

DESCENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Marco Antonio Henrique¹, Fábio Ricci² (orientador)

UNITAU - Universidade de Taubaté. Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação.
Rua Visconde do Rio Branco, 210, centro, Taubaté – SP
Tel. (12) 3625 4217. www.unitau.br/prppg

¹Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional – PPGDR - UNITAU. Contador Público Federal.
marcohenrique@hotmail.com

²Doutor em História Econômica – FFLCH-USP. Professor Doutor da Universidade de Taubaté
professorfabioricci@gmail.com

Resumo- A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo a descentralização de poder e com ela descentralização tributária. Os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios passaram a ter essa poderosa ferramenta: políticas fiscais que poderiam ser utilizados como um diferencial na determinação de investimentos localizados. Os Estados encontraram no ICMS o diferencial competitivo para benefícios fiscais em sua área territorial. No caso dos municípios, o ISS e o IPTU são os impostos mais utilizados no planejamento e elaboração de políticas públicas de desenvolvimento regional ou local. Instalaram-se assim no Brasil possibilidades de uma guerra fiscal entre os estados e municípios. No entanto, tais benefícios precisam ser mais bem fiscalizados e cobrados por parte do poder público, já que o que se espera é que tragam benefícios reais para a sociedade e possibilitem o desenvolvimento regional e local.

Palavras-chave: Descentralização, tributação, benefícios fiscais, desenvolvimento regional.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas - Contabilidade tributária

Introdução

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e nessa estrutura política e administrativa cada ente federado possui autonomia para legislar dentro de sua área de atuação. A União com as Leis Gerais e os tributos a ela pertencentes: IRPJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; IRPF – Impostos de Renda das Pessoas Físicas; IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados etc. os Estados com o ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços etc. e os municípios tendo como principal fonte de arrecadação, além das transferências obrigatórias (parte dos impostos pertencentes às outras esferas de governo e arrecadados no território são transferidos para os municípios) o ISS – Imposto Sobre Serviços e o IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana.

Embora os valores de tais impostos sejam pouco representativo se comparados aos demais impostos: da União IRPJ e o ICMS dos Estados, sua arrecadação de maneira contínua e com valores crescentes no decorrer dos anos tornam-se de vital importância na arrecadação municipal.

Metodologia

Segundo Vergara (2000, p.12) “método é um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento”. Nesse aspecto, o método é a maneira utilizada pelo autor para se chegar aos resultados esperados na pesquisa, é a maneira utilizada pelo pesquisador para desenvolver uma pesquisa. Neste sentido, com o método chega-se a conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista, significa a escolha dos procedimentos sistemáticos para a

descrição e explicação dos fenômenos, ou seja, ao estudar determinado objeto, a metodologia mostra quais os procedimentos utilizados pelo pesquisador para atingir seu fim (RICHARDSON, 1999; LAKATOS, 2003).

Quanto aos objetivos, esta é uma pesquisa exploratória e descritiva, já que busca tornar explícito, explorar, descrever e conhecer as características da descentralização tributária e dos incentivos fiscais no desenvolvimento regional.

A pesquisa discute e propõe novos entendimentos para posteriormente permitir a proposta de estudos mais aprofundados. É uma pesquisa exploratória, pois foi realizada em uma área em que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (VERGARA, 2000).

Com relação ao delineamento, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, uma vez que, foram utilizados livros, códigos e outros materiais de natureza bibliográfica. Com a pesquisa no material bibliográfico foi possível recolher, selecionar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre o assunto. A análise desses trabalhos já existentes possibilitou o conhecimento das contribuições científicas sobre o assunto abordado no trabalho (MARTINS, 1994).

Resultados

Descentralização Tributária e Impostos Municipais

Grandes mudanças ocorreram no Brasil, na reformulação do Estado e no Sistema Tributário durante a Constituinte de 1988. Houve um movimento de descentralização, isto basicamente relacionado aos impostos e contribuições que passaram a ser controlados e arrecadados pelos demais entes federados. Esse processo de descentralização tinha como meta ou objetivo: formular e implementar políticas públicas voltadas a atender as particularidades e demandas locais e regionais (SOUZA, 2001).

Com a federalização, passou a agir no sistema econômico e social do país os “Estados Federativos”, que representam basicamente a liberdade para que cada ente representativo do poder (federal, estadual e municipal) possa agir e tenha plenos poderes para implementar políticas públicas, desde que estas não estejam em desacordo com a Constituição Federal. O sistema de descentralização de poder foi um avanço no Brasil, e foi a base para instituir um Estado Democrático de Direito (ARRETCHE, 2002).

O processo de descentralização e federalização possibilitou a distribuição de funções administrativas entre os diversos níveis de governo. Isso permitiu a implantação de políticas

públicas regionalizadas e localizadas, necessárias a cada nível de gestão pública e que atendessem as mais variadas necessidades da sociedade. Com relação aos impostos, a situação mais marcante foi a do ICMS nos Estados e a do ISS nos municípios. Além disso, a Constituição Federal de 1988 marca a implementação do moderno Estado Burocrático no Brasil (após o “Estado Novo” do governo de Getúlio Vargas: 1937 - 1945), uma vez que instituiu regras e maior controle dos recursos públicos (ARRETCHE, 2002).

O uso dos impostos estaduais e municipais como ferramenta de políticas públicas de desenvolvimento regional e local era algo que já estava previsto na constituinte, sendo a descentralização dos impostos algo já pensado com relação ao fomento do crescimento e posterior desenvolvimento econômico. No entanto, ao definir a “República Federativa do Brasil”, sendo formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988), a Constituição Federal deixou de considerar as particularidades regionais de cada local e que essa diferença seria algo que iria favorecer o sistema de crescimento econômico regional, gerando desigualdades mais do que significativas em seu meio de atuação (SOUZA, 2001).

A descentralização representou mais do que a Carta Magna mostrava, mas uma redistribuição de poder da parte da União em favor dos Estados e Municípios. Formou-se então no Brasil uma guerra fiscal entre os Estados (ICMS) e entre os municípios (ISS), para atrair capitais para investimentos dentro da área territorial de interesse (DULCI, 2002).

Entretanto, de acordo com Haddad (2001), um grave problema no Brasil é a desigualdade das condições de vida nas diferentes regiões do país, isto devido ao desenvolvimento irregular. Seriam necessárias condições diferenciadas que incentivasse o crescimento econômico em áreas menos favorecidas, fator que com a “guerra fiscal” acabou sendo mais agravado, já que estas áreas não possuem condições de promover o crescimento a partir de incentivos fiscais.

O problema é que essa briga entre os entes da federação não encontrou marcos regulatórios e começou a se desenvolver em um ambiente descontrolado, fazendo com que os Estados e municípios mais fortes dominassem sobre os mais fracos no que diz respeito a políticas de incentivos fiscais. Essa vantagem dos territórios fortes sobre os mais fracos deve-se ao fato de que os fortes têm mais poder e mais disponibilidades para cobrir as vantagens competitivas oferecidas pelos demais e isso atrai as empresas pelos incentivos e não propriamente pela lógica de mercado, que faz

com que um local seja mais ou menos interessante economicamente que outro (DULCI, 2002).

A empresa maior ao se instalar em um determinado município atrai outras empresas fornecedoras de matéria-prima e outros recursos produtivos e administrativos. A necessidade de mão-de-obra qualificada faz com que novas escolas e faculdades se instalem na região, estas atraídas pelo poder aquisitivo da população que passam a ter condições de pagar mensalidades dos cursos oferecidos. A formação de blocos econômicos ou de *clusters* (neste caso, as aglomerações de atividades econômicas) tem sido de vital importância para o crescimento econômico. A facilidade de produção trazida pela proximidade de fornecedores e a criação de um mercado interno, principalmente no que diz respeito às pequenas e médias empresas, gera renda e faz com que melhore o capital *per capita* local (OLIVARES; DALCOL, 2010).

Em seu aspecto de geração de renda e crescimento econômico da população, as aglomerações de empresas tem uma implicação mais do que positiva, já que gera um efeito cascata que tem como consequência: a geração de empregos, aumento da renda e o aumento da escolaridade da população local, entre outros (HADDAD, 2001).

Entretanto, de acordo com Bresser Pereira (2001), a concentração de empresas tende a tornar os mercados menos competitivos e isso principalmente porque a medida que a tecnologia e a ciência avançam e que os problemas se tornam mais complexos, os mercados por si só não conseguem fornecer respostas aos novos desafios, o que gera um novo problema. No caso da aglomeração de empresas e atividade econômica em massa em um determinado local, os problemas posteriores dizem respeito sobretudo, à questão do déficit habitacional, problemas de segurança pública e a problemas de infraestrutura entre outros causados pela migração em massa para a região.

Segundo Carvalho Jr (2006, p.9) “Os estados possuem liberdade para fixar as alíquotas do ICMS, imposto indireto com grande volume de arrecadação, já os municípios ficam reféns apenas do ISS e do IPTU”. Os municípios, ao planejarem as metas para o futuro, em seu aspecto tributário podem contar apenas com esses dois impostos e devem usar de maneira coerente com os objetivos esperados para o futuro do município.

Esses impostos usados como fatores de atratividade de empresas são no âmbito estadual principalmente o ICMS e no municipal o ISS e o IPTU. Os incentivos fiscais podem levar a diminuição do “custo de produção” e favorecer o sistema produtivo, uma vez que no Brasil os

impostos apresentam um peso na produção de bens e serviços, fator que torna o produto pouco competitivo diante de produtos importados ou mesmo diante dos nacionais produzidos em áreas de benefícios fiscais (FABRETTI, 2003).

Benefícios Fiscais e Desenvolvimento Regional

Os incentivos oferecidos através da aplicação dessas políticas são necessários e indispensáveis para o crescimento e desenvolvimento regional, em especial em países subdesenvolvidos que contam com diversos fatores que podem ser vistos como uma barreira ao crescimento de uma região (HENRIQUE, 2011).

Um aspecto interessante é que o Brasil, apesar de ter um sistema tributário que onera o setor produtivo devido às altas taxas de impostos cobradas, ainda é carente de investimentos em infra-estrutura. Com o sistema de logística comprometida devido às péssimas condições das estradas, portos deficitários, e outros problemas inerentes, o escoamento da produção fica comprometido e com isso desperdiça-se tempo e recursos que poderiam ser reinvestidos na produção e na modernização do sistema (AFONSO; BIASOTO JR, 2007).

A necessidade de acúmulo de riquezas é algo inerente à própria história da humanidade, e essa é uma das causas do surgimento da economia. O homem, na sociedade em que vive necessita de recursos para que, através desses possa adquirir bens que satisfaçam suas necessidades de consumo. Entretanto os recursos econômicos são escassos e esse é o maior desafio da ciência econômica, garantir uma distribuição justa e igualitária dos recursos escassos à população com seus desejos e ansiedades ilimitadas (FONSECA, 2006).

Por outro lado, do ponto de vista dos governantes, um desafio é garantir um crescimento econômico sustentável que leve ao desenvolvimento. De acordo com Mamede (2008), o crescimento econômico evidencia a capacidade de acúmulo de riquezas em um dado período e em um dado lugar, geralmente representado por meio do Produto Interno Bruto – PIB. O crescimento econômico acontece quando o país acumula riquezas, e isso é evidenciado através do Produto Interno Bruto.

Entretanto, crescimento não significa desenvolvimento econômico. Crescimento econômico é o desenvolvimento contínuo da renda per capita ao longo do tempo, ou seja, no ambiente macroeconômico, um país pode apresentar crescimento econômico através da aplicação de incentivos que levem ao aumento da renda per capita, como por exemplo, incentivos para a instalação de empresas em um

determinado lugar, o que conseqüentemente levará ao crescimento econômico. Por outro lado, desenvolvimento econômico é um conceito mais qualitativo, pois inclui as alterações de composição do produto e a alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia. Além disso o conceito de desenvolvimento econômico diz respeito à melhoria dos indicadores econômicos e sociais de determinado local, região ou país, como diminuição da pobreza, desemprego, desigualdade social, melhorias nas condições de saúde da população, nutrição, erradicação do analfabetismo, melhoria do sistema educacional e acesso á melhores níveis de educação além da melhoria da condição de moradia (HENRIQUE, 2011).

Crescimento e desenvolvimento econômico consistem no acúmulo de riquezas ou de capital por um determinado local, seguido pela conseqüente melhoria dos padrões vida de sua população. Nesse aspecto, o desenvolvimento é acompanhado de investimento, tanto por parte do setor público quanto do setor privado, e isso tem sido bastante evidente em países que apresentaram altos índices de crescimento (HENRIQUE, 2011).

Discussão

Como a descentralização houve uma reorganização do sistema político – econômico do Brasil. Surgiram novas formas de organização do espaço econômico.

Nos estados, onde a arrecadação do ICMS é significativa, oferecer subsídios com alíquotas reduzidas (e em alguns casos alíquota zero) passou a ser o diferencial para empresas se instalarem. Entretanto em alguns casos isso não contribui para o desenvolvimento regional devido à falta de fiscalização da aplicação de tais políticas por parte do poder público.

Os municípios contam com a participação de transferências dos demais entes federados e com a receita própria proveniente de sua própria arrecadação. No entanto, o ISS - Imposto sobre Serviços que tem sua arrecadação baseada em alíquotas que vão de 2% a 5%. Será que esse valor é significativo na arrecadação municipal? E do lado dos contribuintes, a carga tributária apresenta um valor que somado com os demais tributos encarecem o preço dos serviços, já que parte é repassada aos usuários de tais serviços. Esse valor, embora seja baixo no montante das receitas tributárias, apresenta continuidade e curva ascendente a cada ano.

O IPTU, com sua base de cálculo baseado no valor venal, têm como principal característica seu uso no planejamento municipal. Junto com o Plano Diretor do município, a prefeitura pode determinar

o planejamento urbano e a possibilidade de futuros investimentos localizados com o uso do ISS e o IPTU.

Conclusão

A descentralização tributária trazida com a Constituição Federal de 1988 representou também a descentralização de poder. A República Federativa do Brasil passou aos entes federados (Estados e Municípios) a possibilidade de determinar seu futuro e suas políticas regionais e locais.

Nos Estados, o ICMS foi e está sendo utilizado como uma poderosa ferramenta de atratividade de investimentos, o que provocou uma guerra fiscal entre eles. Os mais ricos, que possuem condições de oferecer maiores benefícios para que empresas de interesse se instalem se apoderaram desse diferencial competitivo e os mais pobres, que dependem do valor da arrecadação e por isso não podem abrir mão desse valor tiveram prejuízo tendo em vista que algumas empresas procuraram melhores possibilidades de investimentos em outros estados, não pela vantagem competitiva, mas pelos benefícios oferecidos.

Já nos municípios, o valor arrecadado através dos dois principais impostos municipais: ISS e IPTU, embora não tenha um valor expressivo, apresenta um diferencial na receita municipal. Seu caráter continuado e sempre com valores (de arrecadação) progressivos possibilita um planejamento de gastos e investimentos com relativa certeza por parte do gestor público municipal, uma vez que em período de estabilidade econômica a receita provinda do ISS tende a crescer no decorrer dos anos e como o IPTU possui como base de cálculo o valor venal do imóvel, o valor da arrecadação seguirá a mesma tendência.

Nos municípios, assim como nos estados, a questão tributária tem sido utilizada na atratividade de investimentos. Embora nesses casos o diferencial na alíquota de ISS não apresenta valores significativos na determinação de investimentos localizados, sendo outras variáveis consideradas de maior importância, como: localidade, proximidade com fornecedores e clientes etc. Em alguns municípios a doação de terras com isenção de IPTU tem sido freqüentemente utilizada para atrair empresas, embora os resultados de tais incentivos precisem ser mais bem fiscalizados a fim de que tragam benefícios para o local e assim possibilite condições de desenvolvimento local e regional.

Referências

- AFONSO, J. R. R.; BIASOTO JR, G. Investimento Público no Brasil: Diagnósticos e Proposições. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 14, N. 27, P. 71-122, JUN. 2007. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Revista_do_BNDES/> Acesso em 11 de jun. 2011.
- ARRETCHE, M. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc., Campinas**. v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Campinas – SP. Disponível em <[HTTP://www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em 14 de jun de 2011.
- BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n° 1/92 a 64/2010, pelo Decreto n°186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n° 1 a 64/94 – Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 544p.
- CARVALHO JR, P. H. B. IPTU no Brasil: Progressividade, arrecadação e aspectos extrafiscais, **IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas**, Texto para discussão n° 1251, Brasília, dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em 19 de jun de 2011.
- DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n°18, junho de 2002. Disponível em: <WWW.ufmg.br> Acesso em 15 de jun de 2011.
- FONSECA, M. A. R. **Planejamento e Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.
- HADDAD, R. P. Clusters e desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Brasileira de Competitividade**. Ano 1, n° 2, agosto / novembro 2001.
- HENRIQUE, M. A. **Gestão Pública e a Questão Tributária**: um estudo sobre o ISS e o IPTU nos municípios de São José dos Campos e Taubaté. 2011.162f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2011.
- LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de Metodologia Científica** / Maria de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. 5. ed. – São Paulo: Atlas 2003.
- MAMEDE, J. A. G. **Análise do Desenvolvimento do Cone Leste Paulista desde a criação da Codivap**: impactos observados e necessidades futuras. 2008. 141f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2008.
- MARTINS, G. A. **Manual para a Elaboração de Monografias e Dissertações**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- OLIVARES, G. L.; DALCOL, P. R. T. Proposta de um sistema de indicadores para medir o grau de contribuição dos aglomerados produtivos para o desenvolvimento local e regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 6, n. 2, p. 188-218, maio/2010. Disponível em <WWW.rbgdr.com.br>. Acesso em 08 de jun. de 2011.
- PEREIRA, B.. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**. 52 (1). Janeiro de 2001: 5-24. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=257>>. Acesso em 27 jul. 2011
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas / Roberto Jarry Richardson: colaboradores José Augusto de Souza Peres... (et al). São Paulo: Atlas, 1999.
- SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.44. 1, n. 3, p. 513-560. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0011-5258>. Acesso em 27 de jun. 2011.
- VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.