



## ÀS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA E OS DESAFIOS PARA CONTENÇÃO DA GUERRA FISCAL

### TAX REFORM PROPOSALS AND THE CHALLENGES TO STOP THE TAX WAR

Marguid Schmidt<sup>1</sup>

Ricardo Kühleis<sup>2</sup>

#### RESUMO

O presente trabalho busca analisar, a partir do método hipotético dedutivo, alicerçado em pesquisa bibliográfica, consulta à legislação e investigação documental, se as propostas de reforma tributária em trâmite no Congresso Nacional - Propostas de Emenda Constitucional n. 45/2019 e n. 110/2019, oferecem soluções adequadas para conter a denominada “guerra fiscal” entre os entes da Federação. Isto porque, no atual sistema, é recorrente a prática de alguns Estados de conceder indiscriminadamente incentivos fiscais, consistentes em renúncia tributária, buscando atrair empresas para seu território na expectativa de promover o desenvolvimento da região e a geração de empregos que, eventualmente, acabam não se concretizando, gerando conflitos entre os entes federados. Com a hipótese de que as propostas de reforma tributária podem mitigar a guerra fiscal, pretende-se analisar quais as soluções apresentadas pelas referidas propostas e verificar se apresentam reais possibilidades de êxito para o enfrentamento do problema.

#### INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup>Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de estudos Tributários – IBET. Advogada. E-mail: marguidschmidt@yahoo.com.br

<sup>2</sup>Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de estudos Tributários – IBET. Advogado. E-mail: rkuhleis@gmail.com.



A Constituição de 1988 outorgou aos Estados e Municípios da Federação uma maior autonomia fiscal. Neste sentido, a disputa, entre os Estados e Municípios brasileiros, por investimentos e atração de novos empreendimentos, vem levando os entes federados a conceder variados incentivos fiscais consistentes em renúncia de receitas, o que, por outro lado, leva a redução da arrecadação tributária e da possibilidade de investimentos e promoção de políticas públicas em prol da coletividade.

A partir deste cenário, verifica-se verdadeiro “leilão” entre os entes federados para atrair os detentores do capital, através do oferecimento de benefícios tributários, seja por isenções, reduções de base de cálculo de tributos, ou doações de bens imóveis. Tais benefícios, muitas vezes concedidos sem qualquer planejamento, não necessariamente se revertem em desenvolvimento para as regiões onde os empreendimentos se instalam.

Neste sentido, pretende-se analisar, sob a perspectiva das Propostas de Emenda Constitucional n. 45/2019 e n. 110/2019, quais as soluções apresentadas pelas referidas propostas e verificar se apresentam reais possibilidades de êxito para o enfrentamento do problema.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA:**

A disputa, entre os Estados e municípios por investimentos privados e atração de novos empreendimentos tem gerado conflitos entre estes entes. Em tal disputa, as unidades federativas se utilizam da tributação indutora como arma, concedendo incentivos fiscais para captação de investimento privado. Contudo, não raras vezes, tais incentivos são oferecidos sem o devido respaldo legal, ou de forma indiscriminada, gerando prejuízos orçamentários e afetando o equilíbrio federativo. Isso tudo, muitas vezes, sem um compromisso dos empreendimentos beneficiados no sentido de gerar desenvolvimento ao Estado e à sociedade.

Na concepção de Calciolari (2003) a denominada guerra fiscal é conceituada como a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados. O autor explica que as benesses fiscais atrativas



incentivam a migração de determinados agentes privados, os quais, segundo postulados econômicos clássicos, tendem sempre a buscar o menor custo produtivo, conseqüentemente, o maior lucro, mas que geram efeitos perversos sob os ângulos macroeconômicos e sociais.

Para Goularti (2020), em tempos da mundialização financeira, as desonerações necessariamente não representam uma ampliação do investimento privado, avanço do progresso técnico, diminuição da capacidade ociosa e aumento da produtividade do trabalho.

Para melhor entender o problema, são pertinentes a observações de Buffon (2009), segundo o qual, no Brasil, o sistema tributário é moldado conforme casuísmos e interesses que se revelam de acordo com as corporações politicamente mais influentes, o que denomina de “neotributação”. O autor cita alguns exemplos de condutas típicas de um Estado que atende a interesses das organizações mais influentes, como a negociação de alíquotas de IPI conforme interesses do mercado, sem respeitar a essencialidade do produto; renúncias fiscais negociadas entre os Poderes Executivos estaduais (favores), visando beneficiar certos atores econômicos; expressiva carga tributária incidente sobre o trabalho, o que onera a folha de salários e reduz o rendimento dos trabalhadores.

Alertam, ainda, Machado e Rodrigues (2016) que o Estado, sob a perspectiva neoliberal, concede ao grande capital contínuo financiamento, que pode ser percebido facilmente na doação de infraestrutura, financiamento públicos com juros abaixo daqueles praticados pelo mercado, como no caso do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), além de facilidades tributárias como renegociações de dívidas, isenções e anistias.

Todas as distorções acima mencionadas, muitas vezes, são utilizadas pelos detentores do poder como pretexto para atrair os investimentos privados, gerando a competição entre os entes, que buscam conceder maiores e mais pomposos benefícios, em relação aos seus “concorrentes”, mas eventualmente em prejuízo à sociedade.

A latente necessidade de conter a guerra fiscal, bem como de simplificar, modernizar e corrigir as injustiças arraigadas no sistema tributário brasileiro, incluíram



a reforma tributária no centro do debate político nos últimos anos. Várias propostas estão em discussão no Congresso Nacional, contudo as alterações constitucionais propostas pela PEC nº 110/2019, do Senado Federal, e PEC nº 45/2019, da Câmara dos Deputados, são as que mais avançaram, haja vista a aprovação pela Comissão Mista de Reforma Tributária, de um relatório final com um texto substitutivo.

Destarte, o projeto prevê a extinção da contribuição para o PIS, da Cofins, do IPI, do ICMS e do ISS, consolidando as bases tributáveis em dois novos impostos: um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), nos moldes dos impostos sobre valor agregado cobrados em outros países; e um imposto específico sobre alguns bens e serviços (Imposto Seletivo).

Entre os objetivos destacados pelo relatório final produzido pela comissão mista da reforma está justamente o de contornar o problema da guerra fiscal.

Para tanto, o projeto propõe que o ônus econômico e a arrecadação ao erário, em relação ao IBS, ocorram no local onde o bem ou serviço for consumido (Princípio do Destino). Com efeito, o relatório da Comissão Mista concluiu que a opção de se considerar o local do estabelecimento do contribuinte como o fator determinante para a definição do sujeito ativo do ICMS e, conseqüentemente, da alíquota aplicável, é fonte de constantes conflitos federativos.

Outra solução proposta pelo projeto, neste ponto, consiste em reduzir os regimes diferenciados de tributação, onde determinado setor ou atividade empresarial recebe um tratamento diferenciado de aplicação tributária, em relação aos demais contribuintes –reduções de alíquotas, base de cálculo reduzidas, isenções. O projeto retira a liberalidade do legislador infraconstitucional em determinar os destinatários de tais privilégio, restringindo-os apenas para os casos previstos no Texto Constitucional. É o caso dos serviços financeiros, operações com bens imóveis, combustíveis, compras governamentais, Simples Nacional e da Zona Franca de Manaus. O substitutivo prevê, ainda, um restrito rol de setores dos quais poderá ser deferido regime especial de tributação, por prazo determinado.

Neste sentido, um estudo acerca da Propostas de Emenda Constitucional n. 45/2019 e n. 110/2019, e das soluções apresentadas pelas referidas proposições para contornar a guerra fiscal ganha relevo. Isto em razão do eminente prejuízo com as



renúncias indiscriminadas de receitas que, ao fim e ao cabo, poderiam ser aplicadas na concretização de políticas públicas para consecução dos objetivos da República.

## CONCLUSÃO

A ampliação das competências tributárias dos entes federativos, conforme previsto na Constituição de 1988 incentivou os Estados e municípios a utilizarem da tributação indutora, através de incentivos fiscais, para atração de investimentos privados, situação potencialmente geradora da guerra fiscal. Os efeitos desse cenário impactam a já fragilizada federação em diversos níveis e de diversas maneiras.

A concessão de incentivos indiscriminados, além de não necessariamente resultarem no almejado desenvolvimento econômico, implicam em renúncias substanciais de arrecadação dos entes federados, prejudicando, em última análise, a concretização dos direitos sociais.

As Propostas de Emenda Constitucional n. 45/2019 e n. 110/2019 prometem combater o problema da guerra fiscal através de alguns mecanismos previstos no substitutivo aprovado pelo relatório final aprovado pela Comissão Mista de Reforma Tributária. Nesse sentido, a relevância de um estudo acerca das soluções implementadas pelas referidas propostas para combate à guerra fiscal.

**Palavras-Chave:** Federação. Reforma Tributária. Guerra Fiscal.

**Keywords:** Federation. Tax reform. Tax War.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Reforma Tributária – PEC nº 45/2019 e nº 110/2019*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/30f745fa-926c-4e85-9a6c-6d31b18eff09>> Acesso em: 11 mai. 2022.

BUFFON, Marciano. *Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.



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

GOULARTI, Juliano Giassi. *A trajetória da política fiscal de desoneração tributária no Brasil (1966 – 2016)*. In: FAGNANI, Eduardo. (Org.). *A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP, 2018. p. 687-704.

RODRIGUES, H.T; MACHADO, R. *Public financial/tax policies for social inclusion and the world of work: a ride between post-modern values, factual realities and the 128 constitutional universe*. In: Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, 2016, p. 3-15. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v3i50.8689>>. Acesso em: 11 mai. 2022.