

GUERRA FISCAL NO BRASIL: APONTAMENTOS SOBRE A NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

TAX WAR IN BRAZIL: NOTES ON THE NEED FOR FIXING CRITERIA FOR THE GRANT OF TAX BENEFITS

Jéfilani dos Anjos Silva Ferraz Rodrigues¹

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo, analisar os critérios a serem fixados para identificar quando um fenômeno inicialmente compreendido como concessão de subsídios se configura como renúncia de receita. Conforme previsto no Artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, constituindo o Estado Democrático de Direito. Apesar de a Administração Pública ter como objetivo a busca pelo bem comum, por vezes, Estados e Municípios promovem uma disputa identificada como guerra fiscal, com o intuito de atrair empresas para seus territórios, para tanto, lançam mão de concessão de benefícios, que vão desde a disponibilização de infraestrutura até a redução ou isenção de determinados tributos, podendo configurar renúncia de receita e, conseqüentemente, prejuízos ao erário. Para se alcançar o objetivo foi realizada uma pesquisa exploratória, bibliográfica e documental e qualitativa. A partir das informações adquiridas, verificou-se que a disputa existente entre Estados e Municípios tende a enfraquecer a Estado Federal, negligenciam o ordenamento jurídico e podem causar prejuízo ao erário e à sociedade.

Palavras-chave: Concessão de benefícios. Renúncia de receita. Guerra Fiscal.

ABSTRACT: The present study aims to analyze the criteria to be set to identify when a phenomenon initially understood as granting subsidies is configured as income waiver. As provided for in Article 1 of the Federal Constitution of 1988, the Federative Republic of Brazil is “formed by the indissoluble union of states and municipalities and the Federal District”, constituting the Democratic State of Law. Although the public administration aims at the pursuit of the common good, sometimes states and municipalities promote a dispute identified as a fiscal war, in order to attract companies to their territories, to do so, granting benefits, which will from the provision of infrastructure to the reduction or exemption of certain taxes, which may constitute revenue foregone and, consequently, losses to the treasury. To reach the objective, an exploratory, bibliographical and documentary qualitative research was carried out. From the information acquired, it was found that the dispute between states and municipalities tends to weaken the Federal State, neglect the legal system and can cause damage to the purse and society.

Keywords: Granting of benefits. Revenue Waiver. Fiscal war

1 INTRODUÇÃO

Formada pela união indissolúvel de seus 26 Estados, 5.570 Municípios e o Distrito Federal, a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, em que, conforme preceitua a Carta Constitucional, o povo é detentor do poder, de modo que o objetivo maior do Estado é o bem comum.

Os Governantes são escolhidos pelo povo e devem atuar de acordo com os ordenamentos jurídicos e princípios norteadores da Administração Pública, entretanto, em determinadas situações, os gestores podem se utilizar da discricionariedade para efetivar ações que não resultem no bem coletivo.

Neste contexto, as decisões tomadas pelos gestores públicos podem não estar de acordo com o

ordenamento jurídico, a exemplo das disputas travadas entre Estados e Municípios, na concessão de benefícios, para que determinados empreendimentos saiam de outras unidades da federação e escolham o Ente Federativo que apresentar melhor proposta, para instalação.

O mecanismo de oferecimento de subsídios é definido como Guerra Fiscal e, conforme alguns autores, apesar de haver normas regulamentando, no intuito de coibir tal prática, os próprios gestores não reclamam a imposição de sanções a desrespeitam leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Kandir e, até, a Constituição Federal, trazendo prejuízos ao federalismo, ao sistema tributário nacional e, conseqüentemente, à sociedade.

Neste sentido, a presente pesquisa foi desenvolvida a partir da seguinte problemática: Quais os critérios a serem fixados para identificar quando um fenômeno inicialmente compreendido como concessão de subsídios se configura como renúncia de receita?

Para tanto, foi efetuada uma pesquisa exploratória, com o intuito de se obter mais informações sobre o assunto pesquisado, no que tange ao procedimento de coleta de dados, foi realizado um estudo bibliográfico e documental, sob uma abordagem qualitativa das informações adquiridas.

O presente estudo foi elaborado em cinco tópicos, quais sejam Introdução, contendo uma breve explanação da pesquisa; Aporte Teórico Normativo, onde foi realizado um levantamento embasado em artigos, livros e ordenamento jurídico; Metodologia, elencando os métodos e técnicas utilizados; Análise e Discussão de Resultados, onde foram apresentadas constatações e discussões

acerca do problema da pesquisa e; Considerações Finais, contendo os principais achados, bem como, sugestões para trabalhos futuros.

2. APORTE TEÓRICO NORMATIVO

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As formas de organização da humanidade passaram por diversas mudanças, a princípio, o que havia era a condição de guerra, cujo objetivo consistia na tentativa de sobrevivência, obtenção de poder e ocupação territorial, entretanto, diante da iminente decadência, bem como, da preocupação do homem com a própria conservação, criou-se o Estado (HOBBS, 2009).

De acordo com o autor, a existência de um poder que seja capaz de fazer com o que indivíduo mantenha uma atitude de respeito aos pactos estabelecidos, sob a possibilidade de punições em caso de descumprimento, se mostra imprescindível.

Em consonância, Azambuja (2008, p. 19) afirma que o Estado nasceu do anseio de que um bem maior superasse “o seu bem particular e imediato e que ao mesmo tempo fosse capaz de garanti-lo”, de modo que o Estado tem como finalidade a busca do bem coletivo.

Para Oliveira (2002), o Estado se utiliza de funções específicas, quais sejam: Legislativa, que consiste na construção de normas que disciplinam a vida em sociedade; Judiciária, que está relacionada à interpretação do Direito nos casos concretos e Administrativa, que tange ao estabelecimento e execução de medidas direcionadas ao atendimento das demandas da sociedade.

No que diz respeito à Função Administrativa, Gasparini (2003, p. 53) apresenta a seguinte definição:

Administrar, como atividade ou função administrativa, é gerir bens, interesses e serviços, segundo a lei, a moralidade e a finalidade de certo patrimônio entregue a guarda, conservação e aprimoramento de alguém que não o seu proprietário. Ademais, se esses bens, interesses e serviços constituírem um patrimônio da coletividade, esse gerir diz-se público. Assim, a atividade administrativa é a gestão, nos termos da lei e da moralidade administrativa de bens, interesses e serviços públicos, visando o bem comum.

Conforme previsto no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Sobre o princípio da legalidade, Di Pietro (2006, p. 82) afirma que “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito da relação entre particulares, o princípio aplicado é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe”.

A autora afirma que o princípio da impessoalidade possui dois significados, o primeiro está relacionado à finalidade pública, de modo que não se deve beneficiar ou prejudicar qualquer indivíduo, em detrimento de outrem e o segundo diz respeito à impossibilidade de vinculação das ações efetuadas, ao agente público, tendo em vista que os atos e provimentos administrativos são imputáveis ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública e não ao funcionário que os pratica.

De acordo com Grau (1996, p. 78), a moralidade integrou o rol de Princípios da Administração Pública com a promulgação da Constituição de 1988, passando a ser um “princípio jurídico explicitamente positivado no ordenamento jurídico brasileiro”.

Di Pietro (2006, p. 91) ressalta que “licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod liced honestum est* (nem tudo o que é legal é moral)”. Neste sentido, a distinção entre moralidade e direito é antiga, onde ambos são apresentados como círculos originados a partir do mesmo centro, em que a moral é representada pelo maior e o direito pelo menor.

O princípio da publicidade está relacionado à adequada disponibilização de informações, de forma que possibilite o devido acompanhamento das ações desempenhadas, por meio da sociedade, neste sentido, conforme previsto no Artigo 5º, incisos XIV e LX, da Carta Constitucional, “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”, de modo que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”.

O princípio da eficiência está relacionado ao atendimento das expectativas da sociedade, tendo em vista que as ações desempenhadas pela Administração Pública, não devem estar pautadas, apenas, em fatores legais, mas é imprescindível que os resultados sejam benéficos à coletividade, neste sentido, Meirelles (2007) afirma que as ações devem ser realizadas com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Além dos Princípios expressos na Carta Magna, os agentes públicos devem pautar suas ações em outros que foram inseridos, posteriormente, no ordenamento jurídico brasileiro, como é o caso dos princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público, inseridos através da Lei nº. 9.784 de 1999, que “regula o

processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.

Apesar de todo um ordenamento jurídico acerca das normas que regem a Administração Pública, é válido ressaltar que as decisões e ações dos Gestores Públicos podem resultar em impactos positivos ou negativos à sociedade, neste sentido, as medidas praticadas pelos agentes públicos podem ser originadas de motivações individuais distintas, afetando, assim, o processo decisório coletivo. Para Butler (2015), trata-se da Escolha Pública, que refuta a ideia de que a política representa uma maneira de verdadeira manifestação do interesse público, tendo em vista que ela está mais alinhada às motivações dos indivíduos.

Assim, verifica-se a necessidade de acompanhar as ações praticadas na Administração Pública, de modo que haja efetivo controle, posto que, conforme Slomski (2009, p. 15), o controle consiste na “busca pelo atingimento do ótimo em qualquer ente, seja ele, público ou privado, é o algo mais, procurado pelo conjunto de elementos que compõem a máquina de qualquer entidade”.

2.2 CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

A Ciência Contábil é uma forte aliada, tanto ao processo decisório, quanto aos mecanismos de Controle. Para Marion (1998), ela consiste em uma ferramenta que proporciona o máximo de informações úteis, para a tomada de decisões, aos usuários internos ou externos. O autor assegura que a Contabilidade é muito antiga, assim como, sempre existiu com o fim de contribuir para o processo decisório.

A Contabilidade pode ser utilizada nos mais diversos ramos, quando aplicada ao Setor Público, apresenta os seguintes definição e objetivo, conforme itens 3 e 4, da Resolução do Conselho CFC nº. 1.128/08 - NBC T 16.1, Norma Brasileira de Contabilidade Técnica:

Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da Ciência Contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público. O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Kohama (2010) afirma que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público tem como objeto o Patrimônio Público que corresponde ao conjunto de bens, direitos e obrigações avaliáveis em moeda corrente, das entidades que compõem a Administração Pública.

O autor afirma ainda que, quando aplicada ao Setor Público, a Contabilidade não deve ser compreendida, apenas, como meio de registro e escrituração contábil, mas como observância à legalidade dos atos de execução orçamentária, pelo meio de efetivos controle e acompanhamento.

Conforme previsto no artigo 77 da Lei 4.320/64, a observância à legalidade dos atos da Administração Pública deve ser prévia, concomitante e subsequente, possibilitando, dentre outras coisas, que sejam observados os limites de cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, consoante artigo 80 do mesmo instrumento normativo.

Silva *et al* (2011) afirmam que o campo de abrangência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público envolve entidades públicas, representadas por todos os seus órgãos, fundos e pessoas jurídicas

de direito público, ou, ainda que detentoras de personalidade jurídica de direito privado, recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem dinheiro, bens e valores públicos, no exercício de suas atividades, inclusive, pessoas físicas que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício de órgão público.

A Contabilidade representa uma ferramenta de otimização da gestão, tendo em vista que, através dela, é possível estabelecer planejamentos de curto, médio e longo prazo, bem como, acompanhar os processos e analisar os resultados, por meio das informações geradas em função do uso da Ciência Contábil. Para Chiavenato (2007, p. 131) o planejamento consiste em “estudar antecipadamente a ação que será realizada ou colocada em prática e quais os objetivos que se pretende alcançar”.

Para Silva (2002), uma forma de aplicação prática da Contabilidade no Setor Público se configura na utilização do orçamento público, que, de maneira objetiva, consiste no conjunto de normas, que se referem a preparação, sanção legislativa, execução e controle, considerando a fase jurídica de todas as etapas do orçamento: preventiva, executiva e crítica. De forma subjetiva, está relacionado ao poder adquirido pelo povo de aprovar, a priori, por seus representantes eleitos, os gastos que o estado realizará durante o período.

A adequada utilização do orçamento possibilita o acompanhamento constante das decisões, bem como, ajuste de rota, caso haja necessidade, tendo em vista que determinadas leis devem ser observadas, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a

responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

Quanto à LRF, Coelho, Cruz e Platt Neto (2011) afirmam que a transparência buscada pela norma objetiva permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas. De modo que a simples divulgação de dados não é suficiente, a transparência buscada pela lei não pode ser confundida com mera divulgação de informações, pois elas devem ser compreendidas pela sociedade, assim, precisam ser apresentadas em linguagem clara, objetiva, sem maiores dificuldades.

Para os autores, a Lei de Responsabilidade Fiscal consiste em um código de conduta gerencial para todos os administradores públicos do país, bem como, estabelece limites para a dívida pública e gastos com despesas de pessoal por nível de governo e Poder.

Para que haja um gerenciamento adequado, bem como, equilíbrio no orçamento público, é necessário que as receitas públicas sejam iguais ou superiores às despesas públicas. De acordo com Bezerra Filho (2006, p. 49), as receitas públicas correspondem às “operações de ingresso de recursos financeiros nos cofres públicos”.

O autor afirma que, de acordo com a origem, podem ser receita orçamentária ou extraorçamentária, em que a primeira está prevista na Lei Orçamentária Anual e a segunda diz respeito ao ingresso de recurso, nos cofres públicos, mas não é de propriedade do Estado, podem ser citados os recursos transitórios que pertencem a terceiros e estão em posse do Estado.

No que tange às Despesas Públicas, Furtado (2012, p. 99) afirma que representam “desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da