

# GEPOLÍTICA TRIBUTÁRIA: A APROPRIAÇÃO HISTÓRICO-SOCIAL DO ESPAÇO E O IMPOSTO SOBRE O VALOR ADICIONADO

*Renato Luis Pinto Miranda<sup>a</sup>*

<sup>a</sup>Professor Adjunto da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Maceió, AL, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3812-6317>.

*Artigo recebido em 29/11/2017 e aceito para publicação em 11/02/2019.*

**RESUMO:** A “competição interjurisdicional”, conhecida no Brasil também como “guerra fiscal”, consiste numa questão cuja complexidade guarda nuances federativas, fiscais, históricas, políticas e regionais. O esforço para sanar tais conflitos vem se desdobrando por meio das tentativas de implementação de uma reforma tributária voltada para a uniformização da legislação do ICMS. Propõe-se o deslocamento da incidência tributária interestadual para o momento e o local do consumo. O trabalho objetiva investigar os determinantes conjunturais dessa matriz espaço-temporal, identificando os traços concretos do novo arranjo. Faz-se uma abordagem crítica dos seus formatos organizativo-institucionais – tidos como “adequados” ao contexto do Estado contemporâneo –, mediante a identificação de algumas das suas contradições. Além de contribuir para o debate na literatura sobre o tema, o texto busca subsidiar a potencial orientação e aplicação das políticas públicas na área.

**PALAVRAS-CHAVE:** espaço-tempo; estado; federalismo; ICMS; tributação.

**CLASSIFICAÇÃO JEL:** B51; H71; H73; H77.

---

Correspondência para: Renato Luis Pinto Miranda  
Contato: [renatoluispm@gmail.com](mailto:renatoluispm@gmail.com)



## TAX GEOPOLITICS: THE HISTORICAL-SOCIAL APPROPRIATION OF SPACE AND THE VALUE-ADDED TAX

**ABSTRACT:** The “interjurisdictional competition”, also known in Brazil as “tax war”, is an issue which complexity has federative, fiscal, historical, political, and regional nuances. The efforts to remedy such conflicts have been focusing on attempts to pass a tax reform to consolidate state’s value-added taxes (ICMS) laws. They propose to shift the interstate tax incidence to the time and place of consumption. This paper aims to investigate the conjunctural determinants of this space-time matrix, by identifying the concrete features of this new order. Through a critical review of the organizational and institutional formats – considered as “adequate” for the context of modern state – by identifying contradictions. In addition, to subsidize the debate in the literature about the subject, the text seeks to subsidize the orientation and application of public policies in the area.

**KEYWORDS:** space-time; state; federalism; ICMS; taxation.

## 1. INTRODUÇÃO

A “competição interjurisdicional” no Brasil caracteriza-se por diversos tipos de conflito: há aqueles de cunho regional, protagonizados pela oposição entre estados-membros produtores, economicamente mais desenvolvidos, e estados-membros consumidores, de economia industrial mais incipiente; os conflitos intergovernamentais horizontais (entre entes do mesmo nível), compondo a chamada “guerra fiscal”, na qual os estados-membros ou cidades cedem favores fiscais ao empresariado, com o intuito de atrair investimentos para os seus respectivos territórios; os conflitos intergovernamentais verticais, caracterizados pela tensão entre níveis federativos distintos no mesmo território, ocorrentes, em geral, quando o governo central (União) tenta alinhar a prática tributária dos estados-membros ao padrão de ajuste fiscal adotado; ou, ainda, aos conflitos vinculados à estruturação dos mercados mundiais, pressionados pelas tendências internacionais sobre a tributação e as formas de coordenação federativa (AFFONSO, 2000; FIORI, 1995; REZENDE *et al.*, 2007). Em muitos casos, esses diferentes tipos de conflito encontram-se concretamente interdependentes, condicionando a estruturação do sistema federativo e tributário em cada contexto particular.

A compreensão da dinâmica federativa, entretanto, encontra percalços para além da classificação dos seus tipos de conflito. Os dilemas nessa seara parecem girar em torno do que efetivamente vem a ser o federalismo ou em que consiste a sua natureza. O *mainstream* da área – domesticado pelo individualismo metodológico<sup>1</sup> – rejeita a concepção do federalismo enquanto fenômeno dinâmico, cujos movimentos sejam historicamente compreendidos (AFFONSO, 2003; MIRANDA *et al.*, 2014; OLIVEIRA, 2007). Por essa percepção, as barganhas federativas têm suas tensões reduzidas a uma visão “mercantil-racional-maximizadora”, negligenciando-se a multidimensionalidade da natureza do objeto, o qual, na realidade, se apresenta como um fenômeno eminentemente territorializado e engendrado por sujeitos coletivos (AFFONSO, 2003; BOVO, 2000; OLIVEIRA, 2006; PORTO, 2009; THERET, 1995; VARGAS, 2006). A exacerbação do individualismo metodológico neoclássico na percepção do fenômeno federativo ofusca a apreensão da sua essência enquanto elemento multifacetado e, portanto, motivado por diferentes racionalidades. A própria adoção dos postulados da “*eficiência*” e “*competitividade*” como legitimadores dos processos de reforma denuncia tal reducionismo (OLIVEIRA, 2007; 2009; MIRANDA *et al.*, 2014).

---

<sup>1</sup> Não cabendo aqui um aprofundamento sobre a concepção de individualismo metodológico, vale trazer a síntese de Paulani (1996, p. 107): “o individualismo metodológico é um preceito metateórico atinente ao mundo dos fatos sociais, segundo o qual a explicação de um fenômeno social qualquer só pode ser considerada científica se, por intermédio dela, pudermos reduzir tal fenômeno às ações intencionais (particularmente ao grupo de consideradas racionais) dos indivíduos e à forma como elas interagem”.

No caso brasileiro, por exemplo, a dinâmica competitiva entre os estados-membros é hoje concebida enquanto uma disfunção alocativa a ser equalizada por meio de reformas legislativas, especialmente as de cunho constitucional. Os esforços nesse sentido resultam na coexistência de três propostas de alteração legislativa tramitantes no Congresso Nacional, além de outras medidas ainda não consolidadas. Guardadas suas especificidades, as três medidas defendem a uniformização da legislação do ICMS<sup>2</sup> como antídoto para “competição interjurisdicional”, mediante o deslocamento da base de incidência tributária interestadual para o momento e local do consumo.

Embora o deslocamento da incidência tributária para o momento e local do consumo pareça mera alteração legislativa tendente a reduzir distorções, os determinantes dessa nova matriz espaço-temporal mostram-se concretamente condicionados por pressões conjunturais e estruturais, as quais, por vezes, escapam aos referenciais teóricos hegemônicos de estudo das finanças públicas e do federalismo. Com base nisso, o presente estudo busca investigar os determinantes conjunturais dessa nova matriz espaço-temporal, identificando, primeiramente, os traços concretos da sua materialidade institucional, e analisando, em seguida, as contradições materiais intrínsecas à sua arquitetura organizativa.

A abordagem aqui utilizada parte da identificação dos elementos comuns às três propostas, para então serem abstraídas as categorias essenciais do processo de uniformização. Em meio a um campo teórico marcado pela predominância analítica das escolhas racionais, o trabalho caminha por uma perspectiva crítica, totalizante, buscando perceber o objeto a partir das suas contradições materiais objetivas, questionando, no curso do seu desvelamento categorial, os pressupostos da neutralidade fiscal e da adequação federativa eficiente.

Inicialmente, foram investigadas as três propostas de reforma e os seus principais traços concretos. Os elementos de ordem tributária e intergovernamental foram sintetizados num quadro analítico, contendo tanto aspectos técnico-jurídicos como organizativos de cada uma das propostas. A partir daí, o estudo segue pela abstração de três categorias analíticas, articulando os elementos teórico-conceituais e empírico-conjunturais em cada uma delas.

A primeira categoria problematiza a questão da “apropriação histórico-social do espaço”, identificando os macrofundamentos do impulso de uniformização normativa

---

<sup>2</sup> ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços pertencente aos estados-membros (entes subnacionais). O fato gerador do ICMS é a prestação de alguns serviços e a circulação de mercadorias dentro do território de cada estado-membro, ou, ainda, em mais de um deles. Atualmente, nas operações interestaduais, a incidência do imposto se dá no local de origem da mercadoria.

capitalista e a decorrente exclusão da questão regional do arcabouço jurídico-tributário. A segunda, por sua vez, aborda a “reestruturação global do espaço”, percebendo as novas escalas sob as quais se desdobra a atual dinâmica competitiva entre os Estados nacionais e seus reflexos na constrição dos entes federativos subnacionais. A terceira categoria, em continuidade, chega à chamada “neutralização do espaço”, constatando o quanto a difusão das ideias de harmonização fiscal e de consolidação das bases tributárias fixas encontra-se, em realidade, destinada a assegurar a mobilidade do capital, deslocando o ônus tributário para os ombros dos agentes de menor mobilidade espacial, a exemplo dos consumidores de baixa renda. Ao final, são trazidas algumas considerações e sintetizadas as três contradições analisadas no texto.

## 2. TRAÇOS CONCRETOS DA MATERIALIDADE INSTITUCIONAL SOB IMPLEMENTAÇÃO

A primeira proposta analisada de uniformização do ICMS – consubstanciada na PEC nº 233/2008 – visa à instauração de um “novo ICMS”, o qual seria de competência comum a todos os estados-membros e implementado por uma série de medidas voltadas para a extinção das alíquotas interestaduais; a segunda proposta – a PST/2010 – sugere a extinção do ICMS, vindo este a ser incorporado por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA-Nacional), de competência da União, hipótese em que esta última garantiria o repasse das receitas tributárias na proporção do que cada estado-membro arrecada atualmente com esse tributo; a terceira proposta – um pacote de medidas do Governo Federal – sustenta o presente *status* normativo do ICMS, propondo, além de outras medidas, a gradual redução das alíquotas interestaduais ao percentual de 4%. Nesses termos, as três propostas sugerem, respectivamente, a criação de um novo tributo de competência comum a todos os estados-membros; a incorporação do atual ICMS por um tributo de competência da União; e, no terceiro caso, a significativa diminuição das alíquotas interestaduais.

Além dessas três propostas, importa mencionar os debates ocorrentes nas casas legislativas a partir de novas iniciativas, como, por exemplo, a já arquivada Medida Provisória nº 683/2015, destinada à criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura e de um Fundo de Auxílio à Convergência de Alíquotas do ICMS, com a finalidade de facilitar o comércio interestadual e estimular o investimento produtivo e o desenvolvimento regional.

Outra iniciativa é o PLC nº 54/2015, de autoria do Senado e ainda tramitante, que dispõe sobre a constituição de um convênio para permitir que os estados-membros deliberem a remissão dos créditos tributários decorrentes de favores fiscais concedidos sem a devida autorização do “CONFAZ”, como prevê a Constituição Federal. Em ou-

tras palavras, esse Projeto de Lei Complementar visa perdoar os incentivos ilegalmente concedidos às empresas no curso da “guerra fiscal”. Caso tal projeto não seja aprovado, os favores concedidos irão à apreciação do STF, podendo ter decretada a sua ilegalidade e determinada a devolução dos montantes não recolhidos nos últimos anos.

Atualmente mais uma proposta de reforma tributária encontra-se ainda em fase de discussão na Comissão Temporária da Câmara dos Deputados. Embora ainda não possua texto compilado – o que inviabiliza o seu estudo mais detalhado nesta pesquisa –, seu “Plano de Trabalho” e “principais linhas” apontam, em termos gerais, para uma uniformização da tributação sobre o valor adicionado, também sob o escopo da criação de um IVA nacional, regulado pela União e fiscalizado pelos estados.

Para além dos detalhes específicos de cada uma das propostas de reforma, este estudo centra-se no aspecto organizativo-institucional trazido por estas. Trabalha justamente os pontos de convergência e similaridade da matriz espaço-temporal ora difundida, visto que as diferentes propostas buscam meios diferentes da homogeneização normativa.

A análise do conteúdo de cada uma delas e das suas respectivas “exposições de motivo”<sup>3</sup> evidencia a predominância do intento uniformizador como meio de conter a “competição interjurisdicional” dos estados-membros e, ao mesmo tempo, ampliar a “competitividade” da economia brasileira diante dos mercados internacionais.

Após a análise do conteúdo normativo das três primeiras propostas de reforma, bem como dos documentos anexos a estas, foram identificados seis traços concretos comuns à sua materialidade institucional, a saber:

- “Eficiência” e “competitividade” como orientação discursiva predominante;
- Uniformização homogeneizadora das estruturas tributárias;
- Exclusão das questões regionais diante da nova espacialidade tributária;
- Tempo e espaço da incidência tributária situados no “consumo”;
- Preponderância da União no redesenho das relações federativas;
- Harmonização fiscal para inserção econômica internacional.

---

<sup>3</sup> A “exposição de motivos” consiste num texto que acompanha os projetos de lei e outras proposições de autoria do Poder Executivo com a mesma função de uma justificativa, ou seja, de explicar a proposta e/ou expor as razões de se editar a norma.

Quadro 1 – Síntese das propostas de reforma tributária

Proposta de Reforma	Autoria	Documento da Proposta	Competência Tributária	Formato do ICMS	Sistema de Apuração	Transações Interestaduais	Regime de Transição	Fundos Reparadores	Situação do Órgão Regulador	Matriz Espaço-temporal
<b>Primeira</b>	Governo Federal	PEC nº 233/08	Competência comum a todos os estados-membros	Criação de um "Novo ICMS", único para todo o país	Imposto uniforme em todo o território nacional. Incentivos fiscais uniformes em todo território nacional	Extinção das alíquotas interestaduais	Gradual redução das alíquotas interestaduais, até o percentual de 2%, ao final do 7º ano. Vigência plena, somente a partir do 8º ano subsequentemente a promulgação da emenda	FNDR FER	CONFAZ	Uniformização normativa, com incidência tributária no "destino"
<b>Segunda</b>	Senado Federal	PST/10	Competência da União para instituir o tributo. Competência dos Estados para cobrar o tributo	Incorporação do atual ICMS pelo IVA-Nacional	Imposto sobre o valor adicionado, uniforme em todo o território nacional, incidindo sobre uma ampla base, englobando a circulação de mercadorias e prestação de serviços, além do faturamento ou receita das empresas.	Extinção das alíquotas interestaduais	Nos primeiros três anos, a alocação da quota estadual conforme a atual participação de cada estado na arrecadação nacional do ICMS	Fundo de Compensação, além do novo mecanismo de partilha tributária	Extinção do CONFAZ	Uniformização normativa, com incidência tributária na "origem", porém, com boa parte do produto da arrecadação designado ao estado de "destino"
<b>Terceira</b>	Governo Federal	PRS nº 1/13 MP nº 599/12 PLP nº 238/13	Competência individual de cada estado-membro	Permanência do atual formato, com a unificação das alíquotas interestaduais	Alíquota interestadual uniforme em todo o território nacional	Redução das alíquotas interestaduais ao percentual de 4%	Gradual redução da alíquota interestadual unificada até o percentual de 4%, no período de 8 anos	FDR Fundo de Compensação	Transformação do CONFAZ em CONACI	Uniformização normativa da tributação interestadual, com incidência no "destino"

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

### 3. A APROPRIAÇÃO HISTÓRICO-SOCIAL DO ESPAÇO VIA UNIFORMIZAÇÃO HOMOGENEIZADORA E EXCLUSÃO DA QUESTÃO REGIONAL

Os discursos predominantes na consecução da reforma tributária a colocam na condição de processo responsável por eliminar as distorções causadas pela “guerra fiscal”, principalmente, quanto aos seus nocivos efeitos à competitividade econômica do país. As ineficiências dessa disputa entre as jurisdições são atribuídas, em regra, ao fato de existirem 27 distintas legislações de ICMS no território nacional.<sup>4</sup> A relativa autonomia de cada ente para instituir seus mecanismos de tributação e arrecadação emerge como um dos principais fatores de promoção dessa competição, pesando, negativamente, sobre a arrecadação global dos estados-membros. A partir daí, a heterogeneidade de normas passa a ser vista como um fator prejudicial ao desenvolvimento e integração econômica, razão pela qual se propõe a uniformização desse imposto como caminho para conter a incidência de forças desagregadoras sobre o pacto federativo, sanando-se, dessa forma, algumas das principais “distorções” do sistema tributário e atendendo-se, assim, às exigências de competitividade econômica.

Sem deixar de reconhecer tais fatores – imediatamente manifestados na superfície do fenômeno –, importa mencionar o fato de, por trás dos seus desdobramentos, a matriz espaço-temporal, então delineada, constituir-se em condicionamento recíproco com o padrão de acumulação e a conjuntura na qual se insere. Assim, para além de uma mera acomodação territorial das estruturas tributárias – voltada para a maximização individual de interesses, na interação entre seus agentes –, a percepção desse processo de uniformização compreende a constituição histórico-social do espaço, em sua interdependência com as estratégias organizativas proeminentes num contexto concreto particular. Isso implica dizer que a presente padronização das alíquotas interestaduais, ou a transformação do ICMS num tributo federal, traduz o intento de composição de uma nova espacialidade tributária, marcada pela homogeneização do espaço nacional, mediante o reordenamento dos obstáculos à circulação do capital, em consonância com as novas escalas de acumulação.

As teorias hegemônicas da Economia do Setor Público,<sup>5</sup> baseadas no individualismo metodológico e nas escolhas racionais, buscam constituir uma abordagem cuja dotação de recursos estaria inscrita numa superfície homogênea, contínua e plana, na

---

<sup>4</sup> Segundo ressalva Panzarini (2006, p. 339), o problema da complexidade das 27 legislações não diz respeito, em princípio, à sua quantidade, pois possuem textos bem parecidos. As divergências emergem, na realidade, quanto às diferentes interpretações dessas legislações pelos respectivos fiscos e tribunais estaduais.

<sup>5</sup> Refere-se aqui às escolas da *Public Choice* e *New Institutional Economics*, principais expoentes do *mainstream* no estudo da competição interjurisdicional.

qual os atores fossem, otimamente, dispostos no espaço geográfico, por sua vez, moderado sob os mesmos critérios de eficiência e racionalidade intrínsecos aos processos técnico-científicos. Destarte, o impulso homogeneizador, inerente ao desenvolvimento das forças produtivas, acaba, então, por condicionar a determinação das novas formas espaciais, concebendo os territórios enquanto receptáculos neutros das forças mercantis e decisões individuais. Fingem desconhecer, desde então, que as formas assumidas por tais espaços manifestam a própria racionalidade hegemônica de uma formação social, constituída em regime de interdependência com o modo de produção (BRANDÃO, 2004; SANTOS, 1982; 2006). É nesse sentido que a tributação contemporânea vem passando por uma profunda transformação da sua geografia, mediante a reconfiguração da espacialidade fiscal, constante em seus sistemas normativos, atendendo, assim, às práticas e discursos de globalização (CAMERON, 2006).

Considerando a existência de macrofundamentos na composição do espaço, pode-se dizer que o sistema capitalista modela as respectivas escalas em seu benefício, reproduzindo estruturas geográficas organizadas segundo a melhor forma de superação dos obstáculos espaciais, garantindo, desse modo, os requisitos mínimos de mobilidade e reprodução do capital (BRANDÃO, 2004; HARVEY, 2007; MARX, 1973). Essa garantia de mobilidade busca consolidar um ambiente capitalista em cujo regime de expansão geográfica elege a competitividade como regra, carecendo, para tanto, de uma relativa homogeneização dos seus aparatos institucionais, tendentes a estabilizar e também a uniformizar as expectativas dos agentes envolvidos (FIORI, 2003; SANTOS, 2001). Nesse panorama, a organização espacial passa, então, a ser posicionada de forma a superar o próprio espaço,<sup>6</sup> reduzindo-se o tempo e o custo de mobilidade do capital, num cenário em que o ente público assume o papel de garantidor das condições necessárias à produção e circulação de mercadorias, liberando os capitalistas de restrições geográficas determinadas (HARVEY, 2007; MARX, 1973).

O movimento homogeneizador do capital constitui-se, teoricamente, a partir das suas determinações mais simples e imanentes, ou seja, funda-se enquanto exigência do “capital em geral”, antes mesmo de se considerar a pluralidade de capitais em concorrência. Essas determinações gerais buscam instituir uma equalização equivalente dos fatores, dando unidade à diversidade das relações existentes. No curso desse movimento, a valorização do capital tende a impor traços comuns à sua lógica, de modo a permitir a circulação dos seus valores, símbolos e informações suprarregionalmente,

---

<sup>6</sup> A isso se denomina “aniquiação do espaço pelo tempo”, um processo que pode ser, brevemente, descrito como a organização espacial racional das atividades produtivas, como forma de superar as limitações físicas do espaço, reduzindo o tempo de rotação socialmente necessário entre a produção e o consumo. Esse processo vem sendo cada vez mais aprofundado diante do desenvolvimento de novas tecnologias e estratégias organizativas (HARVEY, 2007).

sem restar confinado a limites territoriais específicos, gestando, dessa forma, um espaço e um mercado uno (BRANDÃO, 2004; OLIVEIRA, 2004).

Com o advento da era industrial, passou a tornar-se relevante a questão dos mercados e a delimitação da sua extensão, evidenciando-se, por assim dizer, as suas deficiências. A partir daí o desenvolvimento das forças produtivas passou a buscar uma unificação dos espaços regionais enquanto mercados consumidores. Isso se deu, num primeiro momento, sob a tutela dos Estados nacionais, os quais, por sua vez, empreendiam esforços no sentido de equalizar as inadequações institucionais, concebidas, naquele momento, como entraves à articulação entre os espaços desiguais. Pode-se dizer, dessa forma, que, nas ditas circunstâncias, a centralização de poder mostrou-se bastante compatível com as exigências do capital em expansão, afinal, este precisava de condições institucionais adequadas para garantir a sua reprodução enquanto capital em geral. O poder público edificava, portanto, de forma interdependente, os contornos do processo social de trabalho, mediante a constituição de um espaço unificado, homogeneizado e desobstruído (BRANDÃO, 2004; OLIVEIRA, 2004).

No seguinte estágio, uma vez consolidado enquanto “capital em geral”<sup>7</sup> e definido o capitalismo como regime social predominante, esse sistema extravasa sua lógica para além das circunscrições territoriais, empreendendo seu processo de valorização unificada mediante a busca de uma equivalência de suas condições reprodutivas em todo e qualquer lugar. A homogeneização assegura a autodeterminação do capital, destituindo entraves externos à sua expansão. O capital se vê pressionado pela necessidade de assegurar as condições materiais necessárias à implementação do seu ciclo reprodutivo, de modo a se mostrar indiferente aos lugares sob os quais constitui seus espaços de valorização, incorporando-os à sua dinâmica e subordinando-os a uma esfera de valorização unificada, cujos parâmetros são fixados em prol da uniformização de regras, tendentes a garantir certa “igualdade” de condições, essencial à realização da disputa concorrencial (BRANDÃO, 2004; OLIVEIRA, 2004).

Pode-se dizer, dessa forma, que as necessidades de uniformização dos aparatos institucionais estatais constituem-se em consonância com as exigências de homogeneização dos seus respectivos espaços de acumulação, caminhando em direção à composição de arquétipos considerados capazes de assegurar o “perfeito” fluxo das interações competitivas entre os agentes. Em meio a isso, a reconfiguração do arcabouço tributário e fiscal – enquanto fração dessa totalidade – sofre pressões no sentido de integrar esse processo de ajuste das estruturas organizativas, contribuindo para a cons-

---

<sup>7</sup> Enquanto “capital em geral” pode-se considerar momento universalizante, de caráter progressista, do seu ciclo de reprodução, tomando-se suas determinações mais simples, antes que se ponha a pluralidade de capitais em concorrência (BRANDÃO, 2004).

tuição de uma superfície contínua, fluida e uniforme, mais propícia ao desenrolar das forças produtivas. Destarte, a uniformização das alíquotas do ICMS, ou a transferência da sua competência para o Governo Federal – fazendo deixar de existirem 27 legislações distintas –, emerge como um mecanismo de planificação da espacialidade tributária, assegurando certa neutralidade “igualitária” à disposição competitiva dos atores nesse espaço. Institui-se, portanto, uma institucionalidade destinada a exercer o mínimo possível de interferência nas decisões racionais “ótimas” dos agentes quanto à sua localização em meio ao ciclo reprodutivo do capital.

A esse respeito, o relativo consenso, identificado nas três mencionadas propostas de reforma tributária, revela a constituição de um “interesse geral” acerca do deslocamento da carga tributária para o consumo – passando a incidir em relação ao estado de destino e ao momento final do processo produtivo –, desincorporando o capital quanto às limitações locais da produção. Esse traço institucional, verificado nos três projetos, manifesta uma efetiva aderência a tal matriz espaço-temporal por parte dos atores envolvidos. Pactuam-se, portanto, os contornos fundamentais das alterações propostas, em condicionamento recíproco com as formas organizativas mais proeminentes na atual conjuntura.

O estabelecimento de um “interesse geral” e a institucionalização dos compromissos, sob matrizes espaço-temporais específicas, fazem com que as estratégias de acumulação e os projetos hegemônicos adiem e desloquem seus custos materiais e sociais para além dos seus próprios limites espaciais e temporais. Assim, distintos horizontes temporais e escalas de ação podem ser utilizados enquanto formas de “correção” espaço-temporal das contradições estruturais e dilemas estratégicos do capitalismo (JESSOP, 2000a). Nesse sentido, a “coerência estrutural”,<sup>8</sup> necessária à reprodução e à regulação do capital, dedica-se à “formulação-realização” de estratégias específicas de acumulação, desdobradas sob matrizes espaço-temporais também específicas, as quais, por sua vez, buscam resolver conflitos entre o “capital em geral” e o “capital particular”, edificando um “interesse econômico geral” mediante a inserção ou marginalização de determinados intentos capitalistas (JESSOP, 2000b). Assim sendo, embora existam empresas particularmente beneficiadas pela heterogeneidade de normas presentes na guerra fiscal, o atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas aponta para a constituição de uma homogeneidade institucional destinada a assegurar um nível mínimo de confiabilidade aos investidores em relação à neutralidade e estabilidade jurídica do espaço nacional de acumulação.

---

<sup>8</sup> A “coerência estrutural” compõe-se em meio a uma totalidade de forças produtivas e relações sociais, as quais conjugam a produção, o consumo, o padrão de acumulação, a cultura e o estilo de vida na definição dos processos operativos, delimitadores da formação dos espaços de maneira eficiente e ordenada.

Embora segmentos do grande capital busquem influenciar a formação dos padrões de organização espacial em seu favor – seja pela conveniência em localizar-se numa determinada região ou para desfrutar de um dado ciclo de aglomeração industrial –, tal esforço não se mostra suficiente para delimitar, de forma unilateral e incondicionada, a formação dos arquétipos institucionais estatais. Por certo, a sedimentação dos padrões concorrenciais e das estruturas dos mercados vai sendo delineada a partir da interdependência constitutiva entre os interesses do “capital em geral”; as estratégias de atuação das frações de capital; e os projetos estatais de desenvolvimento. A partir disso, a configuração espacial/institucional do sistema tributário brasileiro vai se compondo de forma logicamente subordinada ao entrelaçamento entre esses fatores, caminhando em direção à uniformização equalizadora das suas estruturas, costurada por meio de um relativo consenso acerca do objetivo último das reformas. Tal objetivo se vê obstado apenas, aparentemente, por alguns interesses particulares, esboçados na arena política, os quais, por sua vez, divergem, unicamente, no que tange aos mecanismos de implementação da homogeneização normativa.

A esse respeito, importa mencionar o entendimento consolidado pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), em conjunto com demais segmentos do capital produtivo – as Confederações Nacionais da Agricultura (CNA), do Transporte (CNT), Comércio e Serviços (CNC) e a Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN) –, no sentido de apoiar a uniformização das alíquotas do ICMS. Para além de interesses particulares das empresas beneficiadas com os favores fiscais até então concedidos, o setor manifesta apoio à consecução das alterações propostas, arguindo os malefícios da atmosfera de insegurança jurídica instaurada pela guerra fiscal, a qual desestimula os investimentos em determinadas regiões do país e desequilibra a concorrência sob parâmetros neutros e eficientes. Em meio a reiterados encontros com o então ministro da Fazenda, Guido Mantega – o qual também considera a segurança jurídica um elemento imprescindível à expansão do investimento no Brasil –, o capital produtivo vai participando da edificação do “interesse econômico geral” mediante a pactuação negociada com seus “capitais particulares” sobre as necessidades do ajuste. Uma forma de garantir o apoio dessas frações e, assim, a coesão do movimento, foi – após firmado o entendimento do STF, em fevereiro de 2011, quanto à ilegalidade dos favores fiscais concedidos por alguns estados – fazer constar, na terceira proposta de reforma tributária, a prerrogativa de convalidação dos incentivos ilegalmente concedidos no passado, sem que as empresas beneficiadas sejam obrigadas a pagar as diferenças não recolhidas até então.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Portal da Indústria (2013; 2012c).

O sistema tributário passa então a revestir-se de certa neutralidade quanto à localização dos investimentos produtivos e circulação da riqueza, o que, segundo a orientação discursiva predominante, contribuiria para a integração das estruturas produtivas no país, trazendo maior competitividade para a economia nacional. Entretanto, por outra perspectiva, a instauração da neutralidade espacial, mediante o nivelamento de todos os estados, em termos de tributação das operações interestaduais, acaba por preocupar aqueles hoje favorecidos pelo diferencial de alíquotas. A superveniência da alíquota única – ou, ainda, no caso da segunda proposta de reforma, a passagem da competência do atual ICMS para as mãos da União – representa a instauração de uma “igualdade” institucional, tendente a reproduzir e aprofundar as desigualdades regionais. Com base nisso, mesmo em alguns casos reconhecendo as distinções entre a atual conjuntura e aquela na qual foi instituído o diferencial de alíquotas – na década de 1970 –, os governadores de alguns dos ditos estados manifestam entendimentos para além da mera compensação de eventuais perdas com o deslocamento da carga tributária para o consumo.<sup>10</sup> Temem, na verdade, a migração de empresas hoje situadas em seu território – fundamentais para a sustentação das suas respectivas economias – para centros de aglomeração industrial estabelecidos em regiões mais desenvolvidas. Tais previsões revelam, por assim dizer, a consolidação de um sistema cuja integração entre os espaços, ao mesmo tempo que “igual” (uniformiza) condições de desenvolvimento, reproduz e acentua as diferenças entre eles, haja vista a própria natureza desigual do desenvolvimento capitalista, marcada por tendências de concentração e instabilidade, intrínsecas à sua dinâmica de funcionamento.

A reprodução do sistema capitalista, após a fase de homogeneização – desdobrada por meio de um processo contraditório e conflitivo, inesgotável –, avança pelos caminhos então abertos em direção à “integração” dos mercados e à acomodação das estruturas produtivas. Uma vez niveladas as condições de reprodução das estruturas de acumulação, intensifica-se a dinâmica concorrencial, a qual passa a predominar enquanto seletividade impositiva, operante nesse espaço. A partir daí o próprio movimento do capital estabelece as premissas do processo de diferenciação, pois, na medida em que tende a unificar seus espaços de reprodução, ao mesmo tempo reproduz diferenças (BRANDÃO, 2004; DINIZ FILHO, 2004; OLIVEIRA, 2004). A localização racional das atividades produtivas, de modo a minimizar os custos de movimento dos produtos intermediários, acaba por intensificar a tendência geral de aglomeração es-

---

<sup>10</sup> Nesse sentido enquadram-se os posicionamentos dos governadores, por exemplo, do estado do Mato Grosso do Sul, André Puccinelli, do estado de Goiás, Marconi Perillo, e do estado do Pará, Helenilson Pontes (FIEB, 2013).

pacial do capital, o qual, a partir da tensão entre a concentração e a expansão geográfica, tende a reproduzir e intensificar as disparidades entre os lugares (MARX, 1973).

Desse modo, a construção de uma imagem de realidade voltada para a integração unificadora entre os diferentes espaços, mediante a supressão da desigualdade de condições concorrenciais entre eles, resulta, ao contrário, no aprofundamento de tais disparidades. Isso se reproduz na tendência geral de aglomeração industrial, a qual, guardadas particularidades,<sup>11</sup> induz à ampliação das vantagens competitivas, já consolidadas pelas regiões mais ricas, pois tais espaços, uma vez dotados de rugosidades<sup>12</sup> – manifestas sob a forma de arranjos produtivos –, possuem, em geral, mais condições de se constituírem enquanto ambientes favoráveis à integração intersetorial das estruturas de produção. Assim, embora em alguns casos a delimitação do padrão locacional dependa de uma multiplicidade de fatores, pode-se dizer que, em regra, a neutralidade territorial dos mecanismos de regulação conduz a uma concentração espacial da riqueza, haja vista incentivar a integração subordinada das demais regiões aos centros dinâmicos de acumulação (BRANDÃO, 2004; DINIZ FILHO, 2004; OLIVEIRA, 2004; SANTOS, 2006; UDERMAN, 2008).

A partir dessa configuração, o restabelecimento do equilíbrio federativo deixa de ser um compromisso inscrito na materialidade institucional do sistema tributário. A instituição de um padrão locacional neutro reforça, nesse sentido, as tendências de concentração do capital, acentuando as polaridades engendradas pelas forças aglomerativas de acumulação e erigindo núcleos sinérgicos desigualmente distribuídos no espaço. A consolidação do pacto federativo – em termos de redistribuição regional da riqueza – vai perdendo relevo na agenda tributária, sendo deslocada, então, para a esfera do gasto público, mediante a instituição de fundos de equalização e investimentos regionais, ou – no caso da segunda proposta de reforma apresentada – pelo reordenamento da partilha tributária.

Por ocasião, especificamente, da terceira proposta de reforma – mais proeminentemente no debate dos últimos tempos –, tendo em vista o potencial econômico diferenciado dos espaços particulares de acumulação, os estados das regiões Norte, Nordeste

---

<sup>11</sup> Importante mencionar que a tendência geral de aglomeração industrial não é absoluta, podendo ser relativizada pelo surgimento das chamadas “janelas de oportunidades”, a partir das quais a transição para um regime de produção flexível poderia ser absorvida de forma mais célere por regiões menos tradicionais (UDERMAN, 2007). Deve-se considerar, também, o caso das indústrias cujo padrão locacional é mais dependente da oferta de recursos naturais e de mão de obra barata, o que não se reproduz da mesma forma nos segmentos mais ligados a bens de capital e tecnologia (DINIZ FILHO, 2004).

<sup>12</sup> O termo “rugosidades” pode ser compreendido, na percepção de Santos (2006), como o espaço construído em razão dos processos de supressão, acumulação e superposição das estruturas produtivas, ensejados pela divisão social do trabalho.

e Centro-Oeste vêm buscando suavizar os efeitos danosos das alterações propostas sobre suas economias, pleiteando, dentre outras demandas, a instituição de compensações financeiras mais robustas, a ampliação do prazo de transição entre os sistemas e até, em alguns casos, a revisão dos mecanismos de compensação tributária do ICMS. Dentre as reivindicações iniciais já atendidas pelo Governo Federal encontram-se a prorrogação, de oito para 12 anos, do prazo para a gradual redução das alíquotas interestaduais ao percentual de 4% e a ampliação, de 172, para 296 bilhões de reais do montante destinados ao Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), instituído para financiar os projetos de desenvolvimento local nas regiões. O consentimento da União quanto às ditas exigências não significa, entretanto, o fim da disputa por reparações proporcionais, pois, embora apenas sete dos 27 entes saiam prejudicados com a reforma,<sup>13</sup> as maiores preocupações parecem girar em torno do possível rearranjo das forças produtivas, em suas tendências de polarização, a partir dessa nova institucionalidade. Os estados pertencentes às mencionadas regiões alegam que perderão competitividade com a extinção do diferencial de alíquotas, haja vista passarem a dispor de menos mecanismos para a atração e manutenção de investimentos importantes para suas respectivas economias. Com base nisso, a partir de uma contraproposta ao Governo Federal, sugerem a manutenção de uma alíquota diferenciada de 7%, restrita a produtos industrializados, sendo os demais taxados em 4%, como queria o Governo.<sup>14</sup>

O fato de a alíquota proposta, além de unificada, ser reduzida ao percentual de 4%, significa que a maior parte da arrecadação, referente às transações interestaduais, ficará com o estado de destino (consumo), diminuindo a retribuição arrecadatária aos entes nos quais estão sediados os investimentos produtivos. Dessa forma, os estados menos desenvolvidos passarão a dispor de ainda menos recursos para estimular tais empreendimentos em seu território – ainda que não por meios tributários, como o gasto público e a implantação de infraestrutura –, pois, com a redução da incidência tributária na origem, diminui o impacto arrecadatário positivo causado pela localização do investimento produtivo num dado lugar. Isso implica num arrefecimento dos mecanismos de distribuição espacial da produção no Brasil, uma vez que, para os estados-membros, sediar a instalação de plantas produtivas em seus respectivos territórios não mais significará um incremento de receita tão forte quanto antes, no que tange ao ICMS interestadual. Assim, quanto à composição das estruturas tributárias,

---

<sup>13</sup> Os estados considerados prejudicados seriam: Amazonas, Espírito Santo, Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina (TRIBUTARIO, 2012).

<sup>14</sup> Cumpre mencionar, a esse respeito, a existência de entendimentos destoantes como, por exemplo, o do Piauí, que, por se tratar de um estado predominantemente consumidor, acaba perdendo muitas receitas para os estados vizinhos (FIEB, 2013).

a distribuição das forças produtivas no território nacional vai sendo, cada vez mais, relegada aos ânimos concentradores de valorização do capital, os quais tendem a contribuir para o aprofundamento das disparidades regionais.

Sob outro aspecto, a busca do equilíbrio federativo pela via da instituição de fundos reparadores apresenta-se bastante problemática. Estados das diversas regiões manifestam sua insatisfação quanto ao valor de R\$ 8 bilhões destinados ao “fundo de compensação”. Arguem não se tratar de um montante suficiente para a efetiva restituição das perdas sofridas por todos os entes prejudicados. A questão remete a experiências passadas, marcadas, principalmente, pelo não atendimento das expectativas em relação ao fundo de compensação, instituído com a Lei Kandir, em 1996. Na ocasião da respectiva promulgação, previa-se uma restituição dos estados-membros na ordem de 70% quanto aos valores devolvidos a título de exportação, porém, no ano de 2012, esse percentual não chegou sequer a 10%. A partir desse histórico, parte dos estados-membros desconfia da capacidade desses mecanismos de assegurar as cabíveis reparações, seja em relação ao “fundo de compensação” ou ao FDR, ambos sugeridos na terceira proposta de reforma.

O estado de São Paulo, mesmo sendo o maior produtor do país, em princípio, integrava o grupo dos ganhadores com a reforma. Entretanto, diante dos ajustes concedidos pelo Governo Federal, em meio ao ciclo de debates – tais como a não tributação da venda de gás natural, a manutenção da tributação diferenciada para a Zona Franca de Manaus e a ampliação do prazo para a gradual redução das alíquotas –, passou a estimar uma perda de, aproximadamente, R\$ 55,187 bilhões ao longo dos próximos 20 anos. Assim sendo, esse ente vem protagonizando a demanda das regiões Sul e Sudeste em favor da ampliação do “fundo de compensação” de R\$ 8 para R\$ 12 bilhões, tendo em vista o fato de somente a sua perda individual já estar prevista na faixa dos R\$ 6,2 bilhões ao ano. Em razão disso, tais demandas caminham no sentido de acelerar ao máximo o processo de gradual uniformização das alíquotas – ao contrário do que querem os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste –, pleiteando, junto ao Governo Federal um prazo para tal transição de oito anos ao invés de 12.<sup>15</sup>

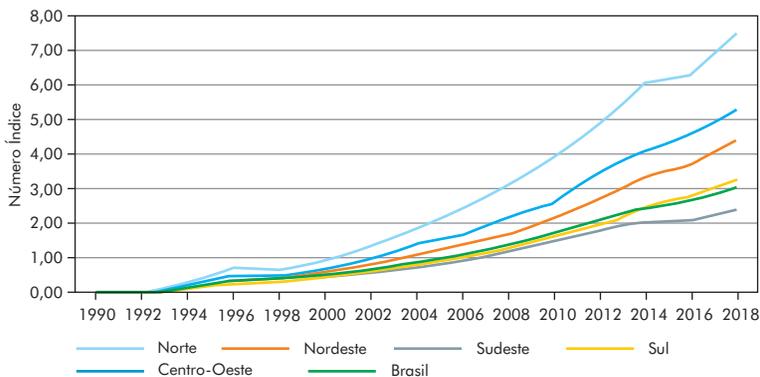
Os argumentos proferidos pelos governantes dos estados das regiões Sul e Sudeste baseiam-se na ideia de o diferencial de alíquotas interestaduais ter sido concebido em meio a um contexto distinto do atual. Conforme se pode verificar a partir da evolução da receita do ICMS/ICM por região (Gráfico 1), as regiões Sul e Sudeste tiveram as menores variações de arrecadação entre os anos de 1990 e 2018. Entretanto, não se pode deixar de observar os efetivos determinantes dessas variações. O aumento mais significativo de arrecadação nas demais regiões – principalmente nos estados do Norte – se explica pelo incipiente grau de desenvolvimento das respectivas economias, o que

---

<sup>15</sup> Sobre as perdas calculadas pelo estado de São Paulo, ver Tributario (2013b)

favorece a ampliação da arrecadação sob taxas mais altas, ao contrário dos estados dotados de um já elevado nível de arrecadação.

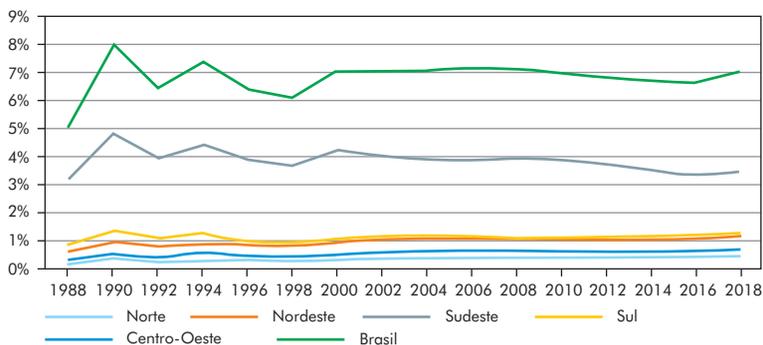
**Gráfico 1 – Evolução da receita do ICM/ICMS por região, 1990-2018**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2019), IPEA (2019) e Comissão Técnica Permanente do Conselho de Administração Fazendária – COTEPE/CONFAZ (2019).

Mesmo com a alta na arrecadação das regiões mais pobres, os estados das regiões Sul e Sudeste permanecem, entretanto, com as maiores arrecadações de ICMS do país, conforme mostra o Gráfico 2, sendo verificado um respectivo decréscimo, durante a década de 1990, em razão de se tratarem das regiões brasileiras mais acopladas aos circuitos internacionais de acumulação, estando, portanto, mais sujeitas às oscilações causadas pela abertura comercial e pelas ondas de recessão. A recente crise atravessada pelo Brasil também significou queda na arrecadação, especialmente entre 2014 e 2016, impactando mais fortemente a região mais industrializada.

**Gráfico 2 – Arrecadação do ICMS em % PIB, por regiões, 1988-2018**



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2019), IPEA (2019) e Comissão Técnica Permanente do Conselho de Administração Fazendária – COTEPE/CONFAZ (2019).

Em meio a esse contexto, o Governo Federal procura edificar o relativo consenso, necessário à aprovação da reforma, sem abrir mão da efetiva unificação das alíquotas do ICMS interestadual. Segundo manifestação do então secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, a União não pretende acatar as solicitações dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste quanto à manutenção do diferencial de alíquotas para produtos industrializados, na ordem de 7% e 4%, entretanto, em contrapartida, suscitou indícios de uma nova ampliação do prazo de transição entre os regimes de incidência.<sup>16</sup>

Em sintonia com os intentos homogeneizadores do governo central e das regiões Sul e Sudeste, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 2013, mencionou a necessidade de se aproveitar o que entendia por “momento político favorável” à aprovação das reformas. Segundo seus representantes, naquele contexto, as possibilidades de reorganização fiscal, sobrevindas com a disponibilidade das receitas dos *royalties* de petróleo, seguidas da manifesta intenção do STF em consolidar uma súmula vinculante contra a guerra fiscal, configurariam uma ocasião bastante oportuna para a acomodação dos interesses envolvidos no processo.<sup>17</sup> Ademais, analistas políticos vinham ventilando a possibilidade de o Governo Federal utilizar a renegociação da dívida pública dos estados como moeda de troca para a aprovação da alíquota única do ICMS.<sup>18</sup> Assim, projeto hegemônico vai sendo veiculado por meio de uma pactuação negociada de forças: aos capitais particulares, eventualmente prejudicados com as alterações propostas, assegura-se a convalidação dos favores fiscais ilegalmente concedidos até então; aos espaços particulares, também prejudicados, ou com menor grau de desenvolvimento econômico, concede-se um período de transição um pouco mais largo, acompanhado da promessa de reparação, seja por via da instituição de fundos equalizadores ou pela renegociação das respectivas dívidas públicas, contraídas em face da União.

A edificação do interesse econômico geral em torno da homogeneização das estruturas tributárias parece então guiar-se pela convergência de orientações estratégicas, traçadas conforme os novos formatos organizativos da espacialidade capitalista. Sob esses contornos, o movimento de apropriação histórico-social do espaço sugere a consolidação de uma institucionalidade centralizada, capaz de estabelecer condições uni-

---

<sup>16</sup> SESCON (2013).

<sup>17</sup> Portal da Indústria (2012a; 2012b; 2012c).

<sup>18</sup> A União pretende utilizar-se de um projeto de lei complementar que altera o indexador das dívidas de estados e municípios com a União – passa do Índice Geral de Preços (IGP-DI) para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) (TRIBUTARIO, 2013a).

formas de concorrência entre os capitais, gerindo suas contradições sob novas escalas de regulação. Procura-se, dessa forma, adequar a arquitetura do sistema tributário às demandas do grande capital por segurança e uniformidade jurídico-institucional. Adota-se, para tanto, o espaço nacional unificado, enquanto escala privilegiada de acumulação, sem desconsiderar, entretanto, o objetivo último de, a partir daí, possibilitar uma melhor inserção dessa superfície nos horizontes mais amplos da economia globalizada.

Uniformizar, internamente, o espaço nacional significa harmonizá-lo, institucionalmente em relação aos demais espaços de acumulação. Essa adequação implica, por sua vez, uma integração, de forma mais intensa, à lógica de desincorporação do capital, garantindo um fluxo econômico, cada vez mais, “deslocalizado” e descompromissado com as diretrizes de desenvolvimento local ou regional. Os dilemas estratégicos envolvidos nessa questão parecem estar situados para além da mera opção em torno da homogeneização tributária, mas sim residentes na própria contradição intrínseca à tensão entre a territorialidade política do Estado e a sua projeção institucional, em favor da aceleração do fluxo de capitais. A garantia de condições de circulação e valorização, no ciclo reprodutivo do capital, faz o ente público articular um processo de encontro à sua própria territorialidade e necessidades de fixação, destituindo assim algumas das suas próprias precondições.

#### **4. A REESTRUTURAÇÃO GLOBAL DO ESPAÇO: A COMPETITIVIDADE POR NOVAS ESCALAS E A CONSTRIÇÃO SUBNACIONAL**

Os intentos de uniformização da legislação do ICMS encontram-se condicionados, reciprocamente, pela reestruturação global dos espaços de acumulação. Assim, a questão da “competitividade” econômica desponta como pivô da reorientação discursiva direcionada ao ajuste. O protagonismo da União na construção do relativo consenso manifesta um dos principais traços encarnados pelo Estado contemporâneo no contexto competitivo. O governo central atua em constrição dos entes subnacionais, engendrando um processo de reconfiguração das escalas de atuação e redesenho das relações intergovernamentais. Sob esse prisma, novos parâmetros de regulação vão sendo instituídos em interdependência com a acomodação espaço-temporal das estruturas produtivas, assumindo assim formatos considerados “adequados” à garantia de reprodução desse sistema. Essa adequação institucional se desdobra enquanto mecanismo de ampliação de vantagens competitivas em relação à atração de capitais, pois, quanto mais institucionalmente ajustadas aos parâmetros globais de competitividade, mais as economias nacionais são capazes de oferecer vantagens aos empreende-

dores, posicionando-se, dessa forma, na condição de espaços de acumulação dotados de maior mobilidade e segurança jurídica aos investimentos. A partir dessa reconfiguração de escalas, tal disputa vai assumindo proporções globais, intensificando suas implicações não mais no âmbito da competição entre entes federativos subnacionais, mas sim, dessa vez, entre cada Estado-Nação e os demais espaços de acumulação.

Primeiramente, para a compreensão das principais forças incidentes sobre essa reestruturação produtiva – em sua espacialidade global e respectivos parâmetros de competitividade –, importa considerar a organização das matrizes de espaço e de tempo constituídas no âmago das relações de produção e divisão social do trabalho. A esse respeito pode-se dizer que a própria tensão entre concentração e expansão geográfica do capital instaura um processo de concomitante fragmentação e homogeneização, desdobrado, de um lado, pela segmentação serial do espaço, mediante o parcelamento sequenciado das etapas produtivas – tal como numa divisão taylorista do trabalho na cadeia de uma fábrica –, e, de outro, pela uniformização, capaz de garantir o mínimo de homogeneidade do espaço social, necessária aos movimentos de reprodução ampliada do capital e generalização das trocas e fluxos monetários (MARX, 1973; POULANTZAS, 1980).

Em referência, especificamente, aos traços gerais da reestruturação produtiva contemporânea, as décadas finais do século XX foram marcadas, dentre outros fatores, pela crise do padrão de acumulação baseado no “fordismo”, a qual, por sua vez, representava também a crise do então predominante Estado de bem-estar. Esse padrão produtivo e organizacional combinava a utilização de equipamentos automatizados com a divisão e especialização do trabalho, em meio a estruturas empresariais de grande porte, fortemente verticalizadas e integradas. Tal articulação permitia uma elevação dos níveis médios de produtividade, em razão das vantagens proporcionadas pelos crescentes ganhos de escala e pelo capital fixo empreendido. Compunha-se, dessa forma, um ciclo virtuoso de produção e consumo massivos, garantido por um modelo de regulação consubstanciado em práticas intervencionistas dos Estados Nacionais (JESSOP, 2008; LENGYEL, 1997; UDERMAN, 2008).

O regime fordista de acumulação, embora tenha se reproduzido de diferentes formas nos mais variados contextos, de um modo em geral teve como traço fundamental um modelo de crescimento econômico guiado pelo desenvolvimento do mercado interno, regulado pelo Estado nacional. Com o passar do tempo, entretanto, as transformações tecnológicas passaram a permitir uma maior flexibilização das estruturas produtivas, reconfigurando o funcionamento das indústrias e dos próprios mercados. Essas transformações vieram a demandar, por sua vez, a instituição de um padrão de concorrência e um modelo de regulação estatal pautados sob novos requisitos de competitividade, agora não mais adstritos aos contornos das economias nacionais, relati-

vamente fechadas e hierarquicamente, administradas pelos respectivos Estados. Somada a isso, a manutenção da rede social de direitos, proporcionada pelo Estado de bem-estar, também passou a afetar os níveis de rentabilidade do capital dentro do espaço nacional de acumulação, configurando um cenário em que mecanismos de regulação já não se mostravam mais compatíveis com as exigências das novas estratégias organizativas. Diante disso, passaram a ganhar força os discursos de inspiração neoliberal, orientados, dentre outros, para a constituição de políticas e ajustes segundo dois manifestos objetivos: mudar a relação das forças sociais em face do capital e abrir novas oportunidades de investimento (HIRSCH, 1996; HIRSCH *et al.*, 2010; JESSOP, 2008; LENGYNEL, 1996; UDERMAN, 2008).

No curso dessas transformações, o antigo Estado de bem-estar veio, então, pouco a pouco, assumindo contornos do chamado “Estado competitivo”, repaginando suas formas de atuação mediante o reescalonamento e rearticulação das suas atividades, modificando o alcance e a natureza de algumas das suas funções. Esse processo estratégico de mobilização constitui-se num projeto estatal de visões hegemônicas alternativas, a partir do qual os Estados utilizam-se de distintas escalas de atuação, guardando um traço fundamental em comum, qual seja: a autoimagem de promotores proativos da “competitividade” em seus respectivos espaços econômicos diante da cada vez mais intensa concorrência internacional. Trata-se, portanto, de um redesenho institucional global do regime de acumulação e do seu modo de regulação. Nesse contexto, os Estados envolvem-se num processo de internacionalização dos seus aparatos, buscando, a partir daí, derivar vantagens econômicas, políticas e sociais tanto em face das empresas multinacionais cuja matriz esteja instalada em seu território como quanto à criação de condições favoráveis à atração de novos investimentos, com positiva repercussão na coesão social (JESSOP, 2008).

Muito embora não seja possível a mensuração direta acerca do acirramento da competitividade internacional, a crescente importância assumida por essa questão na agenda de políticas dos países sugere, de fato, uma disputa cada vez mais aguerrida nesse âmbito (BAUMANN *et al.*, 2004, p. 227). A partir disso, o redesenho da geografia econômica e as suas respectivas transformações espaço-temporais vão edificando um cenário cujas vantagens competitivas das nações se materializam segundo o seu acoplamento estrutural aos diferentes espaços de acumulação. Isso se dá mediante o ajustamento dos espaços nacionais às ordens institucionais preceituadas como “adequadas” aos mercados internacionais. A partir daí as estratégias adotadas como preferenciais pelos Estados passam a privilegiar políticas destinadas à constituição de uma base territorial atrativa para as firmas (capital móvel), ensejando modos específicos de regulação, historicamente contingentes (JESSOP, 2000a). Dessa forma, a adequação da arquitetura organizativa estatal aos contornos delineados por essa dinâmica traduz-se,

em larga medida, num fator de integração e ampliação da competitividade dos espaços econômicos nacionais perante os mercados globalizados.

Inserto nessa conjuntura, o Estado brasileiro vai buscando eliminar as distorções do seu sistema tributário como forma de ampliar sua competitividade. Para tanto, a constituição de uma espacialidade tributária homogênea, mediante a uniformização da incidência do ICMS, em todo território nacional, afigura-se como um mecanismo de harmonização das estruturas impositivas em relação aos demais espaços de acumulação, permitindo, desse modo, uma alocação dos fluxos e trocas econômicas de forma considerada mais “eficiente”. Sob tal ótica, o ganho de competitividade residiria, justamente, na composição de um arcabouço institucional-tributário mais neutro, a partir da qual a imposição fiscal exerceria, cada vez menos, influência sobre as decisões racionais “ótimas” dos agentes econômicos, principalmente no que diz respeito à alocação espacial dos investimentos produtivos.

O efetivo acoplamento das estruturas tributárias aos contornos exigidos pela reestruturação produtiva global comporta três dimensões, interconectadas, de uma mesma questão: sob um aspecto, o ganho de competitividade estaria representado na garantia de mobilidade dos investimentos produtivos, possibilitada pelo deslocamento da carga tributária para o local de consumo (destino), desonerando o momento da produção (origem) e livrando, em parte, esses empregos da intervenção tributária; por outro, a redução dessa forma de intervenção – por diversos entes subnacionais – significaria uma maior estabilidade e segurança jurídica aos investidores e; sob um terceiro ponto, as alterações propostas implicariam, também, numa maior compatibilidade entre o ordenamento jurídico-tributário brasileiro e aqueles pertencentes a outras zonas de comércio, onde se faça predominante essa mesma modalidade de tributação sobre o valor adicionado.

Calcados nesse entendimento, os discursos proeminentes no debate das reformas tributárias buscam legitimar-se mediante a persecução do postulado da “competitividade”, elevando-o, por conseguinte, ao *status* de finalidade precípua das alterações propostas. Segundo Diniz Filho (2004) e Harvey (2004), essa exaltação da competitividade, enquanto princípio norteador das políticas públicas, ganha mais profundidade conforme vai se intensificando o processo de internacionalização do capital e consolidação dos mercados mundiais, pois isso implica, ao mesmo tempo, uma acentuação da sensibilidade dos capitais em relação às qualidades espacialmente diferenciadas dos lugares, ampliando-se, assim, as possibilidades de decisão locacional das empresas. Institui-se, desse modo, uma nova espacialidade capitalista, delineada sob uma relativa perda de autonomia política dos Estados nacionais, os quais, por sua vez, buscam requalificar suas formas de mediação, mediante manejo de diferentes estratégias organizativas, voltadas ao fornecimento de vantagens na atração de capitais para o seu terri-

tório. Isso se deve, em grande parte, ao fato de os mercados mundiais, ao contrário dos mercados domésticos – preponderantes no período fordista –, não possuírem as mesmas barreiras e formas de ingresso, pautando-se, em muitos casos, pelas condições de progresso técnico, logístico, de produção e distribuição de bens.

A ampliação da mobilidade do capital e o conseqüente acirramento da dinâmica competitiva entre os lugares fazem com que os correspondentes esforços, empreendidos pelos Estados, ao invés de induzirem a produção de espaços diferenciados, acabem por constituir matrizes espaço-temporais cujos moldes e padrões organizativos reproduzem lugares idênticos. Inseridos num contexto marcado pela homogeneização dos parâmetros internacionais, os Estados se submetem ao movimento contraditório inerente à própria dinâmica competitiva entre os espaços, a qual, por sua vez, manifesta um paradoxo central: quanto menos significativas são as barreiras espaciais, maior a sensibilidade dos capitais às variações de localização e, por conseguinte, maior o incentivo para os lugares se diferenciarem; em constituição dessas diferenciações, os lugares passam a oferecer vantagens aos capitais, ajustando-se, assim, aos padrões de competitividade internacional, logo, tornando-se cada vez mais homogêneos (HARVEY, 2004).

Esse movimento de reestruturação global do espaço e as suas demandas por novos meios de regulação fizeram o Estado contemporâneo reorientar os mecanismos de elaboração e implementação das suas políticas, atribuindo maior relevo às escalas “supranacionais” e “subnacionais” de atuação (HIRSCH, 1996; HIRSCH *et al.*, 2011). Isso não significa, entretanto, que a escala nacional tenha deixado de ser o principal ponto de ancoragem do processo de acumulação, pois, embora não desfrute mais da primazia verificada no período anterior, permanece enquanto plano privilegiado, a partir do qual se organizam os demais níveis de articulação. Os debates sociais, nesse cenário, passam então a girar em torno da discussão sobre qual escala deve predominar, ensejando, nesse sentido, uma proliferação de escalas e temporalidades de ações institucionalizadas, influenciando a composição dos parâmetros de regulação. Tais mecanismos constituem-se em meio ao desenvolvimento de novos mecanismos logísticos e tecnologias organizativas, assim como de arranjos institucionais com novos horizontes de ação espaço-temporais e arquiteturas mais amplas, capazes de reordenar as relações entre diferentes níveis políticos. A partir daí, o aumento da necessidade de coordenação supranacional e a possibilidade de um ressurgimento subnacional só ampliam as possibilidades de o Estado nacional mediar essas escalas de ação, por meio do aperfeiçoamento das suas capacidades estratégico-operativas em diferentes níveis (JESSOP, 1999, 2000b, 2008, 2010).

O próprio posicionamento da União, ao protagonizar a constituição do relativo consenso em torno da aprovação das reformas tributárias, denota o intento de fortalecimento dessa escala, redesenhando as relações intergovernamentais federativas, sob a

égide da competitividade global. O empenho do governo federal em implementar a uniformização do ICMS em todo o território nacional faz parte de um projeto voltado para a homogeneização institucional desse espaço, garantindo maior capacidade de articulação nesse nível de governabilidade. Nas três aludidas propostas de reforma, a União desponta como principal fiadora dos custos políticos e financeiros da transição, assumindo o papel de agente responsável pela pactuação de interesses no cerne das disputas envolvidas.

O privilégio da escala nacional – inscrito na materialidade institucional à qual se visa implementar – manifesta-se, precipuamente, sob três dimensões: na competência tributária para a instituição do imposto; no financiamento dos custos de transição inerentes ao ajuste; e nos mecanismos de sanção ao eventual descumprimento das disposições normativas então sugeridas por parte dos entes subnacionais. Com relação à competência tributária, a primeira proposta prescreve a sua conservação nas mãos dos estados-membros, porém, requalifica-a em face do atual formato, mediante o seu compartilhamento, de forma igualitária e integrada, entre todos os entes do mesmo nível. Isso implica dizer que cada estado-membro gozaria da competência para instituir o imposto, porém sem poder exercê-la de forma autônoma, haja vista o compartilhamento com os demais da prerrogativa de imposição única do tributo. A segunda proposta, por sua vez, prevê expressamente a transferência da competência legislativa para a União, sendo compartilhada com os estados-membros apenas a incumbência de arrecadar. A terceira, mais moderada a esse respeito, embora limite-se a prever a uniformização das alíquotas do ICMS interestadual em todo o país, não deixa de privilegiar a escala nacional de atuação, preconizando a emergência de uma unidade jurídico-institucional ao território nacional.

No âmbito dos custos inerentes ao processo de transição do atual regime para aqueles constantes nas propostas, mostra-se flagrante diligência da União em promover tal intento. A acomodação dos interesses envolvidos no ajuste institucional se dá, em parte, por meio da disponibilização de recursos federais aos entes possivelmente prejudicados pelas alterações. Os fundos destinados a essa finalidade assumem diversas denominações no âmbito de cada uma das propostas, sendo intitulados, por exemplo, como de “Equalização de Receitas”, “Compensação” ou “Desenvolvimento Regional”. No caso, especificamente, da terceira proposta, as pressões exercidas pelos estados das regiões Sul e Sudeste, em prol da ampliação do montante designado ao Fundo de Compensação, de R\$ 8 para R\$ 12 bilhões, assim como os esforços dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no sentido de pleitear um também alargamento dos valores referentes ao Fundo de Desenvolvimento Regional, na ordem de R\$ 172 para R\$ 296 bilhões, demonstram a preponderância da União enquanto nível federativo, efetivamente empreendedor do ajuste e mediador centralizado das barganhas envolvidas.

Outro traço institucional revelador dessa redefinição das relações intergovernamentais é o estabelecimento de mecanismos de controle e sanção, estruturados sob a égide do Governo Federal. Sobre esse âmbito, a primeira proposta prevê a suspensão dos repasses referentes ao FPE, FER e FNDR aos entes subnacionais que, eventualmente, concederem incentivos fiscais para além dos termos da lei. A segunda proposta, por sua vez, considerando o compartilhamento apenas dos procedimentos arrecadatórios entre a União e os estados, estipula o envio das receitas auferidas diretamente aos cofres do governo central, por meio de rede bancária, sem sequer transitar pelas contas dos estados-membros, executores do recolhimento. No caso da terceira sugestão de reforma, sendo descumpridas as prerrogativas estabelecidas, os entes federativos teriam, pelo período de quatro anos, suspensos os direitos de receber transferências voluntárias, obter garantias e adquirir empréstimos perante a União. Esses mecanismos traduzem-se no intento de garantir uma coerência interna, liderada pelo governo central, em construção de um consenso orientado ao enquadramento das esferas subnacionais às restrições macroeconômicas da dinâmica competitiva. O arranjo federativo passa então a ser delineado em privilégio da disciplina fiscal, alinhando os diferentes níveis políticos aos ditames de uma configuração direcionada à uniformização dos padrões concorrenciais nos diferentes espaços.

Essas ações do Governo Federal – enquanto fração de uma totalidade – refletem um esforço do Estado contemporâneo em orientar suas políticas internas mediante mecanismos logísticos, tecnologias organizativas e arranjos institucionais voltados à adequação dos seus horizontes de poder a esse novo panorama, aperfeiçoando assim suas capacidades estratégico-operativas em diferentes níveis. Muito embora a proliferação de escalas pareça, num primeiro momento, conduzir à fragmentação dos espaços territoriais nacionais, traz, na verdade, a necessidade de fortalecimento da sua coesão interna, a fim de serem atendidas as necessidades de inserção no cenário competitivo internacional. Assim, a ampliação da competitividade dos Estados nacionais vem demandando um maior envolvimento e alinhamento dos entes subnacionais (estados-membros) aos parâmetros de uniformização estabelecidos nos mercados globalizados. A homogeneização dos espaços de fluxos, mediante a uniformização do conteúdo normativo dos territórios, carrega implícita a demanda pelo ajustamento das frações do território nacional, enquanto espaços nacionais da economia internacional (HARVEY, 2007; JESSOP, 2000b; 2008; SANTOS, 2001; 2006; SARAIVA 2004).

A moldagem das políticas de nível subnacional, segundo as pressões por acoplamento do espaço econômico aos fluxos internacionais (BRANDÃO, 2004), caminha no sentido de articular coalizões, comprimindo o formato das estruturas institucionais internas, segundo os preceitos organizativos da dinâmica concorrencial global (HIRSCH, 1996; HIRSCH *et al.*, 2010; JESSOP, 2008; LENGYEL, 1997). Tais prescri-

ções se mostram claramente evidentes nas recomendações emitidas pelos organismos supranacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial, em seu relatório, publicado em 1999/2000. Partindo de uma perspectiva declaradamente neo-institucionalista, o dito documento atenta para os riscos inerentes à descentralização desordenada, preconizando a necessidade de aperfeiçoamento das instituições administrativas em torno de uma política fiscal única, baseada na imposição de fortes restrições fiscais e orçamentárias aos entes subnacionais, mediante a edição de normas constitucionais nesse sentido (WORLD BANK, 2000). Na mesma direção, vale apontar as críticas desferidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) à sistemática de apuração do atual ICMS, aduzindo o comprometimento da eficiência do mercado comum interno e sugerindo, portanto, a implementação de um tributo de abrangência federal, sob essa base de incidência (AFONSO, 1995).

A imposição da coerência interna vai assim transformando a chamada “unidade na diversidade” – consagrada pelo federalismo – em uma “inadequação aos tempos da nova história com a emergência da globalização” (SANTOS, 2001, p. 96). Nesses termos, o redesenho do figurino federativo vai sendo engendrado, em realidade, a partir de três processos fundamentais: a internacionalização do capital; a “deslocalização” ou realocação espacial permanente das plantas produtivas e equipamentos nos espaços abertos; e a homogeneização das políticas econômicas voltadas para a estabilização (FIORI, 1995). A crise da federação, intensificada pelo aumento das pressões competitivas globais (AFFONSO *et al.*, 1995), administra-se, portanto, segundo os postulados da *New Institutional Economics*, assentados na regulação e coordenação subnacional pelo governo central. Isso não implica dizer, entretanto, que tal corrente teórica se direcione, precipuamente, a assegurar a consecução dos fundamentos básicos do federalismo, pois, diversamente, volta-se apenas para a garantia de um maior nível de eficiência institucional dentro do contexto concorrencial globalizado. O pacto federativo, nesse contexto, passa a ser delineado em prol da constituição de mecanismos de descentralização negociada, cuja preocupação maior é implementar o redesenho institucional das relações intergovernamentais, nos termos considerados “adequados” ao atual estágio de correlação das forças produtivas. Consolida-se, nesses termos, uma composição federativa baseada em diagnósticos de disciplina fiscal forte e restrição aos entes subnacionais (OLIVEIRA, 2007).

A alegada eliminação das distorções e efeitos predatórios da guerra fiscal consiste, na realidade, num projeto de reacomodação das escalas estratégicas de atuação estatal, materializado a partir da reestruturação dos arranjos e políticas internas, segundo as pressões da competitividade internacional. A busca por uma coesão interna tem por finalidade a constituição de lugares “ótimos”, dotados de institucionalidades mais propícias à valorização do capital dentro das novas escalas de acumulação. Em meio a

essas demandas por uma coerência institucional restritiva, segue-se a desfiguração do arranjo federativo, em princípio, marcado pela diversidade e coexistência de autonomias jurídico-políticas em processo. A harmonização das regras domésticas de tributação desdobra-se na uniformização do ICMS enquanto representação dessa coerência, e assim opera-se a planificação das autonomias legislativas subnacionais, sob a atuação central e unificada do Governo Federal.

Destacar-se competitivamente nesse contexto significa, por contradição, tornar-se cada vez mais neutro em relação aos demais espaços. Os estados orientam-se então no sentido de aprofundarem um processo resultante na própria limitação do seu escopo de atuação, enquanto gestores autônomos das suas políticas públicas. A mesma concentração de poder nas mãos da União, ao passo em que denota uma tentativa de fortalecimento da escala nacional como forma de integração aos espaços econômicos globalizados, subordina a composição do aparato estatal mais intensamente às pressões competitivas e restrições institucionais dessa superfície mais ampla. A instauração da coerência interna centralizada, embora sinalize um privilégio da escala nacional em relação aos demais níveis de atuação, não implica, necessariamente, num fortalecimento institucional do Estado brasileiro, pois o acoplamento estrutural das suas instituições materializa-se, na realidade, numa adequação a um processo limitador da sua autonomia político-econômica, principalmente sob o aspecto institucional.

Uma vez constatada a tendência autodestrutiva da competição fiscal entre os entes subnacionais, caminha-se no sentido de promover ajustes federativos restritivos, voltados a uma pretensão também de natureza competitiva, porém, dessa vez, sob escalas de regulação consideradas mais apropriadas ao atual ciclo reprodutivo do capital. Seguindo as tendências e pressões estruturais nesse sentido, o país busca sanar os efeitos nocivos da competição predatória entre seus espaços internos, aprofundando sua projeção na competição global, não menos predatória no médio prazo. Num cenário cujos imperativos de sobrevivência econômica parecem não deixar escolhas, empreendem-se esforços na garantia de mobilidade do capital, implicando, mais e mais, numa sujeição e vulnerabilidade a esse próprio processo.

## **5. A NEUTRALIZAÇÃO DO ESPAÇO:**

### **A HARMONIZAÇÃO POR BASES TRIBUTÁRIAS FIXAS E A MOBILIDADE DO CAPITAL**

As pressões competitivas e suas demandas por harmonização fiscal vão remodelando o arcabouço jurídico-tributário brasileiro em direção à neutralização do espaço nacional de acumulação. A uniformização do ICMS representa um processo de reacomodação das bases tributárias, segundo os preceitos da nova espacialidade capitalista. A

harmonização interna e, por conseguinte, externa das estruturas normativas materializa-se por meio da parcial remoção da base de incidência do imposto interestadual para o momento e local de consumo. Isso significa uma efetiva transferência da carga tributária incidente sobre o valor adicionado das mercadorias, assim como sobre a sua circulação, para as bases mais fixas de imposição.

Ao deslocarem o ônus fiscal da produção para o consumo, os esforços de reforma sinalizam uma desoneração do capital produtivo em detrimento dos consumidores. Possibilita-se, assim, uma ampliação da mobilidade dos agentes envolvidos na produção, fazendo recair o peso tributário sobre os ombros daqueles com menores chances de locomoção, tais como as famílias e trabalhadores de baixa renda. A constituição desse arranjo institucional, em privilégio da incidência fiscal no “destino”, assegura uma maior neutralidade do espaço sobre o qual se desdobram as operações tributáveis, haja vista não discriminar as mercadorias em razão da territorialidade da sua produção. Esse regime permite a operacionalização da imposição tributária sem distinção da origem da mercadoria, tenha sido ela produzida em qualquer região do país ou no exterior. Instaura-se então uma matriz espaço-temporal voltada às exigências de maior fluxo e mobilidade do capital produtivo, consolidando-se, dessa forma, um espaço de circulação e acumulação cada vez mais desincorporado. A neutralidade atribuída ao princípio do “destino” desponta, nesses termos, como um dos principais mecanismos de harmonização fiscal, evidenciando a influência dos desígnios de integração competitiva internacional sobre a composição das bases tributárias no país.

As transformações inerentes ao processo de reestruturação produtiva global ensejam a criação de valor agregado por meio de operações, por vezes, iniciadas num dado país, aprimoradas em outros e, ao final, concluídas em terceiros. Essa dinâmica amplia a volatilidade dos ativos – principalmente, financeiros –, diluindo, relativamente, as fronteiras nacionais em face do chamado “fluxo planetário de capitais”. Tais mudanças impactam a composição das estratégias organizativas do capital, redefinindo os parâmetros de localização industrial e redistribuição da renda e emprego em escala mundial. Em meio a esse panorama, os Estados passam então a adaptar seus sistemas tributários domésticos à nova realidade internacional, buscando equilibrar a arrecadação em um nível de receita compatível com as necessidades do setor público sem, no entanto, afetar a competitividade dos agentes, por razões tributárias. A integração aos mercados globais vai sendo condicionada, portanto, pela equalização entre esses dois postulados, ajustando-se os sistemas tributários domésticos conforme a articulação dessas duas dimensões. No âmbito do financiamento do setor público, comprime-se a tributação dos fatores de maior mobilidade espacial e amplia-se a incidência sobre as bases tributárias mais fixas; no tocante ao fortalecimento da competitividade, engendra-se uma harmonização internacional das regras de tributação (AFONSO *et al.*, 2006; SPÍNDOLA, 1998).

A formação de uniões econômicas e áreas de livre comércio vão demandando uma relativa remoção de algumas barreiras tributárias à livre circulação de mercadorias e serviços. As diferenças no tratamento tributário, causadas pela existência de vários territórios fiscais, fazem o princípio do “destino” emergir como uma alternativa direcionada à integração competitiva, em razão de eliminar as “distorções” causadas pela coexistência de práticas tributárias distintas. A neutralidade assegurada por esse princípio coaduna-se com os imperativos de eficiência e competitividade do atual contexto. A implementação das reformas tributárias nos países integrados passa a ser guiada, portanto, segundo recomendações de atenuação do ônus fiscal sobre os fatores de produção, investimentos e exportações, assegurando-se, assim, a reprodução do fluxo mundial de capitais, sob condições favoráveis e padronizadas de mobilidade e competitividade (OLIVEIRA, 2009; PAZ, 2008; REZENDE, 1996; 2006).

As três propostas de uniformização do ICMS, guardadas as suas especificidades, preveem a efetiva transposição da carga tributária para o local e momento final da cadeia produtiva, deslocando o ônus tributário para essa base de incidência. A adoção do princípio do destino visa ainda tornar o sistema tributário mais neutro quanto a questões específicas, como, por exemplo, a do crédito fiscal. Sendo o ICMS um tributo não cumulativo e, portanto, comportando a dedução (crédito) dos valores recolhidos nas operações anteriores, quaisquer empecilhos ao aproveitamento desses montantes afetam a neutralidade e eficiência do sistema. No caso particular das empresas exportadoras – cujos produtos vendidos para fora do país são isentos desse imposto –, o crédito decorrente da compra de insumos pode vir a ser subutilizado, ou, até, não utilizado, se o montante correspondente for superior aos débitos relativos às vendas realizadas no mercado interno.<sup>19</sup> Isso se deve ao fato de, embora a Lei Complementar nº 87/1996, que regulamenta o imposto, ter previsto a possibilidade de transferência de créditos para terceiros, a subsequente Lei Complementar nº 102/2000 determinou só poderem tais créditos serem transacionados segundo as normas estabelecidas, individualmente, pelos estados-membros, os quais, por sua vez, impõem uma série de obstáculos à efetivação dessas operações.<sup>20</sup> Isso se agrava

---

<sup>19</sup> O acúmulo de créditos tributários acaba por afetar o potencial exportador das empresas brasileiras, pois se veem obrigadas a despenderem recursos, os quais poderiam ser investidos, além de, por outro lado, passarem a preferir vender maior parcela da sua produção para o mercado interno, a fim de aproveitarem os créditos fiscais de que dispõem (AFONSO *et al.*, 2013).

<sup>20</sup> As operações de transferência de crédito fiscal para terceiros, em regra, não são de interesse dos estados-membros, pois pode ensejar problemas fiscais como, por exemplo, a perda de receitas e o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Diante disso, os governos passam a alegar a ocorrência de fraudes no processo de transferência e a dificuldade operacional de se pagar os créditos em espécie (AFONSO *et al.*, 2013).

quando o acúmulo de créditos envolve operações interestaduais, pois, nesse caso, por exemplo, o estado onde está localizada a empresa exportadora terá de restituir créditos referentes a impostos cobrados por outras unidades da federação quando da aquisição dos insumos.<sup>21</sup>

A imposição tributária na origem, para ser, efetivamente, neutra, carece de um avançado grau de harmonização fiscal interna. Como isso não ocorre no caso brasileiro, adota-se o regime misto, acompanhado do diferencial de alíquotas interestaduais, a fim de não prejudicar os estados, eminentemente, importadores. De outro ponto, ao se tentar instaurar um imposto propriamente incidente sobre o consumo, não se poderia conceber uma tributação na origem, haja vista cada estado-membro dever tributar sua própria economia e não o consumo realizado nos demais territórios (MORSCH, 2006). A incidência no destino vai então se mostrando mais afeita às exigências de não interferência tributária nas escolhas dos agentes, influenciando, o mínimo possível, a formação dos preços e os métodos por meio dos quais se operam os negócios. O princípio da neutralidade fiscal coloca-se, então, enquanto fundamento normativo a partir do qual, hierarquicamente, determinam-se outros princípios, como, por exemplo, o da não cumulatividade; seletividade; uniformidade geográfica; e liberdade de tráfico (CALIENDO, 2009; CNOSSEN, 1998). Irradiado sob o manto da eficiência fiscal, esse postulado insere-se, de modo cada vez mais forte, no núcleo de concepção das políticas tributárias, direcionando a projeção destas para atração de capital móvel e acentuando, por assim dizer, a ampliação dessa mobilidade (ZODROW, 2010).

Tal orientação, em prol do capital desincorporado, exerce influência direta na composição e deslocamento das bases tributárias. As pressões por harmonização fiscal nesse sentido manifestam-se, inicial e mais intensamente, nos mercados financeiros, haja vista ser o dinheiro a mercadoria com maior rapidez e facilidade de circulação. Sobre essa base, a composição do padrão internacional tende a desonerar os fluxos ao máximo. Segundo as possibilidades aventadas por Vito Tanzi – ex-integrante do FMI e do Banco Mundial –, o aprofundamento da integração econômica internacional deveria ser empreendido por meio da redução da tributação sobre as aplicações, em seus

---

<sup>21</sup> A esse respeito, Afonso *et al.* (2013) exemplificam a hipótese de uma empresa de um estado-membro que adquire insumos de outro estado para produzir algo destinado à exportação, acumulando créditos tributários junto ao governo do seu estado. Isso implica dizer que esse estado teria de restituir créditos referentes a imposto cobrado por outra unidade da federação. Em outras palavras, configurar-se-ia uma restituição por valor não recebido. Nesse caso, a restituição de créditos em dinheiro implicaria na transferência de renda de uma unidade da federação para outra, provocando objeções por parte dos entes prejudicados.

lucros, juros e dividendos, recaindo mais pesadamente sobre a renda familiar. No setor produtivo, mais especificamente, a desincorporação do capital se manifesta pela exigência da eliminação de assimetrias, mediante a priorização da base consumo. Já no âmbito da tributação sobre o trabalho, a baixa mobilidade, principalmente, da mão de obra menos qualificada – ensejada pelas crescentes barreiras à imigração – fazem as demandas por harmonização serem substituídas, em grande parte, pelos postulados de desoneração (REZENDE, 2006). Harmonizar as estruturas tributárias significa então proteger os investimentos da incidência fiscal, transferindo o financiamento público para outras bases impositivas, evitando-se assim a evasão dos fatores de produção, principalmente, em escala internacional (HETTICH, 2000; OLIVEIRA, 2009; PICCIOTTO, 2007). Sem poder afetar negativamente a mobilidade dos diversos segmentos do capital, os traços gerais dos sistemas tributários vão priorizando a incidência sobre bases de menor mobilidade territorial, tais como a renda pessoal, o consumo e a folha de salários (OLIVEIRA, 2009; REZENDE, 2006).

Quanto ao ICMS, especificamente, pode-se dizer que a sua sistemática de apuração foi concebida num contexto em que a economia nacional era relativamente fechada e a competição entre os estados-membros ensejava apenas o deslocamento da produção e emprego dentro do território nacional. Entretanto, após a emergência da reestruturação produtiva global, essa disputa acaba por exportar produção, bases tributárias e empregos para o exterior, haja vista a possibilidade de deslocamento de serviços auxiliares, produção de peças e componentes utilizados pela indústria. A partir desse cenário, reorientam-se os preceitos tributários proeminentes no paradigma anterior (fordismo), concebidos num contexto de relativa baixa mobilidade do capital, no qual os sistemas se caracterizavam pela tributação do lucro auferido pelas empresas estrangeiras e pela redistribuição progressiva da renda. Como o impacto das decisões políticas sobre os agentes não está mais adstrito aos limites territoriais do país, o padrão tributário delineado sob os preceitos de harmonização competitiva denota uma tendência à ampliação da tributação sobre o valor adicionado no consumo, desonerando a renda das empresas. O processo de abertura econômica e integração aos blocos regionais, desencadeado na década de 1990, veio introduzindo a prerrogativa de redução da carga tributária sobre a renda do capital. As orientações estratégicas dessa nova conjuntura, submetidas aos imperativos de ajuste fiscal e geração de *superavit* primário, contribuíram para a deterioração da qualidade do sistema tributário brasileiro quanto à sua função redistributiva (AFONSO *et al.*, 2006; DAIN, 2006; OLIVEIRA, 2009; PAZ, 2008; REZENDE, 1996; 2006).

Nesse contexto, os impedimentos estruturais à tributação do capital móvel fazem as propostas de reforma tributária abrir mão das metas redistributivas, verificadas no paradigma anterior, fazendo recair a maior parte do ônus fiscal sobre as bases mais

fixas. Segundo Caliendo (2009), os principais efeitos da tributação sobre o consumo dependem da capacidade de os agentes realizarem escolhas econômicas e mudanças de comportamento (elasticidade). Assim sendo, no caso de a demanda possuir maior elasticidade que a oferta, a tributação sobre o consumo exercerá pouca influência na formação dos preços ao consumidor, incidindo o maior peso tributário sobre os produtores. Por outro lado, se a oferta possuir mais elasticidade do que a demanda, a carga da tributação sobre o consumo será deslocada para os ombros do consumidor. Desse modo, a parte que possuir menor flexibilidade para alterar o seu comportamento econômico (elasticidade) suportará a maior parte do peso tributário incidente sobre as relações de produção e consumo.

Com base nisso, os intentos de reforma do sistema tributário nacional visam instituir uma matriz espaço-temporal favorecedora da mobilidade do capital. Os arranjos institucionais sugeridos pelas propostas de alteração legislativa destinam-se a deslocar a incidência tributária para o momento e local do consumo, dotando o capital de maior mobilidade e, portanto, de maior flexibilidade para alterar o seu comportamento econômico (elasticidade). Consuma-se, dessa forma, o projeto de fazer recair, mais pesadamente, o ônus tributário sobre os ombros dos consumidores, principalmente aqueles de baixa mobilidade, em regra representados pelos cidadãos mais pobres.

O aprofundamento das novas estratégias organizativas do grande capital – cada vez mais desincorporado e “deslocalizado” – vai então, pouco a pouco, inserindo preceitos de “boa qualidade” na composição do sistema tributário, reorientando sua configuração para longe dos compromissos redistributivos. A exaltação da competitividade e eficiência, enquanto princípios norteadores das reformas, elege a “neutralidade” como postulada maior da “boa técnica fiscal”, edificando arranjos institucionais, consoante a menor interferência possível nas escolhas dos agentes. A instauração dessa matriz espaço-temporal, embora se apresente escudada pelos discursos de não intervenção nas trocas econômicas, em realidade destina-se a privilegiar alguns atores em detrimento de outros, a exemplo do grande capital em relação aos consumidores de baixa renda. Diante disso, percebido tal favorecimento, desnuda-se a ideia de efetiva neutralidade, atribuída a esses arquétipos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da materialidade institucional, então sugerida pelas propostas de reforma, revela alguns dos determinantes conjunturais intrínsecos a essa nova matriz espaço-temporal. A arquitetura organizativo-institucional em debate manifesta as contradições do seu entorno, as quais podem ser sintetizadas em algumas ponderações:

- i) Ao buscar garantir a desincorporação dos fluxos econômicos do capital – mediante a homogeneização do espaço tributário nacional –, o esforço empreendido pelo Estado contradiz a sua própria territorialidade política, contribuindo para o gradual agravamento das suas necessidades de fixação;
- ii) A instauração de uma coesão institucional – por via da constrição dos entes subnacionais e eliminação da competição interna –, como forma de integração aos espaços econômicos globalizados, acaba por tornar o país mais vulnerável aos efeitos predatórios da competição, agora em escala global, pois a ampliação da mobilidade do capital e o consequente acirramento da disputa entre os lugares resultam na reprodução de espaços idênticos, ainda mais subordinados a essa dinâmica;
- iii) O deslocamento do ônus fiscal para o momento e local do consumo – sob a justificativa de garantia da neutralidade tributária – insere, em realidade, uma materialidade interventora nas trocas econômicas, pois institui uma matriz espaço-temporal favorecedora do grande capital “deslocalizado”, em prejuízo dos consumidores de baixa renda.

Em meio a essas questões, a compreensão da dinâmica federativo-fiscal por novos olhares parece então caminhar para uma ampliação do seu escopo de abordagem, ainda que isso signifique a sua reconcepção enquanto objeto concretamente permeado pelas determinações totais do seu contexto. Essa percepção contribui para a potencial orientação e implementação das políticas públicas na área, haja vista o necessário manejo do objeto para além das limitações analíticas impostas pelos referenciais teóricos hegemônicos.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. “A federação no Brasil: impasses e perspectivas”. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 57-75.
- AFONSO, J. R. R. “A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo”. In: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 315-328.
- AFONSO, J. R. R.; SERRA, J. “Os tempos mudaram”. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 2006, p. 93-100.
- BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. 2004. 200f. Tese (Livre Docência em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil, 2004.

- BAUMANN, R.; CANUTO, O.; GONÇALVES, R. *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- CALIENDO, P. *Direito Tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CAMERON, A. *Turning point? The volatile geographies of taxation*. Editorial Board of *Antipode*, 2006.
- CNOSSSEN, S. Global trends and issues in value added taxation. *International Tax and Public Finance*, Boston, v. 5, n.3, p. 399-428, 1998.
- COTEPE-CONFAZ – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. Boletim de arrecadação disponível de dezembro de 1996 até a presente data. [citado em 11 jan. 2019] Disponível em: <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/#wrapper>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- DAIN, S. “A economia política da reforma tributária de 2003”. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006. p. 371-395.
- DINIZ FILHO, L. L. *O contexto da globalização e seus efeitos sobre a dinâmica regional recente no Brasil*. Minicurso. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 6., Goiânia, 2004. Disponível em: <<https://studylibpt.com/doc/2122802/o-contexto-da-globalizacao%C3%A7%C3%A3o-e-seus-efeitos--reais-e>>
- FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia, 03 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.fieb.org.br/GerenciadorNewsletter/NoticiaWeb.aspx?ne=1760&re=2890>>. Acesso em: 13 mar. 2016.
- FIORI, J. L. “O federalismo diante do desafio da globalização”. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. (Orgs.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995.
- FIORI, J. L. *O vôo da coruja*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- HARVEY, D. *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. 1. ed. Buenos Aires: Amorrortu, 2004.
- HARVEY, D. *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal, 2007.
- HIRSCH, J.; KANNANKULAM, J. The spaces of capital: the political form of capitalism and the internationalization of the state. *Antipode*, v. 43, n. 1, p. 12-37, 2010.
- HIRSCH, J. *Globalización, capital y Estado*. 1. ed. México DF: UAM-X, CSH, Depto. De Relaciones Sociales, 1996.
- HEITICH, W. H.; WINER, S. L. W. *Rules, politics and the normative analysis of taxation*. Ottawa, Ont.: Dept. of Economics, Carleton University, 2000.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipeadata. Brasília: IPEA, 11 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- JESSOP, B. The ‘return’ of the national state in the current crisis of the work market. *Capital & Class*, v. 34, n. 1, p. 38-43, 2010.
- JESSOP, B. *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los Libros de La Catarata, 2008.
- JESSOP, B. The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 2, 2000a.

- JESSOP, B. “The state and the contradictions of the knowledge-driven economy”. In: BRYSON, J. R. et al. (Eds.). *Knowledge, space, economy*. London: Routledge, 2000b.
- JESSOP, B. The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination. *Social Policy & Administration*, v. 33, n. 4, p. 348-359, dec. 1999.
- LENGYEL, E. Reseña de “Globalización, capital y Estado” de Joachim Hirsch. *Política y Cultura*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, n. 8, primavera, p. 373-378, 1997.
- MARX, K. *The Grundrisse*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin, 1973. [Ed. Cast.: Elementos Fundamentales para la crítica de la economía política, Madrid, Siglo XXI, 1989].
- MIRANDA, R. L. P.; CAROU, H. C.; FERNÁNDEZ, R. F. As abordagens teóricas da competição interjurisdiccional e os percalços analíticos da dinâmica federativa: por uma perspectiva totalizante. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 24, n. 3, set./dez., 2014.
- MORSCH, N. A. *Justiça e neutralidade fiscal: a questão do ICMS nas transações interestaduais*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, 2003.
- OLIVEIRA, F. A. Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil. *Texto para Discussão*, Belo Horizonte, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, nº 43, 2007. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 18 jan. 2014.
- OLIVEIRA, F. A. *Economia Política e finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, N. *Neocorporativismo e política pública*. São Paulo: Loyola, 2004.
- PAULANI, L. M. Hayek e o individualismo metodológico no discurso econômico. *Lua Nova*, n. 38-96, p. 97-124, 1996.
- PORTAL DA INDÚSTRIA, 01 out. 2012a. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2012/10/1,6471/pequenas-mudancas-abrem-caminho-para-reforma-tributaria-avaliam-especialistas.html>>. Acesso em: 13 mar. 2016.
- PORTAL DA INDÚSTRIA, 01 nov. 2012b. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2012/11/1,7486/cni-apoia-ministerio-da-fazenda-na-negociacao-com-os-governadores-sobre-mudancas-no-icms.html>>. Acesso em: 13 mar. 2016.
- PORTAL DA INDÚSTRIA, 01 dez. 2012c. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2012/12/1,8721/momento-e-favoravel-para-reforma-tributaria.html>>. Acesso em: 20 mar. 2016.
- PORTAL DA INDÚSTRIA, 01 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/03/1,11171/presidente-da-cni-defende-agenda-de-competitividade.html>> Acesso em: 20 mar. 2016.
- POULANTZAS, N. *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Madrid: Siglo XXI de España Editores S. A., 1976.
- POULANTZAS, N. *Estado, poder y socialismo*. 2. ed. Madrid: Siglo XXI de España Editores S. A., 1980.

- PAZ, S. H. N. *Análise da tributação do consumo no Brasil*. 2008. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2008.
- PICCIOTTO, S. Constructing compliance: game playing, tax law, and the regulatory state. *Law & Policy*, v. 29, n. 1, Jan. 2007.
- REZENDE, F. O processo da reforma tributária. *Texto para discussão*, Brasília, IPEA, n. 396, jan. 1996, p. 1-19.
- REZENDE, F. “Globalização, integração continental e harmonização fiscal: o Brasil na contra-mão”. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JÚNIOR, G. *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006, p. 21-37.
- REZENDE, F. *O ICMS: Gênese, mutações, atualidade e caminhos para recuperação*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Documento para Discussão IDB-DP-231, 2012. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/26767763-O-icms-banco-interamericano-de-desenvolvimento-genese-mutacoes-atualidade-e-caminhos-para-recuperacao-fernando-rezende.html>>. Acesso em: 18 jan. 2014.
- SANTOS, M. *Espaço e sociedade: Ensaio*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- SARAIVA, J. F. S. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 47, n. 2, p. 131-162, 2004.
- SESCON – SINDICATO DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS CONTÁBEIS, ASSESSORAMENTO, CONSULTORIA, PERÍCIAS, INFORMAÇÕES E PESQUISA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS, 03 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.sesconfloripa.org.br/noticia/2664/icms-unificado-beneficiaria-20-estados>>. Acesso em: 4 abr. 2016.
- SPÍNDOLA, L. *Globalização econômica e deterioração fiscal: em defesa da harmonização tributária*. Brasília, [s. n.], 1998. Mimeo.
- STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Relatório Fiscal do Tesouro Nacional*. 2017. Brasília: STN, 11 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/relatorio-fiscal-do-tesouro-nacional-rftn/publicacao-2019-02-19-6514202882>>. Acesso em: 11 jan. 2019.
- THE WORLD BANK. *World development report 1999/2000 – entering the 21<sup>st</sup> century*. New York: Oxford University Press, 2000.
- TRIBUTARIO. ICMS unificados beneficiaria 20 estados. *Tributario*, 07 ago. 2012. Disponível em: <<http://tributario.net/www/icms-unificados-beneficiaria-20-estados/>>. Acesso em 13 jan. 2016.
- TRIBUTARIO. Sul e Sudeste pressionam por mudanças no ICMS. *Tributario*, 11 mar. 2013a. Disponível em: <<http://tributario.net/www/sul-e-sudeste-pressionam-por-mudanca-no-icms/>>. Acesso em 13 mar. 2016.

TRIBUTARIO. São Paulo perde 55 bi com unificação do tributo. *Tributario*, 13 mar. 2013b. Disponível em: <<http://tributario.net/www/sao-paulo-perde-r-55-bi-com-unificacao-do-tributo/>> Acesso em: 4 ago. 2016.

UDERMAN, S. *Indústria e desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia*. Salvador: FIEB, 2008.

ZODROW, G. R. Capital mobility and capital tax competition. *National Tax Journal*, v. 63, n.4 (Part 2), p. 865-902, Dec. 2010.