**GUERRA FISCAL E REFORMA TRIBUTÁRIA: uma análise da PEC nº 45/2019**

***Nascimento, Nathan Gomes Pereira do.¹; Laisner, Regina Cláudia.²***

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus Franca, e-mail: nathan.nascimento@unesp.br;

² Orientadora pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus Franca, e-mail: regina.laisner@unesp.br.

**INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de distribuição de competências tributárias entre as três esferas federativas brasileiras, a União, os Estados – e o Distrito Federal – e os Municípios.

No que tange aos tributos relacionados à atividade econômica, determinou, primeiramente, que caberia à União instituir o Imposto sobre Importação (II), o Imposto sobre Exportação (IE), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Quanto aos Estados, atribuiu-lhes a competência para a instituição do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). E, por fim, em relação aos Municípios, outorgou a competência tributante em relação ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Mais do que permitir a autonomia, o federalismo deve “buscar harmonizar as ações intergovernamentais, entre os entes federados, para reduzir o desperdício dos recursos públicos e contribuir para a preservação da estabilidade macroeconômica e a retomada do crescimento da economia” (CARVALHO, 2002, p.10). No entanto, a partir da repartição das competências tributárias pelo legislador constituinte brasileiro, é possível constatar que a União concentra a maior parte das competências tributárias, enquanto os Estados e o Municípios, por terem ficado prejudicados na divisão das competências, vêm adotando medidas concorrenciais no intuito de elevarem a arrecadação de receitas derivadas.

É diante deste cenário que se identifica o surgimento do fenômeno denominado guerra fiscal, haja vista que a CRFB/88 não estipulou mecanismos adequados para o desenvolvimento ordenado de descentralização fiscal. “As profundas disparidades regionais, seja do ponto de vista econômico e de padrão de financiamento público, tornaram extremamente difícil articular e padronizar a atuação de cada uma das três esferas de governo nas diferentes regiões e localidades do país” (AFONSO; ARAÚJO; KHAIR, 2002, p.1-2).

Assim, um dos resultados desta ineficiente articulação da atuação dos entes federados é a ocorrência de guerra fiscal, que pode ser conceituada como a agressiva concorrência fiscal entre Estados ou entre Municípios, com o intuito de atrair para seu território investimentos financeiros, através da concessão de incentivos fiscais. Nas palavras de Simonsen (1992, p.571), a guerra fiscal se refere a “conflitos de natureza tributária existentes entre os estados, objetivando a atração de indústrias, a partir da concessão de isenções no imposto interestadual sobre o consumo, ICM”.

Ainda no plano conceitual, Fernandes e Wanderlei (2000, p.6) lecionam que o fenômeno da guerra fiscal se trata, “em termos econômicos, da disputa fiscal no contexto federativo, ou seja, refere-se à intensificação de práticas concorrenciais extremas e não-cooperativas entre os entes da Federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais”.

Face ao referido problema, surgem no cenário jurídico-tributário diversas medidas para solucionar a guerra fiscal entre os entes federativos, tais como a instituição do Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS), a criação de mecanismos constitucionais para aumentar o “poder de *enforcement* do Governo Central” e a “participação do Senado Federal, como instituição representante da Federação, assumindo funções hoje delegadas ao CONFAZ” (FERNANDES; WANDERLEI, 2000, p.16-17).

O presente estudo está adstrito à alternativa de instituição do IBS, que visa reunir em apenas um imposto variados encargos tributários incidentes sobre a atividade econômica, como será exposto. Neste sentido, analisa-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, que tramita no Congresso Nacional e visa promover a reforma do Sistema Tributário Nacional, propondo, dentre outras iniciativas, a instituição do IBS (Imposto sobre Operações com Bens e Serviços), fundado na estrutura de um imposto sobre valor agregado, e do Imposto Seletivo.

**OBJETIVOS**

A presente pesquisa tem como objetivo geral investigar se a proposta de instituição do Imposto sobre Operações com Bens e Serviços e do Imposto Seletivo, prevista na PEC da Reforma Tributária (PEC 45/2019), é capaz de elidir do contexto jurídico-tributário brasileiro o fenômeno da guerra fiscal entre os entes federativos.

Para que se logre êxito no seu objetivo geral, este estudo estabelece como objetivos específicos, primeiramente, descrever o conceito e a evolução do pacto federativo, aprofundando no federalismo brasileiro e seu tratamento na CRFB/88, além de esmiuçar as questões pertinentes ao Federalismo Fiscal. Ademais, visa apresentar as noções concernentes à guerra fiscal, analisando seu acontecimento no Brasil, os tributos envolvidos, a evolução jurisprudencial a seu respeito e, também, identificando as formas de resolução da guerra fiscal enunciadas pela doutrina tributária.

Em consequência, busca investigar o Imposto sobre Operações com Bens e Serviços como possível solução para a guerra fiscal brasileira, aprofundando em seus efeitos e a forma como é tratado no direito comparado. Por fim, visa avaliar o cenário brasileiro para a criação do IBS, bem como apresentar e realizar uma análise crítica da PEC 45/2019.

**METODOLOGIA**

No que tange à metodologia, será este estudo realizado a partir de pesquisa exploratória e qualitativa, por meio de, principalmente, levantamentos bibliográficos. Adotar-se-á os métodos dedutivo e comparativo, realizando um enfrentamento de posições teóricas distintas e, também, analisando suas semelhanças e diferenças (SEVERINO, 2007).

No que tange às técnicas, a presente pesquisa se utilizará de pesquisa bibliográfica, através da análise de fontes secundárias, e de pesquisa documental, por meio da qual analisar-se-á as fontes primárias. Por fim, quanto à coleta de dados, este estudo adotará o instrumento da análise de conteúdo, incidindo-o sobre os dados coletados por meio das pesquisas realizadas (MARCONI; LAKATOS, 2009).

**RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A guerra fiscal é o fenômeno tributário decorrente da atual concorrência agressiva entre os Estados e os Municípios (Estado vs. Estado e Município vs. Município). Segundo Mizabel Derzi (2014, p.59), “instalada a guerra fiscal entre estados no Brasil, a exceção – as desonerações, as isenções totais ou parciais, os regimes especiais, os créditos presumidos, enfim, a renúncia tributária – torna-se a regra”.

Isto ocorre porque, “no Brasil, a tentativa de descentralização disseminou-se em um contexto de crise fiscal e financeira do setor público em suas diferentes esferas de governo”. A busca e o estímulo ao desenvolvimento, operado de forma descentralizada, se revestem, “sobretudo, de ações competitivas por parte das unidades subnacionais pautadas, em grande medida, na concessão de incentivos fiscais, que consistem na renúncia de uma receita potencial por um tempo determinado” (CARDOZO, 2010, p.57).

Diante disso, tem sido constatado, na presente pesquisa, que a instituição de um Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (ou também chamado de Imposto sobre Valor Agregado – IVA) se apresenta como uma possível solução em face da guerra fiscal. Isto porque se trata de um imposto que incide “sobre todos os estágios do circuito econômico –, sobre vendas de bens ou prestações de serviços – mas em termos tais que cada operador apenas paga imposto na medida do valor que acrescenta mediante sua atividade” (VASQUES, 2015, p.38).

Nas palavras de Cretton,

A aparentemente inevitável federalização do IVA, mediante a unificação dos impostos sobre a produção e a circulação de bens e serviços (IPI, ICMS e ISS) (...) em um imposto de valor agregado, de competência legislativa da União, poria fim à guerra fiscal entre Estados e entre Municípios, prescindiria do complicado mecanismo dos convênios interestaduais - nem sempre suficiente para evitar a concessão de favores e estímulos indiretos, como os creditícios, participações acionárias e outros do jaez -, uniformizaria a legislação do tributo e a adequaria melhormente às exigências da hora presente. (2007, p.8)

Assim, a partir da integração dos entes federativos, atuando de forma conjunta e pautados nos princípios da cooperação e da confiança recíproca, por meio da instituição de uma tributação única, pode-se vislumbrar a possibilidade de superação do paradigma da guerra fiscal no Brasil (DERZI, 2014).

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante da conclusão, com fulcro na doutrina especializada, de que a criação de um imposto único para a tributação das atividades econômicas relacionadas aos bens e serviços se credencia como uma solução plausível ao enfrentamento do fenômeno da guerra fiscal, este estudo se direciona ao momento de análise crítica da proposta em trâmite no Congresso Nacional, por meio da PEC nº 45/2019.

Portanto, com o fito atender ao objetivo geral, a presente pesquisa passa a esmiuçar as principais alterações legislativas indicadas na referida reforma tributária, de modo a investigar se a proposta de instituição do Imposto sobre Operações com Bens e Serviços e do Imposto Seletivo, é capaz de elidir do contexto jurídico-tributário brasileiro o fenômeno da guerra fiscal entre os entes federativos.

**REFERÊNCIAS**

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Érika Amorin; KHAIR, Amir. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. In: FIQUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). **Administração pública. Direito administrativo, financeiro e gestão pública**: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CARDOZO, Soraia Aparecida. **Guerra Fiscal no Brasil e Alterações das Estruturas Produtivas Estaduais desde os Anos 1990**. Campinas: Tese de Doutoramento – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

CARVALHO, D. F. Pacto Federativo e Descentralização Fiscal no Brasil na década de 90. In: **Encontro Nacional de Economia Política**, 7., 2002. Anais eletrônicos. Curitiba: Set, 2002.

CRETTON, Ricardo Aziz. **Um IVA a brasileira para integração econômica?** Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/22352/21915.> Acesso em: 02 fev. 2021.

DERZI, M. Guerra fiscal, Bolsa Família e silêncio. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 108, Brasília, p. 39-64, 2014.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. **Revista de Informação Legislativa**, ano 37, n. 148, Brasília, out/dez 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SEVERINO, Joaquim Antônio. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Carlos Ribeiro da. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações e teses. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SIMONSEN, M. H. **Reforma fiscal**: coletânea de estudos técnicos, p. 569-573. 1992. Disponível em: < https://books.google.com/books/about/Reforma\_fiscal.html?id=VZdGAAAAYAAJ>. Acesso em: 02 fev. 2021.

VASQUES, Sérgio. **O imposto sobre o valor acrescentado**. Coimbra: Almedina, 2015.