519	0,652	20,40%
Iporã	4110607	0,422	0,601	0,706	14,87%
Iracema do Oeste	4110656	0,425	0,584	0,707	17,40%
Irati	4110706	0,459	0,617	0,726	15,01%
Iretama	4110805	0,399	0,543	0,665	18,35%
Itaguajé	4110904	0,440	0,596	0,707	15,70%
Itaipulândia	4110953	0,454	0,633	0,738	14,23%
Itambaracá	4111001	0,485	0,600	0,694	13,54%
Itambé	4111100	0,516	0,658	0,746	11,80%
Itapejara d'Oeste	4111209	0,466	0,608	0,731	16,83%
Itaperuçu	4111258	0,348	0,474	0,637	25,59%
Itaúna do Sul	4111308	0,413	0,567	0,656	13,57%
Ivaí	4111407	0,366	0,536	0,651	17,67%
Ivaiporã	4111506	0,486	0,623	0,730	14,66%
Ivaté	4111555	0,409	0,574	0,706	18,70%
Ivatuba	4111605	0,575	0,700	0,766	8,62%
Jaboti	4111704	0,422	0,587	0,718	18,25%
Jacarezinho	4111803	0,520	0,644	0,743	13,32%
Jaguapitã	4111902	0,468	0,632	0,715	11,61%
Jaguariaíva	4112009	0,457	0,617	0,743	16,96%
Jandaia do Sul	4112108	0,551	0,660	0,747	11,65%
Janiópolis	4112207	0,439	0,578	0,696	16,95%
Japira	4112306	0,394	0,579	0,696	16,81%
Japurá	4112405	0,489	0,627	0,712	11,94%
Jardim Alegre	4112504	0,406	0,563	0,689	18,29%
Jardim Olinda	4112603	0,496	0,576	0,682	15,54%

Jataizinho	4112702	0,457	0,611	0,687	11,06%
Jesuítas	4112751	0,460	0,626	0,705	11,21%
Joaquim Távora	4112801	0,471	0,620	0,700	11,43%
Jundiá do Sul	4112900	0,428	0,597	0,688	13,23%
Juranda	4112959	0,429	0,594	0,708	16,10%
Jussara	4113007	0,517	0,637	0,718	11,28%
Kaloré	4113106	0,493	0,629	0,721	12,76%
Lapa	4113205	0,450	0,614	0,706	13,03%
Laranjal	4113254	0,261	0,419	0,585	28,38%
Laranjeiras do Sul	4113304	0,464	0,598	0,706	15,30%
Leópolis	4113403	0,496	0,632	0,707	10,61%
Lidianópolis	4113429	0,353	0,582	0,680	14,41%
Lindoeste	4113452	0,404	0,560	0,666	15,92%
Loanda	4113502	0,493	0,631	0,725	12,97%
Lobato	4113601	0,531	0,690	0,744	7,26%
Londrina	4113700	0,588	0,716	0,778	7,97%
Luiziana	4113734	0,346	0,530	0,668	20,66%
Lunardelli	4113759	0,396	0,565	0,690	18,12%
Lupionópolis	4113809	0,432	0,615	0,710	13,38%
Mallet	4113908	0,424	0,575	0,708	18,79%
Mamborê	4114005	0,435	0,604	0,719	15,99%
Mandaguaçu	4114104	0,457	0,632	0,718	11,98%
Mandaguari	4114203	0,527	0,665	0,751	11,45%
Mandirituba	4114302	0,406	0,568	0,655	13,28%
Manfrinópolis	4114351	0,266	0,506	0,645	21,55%
Mangueirinha	4114401	0,367	0,575	0,688	16,42%
Manoel Ribas	4114500	0,437	0,585	0,716	18,30%
Marechal Cândido Rondon	4114609	0,569	0,705	0,774	8,91%
Maria Helena	4114708	0,391	0,580	0,703	17,50%
Marialva	4114807	0,519	0,647	0,735	11,97%
Marilândia do Sul	4114906	0,418	0,590	0,691	14,62%
Marilena	4115002	0,414	0,575	0,681	15,57%
Mariluz	4115101	0,405	0,528	0,639	17,37%
Maringá	4115200	0,608	0,740	0,808	8,42%
Mariópolis	4115309	0,451	0,646	0,698	7,45%
Maripá	4115358	0,520	0,704	0,758	7,12%
Marmeleiro	4115408	0,388	0,594	0,722	17,73%
Marquinho	4115457	0,228	0,433	0,614	29,48%
Marumbi	4115507	0,467	0,604	0,721	16,23%
Matelândia	4115606	0,483	0,646	0,725	10,90%
Matinhos	4115705	0,522	0,635	0,743	14,54%
Mato Rico	4115739	0,239	0,483	0,632	23,58%
Mauá da Serra	4115754	0,389	0,526	0,652	19,33%
Medianeira	4115804	0,545	0,665	0,763	12,84%
Mercedes	4115853	0,481	0,654	0,740	11,62%
Mirador	4115903	0,415	0,567	0,680	16,62%

Miraselva	4116000	0,513	0,659	0,748	11,90%
Missal	4116059	0,487	0,658	0,711	7,45%
Moreira Sales	4116109	0,412	0,567	0,675	16,00%
Morretes	4116208	0,450	0,573	0,686	16,47%
Munhoz de Melo	4116307	0,454	0,646	0,726	11,02%
Nossa Senhora das Graças	4116406	0,465	0,612	0,709	13,68%
Nova Aliança do Ivaí	4116505	0,445	0,656	0,717	8,51%
Nova América da Colina	4116604	0,394	0,563	0,698	19,34%
Nova Aurora	4116703	0,479	0,649	0,733	11,46%
Nova Cantu	4116802	0,369	0,528	0,658	19,76%
Nova Esperança	4116901	0,512	0,631	0,722	12,60%
Nova Esperança do Sudoeste	4116950	0,315	0,576	0,714	19,33%
Nova Fátima	4117008	0,459	0,626	0,688	9,01%
Nova Laranjeiras	4117057	0,298	0,528	0,642	17,76%
Nova Londrina	4117107	0,498	0,681	0,758	10,16%
Nova Olímpia	4117206	0,484	0,611	0,710	13,94%
Nova Prata do Iguaçu	4117255	0,399	0,591	0,716	17,46%
Nova Santa Bárbara	4117214	0,423	0,608	0,680	10,59%
Nova Santa Rosa	4117222	0,511	0,669	0,731	8,48%
Nova Tebas	4117271	0,280	0,535	0,651	17,82%
Novo Itacolomi	4117297	0,392	0,596	0,710	16,06%
Ortigueira	4117305	0,288	0,472	0,609	22,50%
Ourizona	4117404	0,520	0,617	0,720	14,31%
Ouro Verde do Oeste	4117453	0,462	0,609	0,709	14,10%
Paiçandu	4117503	0,405	0,597	0,716	16,62%
Palmas	4117602	0,451	0,568	0,660	13,94%
Palmeira	4117701	0,484	0,629	0,718	12,40%
Palmital	4117800	0,316	0,509	0,639	20,34%
Palotina	4117909	0,560	0,704	0,768	8,33%
Paraíso do Norte	4118006	0,464	0,634	0,746	15,01%
Paranacity	4118105	0,485	0,629	0,717	12,27%
Paranaguá	4118204	0,512	0,645	0,750	14,00%
Paranapoema	4118303	0,432	0,612	0,709	13,68%
Paranavaí	4118402	0,558	0,692	0,763	9,31%
Pato Bragado	4118451	0,515	0,663	0,747	11,24%
Pato Branco	4118501	0,560	0,717	0,782	8,31%
Paula Freitas	4118600	0,439	0,592	0,717	17,43%
Paulo Frontin	4118709	0,397	0,545	0,708	23,02%
Peabiru	4118808	0,456	0,616	0,723	14,80%
Perobal	4118857	0,411	0,584	0,713	18,09%
Pérola	4118907	0,480	0,617	0,700	11,86%
Pérola d'Oeste	4119004	0,462	0,603	0,726	16,94%
Piên	4119103	0,376	0,578	0,694	16,71%
Pinhais	4119152	0,510	0,657	0,751	12,52%
Pinhal de São Bento	4119251	0,308	0,524	0,695	24,60%
Pinhalão	4119202	0,444	0,578	0,697	17,07%

Pinhão	4119301	0,360	0,526	0,654	19,57%
Pirai do Sul	4119400	0,450	0,592	0,708	16,38%
Piraquara	4119509	0,478	0,581	0,700	17,00%
Pitanga	4119608	0,381	0,575	0,702	18,09%
Pitangueiras	4119657	0,409	0,608	0,710	14,37%
Planaltina do Paraná	4119707	0,466	0,601	0,705	14,75%
Planalto	4119806	0,424	0,586	0,706	17,00%
Ponta Grossa	4119905	0,548	0,676	0,763	11,40%
Pontal do Paraná	4119954	0,409	0,622	0,738	15,72%
Porecatu	4120002	0,515	0,647	0,738	12,33%
Porto Amazonas	4120101	0,444	0,609	0,700	13,00%
Porto Barreiro	4120150	0,327	0,544	0,688	20,93%
Porto Rico	4120200	0,442	0,618	0,735	15,92%
Porto Vitória	4120309	0,409	0,558	0,685	18,54%
Prado Ferreira	4120333	0,432	0,619	0,710	12,82%
Pranchita	4120358	0,429	0,638	0,752	15,16%
Presidente Castelo Branco	4120408	0,473	0,631	0,713	11,50%
Primeiro de Maio	4120507	0,493	0,633	0,701	9,70%
Prudentópolis	4120606	0,390	0,544	0,676	19,53%
Quarto Centenário	4120655	0,376	0,561	0,710	20,99%
Quatiguá	4120705	0,499	0,622	0,714	12,89%
Quatro Barras	4120804	0,485	0,654	0,742	11,86%
Quatro Pontes	4120853	0,484	0,718	0,791	9,23%
Quedas do Iguaçu	4120903	0,420	0,593	0,681	12,92%
Querência do Norte	4121000	0,392	0,557	0,688	19,04%
Quinta do Sol	4121109	0,439	0,596	0,715	16,64%
Quitandinha	4121208	0,336	0,563	0,680	17,21%
Ramilândia	4121257	0,426	0,517	0,630	17,94%
Rancho Alegre	4121307	0,487	0,605	0,707	14,43%
Rancho Alegre D'Oeste	4121356	0,394	0,584	0,704	17,05%
Realeza	4121406	0,490	0,639	0,722	11,50%
Rebouças	4121505	0,383	0,559	0,672	16,82%
Renascença	4121604	0,422	0,591	0,733	19,37%
Reserva	4121703	0,327	0,485	0,618	21,52%
Reserva do Iguaçu	4121752	0,490	0,554	0,648	14,51%
Ribeirão Claro	4121802	0,459	0,602	0,716	15,92%
Ribeirão do Pinhal	4121901	0,450	0,600	0,701	14,41%
Rio Azul	4122008	0,392	0,538	0,687	21,69%
Rio Bom	4122107	0,443	0,594	0,729	18,52%
Rio Bonito do Iguaçu	4122156	0,319	0,466	0,629	25,91%
Rio Branco do Ivaí	4122172	0,275	0,473	0,640	26,09%
Rio Branco do Sul	4122206	0,389	0,554	0,679	18,41%
Rio Negro	4122305	0,531	0,678	0,760	10,79%
Rolândia	4122404	0,537	0,659	0,739	10,83%
Roncador	4122503	0,338	0,547	0,681	19,68%
Rondon	4122602	0,478	0,610	0,713	14,45%

Rosário do Ivaí	4122651	0,315	0,521	0,662	21,30%
Sabáudia	4122701	0,473	0,635	0,740	14,19%
Salgado Filho	4122800	0,359	0,561	0,700	19,86%
Salto do Itararé	4122909	0,437	0,573	0,704	18,61%
Salto do Lontra	4123006	0,393	0,599	0,718	16,57%
Santa Amélia	4123105	0,468	0,571	0,653	12,56%
Santa Cecília do Pavão	4123204	0,418	0,585	0,723	19,09%
Santa Cruz de Monte Castelo	4123303	0,439	0,608	0,710	14,37%
Santa Fé	4123402	0,484	0,631	0,705	10,50%
Santa Helena	4123501	0,502	0,678	0,744	8,87%
Santa Inês	4123600	0,471	0,617	0,717	13,95%
Santa Isabel do Ivaí	4123709	0,483	0,647	0,720	10,14%
Santa Izabel do Oeste	4123808	0,398	0,587	0,696	15,66%
Santa Lúcia	4123824	0,364	0,574	0,687	16,45%
Santa Maria do Oeste	4123857	0,282	0,475	0,609	22,00%
Santa Mariana	4123907	0,452	0,601	0,700	14,14%
Santa Mônica	4123956	0,403	0,568	0,704	19,32%
Santa Tereza do Oeste	4124020	0,430	0,601	0,705	14,75%
Santa Terezinha de Itaipu	4124053	0,501	0,638	0,738	13,55%
Santana do Itararé	4124004	0,407	0,570	0,687	17,03%
Santo Antônio da Platina	4124103	0,461	0,599	0,718	16,57%
Santo Antônio do Caiuá	4124202	0,440	0,585	0,696	15,95%
Santo Antônio do Paraíso	4124301	0,404	0,585	0,716	18,30%
Santo Antônio do Sudoeste	4124400	0,406	0,576	0,671	14,16%
Santo Inácio	4124509	0,485	0,628	0,739	15,02%
São Carlos do Ivaí	4124608	0,437	0,575	0,682	15,69%
São Jerônimo da Serra	4124707	0,364	0,532	0,637	16,48%
São João	4124806	0,439	0,642	0,727	11,69%
São João do Caiuá	4124905	0,423	0,585	0,664	11,90%
São João do Ivaí	4125001	0,446	0,584	0,693	15,73%
São João do Triunfo	4125100	0,325	0,503	0,629	20,03%
São Jorge do Ivaí	4125209	0,554	0,669	0,743	9,96%
São Jorge do Patrocínio	4125308	0,417	0,577	0,676	14,64%
São Jorge d'Oeste	4125357	0,433	0,609	0,722	15,65%
São José da Boa Vista	4125407	0,358	0,539	0,671	19,67%
São José das Palmeiras	4125456	0,404	0,582	0,713	18,37%
São José dos Pinhais	4125506	0,516	0,646	0,758	14,78%
São Manoel do Paraná	4125555	0,423	0,631	0,725	12,97%
São Mateus do Sul	4125605	0,434	0,599	0,719	16,69%
São Miguel do Iguaçu	4125704	0,493	0,621	0,704	11,79%
São Pedro do Iguaçu	4125753	0,442	0,581	0,683	14,93%
São Pedro do Ivaí	4125803	0,503	0,634	0,717	11,58%
São Pedro do Paraná	4125902	0,445	0,597	0,704	15,20%
São Sebastião da Amoreira	4126009	0,428	0,597	0,715	16,50%
São Tomé	4126108	0,468	0,598	0,725	17,52%
Sapopema	4126207	0,346	0,504	0,655	23,05%

Sarandi	4126256	0,441	0,605	0,695	12,95%
Saudade do Iguaçu	4126272	0,401	0,577	0,699	17,45%
Sengés	4126306	0,354	0,559	0,663	15,69%
Serranópolis do Iguaçu	4126355	0,550	0,683	0,762	10,37%
Sertaneja	4126405	0,523	0,668	0,725	7,86%
Sertanópolis	4126504	0,527	0,672	0,723	7,05%
Siqueira Campos	4126603	0,452	0,605	0,704	14,06%
Sulina	4126652	0,397	0,614	0,693	11,40%
Tamarana	4126678	0,360	0,504	0,621	18,84%
Tamboara	4126702	0,452	0,637	0,731	12,86%
Tapejara	4126801	0,414	0,584	0,703	16,93%
Tapira	4126900	0,420	0,607	0,697	12,91%
Teixeira Soares	4127007	0,409	0,575	0,671	14,31%
Telêmaco Borba	4127106	0,508	0,644	0,734	12,26%
Terra Boa	4127205	0,475	0,624	0,728	14,29%
Terra Rica	4127304	0,495	0,599	0,710	15,63%
Terra Roxa	4127403	0,485	0,622	0,714	12,89%
Tibagi	4127502	0,371	0,522	0,664	21,39%
Tijucas do Sul	4127601	0,360	0,502	0,636	21,07%
Toledo	4127700	0,539	0,694	0,768	9,64%
Tomazina	4127809	0,421	0,577	0,699	17,45%
Três Barras do Paraná	4127858	0,402	0,568	0,681	16,59%
Tunas do Paraná	4127882	0,280	0,442	0,611	27,66%
Tuneiras do Oeste	4127908	0,400	0,565	0,695	18,71%
Tupãssi	4127957	0,514	0,667	0,730	8,63%
Turvo	4127965	0,336	0,491	0,672	26,93%
Ubiratã	4128005	0,470	0,620	0,739	16,10%
Umuarama	4128104	0,552	0,680	0,761	10,64%
União da Vitória	4128203	0,521	0,663	0,740	10,41%
Uniflor	4128302	0,449	0,586	0,720	18,61%
Uraí	4128401	0,507	0,638	0,721	11,51%
Ventania	4128534	0,328	0,541	0,650	16,77%
Vera Cruz do Oeste	4128559	0,461	0,593	0,699	15,16%
Verê	4128609	0,427	0,642	0,720	10,83%
Virmond	4128658	0,380	0,572	0,722	20,78%
Vitorino	4128708	0,464	0,592	0,702	15,67%
Wenceslau Braz	4128500	0,427	0,586	0,687	14,70%
Xambê	4128807	0,408	0,606	0,706	14,16%
	4100103	0,432	0,593	0,702	15,52%



## CONCLUSÕES

O desenvolvimento do trabalho releva que a guerra fiscal não se trata de um fenômeno a ser completamente coibido pela atuação do CONFAZ e do STF. Todavia, necessita de um controle à luz do termômetro dos índices de desenvolvimento regional, sob o crivo da análise econômica do direito e da eficiência econômica.

A forma federativa cooperativista do Brasil não pode se afastar da autonomia dos entes federativos e da promoção da competitividade entre eles. É necessário invocar dispositivo expresso da Constituição que determina a necessária redução das desigualdades sociais e regionais como objetivo do Estado. Algo que só é possível com a promoção de incentivos diferenciados para certas localidades, como os chamados incentivos fiscais.

Os conceitos de concorrência e competitividade não podem ser vistos como exclusivos da iniciativa privada, dados os benefícios observados sob o viés da eficiência econômica, com ganhos quantitativos e qualitativos. A concorrência, como defendida por autores como Zingales (2015), é essencial para a indução do desenvolvimento econômico do Estado e dos múltiplos entes federativos, tanto municipais como estaduais. A ideia de que a guerra fiscal, de competição de atração de investimentos privados, como algo apenas negativo desconsidera o próprio papel do Estado como interventor na ordem econômica, atrelado ao conceito de extrafiscalidade.

O desenvolvimento regional das localidades que se apresentam estagnadas ou de baixa renda é essencial, cabendo aos incentivos fiscais uma importante contribuição do ponto de vista institucional. Nesse aspecto, é evidente que os incentivos devem passar por um controle à luz da proporcionalidade, de políticas necessárias para estimular a região, adequadas ao fim almejado e proporcionais em sentido estrito a considerar os custos ou as externalidades geradas. Ou seja, a redução das desigualdades regionais não deve ser buscada a qualquer meio e custo, devendo-se ponderar demais princípios constitucionais como a garantia do mercado e do pacto federativo. Ponto em que é importante citar a Análise Econômica do Direito:

Veja-se a aplicação (não tão rara assim) do chamado “teste de proporcionalidade” de princípios jurídicos.

Na esteira da doutrina de Humberto Ávila, o postulado da proporcionalidade aplica-se nos casos em que exista uma relação de causalidade entre um meio e um fim concretamente perceptível. A exigência de realização de vários fins, todos constitucionalmente legitimados, implica a adoção de medidas adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito.

Portanto, a análise desse postulado requer exame se o meio promove o fim (adequação), se dentre os demais meios disponíveis e igualmente adequados para promover o fim, não há outro menos restritivo dos direitos fundamentais afetados

(necessidade) e se as vantagens trazidas pela promoção do fim correspondem às desvantagens provocadas pela adoção do meio (proporcionalidade em sentido estrito). Ainda que não seja uma análise com rigor científico, a verificação da proporcionalidade em sentido estrito guarda relação íntima com a Análise Econômica do Direito. (SERRANO, 2019)

A análise econômica do direito se apresenta como abordagem essencial pela necessidade de se controlar as normas por meio de uma visão de eficiência e não apenas de constitucionalidade e legalidade, o que conduz para as ideias de Cooter (1988). Como comprovação histórica, a exemplo, fica claro que as regiões que receberam investimentos a partir da guerra fiscal na descentralização do setor automotivo brasileiro tiveram um incremento importante no seu desenvolvimento, saindo da situação de estagnação ou de baixa renda.

Além disso, fica claro que a abordagem do federalismo brasileiro e do respectivo pacto não é nova, assim como não é nova a abordagem da guerra fiscal e da análise econômica do direito. Contudo, a defesa da concorrência no que diz respeito a incentivos fiscais, como teoria que gera eficiência econômica e promove o desenvolvimento regional, é inédita à luz do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A ideia do favorecimento de entes federativos de baixa renda e estagnados, além do afastamento de entes de alta renda ou dinâmicos na concessão de incentivos fiscais a partir dos dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) periodicamente reeditados, é a chave para uma solução inteligente para o problema.

Os incentivos fiscais estimulam o desenvolvimento regional, pois, como ferramentas extrafiscais, visam induzir o fomento da atividade econômica. Constituem-se, portanto, como exceção ao princípio da uniformidade geográfica e, como tal, só podem ser concedidos se forem estritamente observados os devidos requisitos constitucionais. Sendo relevante observar, também, que a proposta de súmula vinculante nº 69 do Ministro Gilmar Mendes não foi aprovada mesmo após mais de 5 (cinco) anos de tramitação, que proibiria a concessão de incentivos pelos estados sem aprovação unânime e majoritária dos demais entes.

Tendo em vista o desenvolvimento, ainda, os incentivos concedidos pelos Estados com objetivo de equilibrar o desenvolvimento das regiões devem ser orientados no sentido de realizar uma efetiva melhora nos indicadores econômicos e sociais na região beneficiada, devendo ser exigidos resultados concretos de desenvolvimento dos beneficiários.

Contudo, deve-se reconhecer o requisito da temporariedade do incentivo, o qual implica que a atividade estimulada pelo incentivo deve ter a capacidade de se manter após o fim desse, sob pena de desenvolvimento artificial da região beneficiada e criação de

privilégios tributários perenes para oligarquias regionais, o que a Constituição expressamente veda.

Como sugestão de orientação para a concessão do incentivo, deve-se respeitar a vocação local, incentivando a criação e o desenvolvimento de atividades que se adaptem a região incentivada, entendendo que a chance de êxito na busca dos objetivos de equilíbrio do desenvolvimento das regiões será maior. Deve-se, ainda, favorecer desenvolvimento endógeno e não exógeno, ou seja, não de cima para baixo de grandes investimentos sem controle social, e, sim, de baixo para cima, com exploração do potencial local com controle social, empoderamento e diversidade, a serem considerados, também, empreendimentos de pequeno ou médio porte.

Sobre esse controle, inclusive, cabe ponderar que poderiam existir várias formas de controle postos, como pelos tribunais de contas, pelos legislativos respectivos, pela advocacia pública, etc.

Tal discussão sobre a possibilidade de concessão de benefícios fiscais diretamente pelos entes federativos coaduna com a proposta de Reforma Tributário em trâmite no Congresso Nacional. Proposta essa em que se propõe a substituição do ICMS e outros impostos sobre a produção de bens (IPI, PIS/COFINS) pelo IBS (Imposto sobre Operações com Bens e Serviços), relacionado com valor agregado, que seria regulamentado por lei complementar federal única, retirando a possibilidade de concorrência para atração de investimentos.

Todavia, isso não retiraria a necessidade de se ter uma política pública voltada para redução de desigualdades regionais por meio de incentivos fiscais; ou seja, ainda que se aprove essa proposta, cabe chamar atenção para a necessidade da União, por meio de legislação federal, promover incentivos fiscais para desenvolvimento de regiões estagnadas ou de baixa renda.

Torna-se evidente que apesar dos resultados da presente pesquisa conduzirem para a aceitação de uma guerra fiscal entre entes federativos, com a ressalva de que apenas entes de determinadas regiões menos desenvolvidas ou deprimidas poderiam participar, há de se reconhecer que a proposta de Reforma Tributária procura resolver o problema de forma diferente. Essa reforma conduziria para tributação sobre valor agregado de forma uniforme do ponto de vista nacional; todavia, não se pode negar um certo ceticismo histórico quanto à repetida incompetência da União em reduzir desigualdades regionais e de promover, por outro lado, interesses pessoais e corporativos. Dessa forma, é difícil imaginar um verdadeiro

planejamento e uma coordenação no que diz respeito às políticas de redução de desigualdades regionais por parte da centralização política em Brasília.

Fomentar a concorrência como ferramenta importante de desenvolvimento econômico, portanto, é essencial para ganhos de desenvolvimento daqueles que têm prioridade, como regiões de baixa renda ou estagnadas. Enfim, a Reforma Tributária deveria se ocupar verdadeiramente com a desburocratização do sistema tributário, com o aumento de tributação sobre serviços ao invés de bens e com a diminuição da tributação sobre o consumo e o aumento sobre a tributação de bens e patrimônio.

Os capítulos sobrepostos, portanto, indicam a colisão dos princípios da Constituição Federal – do federalismo cooperativo e da redução das desigualdades regionais –, e apontam para a autorização de incentivos fiscais de forma concorrencial por parte das localidades que apresentam índices de desenvolvimento mais baixos, chamadas de baixa renda ou estagnadas à luz do seu IDH, de acordo com o PNDR.