

# A questão da guerra fiscal: uma breve resenha

André Eduardo da Silva Fernandes e  
Nélio Lacerda Wanderlei

## Sumário

1. Introdução. 2. Conceito. 3. Dinâmica da guerra fiscal. 4. Histórico. 4.1. Primeiro período: 1965-1975 – convênios regionais. 4.2. Segundo período: 1975-1988 – convênios nacionais. 4.3. Terceiro período: 1988-2000 – descentralização tributária e enfraquecimento do Governo Central. 5. Conseqüências. 5.1. Queda de receita. 5.1.1. A evolução do ICM/ICMS no período 1980-1996. 5.2. A evolução do ICMS nas regiões Sudeste e Sul. 5.3. Conclusões a respeito do desempenho da arrecadação dos estados das regiões Sul e Sudeste. 5.4. Perdas resultantes da guerra fiscal. 6. Propostas.

## 1. Introdução

A imprensa brasileira registra atualmente uma infinidade de exemplos de ações tomadas por governantes no sentido de atrair empresas para seus estados. As recentes notícias a respeito de uma montadora de veículos saindo de São Paulo para se instalar na Bahia, bem como indústrias de calçados transferindo-se do Rio Grande do Sul para se instalarem no Ceará são apenas dois exemplos atuais da assim chamada “Guerra Fiscal”.

Entretanto, para se analisar essas ações, deve-se ver o problema sob uma perspectiva mais ampla, verificando-se os resultados, não só de curto prazo, mas tentando-se antever as conseqüências de longo prazo. É importante, também, verificar os efeitos do problema, não só sob a ótica dos estados envolvidos, mas também sob a perspectiva

André Eduardo da Silva Fernandes é Mestre em Economia e Consultor Legislativo no Senado Federal.

Nélio Lacerda Wanderlei é MBA na University of Strathclyde/Glasgow e Auditor Tributário do Distrito Federal.

de toda a Federação brasileira, entendida esta em todo o seu significado político, ou seja, como um grupamento coordenado de entes jurídicos.

É nesse contexto mais amplo que este artigo procura sumariar as principais abordagens sobre a “Guerra Fiscal” no Brasil durante os últimos 30 anos. Inicialmente, faz-se a conceitualização do fenômeno, seguindo-se sua descrição dinâmica, bem como um relato cronológico da “Guerra Fiscal”, uma avaliação dos seus principais efeitos e, por último, uma síntese das principais propostas de solução. Como anexo ao texto, apresenta-se a análise de um caso específico e paradigmático sobre os efeitos da “Guerra Fiscal”, qual seja a recente instalação da Renault Automóveis no Estado do Paraná.

## 2. Conceito

O fenômeno da “Guerra Fiscal” trata-se, em termos econômicos, da disputa fiscal no contexto federativo, ou seja, refere-se à intensificação de práticas concorrenciais extremas e não-cooperativas entre os entes da Federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais. Assim, manipular as alíquotas de determinados tributos torna-se o elemento fundamental das políticas relacionadas à atração de empresas.

É nesse contexto que a maioria dos autores procura definir o problema, em que são realçados, por um lado, as características conflituosas e desordenadas do fenômeno (ação unilateral, desrespeito à ordem jurídica, etc.) e, por outro lado, o viés perverso e negativo dos seus resultados para toda a sociedade (diminuição de receita, déficit fiscal, etc.).

Simonsen (1994, p. 571) refere-se a “Guerra das Isenções” como os conflitos de natureza tributária existentes entre os estados, objetivando a atração de indústrias, a partir da concessão de isenções no imposto interestadual sobre o consumo, ICM. Já Varsano (1996, p. 2) define “Guerra Fiscal” como uma situação de conflito na Federação em

que, ao arripio da Lei Complementar n.º 24, de 1975, os estados utilizam-se de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS (seu principal tributo e atualmente o maior tributo consolidado do Brasil) como instrumentos ativos de suas políticas de atração de indústrias.

Dessa forma, o estado que ganha impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, na medida em que a “guerra” não se trata de um jogo de soma positiva (isto é, a transferência de investimento resulta necessariamente em perda de receita e empregos para alguém) e, assim, a Federação, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é enfraquecida.

Entretanto, Cavalcanti & Prado (1998, p. 7) apresentam uma definição mais ampla em que é realçado o papel regulador do Governo Central. Dentro dessa perspectiva,

“a ‘Guerra Fiscal’ é um caso de uma classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas dos Governos subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais de forma a evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos”.

## 3. Dinâmica da Guerra Fiscal

Varsano (1998, p. 12) apresenta uma descrição bastante ilustrativa dos incentivos econômicos vinculados ao processo de “Guerra Fiscal”. Estendendo-se tal processo ao seu limite, com a generalização dos benefícios fiscais, todos os estados tenderiam a conceder incentivos semelhantes e, destarte, estes perderiam seu poder de estímulo e transformar-se-iam em meras renúncias de arrecadação.

De um lado, em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passariam a escolher sua localização somente em função das condições de mercado e de produção, que incluiriam a qualidade da infra-estrutura e dos serviços públicos oferecidos. De outro, com o aumento das renúncias fiscais, os estados de menor poder financeiro perderiam a capacidade de prover os serviços e a infra-estrutura de que as empresas necessitam para produzir e escoar a produção.

No longo prazo, portanto, as batalhas da “Guerra Fiscal” passam a ser vencidas somente pelos estados mais desenvolvidos, que têm maior poder financeiro, sendo, por isso, capazes de suportar o ônus das renúncias e, ainda assim, assegurar razoável qualidade dos serviços públicos.

Do ponto de vista de um estado – a despeito de a “Guerra Fiscal” do ICMS ser prejudicial à nação e ainda que seu desfecho seja o relatado acima –, há ganhos a serem obtidos *enquanto a situação limite não for atingida*, pois a atração de uma empresa, mesmo que não gere receita tributária adicional, aumenta o número de empregos e assim aumenta a renda agregada do estado em particular, o que gera um efeito tipo círculo virtuoso, o qual poder-se-á reverter em aumento futuro conjuntural de receita para o estado.

Assim, sob a ótica estadual, é justificável que um governo se dedique a atrair empresas a partir da chamada “Guerra Fiscal”. Depreende-se, portanto, que, no processo de “Guerra Fiscal”, os estímulos econômicos que pautam o comportamento de cada um dos governos estaduais provocam ações cujo resultado é indesejável para o País. Se todos os estados parassem de conceder incentivos, todos ganhariam; mas se um estado se abstivesse de tal política e os demais continuassem a praticá-la, esse perderia. Isso equivaleria a uma situação que na Teoria dos Jogos é classificada como “dilema do prisioneiro” (Varian, p. 261).

## 4. Histórico

Os conflitos tributários entre os estados datam de desde a instalação da República, no começo do século passado. De fato, são inerentes a formas federativas em que não se definem claramente os direitos e os deveres dos diversos entes da federação.

Tendo em vista esses antecedentes, e objetivando centrar a discussão somente na análise histórica da “Guerra Fiscal” no contexto do ICM/ICMS, é que Cavalcanti & Prado (1998, p. 74) propuseram a seguinte divisão de períodos: o primeiro, de 1965 até 1975, que abrange a criação do ICM, após a reforma tributária de 1965/66, até a instituição do CONFAZ em 1975; o segundo, que se estende até a ampliação da competência tributária dos estados com a criação do ICMS, com a edição da Constituição de 1988; e o terceiro, que compreende o recente período de acirramento da “Guerra Fiscal”, a partir da concessão desordenada e predatória de incentivos entre os estados.

### 4.1. Primeiro período: 1965-1975 – convênios regionais

Esse período inicia-se com o Governo Central promovendo a reforma tributária de 1965/1966, a qual tinha como principais objetivos: a centralização das receitas, a promoção de uma melhor distribuição equitativa da renda inter-regional e o fim do elevado nível de conflitos fiscais entre os estados.

Assim, juntamente com a criação do Imposto estadual sobre a Comercialização de Mercadorias – ICM, o Governo Central acabou com a competência dos estados de instituir e aumentar as alíquotas dos impostos, estabelecendo que caberia somente ao Senado Federal a incumbência de estabelecer as alíquotas internas e interestaduais do imposto estadual.

No biênio 1966-1967, com a edição do Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 1966) e do Ato Complementar nº 34, de 1967, tem início uma certa liberalização da restrição imposta aos estados de estabelecerem

benefícios ligados ao ICM. Esse novo padrão de regulação consistia na flexibilização da proibição dos estados de estabelecerem as alíquotas internas do imposto, pois permitia que os estados de uma mesma região geoeconômica, a partir da celebração de convênios regionais, estabelecessem alíquotas regionais uniformes, lista de bens de “primeira necessidade” isentos do ICM e políticas comuns de benefícios fiscais.

Nos anos de 1968 a 1974, conforme observou Oliveira (1997, p. 4), a edição sucessiva e desordenada de convênios regionais, instituindo medidas de protecionismo tributário, acabou gerando um efeito cascata, pois essas medidas, ao afetarem os interesses econômicos dos outros estados não-abrangidos, acabaram provocando o surgimento de medidas idênticas em outras regiões do país.

Assim, analisando esse período inicial que marcou a criação do ICM, Cavalcanti & Prado (1998, p. 80) concluem que os esforços do Governo Central de reduzir a liberdade tributária dos estados foram infrutíferos, já que desde os primeiros momentos de criação do novo imposto foram observadas diversas ações dos estados, coligados por meio de regiões, utilizando-se da concessão de incentivos fiscais com o objetivo de atrair investimentos privados para suas regiões.

#### *4.2. Segundo período: 1975-1988 – convênios nacionais*

Pressionado pelas disputas inter-regionais, o Governo Federal decide intervir nesse mecanismo incipiente de concessão de incentivos. Em primeiro lugar, a partir da Lei Complementar n.º 24, de 1975, foi criado o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, que alterou a forma da reunião entre os estados, instituindo uma reunião nacional, em que todos os estados têm voto igualitário e direito a veto em qualquer matéria, cabendo à União o papel de mediador entre as disputas estaduais.

Cabia, assim, ao CONFAZ a celebração de convênios para a concessão ou revoga-

ção de benefícios fiscais do ICM em todo o território nacional. Simultaneamente, foi aumentado o poder impositivo dos convênios, na medida em que foram criadas sanções para os estados que descumprissem as decisões do CONFAZ. Em segundo lugar, o Governo Central passou a usar a sua competência constitucional, cumulativa com os estados, de instituir benefícios fiscais em relação ao ICM, objetivando direcionar as políticas de incentivos fiscais no sentido de reduzir os desequilíbrios regionais, tudo isso compatível com a lógica macroeconômica do II PND (período Geisel).

Dessa forma, com a criação do CONFAZ, o Governo Central consegue reduzir a liberdade em matéria tributária dos estados e, em consequência, reduzir a competição desordenada para atração de investimentos privados.

Por outro lado, durante os anos seguintes, os estados premidos pela necessidade de elevar suas receitas próprias decidem, no âmbito do CONFAZ, eliminar desonerações setoriais de interesse da política macroeconômica da União e, com isso, forçam o Governo Central a assumir o ônus de alguns dos benefícios concedidos. Além disso, o Governo Federal se vê obrigado a flexibilizar a restrição tributária imposta aos estados, garantindo-lhes algum ganho de receita.

Posteriormente, a explosão inflacionária, provocada pela crise econômica dos anos 80, fez com que fossem reduzidos drasticamente os investimentos do setor privado, juntamente com os benefícios fiscais concedidos. A estagnação econômica e as incertezas quanto aos rumos do País inibiram, por si, o crescimento desenfreado dos incentivos fiscais.

#### *4.3. Terceiro período: 1988-2000 – descentralização tributária e enfraquecimento do Governo Central*

De acordo com Piancastelli & Perobelli (1996, p. 8), a reforma constitucional de 1988 veio consolidar o processo de descentralização em curso desde o final da década de

70 e ampliar a autonomia financeira e tributária dos governos subnacionais.

Essas mudanças promoveram significativa alteração na ordem federativa brasileira. No caso do ICM, a sua base de incidência foi ampliada com a incorporação dos impostos únicos sobre combustíveis e minerais e com a incidência sobre determinados serviços como energia elétrica, transportes aéreos/terrestres e telecomunicações, passando o imposto a denominar-se ICMS.

Desse modo, os estados conquistaram o direito de fixar as alíquotas internas e o Senado Federal, por sua vez, conservou a atribuição de determinar os valores máximos e mínimos das alíquotas interestaduais do ICMS. Em termos gerais, a estrutura de alíquotas do ICMS pode ser resumida da seguinte forma esquemática:

- 17% para transações internas, no nível do estado, para bens de consumo final;
- 12% para transações interestaduais, excetuando-se as realizadas do Sul e Sudeste (excluindo o Espírito Santo) para o Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, as quais são tributadas com a alíquota de 7%;
- 13% nas exportações;
- alíquota zero para as importações de insumos agrícolas tais como fertilizantes, inseticidas e sementes;
- isenções para vegetais, frutas, implementos agrícolas para o Nordeste e alguns estados da região Norte e para produtos agrícolas de exportação (sucos de frutas, frutas frescas, carnes não-congeladas, etc.);
- regime especial de tributação para a Zona Franca de Manaus, o que inclui a isenção do ICMS na compra dos insumos, provenientes de outras unidades da federação e destinados a industrialização em Manaus;
- isenção parcial ou total do ICMS para as micro e pequenas empresas, dependendo do nível de faturamento anual;

- alíquota de 7% nas operações de comercialização interna dos produtos da cesta básica.

Piancastelli & Perobelli (1996, p. 9) destacam ainda que a reforma constitucional de 1988 estabeleceu mudanças no pacto federativo, as quais acarretaram maior autonomia tributária acompanhada de significativo aumento nas receitas dos estados, seja pela ampliação da base tributável do ICMS, seja pelo aumento na participação da receita tributária da União (via Fundo de Participação dos Estados).

Tal fato induziu o processo de indisciplina fiscal dos estados e incrementou as iniciativas de disputas entre os mesmos para atração de investimentos e geração de empregos.

O fim do período hiperinflacionário, com o advento do Plano Real, trouxe duas características básicas:

1<sup>a</sup>) reduziu-se fortemente a receita financeira, explicitando a necessidade de recursos reais por parte dos estados;

2<sup>a</sup>) a retomada do investimento privado vislumbrou a possibilidade de se atrair determinadas empresas.

Essas duas características determinaram a inauguração de um forte período de concorrência entre os estados.

Com o acirramento das disputas, gerando perdas tanto para os estados como para as empresas não-contempladas com benefícios fiscais, o Governo Federal, em meados de 1996, edita a Lei Complementar n.º 87 (“Lei Kandir”), introduzindo importantes alterações nas características econômicas do ICMS. De acordo com Varsano (1997, p. 1), foram três as principais alterações: primeira, foi a de aproximar o ICMS de um imposto sobre o valor adicionado (IVA) ao estabelecer, para os contribuintes industriais, que todas as aquisições de insumos geraram crédito do imposto na operação de saída do produto; segunda, aproximou o ICMS, que era um IVA tipo produto bruto, a um IVA tipo consumo, ao permitir que as empresas se creditem do imposto pago sobre a aquisição

ção de bens de capital; terceira e mais importante, ao desonerar as exportações de produtos primários e industrializados semi-elaborados, assegurando, também, o aproveitamento do crédito relativo a compra de insumos, que o exportador vier acumular, o Governo Federal adotou o princípio do destino no comércio exterior.

Segundo Varsano (1997, p. 1), o referido Projeto de Lei também pretendia acabar com a “Guerra Fiscal”, aprimorando os ineficazes mecanismos de sanção constantes da Lei complementar n° 24, de 1975. Entretanto, devido a resistência de alguns estados, que não queriam abrir mão da utilização de incentivos e benefícios fiscais ligados ao ICMS (como instrumento de suas políticas industriais de desenvolvimento e para poder viabilizar a aprovação das importantes mudanças citadas acima, que seriam introduzidas com a “Lei Kandir”), o Presidente da República vetou os artigos da lei que proibiriam a “Guerra Fiscal”.

Nos últimos anos, com a vigência da “Lei Kandir” sem os dispositivos que proibiriam a “Guerra Fiscal”, o que se observa, segundo diversas matérias publicadas na mídia do país (*Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Gazeta Mercantil*), é o recrudescimento das disputas entre os estados, imperando o protecionismo e o *dumping*, com as disputas envolvendo inclusive contramedidas judiciais, que acabam gerando pleitos no Supremo Tribunal Federal.

Contudo, essa exacerbação das disputas projeta ao menos um efeito positivo, qual seja o de envolver a sociedade organizada e os políticos num novo processo de reforma tributária, cujas principais propostas já se encontram em discussão no Congresso Nacional desde 1995.

## 5. Conseqüências

Segundo Serra & Afonso (1999, p. 17), a conseqüência da “Guerra Fiscal” entre os estados, mediante a manipulação do ICMS e a concessão de benefícios disfarçados na

forma de empréstimos subsidiados e até participações acionárias, dá-se em duas áreas.

A primeira está relacionada ao aumento do déficit público da Federação, pois, ao diminuir a receita estadual como um todo (esse raciocínio parte do princípio que a “Guerra Fiscal” é um jogo em que o ganho de um estado se dá necessariamente por meio da perda dos demais), isso faz com que o déficit estadual consolidado seja incrementado, o que, por sua vez, devido ao grande peso relativo dos déficits estaduais em relação ao déficit global da Federação, faz com que o déficit público no total aumente.

A segunda conseqüência dá-se na concentração regional da economia, na medida em que os estados mais desenvolvidos, do ponto de vista econômico, têm óbvias vantagens, como na localização do mercado consumidor e a melhor infra-estrutura econômica e social, em relação aos menos desenvolvidos.

### 5.1. Queda de receita

#### 5.1.1. A evolução do ICM/ICMS no período 1980-1996

Como ressaltam Cavalcanti & Prado (1998, p. 62 a 64), os efeitos da “Guerra Fiscal” sobre a arrecadação do ICM/ICMS ocorrem em dois momentos. O primeiro, no curto prazo (que é melhor observado a partir dos anos 90), é a perda de arrecadação sofrida pelos estados, cujas empresas vêm migrando em busca de maiores benefícios fiscais. Esse seria o caso apenas do Estado de São Paulo, já que os outros estados, de uma maneira geral, sempre concederam algum tipo de benefício ou não possuíam parque industrial importante.

O segundo é o efeito de médio prazo que a concessão ampliada de incentivos pode ter no sentido de deprimir a elasticidade da renda tributária dos estados que os concedem, ou seja, o aumento da atividade econômica gerada pela vinda das novas indústrias não é acompanhado, devido aos incentivos fiscais, proporcionalmente pelo aumento na receita tributária.

Passando-se à análise dos Quadros I, II e III (ICMS – Evolução Real, Taxa de Crescimento e Relação c/ PIB 1980-96), podem ser extraídas as seguintes conclusões:

- A partir de 1988, devido ao alargamento da base tributária do ICM para o ICMS, a arrecadação total do ICM-ICMS teria sido ampliada em 15-25% da receita total (Carga Fiscal Brasileira).

- ICM/ICMS teve um crescimento, no período de 1980-1996, positivo, passando de 5% do PIB, início dos anos 80, para o patamar de 7,5% do PIB a partir de 1995.

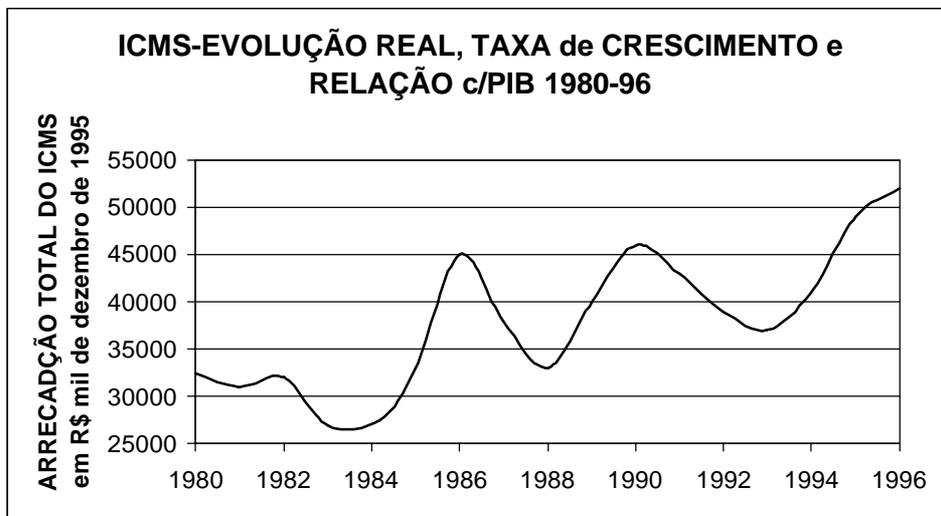
- No período 1980-1985, a receita dos estados tem um desempenho medíocre, ou seja, sobe muito pouco, acumulando em 5 anos apenas 15% de crescimento, o que deixa sua participação em relação ao PIB constante.

- No triênio 1984-86, a receita do ICM/ICMS tem um crescimento explosivo de 49,7%, já que o PIB cresceu 20,7% e o PIB industrial 26,3%, sobretudo no ano de 1986.

- No período 1987-1993, ocorreu o efeito da ampliação da base tributária do imposto, que, conforme estimam De Paula & Bonini (1992), foi da ordem de 20%. Se retirarmos esse efeito dos resultados de arrecadação do período, chega-se a conclusão que ocorreria um estagnação na arrecadação do período 1987-1992, sugerindo que, se não fosse a reforma tributária de 1988, a *performance* do ICMS nesse período teria sido sofrível. A culminância desse processo de queda parece ser o ano de 1993, em que, mesmo com o PIB crescendo à taxa de 7%, a receita sofre uma contração.

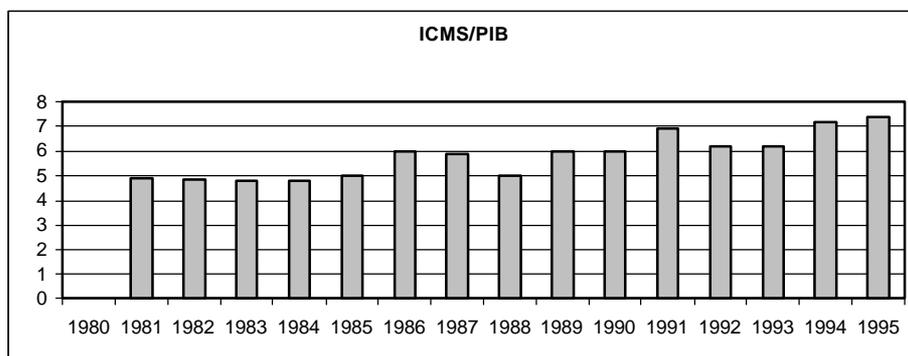
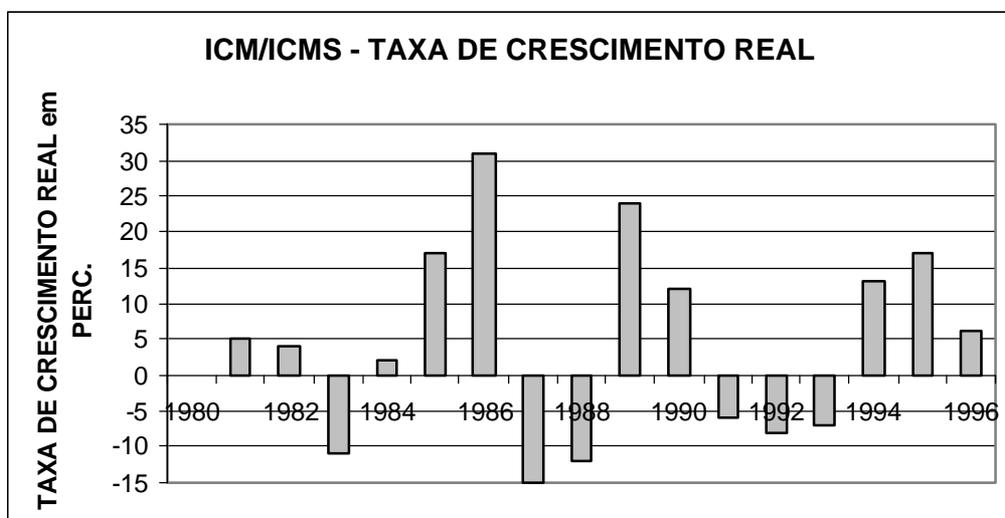
- A partir de 1994, com a estabilização da economia, que diminui a perda devida ao “efeito” OLIVERA-TANZI, conforme descrito em Agénor & Montiel (1996, p. 116), conjugada com a base tributária elevada pela Constituição de 1988, consolidam-se as taxas de crescimento positivas, com a arrecadação total do ICMS atingindo o patamar de 7% do PIB.

Quadro I



## Quadros II e III

FONTE: BANCO CENTRAL – *Boletim Mensal*, vários números. Deflacionado pelo IGP-DI, apud CAVALCANTI & PRADO (1998, p.64).



### 5.2. A evolução do ICMS nas regiões Sudeste e Sul

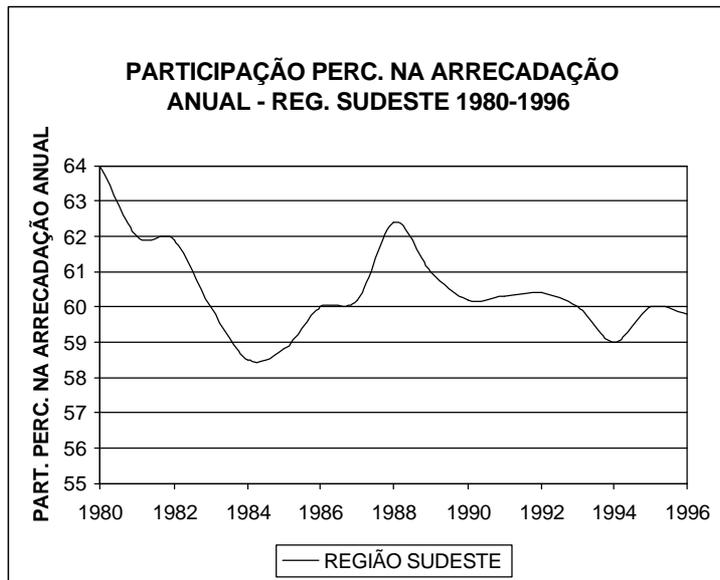
Tendo em vista a constatação de fatores ligados à participação relativa das regiões na receita global, em que as regiões Sul e Sudeste representam 62,5% do total, e, também, da dependência das regiões menos desenvolvidas das transferências federais (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste chegam a receber de 35 a 40% de suas receitas na forma de transferências compulsórias da

União), Cavalcanti & Prado (1998, p. 67 e 68) propuseram limitar a análise dos efeitos da “Guerra Fiscal” sobre a evolução do ICMS somente para as regiões Sul e Sudeste.

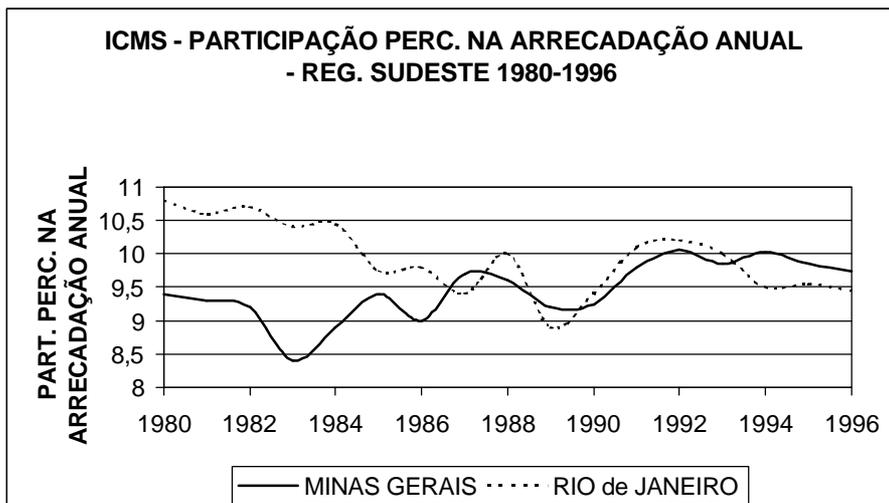
Pela análise dos Quadros IV e V (ICMS – Participação Perc. na Arrecadação Anual – Região Sudeste 1980 – 1996) podem ser extraídas as seguintes conclusões:

- Entre 1980 e 1983, devido ao período recessivo, os três principais estados da região Sudeste reduzem suas participações na arrecadação total.

Quadro IV



Quadro V



• Entre 1983 e 1988, o Estado do Rio, devido à desindustrialização de sua economia, experimenta um processo de declínio em sua arrecadação, atingindo seu pior nível de participação em 1988; no entanto, essa tendência não

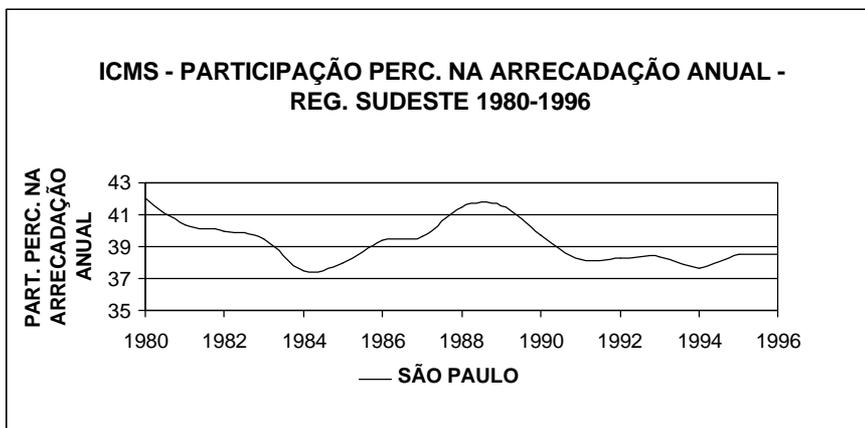
ocorreu com os outros principais estados da região, pois o Estado de Minas, com sua política baseada em programas de desenvolvimento regional, iniciados na década de 70, apresenta uma recuperação lenta mas contínua do nível de

participação, fazendo com que sua arrecadação se equipare à do Rio no final da década. Já São Paulo, ajudado pela criação do ICMS, recupera plenamente os níveis de participação na arrecadação observados no início da década.

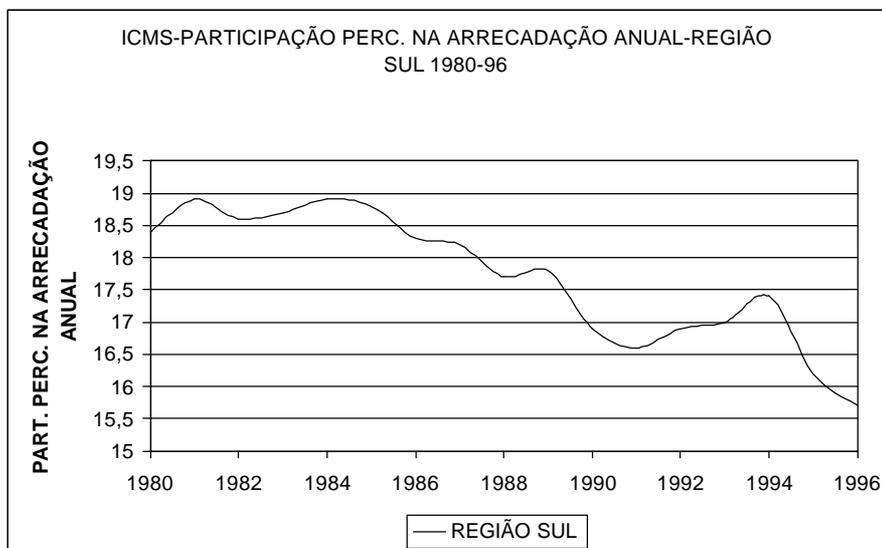
- Entre 1988 e 1996, define-se uma queda muito clara da participação de São Paulo na receita total, que cai de

42,5% em 1988 para 37,5% em 1993; essa queda foi impulsionada pela forte retração do PIB industrial, que caiu 14% entre 1990/92, o que parece comprovar a saída de empresas para os estados vizinhos. Em direção oposta, Minas e Rio mostram uma pequena tendência de crescimento marginal de 1 a 2%, respectivamente.

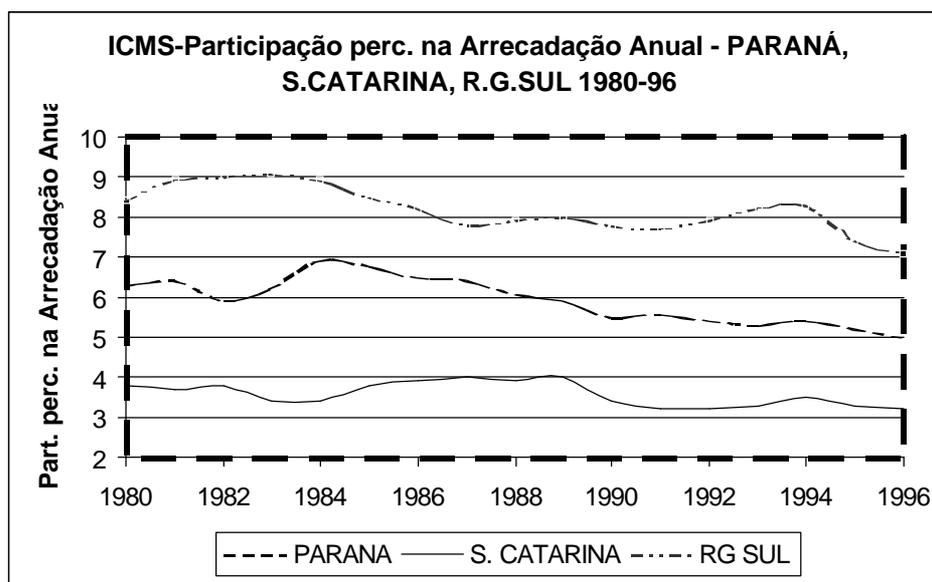
Quadro VI



Quadro VII



## Quadro VIII



FONTE: BANCO CENTRAL – *Boletim Mensal*, vários números. Deflacionado pelo IGP-DI, apud CAVALCANTI & PRADO (1998, p.72).

A tendência declinante da participação da região Sul na arrecadação do ICMS é apresentada nos Quadro VII e VIII (ICMS – Participação Perc. na Arrecadação Anual – Região Sul 1980 – 1996), donde pode-se observar o que segue:

- O Estado de Santa Catarina, por ser o menos industrializado da região, preservou sua arrecadação, enquanto os Estados do Rio Grande do Sul e Paraná sofreram com a queda de 3% a 1,5%, respectivamente. Mais uma vez, a queda pode ser explicada pela desconcentração industrial, ocorrida principalmente no triênio 1993/96.

### *5.3. Conclusões a respeito do desempenho da arrecadação dos estados das regiões Sul e Sudeste*

Cavalcanti & Prado (1998, p. 72) correlacionam a evolução da receita dos estados das regiões Sul e Sudeste, propondo dois

tipos de impactos da “Guerra Fiscal” sobre a arrecadação estadual: o de curto prazo – cujo impacto é sempre negativo –, conforme observado, principalmente, pela queda da receita dos Estados do Rio Grande do Sul e Paraná durante o triênio de 1993-1996, e Rio de Janeiro nos anos de 83/88. E o de longo prazo, que pode ser positivo, como no caso de Minas Gerais, que experimentou crescimento de sua receita nos anos de 1983 a 1996, devido a concessão de benefícios ocorridos na década de 70 (instalação da FIAT em Betim), ou negativos, dependendo do sucesso obtido na expansão da produção, promovida pelos projetos incentivados.

Esse parece ser o caso dos estados da região Sul, pois além de terem de enfrentar o impacto de curto prazo da concentração dos benefícios, na continuidade dessas políticas de concessão de incentivos, podem acarretar maiores necessidades de financiamento pelo Governo Central.

De uma maneira geral, enfatizam os autores, para o conjunto dos estados, a redução, ainda que temporária, da elasticidade de renda do ICMS contra a base principal de financiamento agregado dos encargos financeiros que esses Governos vêm assumindo crescentemente.

### 5.5. Perdas resultantes da guerra fiscal

Segundo Varsano (1998, p. 11 e 12), além da perda de receita mencionada acima, existem alguns outros efeitos prejudiciais, conforme discriminados a seguir:

- aumenta o nível de conflitos intra-Federação, prejudicando as políticas nacionais e legítimas de desenvolvimento industrial e desconcentração de produção;

- em direção oposta, a realocação de empresas a partir de incentivo fiscal local e desordenado produz ineficiência alocativa, acarretando maiores custos para a produção, tais como transporte, treinamento de mão-de-obra, etc.;

- esse procedimento resulta, de maneira geral, na troca de arrecadação dos impostos, que em última instância é um bem público, por lucro adicional para as empresas.

Segundo Piancastelli & Perobelli (1996, p. 28), *uma das conseqüências mais importantes da “Guerra Fiscal” foi a de transmutar o objetivo do ICMS, que passou de tributo encarregado de prover os estados da receita necessária a sua política de gastos públicos, para tornar-se instrumento viesado de política de desenvolvimento industrial e geração de emprego, com seus efeitos negativos sobre as finanças estaduais.*

## 6. Propostas

De uma maneira geral, todos os autores sugerem que a “Guerra Fiscal” é a causadora de conflitos dentro da Federação, devendo ser combatida. Ademais, é enfatizado o caráter ilegal dos benefícios concedidos, na medida em que a grande maioria dessas ações de incentivo são concedidas por meio

de leis ou decretos estaduais e não a partir de convênios nacionais, como determina a Lei Complementar n° 24, de 1975. Contudo, na proposta de soluções os autores adotam duas linhas de ação distintas, a “conservadora” e a “revolucionária”.

Dentro da linha “conservadora”, destacam-se como principais defensores Varsano, Afonso, Rezende e Perobelli. Esses autores defendem que a Federação deva ser fortalecida como agente indutor do desenvolvimento e como corretor dos desequilíbrios regionais. Assim, propõem uma reforma tributária em que os estados percam seu poder de conceder incentivos a partir do imposto sobre o consumo estadual. Isso inclui a transformação do ICMS em um IVA “destino puro” (os produtos serão tributados somente nos estados onde serão consumidos, sendo tributadas a alíquota “zero” as operações interestaduais) e não “híbrido” (como é hoje), o que eliminaria grande parte dos incentivos econômicos que os estados têm para prosseguir com a “Guerra Fiscal”.

Outras medidas sugeridas passam pela criação de dispositivos constitucionais que aumentem o poder de *enforcement* do Governo Central, no caso de algum estado insistir na adoção de medidas ilegais.

Já na linha “revolucionária”, cujos principais defensores são Cavalcanti & Prado (1998, p. 142), os autores afirmam que são restritas as possibilidades de sucesso de qualquer controle que não incorpore, de alguma forma, a cooperação e a adesão de uma parcela significativa dos governos subnacionais.

A recente tentativa frustrada de encerrar com a “Guerra Fiscal”, a partir da “Lei Kandir”, mostrou que, na ausência de um arranjo melhor e diante da possibilidade de perder graus de liberdade nesse tipo de política, os governos estaduais reagirão de forma radical a qualquer tentativa de controle.

Por outro lado, os autores salientam o recente processo de rediscussão institucional pelo qual passa a Federação brasileira, especialmente no tocante à substituição do

Governo Central pelos governos estaduais, no papel de implementador de políticas regionais de desenvolvimento. Da mesma forma, devido aos efeitos da “globalização”, crescem as evidências da fragilização dos estados nacionais, cada vez mais incapazes de operar políticas macroeconômicas com um mínimo de autonomia e, na sua maioria, presos a situações de deterioração fiscal altamente restritivas.

Dentro dessa perspectiva, os autores da linha “revolucionária” sugerem a consolidação de um novo relacionamento entre governos e sociedade, no qual os agentes dinâmicos desse modelo de intervenção estatal seriam provavelmente os poderes políticos regionais. Contudo, os autores reconhecem que os problemas e as especificidades da economia brasileira impõem grandes obstáculos à implementação de um processo de mudanças tão profundas.

Do nosso ponto de vista, *a superação dessas posições somente ocorrerá com a participação do Senado Federal, como instituição representante da Federação, assumindo as funções hoje delegadas ao CONFAZ.*

Assim, vislumbramos uma saída que denominamos de “reformista”, qual seja a de criar uma comissão especial permanente no Senado Federal para tratar somente da concessão ou revogação de benefícios fiscais do ICMS, dessa forma dando maior poder de *enforcement* e legitimidade para as decisões relacionadas à concessão de incentivos regionais no Brasil.

### Bibliografia

- AGÉNOR, Pierre-Richard, MONTIEL, Peter J. *Development Macroeconomics-Princeton University Press*. New Jersey, [s.n.], 1996.
- CAVALCANTI, C.E.G., PRADO, S. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília : IPEA/ São Paulo : FUNDAP, 1998.
- DE PAULA, T. B., BONINI, M. R. *Reforma Fiscal*: coletânea de estudos técnicos. [S.l. : s.n.], 1992.
- OLIVEIRA, Fabrício A., DUARTE FILHO, Francisco C. A política de incentivos fiscais em Minas Gerais. Belo Horizonte : [s.n.], 1997. 75 p. mi-

meo. Trabalho realizado para o *Projeto Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. (em Cavalcanti & Prado, 1998, p. 78).

PIANCASTELLI, Marcelo, PEROBELLI, Fernando. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Brasília : IPEA, fev. 1996. 53 p. (Texto para Discussão, n. 402).

REZENDE, Fernando. *O processo de reforma tributária*. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, jan. 1996. 18 p. (Texto para discussão, n. 396).

SERRA, José, AFONSO, José R. R. Federalismo fiscal à brasileira: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro : [s.n.], p. 3-29. v. 12, dez. 1999.

SIMONSEN, M. H. *Reforma fiscal*: coletânea de estudos técnicos. [S.l. : s.n.], 1992. p. 569-573.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século*: anotações e reflexões para futuras reformas. Brasília : IPEA, jan. 1996. 34 p. (Texto para discussão, n. 405).

VARSANO, Ricardo. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Rio de Janeiro : IPEA, jul. 1997. 13 p. (Texto para discussão, n. 500).

VARIAN, Hal R. *Microeconomic analysis*. 3. ed. New York, W.W. Norton & Company, Inc., 1992.

### Anexo

O presente anexo tem por objetivo apresentar as implicações econômicas e jurídicas do protocolo original firmado entre o Governo do Estado do Paraná e a montadora de automóveis francesa Renault, visando à implantação de fábrica na cidade paranaense de São José dos Pinhais, servindo, destarte, como exemplo das práticas relacionadas à “Guerra Fiscal”.

O protocolo ora em análise constitui-se exemplo de como os governos estaduais têm-se utilizado dos instrumentos de política econômica à sua disposição tendo em vista a atração de investimentos privados, mesmo que para tanto tenham de exaurir as finanças públicas de suas referidas unidades da Federação.

O Protocolo foi formalizado oficialmente em março de 1996 entre o Governo do Estado do Paraná e a montadora Renault, com a participação da Prefeitura de São José dos Pinhais.

A Renault do Brasil realizaria um investimento inicial, correspondente ao seu capital social, no valor de US\$ 700.000 (setecentos mil) dólares. Para tanto, comprometer-se-ia a transferir sua sede no país do Estado de São Paulo para o Estado do Paraná, a fim de implementar a fabricação e a montagem de veículos automotores da marca Renault, a partir de peças fabricadas localmente e/ou importadas; bem como a comercialização, direta ou indireta, dos veículos fabricados localmente e importados, garantindo a prestação de serviços pós-venda, a eles relativos.

Trata-se portanto de um acordo entre o poder público estadual e a iniciativa privada, logo devendo-se submeter aos princípios constitucionais e jurídicos do Brasil.

O Estado do Paraná comprometer-se-ia a dar seu apoio e conceder benefícios financeiros e tributários à Renault do Brasil e às suas subsidiárias. Os benefícios financeiros seriam divididos em benefícios às atividades comerciais e ao investimento.

#### *Benefícios às atividades comerciais*

O órgão implementador para a concessão dos benefícios relativos às atividades comerciais seria o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), nos termos da Lei estadual n.º 5.515/67.

A base para a determinação monetária dos referidos benefícios passa a ser o faturamento, sendo que o financiamento para atividades comerciais constituir-se-á de parcelas mensais a serem creditadas no 25.º dia útil de cada mês seguinte àquelas durante o qual as vendas de peças e de veículos tenham sido faturadas à rede Renault do Brasil.

O prazo de financiamento de cada uma das parcelas será de 10 (dez) anos a contar da data da liberação do primeiro empréstimo (ou seja, 10 anos de carência), sendo que cada parcela mensal assim liberada tomará a forma de um empréstimo em reais, pelo prazo de dez anos (ou seja, 10 anos para efetivar o pagamento de cada uma das parcelas), a ser reembolsado em uma única par-

cela, no prazo de 120 meses a contar da data de sua liberação.

Supondo-se que a inflação brasileira nos próximos 10 anos situe-se na faixa de 5% a.a. (permanecendo constante também por todo o período), podemos constatar que cada uma das parcelas de financiamento direto será ressarcida com no máximo 38% do valor original. Assim, em termos reais, para cada R\$ 1.000.000 emprestados, o pagamento a ser feito, nas condições ideais acima supostas, será de R\$ 380.000. Tudo isso sem considerar que, se o Estado investisse em algum outro ativo, a operação com a Renault passaria a ter um custo de oportunidade muito maior.

#### *Benefícios aos investimentos*

Serão concedidos em parcelas mensais no 25.º dia útil de cada mês seguinte àquelas da entrega dos respectivos equipamentos e ferramentais à Renault do Brasil, tendo como prazo de 10 (dez) anos a contar da data da liberação do primeiro empréstimo. Cada parcela mensal assim liberada tomará a forma de um empréstimo em reais, pelo prazo de dez anos, a ser reembolsado em uma única parcela, no prazo de 120 meses a contar da data de sua liberação.

#### *Benefícios tributários*

No que tange aos benefícios tributários, observam-se grande número de vantagens relativas à desoneração do diferencial de alíquotas do ICMS devido pela aquisição, nos outros estados da Federação, de bens de capital e ferramentais destinados a integrar o ativo fixo da Renault do Brasil e de quaisquer outras entidades ou estabelecimentos do Grupo Renault com domicílio fiscal no Estado do Paraná.

Compromete-se também o Paraná a examinar conveniência da Renault no CONFAZ, visando tanto a manter os convênios CONFAZ de interesse da montadora, assim como tornar-se parte ativa naquele Conselho de outros benefícios passíveis de serem oferecidos.

Concedeu-se também o diferimento do ICMS devido na aquisição de matérias-primas, peças e/ou componentes importados e/ou adquiridos e utilizados na fabricação e manutenção dos veículos.

Permitiu-se a utilização de 100% dos créditos do ICMS calculados por todos os estabelecimentos da Renault.

#### *Benefícios relativos ao desembaraço aduaneiro e benefícios logísticos*

O Paraná compromete-se a buscar estabelecer o regime de entreposto, bem como criar condições nos portos para facilitar a ação da Renault do Brasil. Além disso, buscará mecanismos de reduzir as formalidades que dificultem a ação da montadora no que diz respeito a importações.

#### *Responsabilidades da Renault*

O Protocolo, ao referir-se às responsabilidades da Renault, estabelece as seguintes obrigações:

- a) transferir a sede social da empresa para o Estado do Paraná;
- b) cumprir o projeto e o plano de desenvolvimento;
- c) respeitar a legislação em vigor ou que vier aplicável em matéria de proteção ambiental;
- d) transferir tecnologia para a filial brasileira;
- e) instituir programas de treinamento de mão-de-obra especializada.

#### *Participação do Estado do Paraná no capital da Renault*

Em se efetivando o aumento de capital da Renault, esta deverá fazer aporte de capital no montante de US\$ 4,05 milhões, sendo que o Governo do Paraná deverá entrar com o aporte de US\$ 2,7 milhões.

Contudo, o aporte de capital a ser realizado pelo Governo do Paraná, além de ser obrigatoriamente em dinheiro, será subscrito na forma de ações preferenciais sem direito a voto.

Além do mais, estabelece-se o compro-

misso do Governo do Estado do Paraná a subscrever todo aumento de capital na razão de 40% até 300 milhões de dólares no prazo limite de sete anos, sendo que, se não adquiridos, pode a Renault adquirir ou designar terceiros de sua escolha.

Compromete-se também o Estado a não utilizar sua participação para constituir qualquer garantia, o que se caracteriza como cláusula altamente restritiva ao poder público, contrariando a tradição do direito nacional.

Fica bem claro no ato que referenda o Protocolo que quaisquer descumprimentos podem vir a causar o descompromisso da Renault do Brasil quanto ao acordo, sem que se preveja nenhum ressarcimento por recursos previamente despendidos com a montadora.

Além do mais, a suspensão de benefícios fiscais ou tributários deverá ser necessariamente compensada financeiramente, ou seja, mesmo que a legislação sofra alterações que porventura independam da ação do Governo do Paraná, será este obrigado a garantir financeiramente a manutenção das condições iniciais.

Compromete-se o Estado a proceder aos ajustes legais necessários para implementar o referido Protocolo, como alteração do RICMS.

Na parte dos incentivos, deve-se destacar também os subsídios a serem concedidos no que diz respeito à redução da tarifa elétrica, um dos principais insumos da produção de veículos.

#### *Custos estimados para o Governo (municipal e estadual)*

- 1) Beneficiamento financeiro a partir de empréstimos: US\$ 1,5 bi\*.
- 2) Renúncia fiscal no comércio: R\$ 400 milhões.
- 3) Impostos outros (ISS, IPTU, impostos de transmissão): R\$ 20 milhões.
- 4) Investimentos em logística e outros (fundamentalmente infra-estrutura): R\$ 50 milhões.

\* Ambiguidade no texto.

- 5) Aporte de capital: R\$ 2,07 milhões.
- 6) Outros (subsídios de energia elétrica e outros): R\$ 20 milhões.
- 7) Possível subscrição de aumento de capital: até R\$ 300 milhões.