

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

**GUERRA FISCAL E FINANÇAS FEDERATIVAS NO BRASIL: O CASO DO
SETOR AUTOMOTIVO**

Maria Abadia da Silva Alves

Campinas, novembro de 2001

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

**GUERRA FISCAL E FINANÇAS FEDERATIVAS NO BRASIL: O CASO DO
SETOR AUTOMOTIVO**

Maria Abadia da Silva Alves

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas, sob a orientação
do Prof. Dr. Sérgio Roberto Rios do Prado

Campinas, novembro de 2001

Aos meus pais pelo apoio imprescindível
e ao Éder, que além de ser o meu grande
companheiro é meu maior
incentivador.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente ao professor Sérgio Prado pela dedicação e paciência na orientação deste trabalho. Devo agradecê-lo também por ter me ensinado a observar os fatos reais e a partir daí extrair os aspectos analíticos relevantes, ou em suas palavras: a “pensar analiticamente”.

Este trabalho também contou com a valiosa colaboração de várias pessoas a quem também expressei os meus sinceros agradecimentos: Luiz Carlos, Fabrício Augusto de Oliveira, Marcos Antônio Bósio, Marcelo Luca, Clarides Rahmeier, Darwin, Patrícia, Demian de Castro, Gedalva Barato, Gilmar Mendes Lourenço, Antônio Carlos Bazzato, Nelson Akitoshi Yto, Severino de Freitas Oliveira, Júlio Sérgio Gomes de Almeida, Otaviano Canuto, Miguel Bacic e Carlos Eduardo Cavalcanti.

Agradeço também à FAPESP pelo apoio financeiro dispensado durante o desenvolvimento deste trabalho.

SUMÁRIO

<u>RESUMO</u>	IX
<u>INTRODUÇÃO</u>	1
<u>CAPÍTULO 1 - OS PROGRAMAS ESTADUAIS DE INCENTIVOS E AS DIVERSAS FORMAS DE USO DO INSTRUMENTAL FISCAL</u>	5
1.1 - INTRODUÇÃO.....	5
1.2 - A EVOLUÇÃO DA GUERRA FISCAL: CARACTERÍSTICAS E DETERMINANTES.....	6
1.2.1 - <i>De meados de 1960 a 1974</i>	7
1.2.2 - <i>De 1975 ao início da década de 90</i>	10
1.2.3 - <i>A guerra fiscal e o setor automotivo</i>	13
1.2.4 - <i>A guerra fiscal no período recente</i>	20
1.3 - ALGUMAS CONCLUSÕES	26
<u>CAPÍTULO 2 - GUERRA FISCAL: CONCEITO E CARACTERIZAÇÃO ANALÍTICA</u>	29
2.1 – UM CONCEITO DE GUERRA FISCAL.....	29
2.2 – ALGUNS DETERMINANTES GERAIS DA GUERRA FISCAL	31
2.2.1 – <i>A descentralização e redução da capacidade de ação orgânica e sistêmica do estado</i>	31
2.2.2 – <i>A dinâmica espacial da indústria</i>	33
2.3 – ALGUMAS CONCLUSÕES	34
<u>CAPÍTULO 3 - OS ASPECTOS TRIBUTÁRIOS E ORÇAMENTÁRIOS DA GUERRA FISCAL</u>	37
3.1 - INTRODUÇÃO.....	37
3.2 - O ICMS E A GUERRA FISCAL	38
3.2.1 - <i>O uso do ICMS na guerra fiscal</i>	38
3.2.2 - <i>A Sistemática de Cobrança do ICMS</i>	39
3.3 – QUEM GANHA E QUEM PERDE NA GUERRA FISCAL.....	41
3.3.1 - <i>O Impacto Fiscal Local</i>	41
3.3.2 - <i>O Custo Fiscal Agregado</i>	47
3.4 - ALGUMAS CONCLUSÕES	50
<u>CAPÍTULO 4 – OS IMPACTOS FISCAIS DA GUERRA FISCAL SOBRE OS ORÇAMENTOS ESTADUAIS: UM EXERCÍCIO EMPÍRICO</u>	51
4.1 – INTRODUÇÃO	51
4.2 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	52
4.2.1 - <i>O dados</i>	52

4.2.2 – Metodologia de cálculo.....	54
4.3 – OS CÁLCULOS	58
4.3.1 – O acordo entre a Mercedes-Benz e o governo do estado de Minas Gerais	58
4.3.2 – O acordo entre a General Motors (GM) e o governo do Rio Grande do Sul	67
Os resultados encontrados podem ser resumidos no quadro abaixo:	74
4.3.3 – O acordo entre a Renault e o governo do Paraná	75
4.5 – UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS ENCONTRADOS E ALGUMAS CONCLUSÕES	77
<u>CAPÍTULO 5: NOTAS SOBRE AS TENTATIVAS RECENTES DE EQUACIONAMENTO DA GUERRA FISCAL E ALGUMAS CONCLUSÕES</u>	83
<u>ANEXO</u>	93
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	109

RESUMO

O objetivo desta dissertação é identificar, do ponto de vista teórico e analítico, quais são as implicações da guerra fiscal sobre os orçamentos estaduais, através da análise dos aspectos tributários e orçamentários dos instrumentos utilizados na guerra fiscal, avaliando principalmente o papel das operações de diferimento/isenção de ICMS. O argumento central desenvolvido divide o custo fiscal em duas categorias: o custo fiscal estadual e o custo fiscal para o país.

A partir desse desdobramento analítico também buscamos avaliar a dimensão dos incentivos oferecidos no âmbito da guerra fiscal. Para isso faremos uma estimativa do custo fiscal envolvido na implantação de três plantas automobilísticas: Mercedes-Benz em Minas Gerais, General Motors (GM) no Rio Grande do Sul e Renault no Paraná.

INTRODUÇÃO

Nos anos 90, especialmente a partir de 94, o fenômeno chamado de “guerra fiscal” passou a ocupar posição de destaque na mídia e a fazer parte das análises das políticas públicas brasileiras, devido à disputa pelos novos investimentos do setor automotivo, que envolveu principalmente as regiões Sul e Sudeste.

Dentre os vários incentivos oferecidos às montadoras, as operações de isenção/diferimento de ICMS se destacaram como principal mecanismo de subsidiamento, estando presente em todos os acordos e, como será visto adiante, responsável por parte significativa do volume total de subsídios.

O fato de utilizar o principal imposto estadual como instrumento de incentivo gerou um questionamento, à primeira vista bastante lógico, sobre as possíveis conseqüências negativas dessa prática sobre os já debilitados orçamentos estaduais, o que levou à formação de um certo senso comum que enfatiza as conseqüências perversas da guerra fiscal sobre as finanças estaduais.

Essa relação entre guerra fiscal e orçamentos estaduais, no entanto, não é tão óbvia e direta quanto parece. O trabalho desenvolvido por Prado e Cavalcanti (1998), influenciado pelo trabalho de Varsano (1997), buscou mostrar justamente o contrário do que é postulado pelas opiniões correntes, ou seja, que a guerra fiscal não implicaria inexoravelmente degradação da situação fiscal dos estados que a praticam. O argumento desenvolvido por esses autores enfatiza a possibilidade de geração de efeitos orçamentários positivos para a economia local ao passo que, no plano agregado, ou seja, para o país como um todo, a guerra fiscal implicaria necessariamente em perdas fiscais.

Nosso objetivo nessa dissertação é desdobrar esse raciocínio e incorporar novos elementos a essa análise, tentando identificar, do ponto de vista teórico/analítico quais as implicações da guerra fiscal sobre os orçamentos estaduais, ou seja, qual *a natureza* do impacto fiscal decorrente dos programas de subsidiamento.

Utilizando este desdobramento analítico também buscaremos avaliar a *dimensão* dos incentivos oferecidos no âmbito da guerra fiscal. Para isso faremos uma *estimativa* do custo fiscal envolvido na implantação de três plantas automobilísticas: Mercedes-Benz em Minas Gerais, General Motors (GM) no Rio Grande do Sul e Renault no Paraná.

Qualquer análise da guerra fiscal exige, no entanto, que se faça uma caracterização mais geral do fenômeno, através da identificação dos seus determinantes e dos elementos de ordem política, econômica e institucional que influenciam o surgimento desse tipo de iniciativa. Com este objetivo, o ponto de partida de nosso trabalho é identificar, com base em elementos teóricos e históricos, quais os condicionantes da guerra fiscal no Brasil. Esta discussão inicial nos permitirá mostrar que a guerra fiscal é um fenômeno relativamente antigo e constante no cenário nacional, contrariamente ao que frequentemente é difundido pela mídia e por alguns trabalhos acadêmicos, ou seja, que ela é um processo concentrado em determinados períodos, decorrente do surgimento de elementos que levam ao acirramento da competitividade entre os estados.

Em nosso entender estas iniciativas de política pública tem uma longa história na economia brasileira. De fato, a guerra fiscal tem sido uma prática constante dos governos estaduais brasileiros pelo menos desde os anos sessenta. Ela tem tido como lugar típico de manifestação os programas estaduais de desenvolvimento, que nunca deixaram de existir em todo este período. Da mesma forma, a utilização intensa do antigo ICM, atual ICMS, como instrumento preferencial tem sido uma marca constante destas políticas. Podemos até dizer que este grande ressurgimento da guerra fiscal nos anos noventa, em boa parte, representa a repetição de técnicas e táticas desenvolvidas nas duas décadas anteriores. Por outro lado, esta repetição vem acompanhada por mudanças significativas no teor geral das políticas, resultado necessário das mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira e no contexto geral da economia mundial.

Tendo em conta tudo isso, nosso objetivo no capítulo 1 é fazer uma reconstituição histórica dos programas estaduais de desenvolvimento neste período. Lá, nosso foco é restrito ao desenvolvimento destes programas nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, nos quais vão ocorrer, no período recente, os casos de investimento do setor automotivo que pretendemos avaliar. Este acompanhamento histórico permitirá a identificação da natureza dos instrumentos utilizados, os tipos de programas de incentivos implementados e o ambiente regulatório em cada fase histórica. Além disso, devido ao tratamento empírico que será realizado no capítulo 4, a observação dos programas estaduais sob uma perspectiva histórica nos permitirá identificar quais as peculiaridades e as motivações mais relevantes da guerra fiscal envolvendo o setor automotivo.

Com base nesta reconstituição histórica, podemos buscar uma caracterização mais precisa do fenômeno guerra fiscal, exercício realizado no capítulo 2. Lá tratamos de identificar alguns traços básicos da evolução histórica da economia e do setor público brasileiro, no largo período considerado, que tem, a nosso ver, particular relevância como determinantes mais gerais da natureza que vão assumindo, ao longo do tempo, os programas estaduais de desenvolvimento e, conseqüentemente, a guerra fiscal. Estes aspectos são: *o processo de redemocratização e descentralização, a redução da intervenção estatal nas questões regionais e no processo de investimento agregado e a dinâmica espacial da indústria.*

Isto feito, passamos a enfocar com mais detalhes os aspectos estritamente fiscais e orçamentários envolvidos na guerra fiscal, tema principal deste trabalho. No capítulo 3 passaremos a tratar especificamente os aspectos teóricos e analíticos que envolvem a relação entre guerra fiscal e a situação orçamentária dos estados. Partindo do trabalho de Prado e Cavalcanti acima citado, buscaremos identificar, analiticamente, qual é o custo fiscal dos incentivos oferecidos no âmbito da guerra fiscal. Além disso, trataremos dos aspectos institucionais do ICMS que possibilitam o seu uso nos programas de subsidiamento.

No capítulo 4 realizamos um exercício empírico utilizando os dados dos três acordos do setor automotivo já mencionados. O objetivo desse capítulo é obter uma aproximação ao custo fiscal efetivo desses projetos, tratando de separar este custo entre o componente incidente sobre o estado e aquele que incide sobre o país como um todo.

No capítulo 5, finalmente, discutiremos brevemente algumas alternativas recentes de controle/eliminação da guerra fiscal, além de apresentar algumas conclusões mais gerais sobre o trabalho.

CAPÍTULO 1 - OS PROGRAMAS ESTADUAIS DE INCENTIVOS E AS DIVERSAS FORMAS DE USO DO INSTRUMENTAL FISCAL

1.1 - INTRODUÇÃO

É prática comum entre os governos estaduais tentar criar diferenciais locais para atrair investimentos privados. Estas formas de intervenção variam desde o fornecimento de crédito subsidiado e infra-estrutura a reduções, isenções e diferimento tributários que geralmente são formalizadas em um programa de desenvolvimento.

A percepção implícita, mais freqüente nos estudos acadêmicos e na mídia, sustenta que ocorreria “guerra fiscal” quando existe, de alguma forma, um certo acirramento dessas práticas. A revisão de alguns registros históricos e da mídia aponta que este acirramento e, portanto, a guerra fiscal, teriam ocorrido tipicamente em apenas dois momentos históricos: na segunda metade dos anos 60, quando se iniciam os conflitos decorrentes dos incentivos fiscais e na década dos 90, principalmente a partir de 93/94, quando se generaliza a concessão de incentivos estaduais, envolvendo principalmente as regiões Sul e Sudeste em torno dos grandes projetos do setor automotivo.

Esta interpretação, no entanto, não nos parece adequada. É difícil encontrar critérios precisos e não subjetivos que permitam identificar momentos de maior acirramento da disputa por novos investimentos, ou seja, a partir de que ponto práticas que, neste enfoque, seriam vistas em princípio como não prejudiciais, passariam a sê-lo, sob a forma de uma “guerra”. Da mesma forma, não há evidência de que estas práticas sejam perversas apenas quando o processo se acirra.

Como procuraremos demonstrar neste capítulo, a guerra fiscal pode ser considerada um fenômeno permanente na medida em que a sua operacionalização se dá através dos programas estaduais de desenvolvimento, que existem seguramente no país pelo menos desde a década de 60. No entanto, o formato dos programas, bem como os instrumentos utilizados, têm variado significativamente de acordo com o período analisado e por isso também é nosso objetivo investigar *de que forma e em que proporção os instrumentos de intervenção estatal tem se combinado na formulação dos diversos programas estaduais de incentivos*, nos estados escolhidos para nosso estudo de casos.

Não se pretende aqui realizar um estudo detalhado destes programas, o que fugiria ao escopo da dissertação, mas principalmente *observar a evolução, no tempo, do uso dos instrumentos tributários, basicamente o ICMS, no formatação destes programas*, pois, como ficará mais claro adiante, as operações de diferimento e isenção deste imposto têm se constituído no principal mecanismo de subsidiamento da guerra fiscal.

Este acompanhamento histórico também permitirá a observação de outras variáveis como a dimensão dos projetos e dos subsídios e o ambiente regulatório, ou seja, as tentativas formais de ordenamento da guerra fiscal. Além disso, poderemos situar a guerra fiscal do setor automotivo no processo geral de guerra fiscal, o que é necessário tendo em vista o exercício empírico que será realizado no quarto capítulo. As informações sobre os fundos e programas de incentivo ao setor automotivo que serão colocadas neste capítulo, serão bastante importantes para o entendimento dos cálculos que serão realizados adiante.

As informações utilizadas no caso de Minas Gerais e Paraná tem como principal fonte o trabalho “Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso” de 1999. O estudo sobre Minas Gerais foi elaborado por Fabrício Augusto de Oliveira e Francisco Carvalho Duarte Filho e o trabalho sobre o Paraná foi realizado por Demian Castro. Já no caso do Rio Grande do Sul utilizamos a legislação pertinente e outras fontes secundárias que serão citadas quando necessário.

Dividimos a análise em 4 períodos: O primeiro compreende meados da década de 60 até 1974, o segundo inicia-se com a criação do CONFAZ em 1975 e vai até o início da década de 90, o terceiro período inicia-se em 1994 e vai até 1996/1997, quando ocorreram os conflitos em torno dos grandes projetos da automobilística e o último período inicia-se em 1997/1998. Neste último período faremos um levantamento dos acontecimentos mais recentes envolvendo conflitos fiscais em todo o país, realizado através de informações coletadas na mídia, visto ser esta a única fonte disponível. Assim, neste item não nos preocuparemos em abordar apenas os três estados escolhidos mas sim apontar algumas características da guerra fiscal na atualidade.

1.2 - A EVOLUÇÃO DA GUERRA FISCAL: CARACTERÍSTICAS E DETERMINANTES

1.2.1 - De meados de 1960 a 1974

A Reforma Tributária de 66 substituiu o antigo IVC (Imposto Sobre Vendas e Consignações) pelo ICM, mantendo-o sob competência estadual. Além de promover a centralização tributária nas mãos da União, esta reforma também reduziu a autonomia fiscal dos governos estaduais, atribuindo ao senado o estabelecimento da alíquota interna do ICM e proibindo aos estados a criação de novos impostos.

Como anteriormente o IVC já tinha sido utilizado em algumas disputas por investimentos, alguns dispositivos da Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) e o Ato Complementar n.º 34 de 30 de janeiro de 1967 tinham o objetivo de evitar o surgimento de novos conflitos. Esta legislação previa a celebração de convênios regionais para o estabelecimento de alíquotas uniformes do ICM e uma política de incentivos comuns aos estados de uma mesma região. Assim, de meados da década de 60 até 1969, as questões referentes a incentivos fiscais eram resolvidas nessas reuniões regionais (Prado e Cavalcanti, 1998). No quadro A1 no Anexo, apresentamos um resumo de todos os convênios realizados nesse período.

A observação dos Convênios permite dizer que o objetivo destes era, sem dúvida, estabelecer uma administração conjunta do ICM e a defesa de interesses regionais. No entanto, fica bastante evidente que o convênios acabaram gerando conflitos entre as regiões. As decisões de alguns convênios provocaram medidas idênticas e retaliatórias em estados de outras regiões, num movimento de *ação e reação*, configurando o que poderíamos chamar de uma “*guerra fiscal inter-regional*”, que embora possa ser considerada bastante moderada, se comparada com os conflitos recentes, se constituiu em um verdadeiro embrião da guerra fiscal. O movimento de ação e reação fica claro ao observarmos as listas de produtos isentos nas primeiras reuniões de cada região (Convênio de Fortaleza de 22 de fevereiro de 1967, I Convênio do Rio de Janeiro de 27 de fevereiro de 1967 e Convênio da Amazônia de 16 de maio de 1968) na medida em que são praticamente os mesmos itens. Em alguns momentos esta preocupação com o que as demais regiões estão decidindo fica ainda mais clara. Como exemplo podemos citar a seguinte passagem do Convênio de Campina Grande: “Autorizar os Estados, a fim de assegurar

condições competitivas, a conceder à juta e à sacaria fabricada com o referido produto, os mesmos incentivos outorgados em convênio por outras regiões geoeconômicas do país”.

É importante observar que o movimento de ação e reação, ou seja, de interdependência entre os estados, não se manifestou apenas como guerra fiscal, mas também na manipulação da alíquota geral do imposto. A queda de arrecadação apresentada pelo ICM nos primeiros meses de 1967, em comparação com o extinto IVC, fez surgir conflitos em torno da uniformização da alíquota do imposto. No I Convênio de Natal de 10 de março de 1967, os estados da Região Nordeste reajustaram para 18% a alíquota do ICM, o que provocou a reação dos estados do Centro-Sul, no Convênio de Cuiabá em 07 de junho de 1967, quando aprovaram o mesmo reajuste para os seus estados membros. Neste convênio podemos ler “é conveniente preservar a uniformidade da alíquota do ICM em todo o território nacional e sendo certo que os Estados da região Nordeste já a elevaram para 18%”.

Recentemente surgiram algumas propostas de retomar os convênios regionais como forma de ordenamento da guerra fiscal, o que é virtualmente incompatível com o atual cenário federativo brasileiro. A formação desse arranjo, na década de 60, pode ser explicada pela capacidade do governo central em amalgamar os diversos interesses regionais, seja através dos ministérios e fundos públicos, ou através das empresas estatais e autarquias, o que não acontece atualmente, com a desmontagem desse aparato institucional. Além disso, como acabamos de observar, os convênios regionais não evitaram conflitos e, como veremos a seguir, também não evitaram o surgimento de iniciativas individuais por parte dos estados no oferecimento de incentivos fiscais¹.

Para tentar evitar os problemas apontados acima, a partir da década de 70 o governo federal passou a interferir no disciplinamento dos conflitos fiscais *unificando e coordenando* as reuniões dos secretários de fazenda dos estados. A partir desse momento sucederam-se várias reuniões, com o mesmo objetivo dos convênios regionais, ou seja,

¹No Convênio de São Luís de 18/06/68 já podemos observar a preocupação dos estados com as iniciativas individuais na medida em que procuravam “manifestar, face aos prejuízos de ordem econômica ocasionados à Região Nordeste, seu veemente protesto contra a permissão concedida aos industriais de oleaginosas, pelos estados de São Paulo e Paraná de não estornarem crédito fiscal correspondente à matéria-prima utilizada na fabricação de produto exportado para o estrangeiro, em flagrante desrespeito aos disposto no § 5º do art. 7º do Ato Complementar n.º 34, de 30 de janeiro de 1967 - que subordina a concessão de favores fiscais à aprovação pelos Secretários de Fazenda da respectiva região econômica”.

uniformizar a política de incentivo estadual, só que não apenas em nível regional, mas nacional.

O ambiente regulatório vigente neste período não foi suficiente para impedir o surgimento de iniciativas individuais na utilização do ICM nos programas estaduais de incentivo. Em Minas Gerais, a devolução de parte do ICM, prevista na Lei 5.261, promulgada em 1969, constituía-se no principal instrumento de apoio à industrialização (ver quadro A2, Anexo). Inicialmente, esta Lei não apresentava nenhum dispositivo que visasse a seletividade espacial ou setorial, no entanto, em 1973, com as alterações feitas pela Lei 6.196, passou-se a contemplar como beneficiários os projetos que fossem considerados de excepcional importância avaliados com o critério de: valor do investimento previsto, importância do projeto para a desconcentração das atividades econômicas no estado, integração da estrutura produtiva, utilização de matérias-primas e insumos regionais, geração de emprego em áreas carentes, geração de divisas internas, etc. O percentual de retorno do imposto poderia atingir 32%, estendendo-se o prazo de sua fruição para dez anos. Entretanto, é necessário observar que, na prática, esses critérios se tornaram ausentes, pois os projetos eram aprovados se demonstrada a sua viabilidade técnica, econômica e financeira, independentemente dos setores e regiões a serem beneficiadas.

No Paraná, embora o ICM não fosse utilizado diretamente para incentivar a industrialização do estado, ele se constituía em importante fonte alimentadora do FDE – Fundo de Desenvolvimento Econômico, criado em 1962, dado que 2% sobre o valor arrecadado com este imposto² era repassado ao fundo. Inicialmente este fundo tinha como principal finalidade financiar investimentos em infra-estrutura e posteriormente passou a priorizar investimentos industriais (ver quadro A3, Anexo).

Já no Rio Grande do Sul, o principal instrumento de apoio à industrialização gaúcha era o FUNDOPEM – Fundo Operação Empresa – instituído em 1972 para prestar apoio financeiro às empresas que se instalassem no estado através do financiamento de parte dos encargos decorrentes de empréstimos concedidos pelo BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento Econômico (ver quadro A4, Anexo).

²Este fundo era alimentado inicialmente por um adicional de 2% sobre o valor arrecadado pelo IVC e, posteriormente, com a criação do ICM, a mesma porcentagem sobre a arrecadação do novo imposto passou a se constituir em fonte de recursos para o fundo.

1.2.2 - De 1975 ao início da década de 90

A interferência do governo federal na coordenação das questões referentes ao ICM, iniciada em 1970, consolidou-se com a criação do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária – em 1975. Este fórum, existente até os dias atuais, tem como principal atribuição “promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal” (Art. 1º).

O Conselho é formado por representantes de cada estado e do Distrito Federal, através de seus secretários de fazenda ou eventuais substitutos e por um representante do governo federal, através do Ministro da Fazenda ou de um substituto por ele indicado (Art. 2º, § 1º, § 2º e § 3º), sendo que as decisões do conselho quanto à concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais devem ser *todas* aceitas por *unanimidade* (Art. 30º, I).

Com a Lei Complementar n.º 24/75, os estados não poderiam mais, em princípio, utilizar o ICM como instrumento de fomento à industrialização, sem a aprovação prévia do CONFAZ. Em razão deste fato, o governo do estado de Minas Gerais, que no período anterior utilizava a devolução de parte do ICM como incentivo à industrialização, criou novos programas para a atração de investimentos, com base em diversas fontes de recursos, como o FAI (Fundo de Apoio à Industrialização), criado em 1976 e o FUNDES – Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 1983 (ver quadro A2, Anexo). No entanto, em 1985, o ICM voltou a ser peça importante dos programas de incentivos mineiros com a criação do GT-Incentivos, que tinha como principais instrumentos previstos o diferimento do ICM devido, na aquisição de matérias-primas produzidas no estado, para o momento de saída do produto industrializado e a ampliação do prazo de recolhimento do ICM para até 180 dias.

O Pró- Indústria criado em 1989 também utilizava o ICMS como instrumento de subsidiamento, através do dilatamento do prazo de pagamento do imposto. Esse dilatamento foi disfarçado em uma engenharia fiscal-financeira em que era transformado em um financiamento concedido à empresa através do BDMG (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais) e do BEMGE (Banco do Estado de Minas Gerais). Este programa previa a

concessão de financiamento de até 60% do ICMS devido mensalmente por um prazo de 5 anos, com carência de 6 meses e correção monetária variando entre 30% e 100%.

No Paraná, durante este período, foi bastante utilizada a Dilatação de Prazo de Pagamento do ICM/ ICMS, que podia ser alongado em até 180 dias, de acordo com critérios tais como realização de investimento fixo e geração de emprego e renda, dando um caráter mais seletivo a esse instrumento. Além disso, durante toda a década de 80 foram criados programas que tinham o ICM/ICMS como peça importante nos instrumentos utilizados. Podemos citar primeiramente a criação do Programa Especial de Financiamento à Indústria – PEFI, em 1981, que tinha como objetivo o fornecimento de crédito para capital de giro, mediante o financiamento de 70% do ICM gerado, pelo prazo de 24 a 36 meses, para empresas que realizassem investimento fixo de expansão e/ou implantação de empreendimentos industriais. Este programa era vinculado ao FDE e a sua operacionalização se dava com o pagamento do ICM e a posterior “devolução” de 70% do imposto, disfarçado em uma operação de financiamento. As condições acordadas eram a correção monetária parcial (variável de 20% a 70% das ORTNs – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) e juros de 6% ao ano. É importante observar que na regulamentação do PEFI foram alteradas as condições e prazos do programa para enquadrar o financiamento à Siderúrgica Guaíra, sendo concedido à essa empresa um prazo de financiamento de 60 meses, prorrogáveis por mais 60, não havendo o limite do empréstimo de 70% do ICM recolhido. Posteriormente, em 1988, foi criado o Programa de Estímulo ao Investimento Produtivo – PROIN para apoiar a expansão e implantação de unidades industriais. Através deste programa era concedido um financiamento de até 25% do investimento fixo. As parcelas seriam liberadas trimestralmente e seriam equivalentes a 40% do ICM adicional pago no semestre anterior. Finalmente, podemos citar a criação do Programa Bom Emprego Fiscal, criado em 1992, que posteriormente passou a se chamar Paraná mais empregos, como veremos no próximo item. Na sua formulação inicial, o estabelecimento industrial poderia deduzir os gastos com P&D, à razão de 1/12 (um doze avos) ao mês, do saldo do ICMS, com 48 meses de carência.

Quanto ao Rio Grande do Sul, o FUNDOPEM continuou a ser o principal instrumento de incentivos nesta fase, embora tenha sofrido algumas modificações importantes (ver quadro A4, Anexo). O fundo passou a fornecer crédito para que as

empresas pagassem empréstimos e amortizações não apenas junto ao BRDE, mas também para o pagamento de encargos e do principal junto à outras agências oficiais de fomento. Assim, o montante do financiamento passou a ter como parâmetro o incremento real do ICMS. O limite do benefício foi fixado em até 50% do incremento real do ICMS, pelo prazo máximo de 5 anos ou até quando atingisse 50% do valor do custo do novo investimento. Posteriormente este limite foi ampliado para 75% do incremento real (Bosio, 1999).

Em um momento inicial, *a disciplina exercida pelo governo federal neste período pode ser considerada mais rígida* do que no período anterior. Pelo menos até o início da década dos 80 a força centralizadora do período militar parece ter exercido alguma disciplina capaz de impedir o surgimento de programas mais agressivos, via ICMS. A Lei Complementar 24 de 1975 estabeleceu que a ampliação para o pagamento do ICMS poderia ocorrer em até 180 dias para os estabelecimentos industriais e é por isso que se observa a prorrogação para pagamento do ICMS dentro deste prazo nos estados de Minas Gerais e Paraná, o que, no ambiente inflacionário vigente no período, já representava um subsídio significativo. Também devido ao ambiente inflacionário, os encargos financeiros oferecidos pelos fundos criados envolvendo subcorreção da moeda constituíram-se em importante instrumento para estimular novos investimentos. No entanto, ao longo da década, a disciplina exercida pelo governo central diminuiu e, como veremos a seguir, na década de 90, o CONFAZ perdeu parcialmente a sua função regulatória.

É importante ressaltar também que a criação do PEFI, no Paraná em 1981 e posteriormente a criação do PROIN, do Pró-Indústria em Minas Gerais foram criados como o objetivo explícito de burlar as determinações do CONFAZ. Estas operações em que *o estado cria um fundo fiscal, para financiamento de capital de giro e fornece para a empresa um crédito correspondente ao ICMS que será pago*, são denominadas por Prado e Cavalcanti (1998) de “*operações triangulares*” e embora não se constituam em renúncia explícita do imposto, correspondem na prática, a operações de isenção/diferimento de ICMS. Como veremos a seguir, na década de 90 este tipo de operação será bastante utilizado.

Finalmente é preciso observar que, embora na década de 80 a guerra fiscal tenha praticamente desaparecido das discussões correntes, o acompanhamento dos programas

neste período não parece indicar uma estagnação da guerra fiscal. Muito pelo contrário, verificou-se que este foi um período de intensa atividade e criatividade dos governos estaduais na elaboração de programas de incentivo. Assim, a menor notoriedade da guerra fiscal pode ser explicada pelo *baixo dinamismo da economia*. A ausência de um volume significativo de investimentos pode ter inibido o surgimento de grandes conflitos fiscais, que são os responsáveis por uma maior repercussão nacional.

1.2.3 - A guerra fiscal e o setor automotivo

Os estados iniciam a década de 90 munidos de vários programas de incentivos, formulados com a experiência adquirida nos anos precedentes. O trabalho da CNI (1995), mostra a existência de fundos e programas de incentivos em quase todos os estados brasileiros. Muitos conflitos foram observados envolvendo vários estados e setores diversos da indústria, dentre os quais podemos citar o deslocamento de plantas dos setores têxtil e de calçados do Sul/Sudeste para o Nordeste, que além de buscarem mão-de-obra mais barata e redução dos custos de transporte para atingir o mercado dos EUA, foram receptoras de um volume significativo de incentivos fiscais. No entanto é só a partir de 93/94, com os investimentos da indústria automotiva, que o tema guerra fiscal “explode” na imprensa nacional tornando-se objeto de grande polêmica.

A maior notoriedade da guerra fiscal no setor automotivo pode ser explicada pelo grande volume de investimentos realizados e pela elevada concentração de incentivos fiscais e extra-fiscais oferecidos pelos governos estaduais às montadoras. A concentração temporal desses investimentos também contribuiu para a grande notoriedade do processo.

A saturação dos mercados mundiais (EUA, Europa e Japão) pode ter resultado numa estratégia deliberada de expansão desses grandes conglomerados para o desenvolvimento de novos mercados (Lourenço, 2000). A decisão dessas empresas em se instalar no Brasil pode estar ligada à estabilidade dos preços pós-Real e a própria dimensão potencial do mercado brasileiro. Os custos mais baixos da mão-de-obra e melhoria da infra-estrutura nacional também são considerados como fatores relevantes na atração dos novos investimentos da indústria automobilística (Posse e Arbix, s/d).

Podemos apontar como *primeiro grande conflito fiscal envolvendo o setor automobilístico* as negociações para a implantação de uma planta da Volkswagen que, no final do processo, opta pela cidade de Resende no Rio de Janeiro. Em 1994, o governo desse estado editou a lei n.º 2.273 de 27/06/1994, que oferecia um prazo de 5 anos para o pagamento do ICMS, sem incidência de juros e a redução de 40% da correção monetária, contrariando explicitamente a Lei Complementar n.º 24/75, que previa uma dilatação de 180 dias neste prazo.

Criada inicialmente para atrair uma fábrica da Brahma e uma montadora da GM, esta lei tornou-se destaque quando das negociações para a instalação da fábrica da Volkswagen. Esta iniciativa do governo fluminense provocou a reação do governo do estado de São Paulo, que formulou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a referida lei (ADI n.º 1.179-I SP). Em fevereiro de 1996 o STF concedeu liminar a esta ação. Com a suspensão da lei, o governo do estado do Rio de Janeiro foi obrigado a editar um decreto específico para atender aos compromissos acordados com a montadora (FUNDAP, 1999). A partir desta iniciativa do Rio de Janeiro, várias outras se sucederam envolvendo o setor automobilístico. O quadro abaixo apresenta o grande volume de investimentos previstos para o setor, em meados da década de 90.

**QUADRO 1.1: Investimentos no Setor Automotivo
Regiões Sul e Sudeste**

Empresa	Localização	Valor do Investimento (em R\$ milhões)
Volkswagen	Resende – RJ	250,00
Volkswagen	São Carlos – São Paulo	250,00
Renault	São José dos Pinhais – PR	1.000,00
Mercedes-Benz	Juiz de Fora – MG	695,00
Chrysler	Campo Largo – PR	315,00
Audi/ Volkswagen	São José dos Pinhais – PR	500,00
GM	Gravataí – RS	600,00
GM	Santa Catarina	500,00
GM	Mogi das Cruzes – SP	150,00
Skoda	Santa Catarina	150,00
Peugeot/Citroen	Porto Real – RJ	650,00
Honda	Sumaré – SP	100,00
Toyota	Indaiatuba – SP	150,00
Fiat	Belo Horizonte – MG	150,00-200,00

Fonte: Prado e Cavalcanti, 1998.

A transformação do ICM em ICMS pela Constituição de 1988 representou um aumento significativo das receitas estaduais, pois esse novo imposto passou a incorporar os antigos impostos únicos (Imposto Único sobre Minerais, Imposto Único sobre Energia Elétrica e Imposto Único sobre Combustíveis). Além disso, o ICMS passou a tributar também a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações (anteriormente tributados pelos impostos especiais federais sobre transportes e comunicações – IST e ISSC).

A maior autonomia financeira dos estados, conjugada com a descentralização política, contribuiu sobremaneira para diminuir o poder coercitivo do CONFAZ. Como bem observam Prado e Cavalcanti (1998: 85) a submissão às regras do CONFAZ só foi possível “sob a vigilância de um estado forte e centralizador. (...). No período recente, a impossibilidade de firmarem-se condições semelhantes coloca em xeque a necessidade de existência do CONFAZ”.

Com os investimentos na indústria automobilística fica bastante visível o esvaziamento do CONFAZ. Embora continuasse a existir e a estabelecer diretrizes quanto ao uso de incentivos fiscais, outros mecanismos foram desenvolvidos de modo a burlar as suas determinações. Juntamente com as operações de diferimento do ICMS, as “operações triangulares”, utilizadas esporadicamente na década de 80, generalizaram-se e passaram a representar um importante benefício às montadoras. Ou seja, o incentivo fiscal passou a ser disfarçado em incentivo financeiro. Além disso, alguns programas estaduais passaram a ser feitos ou reformulados para atender às reivindicações das empresas automobilística, também generalizando uma prática que só pudemos registrar no caso da Siderúrgica Guairá no Paraná, na década de 80.

Somados aos incentivos tributários, os estados acabaram incluindo nos contratos com as montadoras uma série de incentivos orçamentários, como a doação de terrenos, o fornecimento de obras de infra-estrutura e crédito subsidiado (ver quadros A6, A7 e A8, no Anexo).

Neste período, em Minas Gerais, merece destaque a criação do FIND – Fundo de Incentivo à industrialização, que passou a abrigar toda a legislação do Pró-Indústria e do PROIM. Este fundo criado em 1994, previa, inicialmente, o financiamento de 50% do ICMS devido. Posteriormente, em 1996 este limite subiu para 70%, com o objetivo

explícito de atender as reivindicações da Mercedes-Benz. O prazo de fruição dos benefícios também subiu de 5 anos para 10 anos.

O FUNDIEST também foi criado para atender os interesses da Mercedes-Benz. O fundo oferecia financiamento para investimento fixo e capital de giro, num prazo de 10 anos, com carência de 120 meses, correção monetária integral e juros de no máximo 12% ao ano.

No Paraná, em 1994 foi criado o Parceria Fiscal/Parceria Empresarial, sendo que, em 1995 se transformou em Parceria empresarial e extinto no ano seguinte. Este programa previa a retenção de parcela de ICMS gerado para que esses recursos fossem destinados à realização de um novo investimento no estado. Em 1995 o Programa Bom Emprego Fiscal teve o nome mudado para Paraná mais Empregos, como já mencionamos anteriormente, também sofrendo algumas alterações. O programa passou a incentivar a realização de investimentos fixos através do diferimento de 30% a 100% do ICMS incremental, dependendo da região do estado em que o investimento for instalado, visando a desconcentração espacial da indústria. Os estabelecimentos industriais dos gêneros mecânica, material elétrico e comunicação, material de transporte e química poderiam receber um prazo adicional de 12 ou 24 meses, além dos 48, se ao término do programa os seus componentes, peças e partes tiverem alcançado, no mínimo, 40% e 60%, respectivamente de estabelecimentos industriais paranaenses.

No Rio Grande do Sul as modificações promovidas no FUNDOPEM, neste período, foram bastante significativas. Algumas tiveram o objetivo explícito de atender os interesses das montadoras que acenavam se instalar no estado (GM e Ford), como ocorreu em Minas Gerais para a implantação da Mercedes (ver quadro A4, Anexo). Além disso, foi criado um programa para receber especificamente investimentos de empresas do setor automotivo: o FOMENTAR – Fundo de Fomento Automotivo do RS. Este fundo foi criado em 1996 e destina-se ao financiamento de 9% do financiamento bruto mensal para capital de giro necessário à implantação ou à implantação de indústrias do setor automotivo. Através desse fundo o investidor poderia financiar até 12% das aquisições de máquinas e equipamentos. O prazo máximo de fruição dos benefícios seria de 15 anos, com carência de 10 anos e 12 anos para a amortização.

As informações sobre como se davam as *negociações entre os estados e as montadoras* são bastante escassas. Prado e Cavalcanti (1998) sugerem que provavelmente os investidores tenham buscado, inicialmente, interlocutores no âmbito do governo federal, mas estes contatos não evoluíram para uma iniciativa de coordenação do movimento de inversão que iria se iniciar. De qualquer forma, as negociações realizadas já no âmbito estadual parecem seguir alguns passos básicos, conforme pudemos apurar das informações disponíveis. Primeiramente, as empresas de consultoria entram em contato com os governos estaduais. Logo após, as empresas anunciam um elenco de cidades, em estados diferentes onde estariam interessadas em se instalar. Como os governos estaduais não têm informações sobre qual realmente é a localização preferencial da empresa, abre-se uma espécie de leilão, levando aos estados “maximizarem” os incentivos.

A observação dos processos de negociação inicial dos contratos sugeriria, tal como apontado por Prado e Cavalcanti (1998), uma total subordinação dos governos estaduais às empresas automobilísticas. Por outro lado, a constante e até obsessiva preocupação das empresas em cercar os acordos de todas as garantias formais possíveis sugeriria também que elas estavam atentas aos riscos do “ciclo político”, ou seja, a possibilidade de que futuros governadores revertissem os acordos. No entanto, de acordo com alguns técnicos de governo, os protocolos assinados são bastante flexíveis e representam apenas uma “carta de navegação”, podendo ser modificados a qualquer momento. Como veremos no próximo capítulo, os protocolos realizados entre o Rio Grande do Sul e a GM foram modificados, bem como o realizado entre a Renault e o Paraná. No caso de Minas Gerais, o Estado assinou com a Mercedes um contrato; embora os técnicos afirmem que um contrato é bem menos flexível que um protocolo este também foi renegociado naquele estado. Entretanto não pudemos apurar quais foram essas modificações nem sob qual base legal isso foi feito.

Em 1997 aconteceu um fato novo envolvendo a guerra fiscal: a *reedição da medida provisória do setor automotivo*. Este acontecimento foi bastante significativo não somente por tentar redirecionar os investimentos automobilísticos para as regiões menos desenvolvidas do país mas, principalmente, porque induziu uma intervenção do governo federal na guerra fiscal.

A medida provisória do setor automotivo, originalmente, incluía incentivos fiscais para a implantação de empresas no país. Na sua reedição, as bancadas do Norte, Nordeste e

Centro-Oeste conseguiram que fossem introduzidos incentivos especiais para as suas regiões. O quadro retirado de Cavalcanti e Prado (1998) relaciona os benefícios concedidos pelo regime especial automotivo:

QUADRO 1.2: Relação dos benefícios concedidos pelo regime especial automotivo

Principais termos	Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Região Sul e Sudeste
Prazo de adesão	Terminou em 31 de maio para montadoras e em 31 de março de 1998 para autopeças.	31 de dezembro de 1999.
Término	2.010	31 de dezembro de 1999, para dar lugar a um regime automotivo comum para o Mercosul.
Incentivos fiscais	Redução de 100% do Imposto de Importação sobre bens de capital; redução de 90% do Imposto de Importação sobre insumos; redução de até 50% do imposto de importação sobre veículos; isenção de IPI incidente na aquisição de bens de capital; redução de 45% do IPI incidente na aquisição de insumos; isenção do adicional de frete para renovação da marinha mercante; isenção do IOF nas operações de câmbio para pagamento de bens importados; isenção do imposto de renda sobre o lucro do empreendimento; crédito presumido de IPI, como ressarcimento de contribuições como PIS e a COFINS.	Redução de 90% do imposto de importação sobre bens de capital. Redução de 55% do imposto de importação sobre insumos em 1997, e de 40% em 98 e 99.
Índice de nacionalização	Para fabricantes de veículos de mais de três rodas: no mínimo, 50% e sobe para 60% em 2.002; para fabricantes de veículos de duas rodas: no mínimo 60% até 2.001, depois 70%.	Para empresas já instaladas: no mínimo 60%. Para as empresas que vão se instalar: 50% durante os três primeiros anos; depois 60%.
Regras gerais	O limite de importação será de 30% dos investimentos efetivados pela empresa periodicamente; importação de bens de capital com benefícios será limitada ao valor das compras internas desses produtos (proporção de 1 para 1) até 31/12/97. Depois, passa a ser de 1 para 1,5; a importação de matéria-prima com benefícios será limitada a proporção de 1 para 1; as importações de insumos não podem exceder a 2/3 das exportações líquidas da empresa (inclui 40% das vendas externas, 100% dos gastos com treinamento de mão-de-obra, 200% dos gastos com bens de capital de origem nacional, 150% do valor de importações do valor de ferramentas e 100% dos gastos com a construção civil); os bônus de importação serão de 200% sobre o valor das compras de equipamentos nacionais e de 150% de equipamentos importados.	Importação de bens de capital com benefícios será limitada ao valor das compras internas desses produtos (proporção de 1 para 1) até 31/12/97. Depois, passa a 1,5 para 1. A importação de matéria prima com benefício será limitada a proporção de 1 para 1; as importações de insumos não poderão exceder a 2/3 das exportações líquidas da empresa (inclui 20% das vendas externas de veículos acabados, 120% dos gastos com bens de capital de origem nacional em 1997, 100% do valor de importações de ferramentas); os bônus de importação serão de 120% sobre o valor das compras de equipamentos nacionais e de 100%, em equipamentos importados.

Fonte: Prado e Cavalcanti (1998).

Como colocamos acima, a reedição da Medida Provisória significou uma iniciativa importante na medida em que atentava para as desigualdades regionais, beneficiando as regiões menos desenvolvidas do país. Entretanto, queremos chamar atenção para o fato de que, embora à época tenha sido divulgado um número relativamente grande de intenções de investimentos, a MP não alcançou efetivamente o sucesso esperado, com a desistência de vários investimentos previstos.

O governo federal, que seria o único agente com poderes de impor limites à guerra fiscal, neste episódio, agiu de forma semelhante aos estados. Ele criou incentivos parecidos com os frequentemente utilizados na disputa federativa, beneficiando regiões específicas, demonstrando *convivência e parcialidade* em relação à guerra fiscal.

Por volta de 1996/1997 a guerra fiscal envolvendo os grandes projetos da automobilística parecia ter terminado, porém ela ainda tinha um “último fôlego”. Em 1999, a desistência da Ford em construir uma nova unidade em Guaíba, na Região Metropolitana de Porto Alegre, optando, posteriormente, por instalar-se em Camaçari na Bahia, voltou a transformar a guerra fiscal em tema de destaque.

A Ford assinou em 1998, com o governo gaúcho, um contrato de instalação de uma nova unidade da empresa. Os benefícios à ela oferecidos não fugiram dos tipicamente acordados no âmbito da guerra fiscal, constituindo-se, principalmente, de benefícios creditícios, de infra-estrutura³ e concessão de crédito de ICMS.

Com um déficit operacional de R\$ 1,2 bilhões, a nova gestão estadual iniciada em 1999 optou por renegociar com a Ford o acordo firmado no governo anterior. De acordo com Lourenço (2000), o compromisso envolveria, entre outros benefícios, a alocação de R\$ 419 milhões de recursos orçamentários, dos quais R\$ 234 milhões seriam gastos nas obras de infra-estrutura e R\$ 185 milhões em financiamento de capital de giro. Ainda segundo Lourenço (2000), a proposta do novo governo gaúcho totalizou R\$ 260 milhões,

³ Das obras de infra-estrutura oferecidas pelo governo gaúcho à Ford podemos citar: a terraplanagem e drenagem do terreno, a construção e pavimentação de acessos viários, ligação de água e esgoto, energia elétrica, telecomunicações e gás natural, construção de estação de tratamento de efluentes sanitários e industriais, além de colocar à disposição de empresa terminal marítimo e fluvial exclusivo e a construção de uma creche.

incluindo R\$ 42 milhões que já haviam sido adiantados⁴. A Ford não aceitou, desistindo de implantar a nova unidade no estado. A partir desse momento a empresa se colocou aberta a novas negociações com estados que estivessem dispostos a sediar a nova unidade da montadora. Em que pese a suspeita de que a Ford já estivesse negociando a sua transferência para a Bahia, antes mesmo de romper definitivamente com o governo do Rio Grande do Sul, vários estados fizeram propostas à montadora.

Os episódios políticos que se seguiram à desistência da empresa em se instalar no Rio Grande do Sul, acabaram garantindo a sua instalação em Camaçari. No dia 28 de junho os dirigentes da Ford assinaram com o governo da Bahia o protocolo de intenções para a sua instalação no estado. Em 29 de junho, sob pressão das bancadas regionais, o Congresso Nacional decidiu pela reabertura do prazo de habilitação ao Regime Especial Automotivo, que havia se encerrado em 1997. Sob este regime, os subsídios federais via IPI para a Ford atingiriam R\$ 700 milhões anuais. O presidente Fernando Henrique Cardoso acabou por vetar a emenda, emitindo outra onde cortou alguns benefícios à empresa, ficando a isenção do IPI reduzida para R\$ 180 milhões anuais.

Duas observações podem ser feitas a partir deste episódio envolvendo a Ford. Em primeiro lugar ilustra a importância do *ciclo político* na guerra fiscal. A entrada de um novo governador no estado implicou na revisão do acordo inicial. Supomos que os fatos desencadeados não ocorreriam se o governo anterior fosse reeleito e, mesmo se houvesse interesse ou necessidade de revisão do acordo, a permanência do governo anterior facilitaria as negociações. Como veremos no próximo capítulo a renegociação do acordo da Renault com o governo do Paraná é bastante ilustrativa nesse sentido.

Em segundo lugar a atitude do governo federal expressou novamente a sua conivência e parcialidade em relação à guerra fiscal, agindo de forma semelhante à época das negociações do acordo automotivo, em 1997.

1.2.4 - A guerra fiscal no período recente

Após 1997 a guerra fiscal começou a perder destaque no noticiário nacional. A maioria dos grandes projetos da automobilística já se encontravam em andamento e as negociações com os estados encerradas. Apenas o episódio envolvendo a implantação da

⁴ O estado do Rio Grande do Sul busca, na justiça, o ressarcimento destes R\$ 42 milhões.

Ford no Rio Grande do Sul e sua posterior mudança para a Bahia, discutida acima, foi objeto de destaque no cenário nacional no final da década.

A menor notoriedade da guerra fiscal decorrente da ausência de grandes disputas em torno de novos grandes investimentos, poderia indicar seu enfraquecimento, ou até mesmo provocar conclusões precipitadas sobre o fim dos conflitos. No entanto, não há nenhum indício de um movimento de desmonte dos programas estaduais de incentivos. Embora não tenhamos feito um levantamento de todos os programas em todos os estados que estejam em operação no momento atual, não há informações de que algum deles tenha sido desativado. Pelo menos nos três estados selecionados para nosso estudo, os últimos programas criados ainda permanecem montados, ainda que com ligeiras modificações.

Um levantamento dos acontecimentos mais recentes envolvendo conflitos fiscais, feito através de informações coletadas na mídia, visto ser esta a única fonte disponível, não mostra perda de dinamismo da guerra fiscal. Embora não se possa estabelecer um “padrão” para essas iniciativas atuais, todas se originam de conflitos tributários.

Um primeiro movimento que pode ser identificado no período recente é o uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) junto a o Supremo Tribunal Federal (STF), para contestar incentivos oferecidos por outros estados. Esse expediente, utilizado anteriormente principalmente por São Paulo, voltou a ser utilizado não só por esse estado, mas por vários outros, mesmo por aqueles considerados mais agressivos no âmbito da guerra fiscal, sendo que São Paulo passou também a ser sujeito dessas ações. O quadro abaixo apresenta algumas dessas Ações que já foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal.

QUADRO 1. 3: Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas pelo STF

Ação (impetrada pelo primeiro estado citado)	Decisões
MG X SP: Contesta isenção do ICMS para operações internas e de importação de materiais para a indústria naval.	Concedida liminar em 15/03/2001.
MG X SP: Contesta isenção do ICMS para operações com materiais para plataformas de petróleo e embarcações marítimas.	Concedida liminar em 22/02/2001.
SP X PR: Contesta crédito presumido de ICMS, incentivos e benefícios fiscais.	Ação considerada prejudicada porque a vigência do benefício estava esgotada na data do julgamento em, 15/02/2001.
SP X BA: Contesta o Programa de Desenvolvimento da Mineração, Metalurgia e Transformação do Cobre que concedia benefícios fiscais.	Concedida liminar em 28/06/2000.

RS X PR: Contesta prorrogação para da base de cálculo do ICMS de carnes e miúdos comestíveis e farinha de trigo.	Liminar concedida em 13/01/2000.
RS X SC: Contesta redução da alíquota interna do ICMS para veículos automotores.	Ação considerada prejudicada porque a vigência do benefício estava esgotada na data do julgamento, em 23/06/1999.
RS X SP: Contesta a redução da alíquota do ICMS para veículos automotores.	Ação considerada prejudicada porque a vigência do benefício estava esgotada na data do julgamento, em 23/06/1999.
RS X SP: Contesta a redução da alíquota interna do ICMS para veículos automotores.	Liminar concedida em 25/08/1999.
RS X SP: Contesta o crédito presumido de ICMS sobre o abate de aves.	Medida cautelar concedida em 30/06/1999.
Procuradoria Geral da República X PA: Contesta lei que autorizava a concessão provisória de benefícios fiscais ou financeiros.	Suspensão cautelar concedida em 18/05/95.
SP X RJ: Contesta benefícios fiscais e prazo especial para pagamento do Imposto.	Liminar concedida em 29/02/96.

Fonte: Valor Econômico: 20,21 e 22 de abril de 2001.

Estas Ações têm criado uma jurisprudência que pode nortear o julgamento de casos semelhantes, mas não podem dar um ordenamento da guerra fiscal como um todo. Elas derivam do questionamento de aspectos de determinada legislação estadual, que contemplam incentivos oferecidos a alguns setores específicos, como pode ser observado nos exemplos citados acima. Assim sendo, no caso de liminar favorável, a sanção recai apenas sobre um tópico de lei ou legislação específica para alguns setores. Uma vasta gama de incentivos ainda permanece válida, visto que não foram considerados inconstitucionais.

Um outro movimento que também pode ser observado no período recente é a pura e simples redução da alíquota do ICMS para alguns setores específicos, sendo essa, aliás, uma das causas de algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Alguns casos parecem derivar de uma reação a um incentivo oferecido por outro estado, numa atitude defensiva para tentar evitar a saída de algumas empresas para esses estados. Em alguns casos relevantes, envolvendo empresas de grande porte, essa atitude é bastante conveniente ao estado, porque envolve a ameaça de perda de grandes empresas oligopólicas. Como essas empresas, além dos empregos gerados, são responsáveis pela maior parte da arrecadação do setor, pode ser mais interessante para o estado reduzir a alíquota para o setor do que perder a empresa. Dois exemplos claros de atitude defensiva ocorreram em dezembro de 1998 e em maio de 2000. O primeiro deles constituía-se num projeto de lei que o governo de São Paulo enviou à Assembléia rebaixando de 18% para 12% a alíquota do ICMS para as indústrias de compensado de madeira, para evitar a saída

da empresa Duratex, com sede em Itapetininga, para os estados de Minas Gerais ou Paraná. O segundo exemplo também envolve o estado de São Paulo, quando este anunciou que pretendia reduzir a alíquota do ICMS de 18% para 12% para o setor fabricante de elevadores e escadas rolantes. Esta medida visava evitar a saída da Elevadores Otis (instalada em São Bernardo do Campo) para o Paraná.

Embora essas reduções de alíquota estejam freqüentemente relacionadas à disputa fiscal, principalmente como uma reação a programas de incentivos de outros estados, elas podem também ocorrer por motivos relacionados a concorrência entre empresas sediadas no estado e empresas “de fora” no mesmo setor. Neste caso não estão em jogo propostas para o deslocamento do investimento, mas parcelas de mercado das empresas “locais”. A redução da alíquota do ICMS de 18% para 6% para as indústrias produtoras de cerâmica de São Paulo ilustra bem esse argumento. Com a redução da alíquota do ICMS o governo de São Paulo tentava manter competitivo este setor principalmente em relação às indústrias instaladas em Santa Catarina, pois neste estado o setor produtor de cerâmica já está consolidado e se constitui em um dos setores mais importantes da economia estadual. A vantagem de se fortalecer este setor em São Paulo não é apenas garantir os empregos, mas também a arrecadação e a economia da região produtora de cerâmica, já que esta é concentrada na região de Mogi Mirim e Mogi Guaçu.

Finalmente podemos apresentar mais três episódios que podem contribuir para comprovar tanto a ocorrência de conflitos fiscais no período recente quanto a diversidade (e a criatividade) dos mecanismos envolvidos.

Decreto de 27 de dezembro de 1999

Em 27 de dezembro de 1999 foi editado pelo governo paulista um decreto estabelecendo o não reconhecimento do crédito relativo à alíquota interestadual cobrada de “importações” originárias de estados onde a empresa desfrutasse de vantagens tributárias. Assim, as empresas paulistas que comercializassem produtos originados de estados que praticassem guerra fiscal não poderiam descontar do ICMS a ser pago no estado os “falsos” créditos trazidos dos estados produtores da mercadoria, e teriam que pagar a alíquota interestadual integral do ICMS, o que tornaria essas mercadorias menos atrativas.

As empresas produtoras de embalagens de plástico do Paraná e as empresas da área de material eletrônico que compram do programa baiano PROCOBRE⁵ foram os primeiros alvos dessa medida. Esta iniciativa acabou alcançando algum resultado. A Empresa de embalagens Dixie Toga renunciou aos incentivos fiscais recebidos no estado do Paraná, para não perder os clientes de São Paulo.

Esta não foi a primeira vez que São Paulo adotou essa medida. O governo paulista tinha tomado medidas semelhantes em 1993, com a Resolução n.º 52 de 19/11/93 e em 1996 e com a Lei n.º 6.374/89, das quais não temos informações sobre aplicação efetiva.

De acordo com o governo paulista, esta iniciativa estaria respaldada pelo artigo 8º da Lei Complementar 27 de 1975, que permite aos estados vedar o crédito atribuído ao comprador de mercadoria, caso estas sejam objeto de vantagem tributária.

O argumento freqüentemente utilizado pela mídia e por alguns técnicos paulistas é que os incentivos tributários estariam sendo pagos no estado de destino. Esta argumentação é freqüentemente consubstanciada na frase “cria-se um incentivo para outro estado pagar”, e o ato de glosar crédito restabeleceria as condições de igualdade. No entanto, esta análise, além de superficial, traz um equívoco analítico muito grande. Numa transação interestadual a alíquota do estado de destino será a mesma, independentemente da existência de créditos espúrios ou não. Ou seja, o crédito espúrio de uma mercadoria beneficiária de incentivos fiscais não altera em nada a alíquota a ser cobrada no estado de destino. Do ponto de vista tributário não há perdas nem ganhos para o estado de destino das mercadorias. Há, sim, *perdas do ponto de vista concorrencial*. A empresa beneficiária do incentivo pode repassar essa vantagem para os preços, iniciando um processo de *dumping*, que pode ser bastante prejudicial aos concorrentes locais.

Do ponto de vista legal duas considerações já apontadas por Prado e Cavalcanti (1998) evidenciam o quadro desfavorável ao estado de São Paulo. Primeiro, a empresa beneficiada está respaldada por lei estadual, o que não pode ser negado por outra lei estadual e segundo, esta atitude representa uma aplicação unilateral do princípio de destino o que é flagrantemente inconstitucional: o estado de São Paulo estaria, de fato, cobrando um imposto a que não teria direito.

⁵ Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração e da Metalurgia.

O Simples paulista

O Simples paulista foi criado em 1998 e, como próprio nome já indica, estabelecia um regime tributário simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte do estado. Sob esse sistema o imposto a recolher é calculado com base no faturamento, o que faz com que as compras realizadas pela empresa não gerem crédito a ser abatido no momento de recolher o imposto novamente. Se a empresa não pode abater os créditos do imposto, ela vai preferir realizar as suas compras onde a alíquota do ICMS for menor. No caso de São Paulo as pequenas e microempresas estavam freqüentemente realizando as suas compras em outros estados onde a alíquota do ICMS era menor do que a alíquota interna. Como deixa de haver o registro de débitos e créditos, estas operações de compra ficavam escondidas.

Tendo em vista estes problemas o governo paulista sancionou, em 1999, uma lei que exigia que as pequenas e micro empresas beneficiárias do Simples fizessem 80% de suas compras de mercadorias dentro o próprio estado. Esta lei acabou encontrando oposição do Comércio e de Diretores Lojistas do estado de São Paulo e de vários estados como MG, SC, RJ, ES e BA, que ameaçaram entrar na justiça contra a referida lei. Ou seja, o governo do estado de São Paulo acabou criando uma lei que prejudicava o comércio interestadual e a concorrência das empresas já instaladas para tentar sanar um problema de uma legislação que fora por ele mesmo criada. A grande pressão resultante levou o governo de São Paulo a revogar a lei de 1999.

O “Caso Martins”

O governo do Distrito Federal assinou, 1998, o “Termo de Acordo de Regime Especial”, pelo qual a empresa atacadista Martins, com sede em Uberlândia – MG, passaria a receber, desde 1º de agosto um abatimento de 11% quando recolhesse o imposto devido pela remessa de mercadorias de Brasília para a sua sede, durante 1 ano. O governo do DF, portanto, cobraria apenas 1% do ICMS pela operação interestadual. O grande problema desse acordo é que o incentivo seria pago realmente pelo Tesouro paulista. Isso ocorre porque como a empresa tem uma filial em São Paulo, quando a mercadoria sai deste estado para Minas Gerais o ICMS recolhido na origem tem a alíquota de 12%. No entanto se o

destino das mercadorias for o Nordeste, o Norte ou o Centro-Oeste, a alíquota cai para 7%. No reenvio para Uberlândia o governo do DF deveria recolher 12%, menos o imposto pago anteriormente, o que equivaleria a 5%. O abatimento de 11% inclui o que já foi pago em São Paulo e mais um adicional de 4%, restando para o tesouro do DF 1%. Este mecanismo permite que a empresa apenas indique na nota o DF como destino final das mercadorias, dispensando o envio efetivo das mercadorias.

Como a Martins faz as suas compras no Sudeste, especialmente em São Paulo, e tem como principal mercado o Nordeste, ela acabava acumulando muitos créditos do ICMS. Assim, essa medida de “corretagem tributária” seria uma maneira encontrada pela empresa para compensar esses créditos não restituídos.

Esta atitude do governo do DF rendeu uma ação movida pelos governos de São Paulo e Bahia, no Supremo Tribunal Federal, pedindo a anulação do acordo.

1.3 - ALGUMAS CONCLUSÕES

A observação da guerra fiscal sob uma perspectiva histórica permite dizer que os instrumentos orçamentários e principalmente o tributário sempre tiveram papel de destaque nos programas estaduais de incentivo. O único período em que os instrumentos fiscais parecem se subordinar às exigências legais ocorreu logo após a criação do CONFAZ. No entanto, a força disciplinadora desse órgão pode não ter sido o principal responsável pela diminuição dos programas baseados em incentivos fiscais. O baixo dinamismo da economia no final da década de 70 e início dos anos 80 pode ter tido um peso significativo para explicar a maior subordinação dos programas às regras do CONFAZ. Ou seja, a ausência de um maior volume de investimentos tornava desnecessário a formulação de programas mais ousados.

Observou-se também, que embora os bancos estaduais não participassem diretamente dos programas de incentivo, como por exemplo, ofertando crédito subsidiado, estes serviram, muitas vezes, como intermediadores destas operações.

Embora seja muito difícil estabelecer padrões para uma série histórica tão longa, ficou bastante evidente que os conflitos envolvendo o setor automotivo apresentaram algumas peculiaridades. Além da concentração temporal dos investimentos e do grande

volume de incentivos ofertados pelos governos estaduais, chama bastante atenção a forma como o instrumento tributário foi utilizado. Os governos passaram a criar novos programas/fundos ou reformularam os seus programas antigos para atender os interesses de uma única empresa. Estas operações são denominadas por Prado e Cavalcanti (1998) de “operações fiscal-financeiras dedicadas a projetos específicos” e indicam um novo tipo de relacionamento dos governos estaduais com o setor privado. Anteriormente aos programas recentes do setor automotivo, a vinculação do ICMS a um fundo tinha o objetivo de criar programas mais amplos, em alguns casos com critérios definidos quanto a setores e regiões a serem beneficiadas. Os mecanismos eram minimamente formalizados e a adesão, transparente. Recentemente, com o novo ciclo de investimentos pós Real, a competição entre os estados se acirrou de tal maneira que, ao invés do interesse privado se subordinar às diretrizes do planejamento estadual, é este que se subordina àquele, ou seja, “ao invés das empresas buscarem acesso a programas amplos e formalizados previamente existentes, alguns programas tem sido formulados com o objetivo estrito de servir a uma determinada empresa” (Cavalcanti e Prado, 1998: 89).

Além das “operações dedicadas” o uso de “operações triangulares” também se tornou prática corrente. No entanto, é preciso observar que estas operações não se constituíram em uma “inovação da guerra fiscal”. Como pudemos observar, um caso de operação dedicada já havia sido observado no Paraná na década de 80, bem como as operações de triangulação com fundos fiscais já haviam ocorrido em Minas Gerais e no Paraná. Assim, a guerra fiscal envolvendo o setor automotivo não se serviu de novos instrumentos de subsidiamento nem se constituiu em uma “guerra fiscal diferente” desconectada do movimento anterior, mas sim representou a *generalização e superutilização de práticas e instrumentos que haviam sido gestados nos anos anteriores*.

Já os conflitos fiscais ocorridos no período recente servem para confirmar a progressiva fragilização do poder regulatório exercido pelo governo central, na medida em que os conflitos tributários têm sido resolvidos em novas instâncias de julgamento, a exemplo das ações julgadas pelo STF. Apenas a título ilustrativo podemos citar que o governo de São Paulo chegou a considerar a possibilidade de enviar ao CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) uma carta-consulta questionando os efeitos da concessão de incentivos fiscais sobre a concorrência.

A ausência de grandes investimentos tem possibilitado a observação de outros conflitos menores que envolvem não apenas alocação de um novo investimento, mas que atingem principalmente empresas já instaladas e o comércio interestadual. Os acontecimentos recentes também parecem indicar o surgimento de algumas operações mais flexíveis do que as observadas anteriormente. Embora seja necessária uma maior investigação sobre as reduções de alíquota do ICMS aprovadas pelas Assembléias Legislativas, devido às várias legislações estaduais existentes, estas parecem atestar a existência de uma capacidade regulatória ainda mais frouxa do que a verificada anteriormente.

CAPÍTULO 2 - GUERRA FISCAL: CONCEITO E CARACTERIZAÇÃO

ANALÍTICA

2.1 – UM CONCEITO DE GUERRA FISCAL

O desenvolvimento histórico e analítico realizado até aqui nos permite desenvolver um conceito básico de guerra fiscal, identificando-a como um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial, ou seja, no *deslocamento de plantas já existentes* e na *alocação de uma nova planta*. O trabalho desenvolvido por Prado e Cavalcanti (1998) aborda a guerra fiscal sob esse aspecto, especialmente pela ótica da sua influência na alocação de novos investimentos. Essa abordagem é totalmente coerente com o momento histórico observado pelos autores, quando tinham grande destaque os novos investimentos da indústria automobilística. Deve-se notar, entretanto, que esse período de maior notoriedade dos conflitos fiscais, relacionados à implantação de novas unidades industriais, principalmente do setor automotivo, ocultou uma outra forma de atuação da guerra fiscal: os governos estaduais têm utilizado os programas estaduais de incentivo não apenas para influenciar a decisão alocativa, mas também para interferir no *processo de concorrência das empresas já instaladas*. Isso ocorre quando os governos estaduais, muitas vezes sensibilizados por apelos de grupos locais, utilizam incentivos fiscais para favorecer determinados setores, para que estes não percam posição relativa frente a grupos empresariais do mesmo setor, sediados em outros estados. Evidentemente os governos estaduais têm interesse em manter o maior número possível de estabelecimentos industriais em suas fronteiras, não apenas para manter o nível de emprego e renda, mas também devido ao efeito sobre a arrecadação.

Em suma, a questão é que, embora a guerra fiscal seja, em princípio, relacionada ao processo de decisão alocativa, tanto no que se refere a novos investimentos como à realocação de plantas já existentes, esta é uma interpretação restrita, na medida em que esse fenômeno também está frequentemente relacionado ao processo de concorrência setorial entre empresas já instaladas. Como vimos no capítulo anterior, a redução da alíquota do ICMS para o setor produtor de cerâmica de São Paulo, para manter o setor

competitivo em relação às empresas do mesmo setor de Santa Catarina, é um exemplo claro desse tipo de intervenção.

Uma outra observação é que embora o instrumento tributário seja o principal mecanismo de subsidiamento na guerra fiscal, *os programas estaduais de incentivo podem ser compostos por um mix de instrumentos bem mais amplo*. Às operações de isenção e diferimento do ICMS, podem ser adicionados outros incentivos com o objetivo de criar vantagens locais adicionais para os agentes privados. Como exemplificam os casos recentes envolvendo o setor automotivo (ver quadros A6, A7 e A9), além da utilização de recursos orçamentários através da criação de fundos de financiamento observa-se também a doação de terrenos e de obras de infra-estrutura. A instrumentalização de empresas estatais para esta finalidade também tem sido observada, ainda que de forma mais restrita, devido ao movimento de privatizações recente. Estas empresas são utilizadas principalmente no fornecimento de obras de infra-estrutura.

Todas essas observações nos permitem sugerir um conceito mais amplo de guerra fiscal, relacionando-a não ao grau de acirramento das políticas estaduais de incentivos, nem apenas a uma forma de intervenção na decisão alocativa, mas sim a *todo tipo de disputa/conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que, o instrumento tributário é o principal mecanismo de subsidiamento*. Neste sentido, como já argumentamos anteriormente, a guerra fiscal pode ser considerada um fenômeno em grande medida *permanente*, pelo menos desde a década de 60, pois como ficou claro nestes capítulos, os estados tem montado programas de incentivos com os objetivos apontados em nossa definição, utilizando o ICM, e posteriormente o ICMS, como elemento central na disputa por novos investimentos ou na tentativa de manter em seus territórios empresas já instaladas.

Em síntese podemos dizer que:

1. A guerra fiscal pode ser considerada um processo permanente, operacionalizado através dos programas estaduais de desenvolvimento.

2. Ela é um tipo de política pública que busca interferir no processo de alocação de novos investimentos ou na concorrência entre empresas já instaladas.
- 3 Os programas estaduais de desenvolvimento contam com vários mecanismos de subsidiamento dentre os quais o ICMS aparece como elemento central, pois em vários momentos históricos foram utilizadas operações de redução, isenção e diferimento desse imposto.

2.2 – ALGUNS DETERMINANTES GERAIS DA GUERRA FISCAL

O desenvolvimento histórico realizado anteriormente evidencia que houve, nos anos 90, uma generalização dos programas de incentivos estaduais e a intensificação do uso de práticas que haviam sido gestadas em décadas anteriores, o que favoreceu o surgimento de vários conflitos dentre os quais se destacaram a disputa pelos investimentos da indústria automotiva. No entanto, o desenvolvimento realizado até aqui não nos permite identificar quais as causas dessa ampliação recente da guerra fiscal, sendo necessário, portanto, que novos elementos sejam agregados à nossa análise.

Para uma melhor compreensão da guerra fiscal no Brasil, especialmente em seu movimento mais recente, é necessário caracterizar o ambiente político, econômico e institucional sob o qual estes programas de incentivos são criados e colocados em prática. Assim, neste capítulo trataremos de identificar, de forma meramente indicativa, alguns traços da evolução histórica da economia e do setor público brasileiro, que podem ser considerados como determinantes mais gerais desse processo.

2.2.1 – A descentralização e redução da capacidade de ação orgânica e sistêmica do estado

No Brasil, historicamente, o Estado foi bastante ativo na alocação do investimento tanto público como privado (Lessa,1981). Sendo assim, a diminuição dessa forma de intervenção, principalmente a partir dos anos 90, trouxe uma grande lacuna. Na etapa anterior, a manutenção de políticas federais de desenvolvimento regional buscava atender às reivindicações de maior equidade regional e federativa. No entanto, por força da crise do padrão de financiamento do setor público nos anos 80 e, posteriormente, pelo predomínio

de uma visão neoliberal no governo federal, este reduziu sua atividade interventora. Além disso, o processo de privatização eliminou um dos principais instrumentos que permitiam ao governo central “conduzir” o processo produtivo a nível nacional: o setor produtivo estatal.

Além da saída do governo federal das questões regionais e produtivas, também pudemos assistir, a partir do final da década de 70, à luta dos estados e municípios pela descentralização tributária, que culminou com a formulação da Constituição de 88.

Um dos resultados mais importantes da conjugação desses dois movimentos foi contribuir para dar maior autonomia decisória aos governos subnacionais, fortalecendo as lideranças locais e favorecendo o surgimento de decisões mais individualizadas no âmbito da federação. Nesse sentido favoreceu também a elaboração de políticas estaduais de desenvolvimento e conseqüentemente a guerra fiscal. O resultado final, dado a ausência de um agente ordenador a nível nacional, teria sido a generalização do conflito fiscal entre os estados da federação brasileira.

A autonomia para a implantação de políticas estaduais é defendida pelos governos estaduais usando o argumento de que a burocracia local é mais capacitada para identificar os problemas e as lacunas na economia estadual e assim seriam os mais indicados para o desenvolvimento de políticas e programas capazes de atender às necessidades locais.

A realidade, no entanto, mostra que decisões isoladas de políticas de desenvolvimento acabam gerando conflitos, pois resultam em medidas semelhantes/idênticas nos outros estados, acarretando um processo competitivo entre as várias jurisdições. O desdobramento dessa proposição portanto, implica supor que, para minimização dos conflitos, seria necessário o estabelecimento de regras e limites ao funcionamento da federação, prerrogativa que só poderia ser exercida pelo governo central.

Esta, no entanto, não é uma opinião compartilhada por todos. Para Arretche (1999), a guerra fiscal é apenas um efeito esperado das regras de operação da federação, sendo que a maior mobilidade de capitais estaria aumentando a capacidade de pressão das empresas sobre os governos locais. Um outro aspecto por ela ressaltado é que “criar mecanismos para evitar a guerra fiscal suporia re(centralizar) a autoridade tributária, suprimindo (ou restringindo) a autoridade fiscal dos governos locais” (Arretche, 1999: 5). A visão de Marta

Arrecthe sugere portanto, que a expansão da guerra fiscal *é apenas uma manifestação virtuosa do processo de ampliação da autonomia dos governos subnacionais.*

Em nosso entender, no entanto, a guerra fiscal pode ser vista como um tipo de política que vem preencher a lacuna deixada pelo governo federal em relação às políticas regional e industrial, que busca alcançar resultados que seriam melhor equacionados se partissem de um ordenamento central, com regras claras e critérios mínimos de prioridades.

2.2.2 – A dinâmica espacial da indústria

O processo histórico de desenvolvimento econômico brasileiro foi caracterizado, no período que vai da década de 30 até o início da década de 70, por intensa concentração espacial na região Sudeste, principalmente em São Paulo. Em 1970 o sudeste respondia por 81% da produção, sendo que São Paulo, sozinho detinha 58%. No entanto, na segunda metade dos anos 70 esse quadro de grande concentração industrial começou a mudar. O sudeste, principalmente São Paulo começou a perder importância relativa e iniciou-se o processo de desconcentração econômica para o interior de São Paulo e para as demais regiões do país (Cano, 1997).

Há várias abordagens sobre o fenômeno da desconcentração industrial. Azzoni (1986) sugere ter ocorrido uma “desconcentração concentrada”, argumentando que a desconcentração industrial esteve concentrada numa área limitada ao “campo aglomerativo” de São Paulo. Diniz e Crocco (1996) ampliam o espaço dentro do qual a indústria nacional se desconcentrou. Segundo estes autores, a desconcentração esteve circunscrita a um polígono regional com vértices em Belo Horizonte, Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, São José dos Campos, fechando em Belo Horizonte.

Há consenso entre os estudiosos, no entanto, que o processo de desconcentração, a partir de 1985, tenha praticamente estagnado. As divergências atuais entre os analistas estão na identificação das tendências recentes. Alguns autores como Cano (1997) e Diniz (1995) chegam a apontar uma possível reconcentração espacial da indústria na região mais desenvolvida do país, principalmente em São Paulo. Segundo Cano, “a manter-se o neoliberalismo e introjetarmos doses significativas de ‘modernização’ (novos processos ou setores mais complexos, com tecnologia mais sofisticada) haverá uma reconcentração

espacial (em SP e ‘adjacências’) produtiva, em detrimento da periferia nacional, pois aquela modernidade, como é sabido, não pode localizar-se em qualquer tipo de espaço econômico, mas tão somente naqueles que possuem condições especiais de recepção de tais modernidades” (Cano,1997: 104).

Nossa hipótese é que a estagnação do movimento de desconcentração industrial poderia estar levando a que os estados utilizem a guerra fiscal na tentativa de induzir a continuidade deste movimento. Sob esta hipótese, se a reconcentração industrial se confirmar, a guerra fiscal tende a se tornar um elemento ainda mais importante, surgindo como única alternativa de auto defesa das regiões excluídas na tentativa de buscar reverter essa nova tendência espacial da indústria em favor das outras regiões.

2.3 – ALGUMAS CONCLUSÕES

No plano mais geral, a guerra fiscal pode estar determinada, *tendências econômicas políticas e institucionais ligadas ao movimento de descentralização, pela diminuição da intervenção do governo central nas questões regionais e, conseqüentemente, no balizamento dos diversos interesses estaduais, e pelo processo de investimento agregado na economia enquanto dinâmica espacial da indústria.* Estes condicionantes gerais da guerra fiscal tem formado um ambiente favorável ao fenômeno, especialmente no período mais recente.

Na medida em que as tendências indicadas parecem estar hoje solidamente estabelecidas na economia brasileira, infere-se que a guerra fiscal, tal como conceituada acima, tenderá a permanecer como um traço constante do comportamento dos governos subnacionais, principalmente estaduais . Isto nos remete, conseqüentemente, para duas questões centrais, que nos ocuparão pelo resto deste trabalho:

- 1º) Quais são as condições específicas que permitem aos governos subnacionais uma interferência ativa no processo de alocação e concorrência industrial?
- 2º) Qual a avaliação que se pode fazer dos resultados destas políticas para o país como um todo e para os governos que as praticam?
- 3º) Quais as alternativas, se elas existem, para evitar os eventuais resultados perversos destas políticas?

Abordaremos a primeira questão no capítulo 3, e dedicaremos o restante do trabalho a uma aproximação parcial da resposta às outras duas.

CAPÍTULO 3 - OS ASPECTOS TRIBUTÁRIOS E ORÇAMENTÁRIOS DA GUERRA FISCAL

3.1 - INTRODUÇÃO

A limitada bibliografia existente sobre a guerra fiscal tem possibilitado a formação de um certo senso comum sobre o tema, baseado nas análises apresentadas pela mídia e pelos governos estaduais. As primeiras são geralmente bastante superficiais e ressaltam, principalmente, os aspectos negativos do conflito fiscal, em geral colocados como o impacto orçamentário perverso dos subsídios. Os governadores e técnicos dos estados que a praticam, por outro lado, proclamam com alarde as vantagens do uso do instrumental fiscal na atração de investimentos. Seus principais argumentos apóiam-se na idéia de que a renúncia fiscal é uma alternativa para promover o crescimento econômico/industrial do estado, pois a instalação de uma grande planta poderia gerar um efeito multiplicador com a atração de outras empresas fornecedoras. O resultado final poderia ser o aumento do PIB estadual e, principalmente, o aumento do número de empregos e melhoria do nível de renda da população. Além disso, poderíamos acrescentar que a prática da guerra fiscal, ao influenciar o deslocamento de novas plantas industriais para o estado, pode render enorme prestígio político ao governador que dela faz uso, principalmente num momento caracterizado por elevadas taxas de desemprego.

No entanto, a nosso ver, a discussão acerca da guerra fiscal, da forma como é feita pela mídia e pelos governadores estaduais, simplifica demasiadamente o problema, esconde alguns aspectos fundamentais e conduz, conseqüentemente, a conclusões equivocadas. O tratamento desta questão nos remete para o elemento a nosso ver central e decisivo do problema, qual seja, a institucionalidade tributária do país e a forma pela qual ela primeiro, amplia enormemente o “poder de fogo” das administrações estaduais na concessão de incentivos, e, em segundo lugar, determina a natureza do impacto que estes incentivos exercem sobre os orçamentos estaduais e central.

O aspecto tributário fundamental refere-se ao principal instrumental fiscal utilizado na guerra fiscal, o ICMS, em suas duas características principais: a competência estadual e a cobrança pelo princípio da origem.

As normas vigentes no sistema tributário brasileiro, ao permitirem a renúncia de uma importante fonte de receita estadual, o ICMS, poderiam afetar os orçamentos estaduais, já bastante debilitados atualmente. Esta formulação tem sido frequentemente utilizada pelos opositores da guerra fiscal. No entanto, como veremos a seguir a relação entre guerra fiscal e orçamentos estaduais não é tão direta quanto parece.

O objetivo deste capítulo é caracterizar os *instrumentos* utilizados na guerra fiscal, dando especial atenção ao uso do ICMS, e assim, apresentar elementos analíticos importantes para a identificação da *natureza* do impacto fiscal gerado pelos programas de desenvolvimento. Acompanhados por Varsano (1996) e Prado e Cavalcanti (1998), faremos a diferenciação entre o impacto fiscal local e o impacto fiscal agregado.

3.2 - O ICMS E A GUERRA FISCAL

3.2.1 - O uso do ICMS na guerra fiscal

Um benefício fiscal *stricto sensu* pode ser definido, de acordo com Pedrosa et al (2.000), como *uma situação onde há a redução/anulação do imposto a ser pago decorrente da decisão isolada de um estado ou em conjunto com os outros estados através do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)*. No entanto, os incentivos oferecidos na guerra fiscal, atualmente, não se restringem aos incentivos estritamente tributários, incluindo-se também benefícios creditícios, infra-estruturais, doação de terrenos, etc. Assim, é adequado decompor estes incentivos em três tipos, que tomam como referência a evolução do projeto subsidiado:

Tipo 1 - Concessões prévias ao início da atividade produtiva: doação de terrenos, obras/facilidades de infra-estrutura e outras formas de dispêndio fiscal que gerem benefício parcial ou totalmente apropriado pela empresa.

Tipo 2 - Benefícios creditícios associados ao investimento inicial e à operação produtiva: formas diversas de crédito para capital fixo ou de giro. O crédito pode ser oferecido pelo governo estadual antes do início das operações da empresa, de uma só vez, ou em várias parcelas ao longo do processo de implantação e/ou operação.

Tipo 3 - Benefícios tributários relacionados à operação produtiva: Renúncia fiscal.

Dentre estes três tipos de incentivos utilizados, o principal – como iremos mostrar com detalhes à frente – tem sido a renúncia fiscal no âmbito do ICMS, que de acordo com Pedrosa et al (2.000), pode resultar em:

- Redução do débito do imposto: redução de alíquota, isenção e redução da base de cálculo;
- Aumento do crédito do imposto: crédito presumido;
- Redução do somatório de débitos e créditos (imposto devido): redução direta, a partir de desconto sobre o valor nominal ou real devido e redução indireta; o recolhimento é feito em prazo maior que o normal sem correção monetária e sem juros.

Esta última forma de renúncia do ICMS engloba um tipo de incentivo bastante utilizado atualmente na guerra fiscal, como pudemos verificar no capítulo 1. Trata-se do diferimento do ICMS. Ou seja, o estado posterga o recebimento do imposto, aplicando sobre o valor devido um taxa de juros e correção monetária abaixo do mercado ou nulas, o que faz com que esta operação se assemelhe a uma operação de crédito subsidiado.

Esta última forma de renúncia também pode assumir um formato peculiar, já descrito anteriormente: as “operações triangulares”, que se constituíram em uma forma bastante comum de renúncia fiscal, especialmente nos acordos firmados com o setor automobilístico. Nesses acordos, geralmente, o estado se propõe a financiar de 9% a 10% do faturamento da empresa (via fundo fiscal). Supondo uma média de valor adicionado do setor entre 50% e 60% e a aplicação da alíquota de ICMS de 18%, o valor obtido para o imposto provavelmente será próximo ao percentual do faturamento que vai ser financiado.

É importante observar, no entanto, que a triangulação financeira é uma variação de uma prática comum, utilizada pelos estados em alguns momentos. Como vimos no capítulo 1, os estados têm criado fundos alimentados por uma parte da arrecadação do ICMS, dotando-os de uma fonte “permanente” de recursos, como, por exemplo, a criação do FDE em 1962, no estado do Paraná, mencionado no capítulo 1.

3.2.2 - A Sistemática de Cobrança do ICMS

As mais importantes características institucionais do ICMS a serem analisadas tendo em vista o objetivo desse trabalho são a competência estadual e o princípio de origem, pois são esses os principais dinamizadores e viabilizadores da guerra fiscal. O padrão mundial para a tributação do IVA é de competência partilhada ou exclusiva do Governo Central. No entanto, no Brasil, o principal IVA, o ICMS, é de competência estadual, o que é, portanto, “um fato atípico, uma idiossincrasia da estrutura tributária nacional” (Couto e Silva, 1997: 19).

Como colocam Prado e Cavalcanti (1998), a Constituição de 88 ampliou a autonomia dos estados sobre este tributo. Anteriormente, havia um teto e exigência de alíquota uniforme pelo Senado Federal. A Reforma Constitucional, no entanto, permitiu aos estados fixar as alíquotas do ICMS incidentes sobre operações internas e também retirou da União o poder de conceder isenções e abatimentos do imposto estadual. Ainda mais, aquela Reforma ampliou em muito a base tributária do imposto, que passou a abranger a base dos antigos impostos únicos.

O princípio de origem faz com que a apropriação de receita do ICMS se torne diretamente relacionada com a localização da atividade produtiva. A tributação pelo princípio de origem o aproxima de um imposto sobre a produção, sendo a arrecadação estadual composta pelos impostos recolhidos sobre a produção realizada dentro do território estadual. Esta característica torna bastante conveniente para o estado atrair a instalação do maior número possível de empresas. Mesmo no caso extremo em que toda a produção interna seja consumida fora do estado, a receita ficará no estado de origem.

Embora no Brasil não seja adotado o princípio “puro” de origem, há a predominância desta sistemática. Para que os estados menos desenvolvidos não fossem prejudicados nas transações interestaduais, foi adotado um princípio misto de origem e destino para melhorar a distribuição da receita fiscal entre produtores e consumidores. Conforme coloca Longo (1979: 803), “a comissão de Reforma Tributária esperava que o sistema de alíquotas diferenciadas assegurasse uma participação adequada na receita total dos Estados aos importadores líquidos no comércio interestadual (que geralmente, correspondem aos Estados menos desenvolvidos do País)”. Assim, as alíquotas para as trocas entre o Norte/Nordeste e o Sul/Sudeste são mais baixas. Já nas trocas internas ao Sul

e Sudeste as alíquotas são mais altas⁶. No entanto, a concentração dos mercados no Sul e Sudeste leva a uma predominância do sistema de cobrança do ICMS pelo princípio de origem.

3.3 – QUEM GANHA E QUEM PERDE NA GUERRA FISCAL

3.3.1 - O Impacto Fiscal Local

Embora os incentivos via ICMS sejam os principais mecanismos de subsidiamento da guerra fiscal, estes não são os únicos instrumentos utilizados. Como já observado, a estes são adicionados vários outros benefícios. Os acordos têm sido geralmente feitos em condições bastante favoráveis para as empresas beneficiárias, com taxas de juros nulas ou inferiores às taxas de mercado e correção monetária também nula ou parcial, o que, à primeira vista, indica possibilidade de grande perda para os estados, principalmente se considerarmos a possibilidade de inflação, o que não pode ser descartado devido ao longo horizonte temporal no qual esses acordos são realizados. No entanto, concluir a análise neste ponto significaria simplificar as evidências e subestimar o problema em questão. Pretendemos argumentar aqui que, embora exista, fora de qualquer dúvida, um enorme custo fiscal associado a estes investimentos, é essencial considerar uma diferença entre o custo fiscal sofrido pelo estado que sedia o investimento, e o custo fiscal para o país como um todo.

A maior parte das dificuldades existentes para uma avaliação do impacto fiscal destes programas deriva do fato de eles abrangerem, em geral, períodos de tempo muito amplos. No três casos que estamos analisando, o período durante o qual a empresa usufrui de algum tipo de benefício varia de 10 anos a 29 anos⁷, o que coloca dificuldades quase insuperáveis para qualquer avaliação do significado destes benefícios para os respectivos orçamentos.

Em função disto, antes de mais nada, temos que distinguir três períodos:

⁶ A alíquota é 12% nas operações interestaduais, exceto nas saídas dos estados da região Sudeste (excluindo-se o Espírito Santo) e Sul com destino aos estados das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, cuja alíquota é 7%.

⁷ Prazo compreendido entre a assinatura do termo/contrato e o pagamento da última parcela de financiamento devido pela empresa ao estado.

1º Período - Construção da unidade industrial: Este é um período relativamente curto, corresponde a etapa em que são realizadas as obras de construção civil e compra de maquinário. Assumiremos sempre, aqui, que ele se inicia com a formalização dos contratos ou acordos entre governos e montadoras.

2º Período - Operação subsidiada: Corresponde ao período em que a empresa está em operação mas sendo beneficiária de algum tipo de incentivo. Este é o período mais relevante por envolver a parte majoritária dos benefícios.

3º Período - Operação normal: É o período após o encerramento de todo tipo de subsídio e concessão.

Utilizando a tipologia de incentivos definida no início deste capítulo, podemos verificar que as *concessões prévias ao início da atividade produtiva* como, por exemplo, a doação de terrenos, obras/facilidades de infra-estrutura e, eventualmente algum *benefício creditício* associado ao investimento inicial (tipo 2), ocorrerão no período 1, ou seja, no período de construção da unidade industrial, antes da empresa entrar em operação. Esses benefícios envolvem dispêndio imediato de recursos e, portanto, os seus efeitos negativos sobre os orçamentos serão sentidos automaticamente.

No período de operação subsidiada, como o próprio nome indica, a empresa estará funcionando normalmente, no entanto, ela estará sendo beneficiada com alguma operação de crédito e também recebendo *benefícios tributários relacionados à atividade produtiva*, basicamente a renúncia do ICMS.

É evidente que este período ainda envolve perdas orçamentárias, entretanto, o novo investimento pode exercer um efeito indutor e deslocar para este estado os seus fornecedores e/ou outros novos investimentos, acarretando um aumento da arrecadação estadual que pode, até mesmo, ser superior ao que foi disponibilizado pelo governo estadual. É claro que esses efeitos positivos só poderão ser verificados se os incentivos oferecidos não forem estendidos à esses novos investimentos derivados.

Um aspecto de fundamental importância reside em que o incentivo via ICMS, por outro lado, afeta apenas a receita incremental gerada pela empresa, o que não leva a perdas orçamentárias imediatas. Ao receber um novo investimento o estado tem a receita potencial de ICMS incrementada. Como essa receita incremental adicional decorrente do novo investimento é diferida, a arrecadação efetiva continua a mesma, ou como já observamos,

pode até mesmo crescer ainda no período de subsidiamento, caso ocorra a indução de novos investimentos não subsidiados. Isto nos leva a concluir que, *do ponto de vista da situação orçamentária corrente do governo estadual que sedia o investimento, este componente dos incentivos não tem nenhum impacto. Ele continua com a mesma receita – na pior das hipóteses – que teria caso o investimento não fosse realizado no estado.*

O terceiro período ocorre após o esgotamento de todos os benefícios, quando a empresa beneficiada passará a recolher o ICMS em volume normal, elevando a receita efetiva estadual a níveis mais altos do que a receita possível na ausência do investimento. Neste período, todos os impactos fiscais positivos, derivados do investimento, estarão se realizando, na medida em que a própria empresa principal e todos os investimentos induzidos por ela passarão a recolher impostos, levando a arrecadação a um novo patamar.

Nosso objeto de estudo neste trabalho envolve os períodos 1 e 2, que podem ser genericamente chamados de “período de subsidiamento”. É durante esse período que existe o comprometimento do estado com a empresa e, como acabamos de observar, envolve algumas peculiaridades que dificultam a sua avaliação direta. O período 3 não será considerado em nossas avaliações não porque seja menos importante, mas sim porque o seu impacto sobre as finanças estaduais é óbvio, ou seja, é indiscutivelmente positivo, desde que o projeto seja bem sucedido.

Assim, podemos apresentar esse desenvolvimento analítico através de uma forma esquemática simples, definindo o impacto fiscal para o estado receptor do investimento, durante o “período de subsidiamento”, tal como apresentado no quadro abaixo. Vamos apresentá-lo aqui de forma sucinta e detalharemos sua aplicação no capítulo 4, onde será utilizada para avaliação dos três estudos de caso.

$$CF_e = VP [(a.INF + TER + subCRE_{(ic, id)} + TX) - (b. REC_{ind})], \text{ onde:}$$

CF_e = Custo fiscal estadual, que é igual à diferença entre o total que é gasto como subsídio e o que se ganha em receita em decorrência do novo investimento.

VP = Valor Presente, ou seja, para a realização da quantificação dos incentivos oferecidos deve-se trazer todos a valores de uma mesma data, como por exemplo a data de assinatura do contrato de subsidiamento.

INF = Custo total das obras de infra-estrutura

a = Coeficiente que apreenda qual a parcela do gasto em infra-estrutura que foi efetivamente apropriado pela empresa. Este coeficiente é necessário porque algumas obras não são integralmente apropriadas pela empresa, como por exemplo a pavimentação ou duplicação de uma via de acesso à unidade industrial, que pode trazer benefícios também para a população e economia locais.

TER = Custo dos terrenos doados

$subCRE$ = subsídio creditício para capital fixo ou de giro, ou seja é o valor do crédito ofertado pelo governo estadual menos o que será pago pela empresa como devolução do empréstimo. Neste item são excluídos os casos onde o crédito para capital de giro camufla o diferimento do ICMS. Para o cálculo desse subsídio será considerada:

ic = taxa básica utilizada para trazer a valor presente os incentivos. Expressa o custo da renúncia para o governo estadual.

id = taxa média efetiva paga pela empresa, resultante da cláusula do contrato, em geral envolvendo juros subsidiados e correção monetária parcial ou nula.

TX = montante de isenções de taxas e impostos municipais

REC_{ind} = Receita de ICMS adicional induzida pela instalação do novo investimento, ou seja, decorrente de outros investimentos que não o principal.

b = Coeficiente que indica o grau em que os benefícios são estendidos aos investimentos induzidos. Se os incentivos forem estendidos aos fornecedores, a receita adicional induzida será menor, decorrente apenas da instalação de outros investimentos que não estão ligados diretamente ao funcionamento da empresa, como por exemplo, a implantação de estabelecimentos comerciais ou hotéis. Neste caso o coeficiente b tende a ser próximo de zero. Se, ao contrário, os incentivos não forem estendidos aos novos investimentos derivados, este coeficiente será igual a 1.

Esta identidade nos diz, basicamente, que o custo fiscal para o governo local, durante o período de subsidiamento, será dado pela diferença entre a receita adicional induzida pelo projeto e a totalidade dos gastos orçamentários iniciais e do subsídio creditício concedido para a instalação do projeto.

O aspecto essencial desta formulação é que o diferimento de ICMS não entra como custo fiscal do governo estadual, de acordo com a argumentação exposta. Por outro lado, a

receita adicional gerada pelo investimento entra como um ganho de arrecadação, mas este ganho de arrecadação só será totalmente apropriado pelo governo estadual se os incentivos não forem estendidos aos fornecedores.

Se o benefício tributário envolve o registro contábil do ICMS, como no caso das “operações triangulares” em que o imposto é repassado ao governo e posteriormente “devolvido” à empresa na forma de um crédito, via fundo fiscal, o registro do tributo aumenta o coeficiente de vinculação do orçamento. Ou seja, como a receita do ICMS sofre várias vinculações, como por exemplo com gastos de saúde e educação, o aumento da receita do imposto decorrente do registro contábil do mesmo, aumenta automaticamente o volume de vinculações⁸. O aumento destas vinculações no entanto, não foram consideradas em nossos cálculos como custo do governo estadual pois o registro do imposto não implica em dispêndio imediato de recursos mas no aumento da dotação orçamentária para uma rubrica de despesa, diminuindo a margem de manobra do orçamento. Quando ocorre o diferimento direto do imposto, não há o registro do ICMS na receita estadual e, portanto, não ocorre o aumento das vinculações.

Um outro aspecto dos custos para a sociedade local refere-se aos impactos sobre os orçamentos municipais. Podemos afirmar que a situação do município receptor do investimento é bastante semelhante à situação estadual, ou seja, o município incorre em determinados custos, com a renúncia de algumas receitas e impostos municipais, e no futuro também poderá contar com uma maior arrecadação e todos os demais benefícios do investimento.

Se considerarmos uma outra classe de efeitos, que não apenas os custos envolvidos na implantação do projeto em si, mas de custos adicionais que o novo investimento pode trazer para o município, a qual podemos chamamos de “custo fiscal indireto”, resultante do possível aumento do gasto público em decorrência do novo investimento, verificaremos que é o município receptor do investimento e seu entorno próximo que poderão receber um contingente populacional atraído pelos empregos gerados pela implantação da nova planta

⁸ O diferimento direto ou indireto do ICMS tem, nos programas atuais, envolvido apenas 75% do imposto, ou seja, tem preservado a parcela de 25% assegurada constitucioanalmente aos municípios. Mesmo quando o diferimento é condicionado a uma parcela do faturamento (como os 9% a 10% freqüentemente utilizados), o valor resultante não ultrapassa essa porcentagem. Sendo assim, mesmo quando ocorre o registro contábil do imposto, o aumento das vinculações não engloba a parcela que é destinada aos municípios e sim outros tipos de vinculações.

produtiva, aumentando assim, a demanda por serviços públicos. Além disso, os problemas decorrentes de uma maior concentração populacional, como o aumento da marginalidade e da violência, também poderiam pressionar o governo local. Assim, estes custos poderiam anular, ou até mesmo ultrapassar os ganhos de arrecadação mencionados. Evidentemente estes efeitos serão sentidos mais fortemente em municípios menores, onde a estrutura de atendimento público é menor.

Não se pode esquecer, evidentemente, de considerar que os impactos positivos (aumento do emprego, renda, etc) também são bastante localizados, restritos ao município receptor do investimento e também a seu entorno. Se os efeitos positivos gerados localmente forem suficientemente grandes, os “custos indiretos” apontados poderão ser compensados. No entanto, este é um resultado de difícil avaliação, necessitando de uma exaustiva pesquisa empírica, que também não asseguraria um resultado totalmente confiável devido à dificuldade de se separar quais seriam os efeitos específicos derivados do novo investimento daqueles decorrentes das tendências de médio e longo prazo da economia local.

Esta questão dos “custos fiscais indiretos” de um novo investimento tem sido um argumento constantemente veiculado contra a guerra fiscal e os seus possíveis impactos negativos sobre os orçamentos estaduais, pois, como acabamos de argumentar em um primeiro momento o serviço público municipal é que sofrerá essas pressões e, posteriormente, algumas poderão ser repassadas para o governo estadual.

No entanto, é muito difícil isolar esses “custos fiscais indiretos” para o governo estadual. Embora qualquer conclusão a esse respeito demandasse uma pesquisa empírica cuidadosa, há fortes razões para supor que na realidade eles podem até não ocorrer, ou ocorrer em escala bastante reduzida. Em primeiro lugar, não há garantias de que um aumento de demanda seja repassado diretamente e imediatamente para a estrutura de gastos do estado. Em segundo lugar, se supormos que a instalação de um novo investimento no estado provoca predominantemente um deslocamento populacional dentro do próprio estado, em direção ao município sede do novo investimento, analiticamente podemos esperar que não haverá alteração nos gastos estaduais, pois a demanda global (estadual) por serviços públicos seria preservada.

3.3.2 - O Custo Fiscal Agregado

A argumentação exposta acima dá suporte à proposição de que existe uma certa racionalidade no uso dos incentivos fiscais pelos governos estaduais. Devido ao quadro extremamente deteriorado das finanças estaduais, na década de 90, a possibilidade de aumentar a arrecadação futura, através dos incentivos fiscais é, sem dúvida, bastante relevante. Além disso, como a arrecadação do ICMS está diretamente relacionada com a localização da produção e, como observamos no capítulo 1, as tendências locacionais têm apontado uma estagnação do processo de desconcentração locacional, e até mesmo uma possível reconcentração da atividade produtiva nas regiões mais desenvolvidas do país, a guerra fiscal pode ser utilizada para alterar este perfil concentrador e, portanto, também alterar o perfil da arrecadação. Contudo, isto não significa que a guerra fiscal seja virtuosa. Se não há, como quer o senso comum, um impacto pleno sobre os governos subnacionais, o mesmo não vale quando consideramos o país como um todo.

Prado e Cavalcanti (1998) fazem a suposição de que *a maior parte das decisões de investimento envolvidas na guerra fiscal independem, em grande medida, da oferta de incentivos*. Ou seja, as decisões de inversão geralmente são tomadas levando em conta as estratégias de expansão e concorrência das empresas, e ocorreriam no país, mesmo na ausência da guerra fiscal. Isto é provavelmente verdadeiro, principalmente, para o caso do setor automotivo, pois “quanto mais as políticas estaduais se direcionam para atrair a inversão dos grandes conglomerados nacionais e internacionais, maior a probabilidade de que as políticas tenham seu alcance limitado estritamente à localização espacial de montantes previamente dados de inversão” (Prado e Cavalcanti, 1998: 42). Ainda para esses autores, há somente alguns setores específicos em que os programas de incentivos podem determinar o surgimento de decisões de inversão, que na ausência destes não existiriam: “Um exemplo pode ser o caso de programas setoriais de incentivos que exploram vantagens comparativas locais e visam alavancar iniciativas locais de inversão, como o incentivo à indústria de turismo no Nordeste” (Prado e Cavalcanti, 1998: 42), onde o incentivo reduz o volume de capital mínimo requerido para o projeto.

Sob essa hipótese, do ponto de vista nacional, a guerra fiscal implica em desperdício de recursos, pois abre-se mão de receita fiscal para assegurar a instalação de

um investimento que certamente ocorreria no país, independentemente do incentivo fiscal. Nos casos que estamos analisando, dos grandes projetos do setor automotivo, não há qualquer indício de que algum investimento tenha sido induzido pela oferta de incentivos⁹. Portanto, a guerra fiscal é, em geral, responsável pelo deslocamento do investimento dentro do país, mas não pode ser diretamente associada a uma ampliação do investimento agregado. Dessa forma, a perda de arrecadação decorrente do subsídio embutido no diferimento do ICMS não incide sobre o estado, mas sim sobre o país como um todo (e, evidentemente, sobre o estado apenas enquanto parte do país). Além disso, os custos globais devem necessariamente incluir os custos estaduais (custos orçamentários), já definidos anteriormente. Esquemáticamente esta argumentação pode ser representada como se segue:

⁹ Como é sabido, o governo do Paraná correu para Paris após saber das intenções da Renault de investir no país, e não para tentar induzir a empresa a fazê-lo. Talvez uma ingloria exceção a esta proposição tenha ocorrido com a Mercedes que, conforme notícias da época, teria ampliado o volume do investimento diante da disposição e generosidade do governo mineiro em conceder incentivos.

$IMPF_{país} = VP [(CF_{local}) + (DIF_{ic; ib})]$, onde:

$IMPF_{país}$ = Custo fiscal local mais os custos envolvidos nas operações de diferimento/isenção de ICMS.

VP = Valor presente

CF_{local} = O custo que incorre o governo local, tal como explicitado na fórmula anterior

DIF = Perda de arrecadação decorrente do subsídio embutido no diferimento de ICMS.

ic = taxa de captação média para o governo estadual

ib = taxa média paga pela empresa

Observa-se, portanto, que o custo fiscal para o país é muito maior que o custo fiscal local, pois engloba também a perda de arrecadação decorrente do subsídio embutido no diferimento do ICMS. O custo fiscal agregado, portanto, dependerá do volume de incentivos oferecidos pelo governo local, do tempo de subsidiamento e da correção monetária e taxa de juros contratada na operação de diferimento. Note-se também que a equação não considera o ganho adicional de receita gerado pelo investimento, pois estamos supondo que este investimento ocorreria no país invariavelmente.

Por outro lado, se a guerra fiscal envolver o deslocamento de um investimento que já existia no país, além da queda na arrecadação global, ocorre a perda de arrecadação do estado que perde o investimento. No caso do estado receptor do investimento a situação orçamentária corrente continua a mesma, pois vale o mesmo raciocínio aplicado acima.

Alguns deslocamentos de plantas internos ao país, no entanto, têm ocorrido dentro do mesmo estado, devido à uma política deliberada de desenvolvimento de áreas mais atrasadas. Obviamente, como no caso anterior, a renúncia fiscal também provoca perdas na arrecadação global e também perdas fiscais para o próprio estado. Contudo, neste caso, o deslocamento do investimento poderá trazer benefícios em termos de desenvolvimento de áreas debilitadas economicamente, compensando os custos fiscais estaduais. Exemplos deste tipo de deslocamentos foram verificados no Rio Grande do Sul, devido a uma

determinação do governo gaúcho de promover a “interiorização” do desenvolvimento econômico, atualmente concentrado na região próxima à capital.

3.4 - ALGUMAS CONCLUSÕES

A ausência do governo federal nas políticas nacionais de desenvolvimento regional coloca a guerra fiscal como uma alternativa lógica para as economias locais. Embora os governos estaduais incorram efetivamente em custos orçamentários, a indução de novos investimentos pode trazer vantagens econômicas e políticas ao governo que faz uso desse tipo de política. O aumento de emprego e renda, e também de arrecadação, poderá ser sentido ainda no curto prazo, se o programa for bem sucedido¹⁰. Isso pode explicar porque as sociedades locais têm se mostrado fortemente comprometidas com os programas de incentivos de seus governos.

O diferimento/isenção de ICMS não representa um custo fiscal para o governo estadual, *perante a sua situação orçamentária corrente*, muito pelo contrário, a receita futura gerada pelo investimento representa um ganho de arrecadação, ganho este que não existiria sem a instalação do investimento. No entanto, a perda decorrente do período de subsidiamento representa um custo fiscal para o país como um todo, desde que aceita a nossa hipótese de que o investimento ocorreria no país independentemente dos incentivos oferecidos.

Por outro lado, a situação vigente de dificuldade financeira dos governos estaduais e municipais dificulta o amplo oferecimento de benefícios orçamentários, fazendo com que a institucionalidade tributária assuma papel central: a utilização abusiva do diferimento/renúncia do ICMS, que independe totalmente da capacidade orçamentária corrente, amplia drasticamente a capacidade de subsidiamento dos governos. Isto leva em última instância, distribuir o custo fiscal por um longo período, transferindo para governos e gerações futuras o impacto de decisões correntes. Nos três casos escolhidos para nosso estudo, o prazo compreendido entre a assinatura do acordo/contrato e o pagamento da última parcela de financiamento devido pela empresa ao estado, varia de 10 anos a 29 anos.

¹⁰ No caso da formação do parque automotivo do Paraná, podemos relatar um episódio de insucesso envolvendo a guerra fiscal, com o anúncio de encerramento das atividades da Chrysler no estado, que tinha sido beneficiária de um grande volume de incentivos.

CAPÍTULO 4 – OS IMPACTOS FISCAIS DA GUERRA FISCAL SOBRE OS ORÇAMENTOS ESTADUAIS: UM EXERCÍCIO EMPÍRICO

4.1 – INTRODUÇÃO

A discussão a respeito dos impactos da guerra fiscal sobre os orçamentos estaduais tem se situado, principalmente, no plano analítico ou meramente retórico. Poucas tentativas foram feitas para uma avaliação quantitativa dos incentivos oferecidos.

As estimativas realizadas pela mídia carecem de um maior rigor metodológico e, na maioria das vezes, tendem a superestimar o montante dos incentivos, pois fazem o cálculo dos “incentivos brutos”, ou seja, consideram, por exemplo, como subsídio do governo estadual todo o montante de crédito oferecido, sem abater possíveis ressarcimentos feitos pela empresa ao estado.

Tendo em vista a importância de uma avaliação empírica que considere a análise realizada neste trabalho, nesse capítulo desenvolveremos e aplicaremos uma metodologia de cálculo que nos permita ter uma idéia da *dimensão* dos incentivos oferecidos pelos três estados às montadoras escolhidas para nosso estudo. Nossa proposição básica é separar a avaliação do impacto fiscal em duas classes de efeitos, a partir dos argumentos desenvolvidos no capítulo 3, em relação à peculiaridade das operações de isenção de ICMS: os custos que efetivamente são suportados pelas finanças estaduais e o custo fiscal para o país como um todo.

Na primeira parte do capítulo apresentaremos a metodologia de cálculo, especificando as etapas da pesquisa de campo e o tratamento matemático-financeiro que será realizado. A seguir apresentaremos os principais incentivos envolvidos em cada acordo e o cálculo do subsídio implícito em cada um. Finalmente, ao final do capítulo faremos uma comparação entre os resultados encontrados, apontando algumas conclusões.

4.2 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.2.1 - O dados

Escolhemos para nosso estudo três acordos envolvendo o setor automotivo: a Mercedes-Benz em Minas Gerais, a General Motors (GM) no Rio Grande do Sul, e a Renault no Paraná. A escolha destes casos deve-se, primeiro, à dimensão e importância destes projetos, e, em segundo lugar, à existência de um maior número de informações disponíveis referentes aos três acordos.

A coleta dos dados foi realizada em duas etapas. Numa primeira, buscamos esgotar as fontes secundárias, coletando na imprensa todas as informações disponíveis sobre os três acordos. Como as informações obtidas se mostraram insuficientes para o exercício, procedemos a uma segunda etapa onde foram realizadas entrevistas com técnicos de governo, assessores parlamentares e outras pessoas envolvidas nas negociações dos contratos, o que nos permitiu complementar as informações previamente reunidas.

De uma forma geral, pudemos observar que os acordos apresentavam algumas categorias básicas de incentivos, as quais listamos abaixo:

- 1) Doação/venda subsidiada do terreno
- 2) Obras de infra-estrutura
- 3) Participação no capital
- 4) Crédito
- 5) Isenção de taxas e impostos municipais
- 6) Incentivos fiscais via ICMS

Em duas dessas categorias não pudemos identificar o valor nominal do gasto/renúncia realizada pelo governo estadual ou município: nas isenções de taxas e impostos municipais e nas obras de infra-estrutura. No primeiro caso, além da existência de alíquotas diferenciadas entre os municípios, é de difícil mensuração a renúncia de alguns impostos e taxas municipais tais como taxas de obtenção de alvará, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, taxa de obtenção de “habite-se”, etc. Além disso, essas informações só poderiam estar disponíveis nas administrações municipais, as quais não foram consultadas durante essa pesquisa.

Quanto às obras de infra-estrutura, os acordos trazem listados quais seriam as obras realizadas, mas não fazem nenhuma referência ao seu valor. Além disso, a estimativa dos gastos em infra-estrutura apresenta uma dificuldade metodológica já apontada no capítulo 3: algumas obras não são integralmente apropriadas pela empresa, como por exemplo, a duplicação de uma rodovia de acesso à unidade industrial, que também pode trazer benefícios para a população e economia locais. Assim, o problema de se estabelecer um coeficiente de imputação de parcela do valor do benefício que é realmente apropriado pela empresa dificulta a realização de estimativas que possam se aproximar do que exatamente foi gasto *em benefício exclusivo da empresa*.

Ainda quanto às obras de infra-estrutura, é preciso observar que quando se trata de uma obra a ser realizada por uma empresa estatal isso não significa necessariamente em dispêndio imediato de recursos por parte do governo estadual. Essas obras podem ser realizadas apenas com o remanejamento dos recursos de investimento da própria empresa, tornando-se muito difícil identificar o impacto orçamentário da obra.

Tendo em vista todas essas dificuldades optamos por apresentar, no caso das obras de infra-estrutura, os valores estimados pelos técnicos ou pela imprensa, mesmo correndo o risco de superestimação dos resultados. Além disso, apropriaremos como benefício para a empresa o valor integral estimado, tendo sempre como ressalva que *este valor pode ser menor* em virtude da não apropriação integral do benefício pela empresa (ou, alternativamente, da existência de benefícios para a comunidade derivados destas obras).

Quanto à renúncia de impostos e taxas municipais, optamos apenas por indicar a sua existência, não sendo possível a sua quantificação. Isto provavelmente não afeta nossos resultados, já que tudo indica que o volume de renúncia envolvido nessas operações é relativamente pequeno, se comparado com os demais incentivos.

Quando necessário, os preços utilizados para os cálculos serão aproximados aos preços praticados no primeiro ano de lançamento do carro, para o modelo mais simples fabricado.

Quanto às outras categorias de incentivo, conseguimos um maior detalhamento das condições específicas acertadas para cada benefício, permitindo a quantificação aproximada dos mesmos. Apenas uma última ressalva deve ser feita quanto ao item “Participação Acionária”. Este benefício, em que o estado adquire ações da empresa, só ocorreu no caso

da Renault. Conforme o Protocolo de Acordo, o estado se comprometeu subscrever, sob a forma de ações nominativas preferenciais sem direito a voto, o valor máximo de US\$ 300 milhões. Durante sete anos a participação do estado no capital da empresa não poderia se alienada, salvo se, durante este período, a Renault decidir inscrever suas ações junto à CMV (Comissão Mobiliária de Valores) para introduzi-las em bolsa de valores. Com a renegociação do acordo, o compromisso máximo com a participação acionária do estado passou a ser R\$ 130 milhões. A dificuldade em se calcular o subsídio implícito nesta operação, pois esta se constitui, em última instância, em um *investimento* do estado, impede que ela seja considerada nos cálculos.

Embora todos os três acordos tenham sofrido alterações ao longo do tempo, utilizaremos para os cálculos, preferencialmente, as informações presentes nos protocolos/acordos iniciais. Somente em alguns casos, especialmente no acordo da Renault, é que utilizaremos alguns dados da renegociação.

4.2.2 – Metodologia de cálculo

Cavalcanti e Prado (1998) apresentaram os fundamentos de uma metodologia para avaliação global dos impactos da guerra fiscal, ou seja, daqueles que transcendem os aspectos meramente fiscais. Os autores, entretanto, não realizaram nenhuma aplicação empírica desta metodologia. A principal razão para isto é a insuficiência dos dados mínimos necessários para o exercício. De fato, a avaliação dos impactos globais dos projetos de investimento, considerando efeitos sobre a oferta de emprego, sobre a estrutura industrial, sobre a renda, sobre a qualificação da mão-de-obra, etc., é de difícil execução, exigindo elevado aporte de recursos e uma cuidadosa pesquisa *in loco*, o que ultrapassa em muito os limites desse trabalho. Seria forçoso também optar apenas pelo estudo de um projeto, o que, dada a natureza do problema em questão, se considera uma opção inadequada. Além disso, existe a virtual impossibilidade de separar os efeitos específicos decorrentes do projeto daqueles derivados das tendências de médio e longo prazo da economia local como um todo.

Neste trabalho, pretende-se tentar o desenvolvimento parcial da metodologia apresentada pelos autores, enfocando apenas *os impactos estritamente fiscais* dos

incentivos concedidos. Assim serão desconsiderados os efeitos gerados sobre a renda, o emprego, a estrutura industrial, etc, e, portanto, não lograremos obter uma avaliação dos resultados *líquidos* obtidos pelos programas estaduais de incentivos. Ou seja: não se trata aqui de avaliar a relação custo-benefício de cada projeto, mas apenas o resultado fiscal-orçamentário da equação.

De acordo com a fórmula colocada no capítulo 3 o custo fiscal estadual relativo ao *período de subsidiamento* seria representado pela *diferença entre o ganho adicional de receita induzida pela instalação do novo investimento, ou seja, decorrente de outros investimentos que não o principal e os custos fiscais brutos*, ou seja, somatório de todos os incentivos. Como colocado no capítulo 3, assumimos que, findo este período, e sendo bem sucedido o projeto, o estado desfruta obviamente de uma situação fiscal muito melhor, na medida em que a empresa passa a recolher plenamente os impostos. Assim, a questão relevante é avaliar o custo fiscal envolvido em chegar a este ponto. Somente com esses cálculos é que poderíamos obter uma aproximação dos reais efeitos fiscais provocados pelo projeto.

A estimativa do ganho de receita adicional é, contudo, uma tarefa de difícil execução. Não há informações suficientes, em todos os projetos analisados, para identificar o volume de investimento, e o correspondente valor adicionado, que podem ser induzidos pela planta principal da montadora. Sendo assim, quando falamos de custo fiscal neste capítulo estamos tratando apenas do custo fiscal bruto, não levando em conta os possíveis ganhos de arrecadação.

O nosso objetivo ao final dos cálculos é encontrar um valor que represente o *custo fiscal total do projeto em valores da data de assinatura dos acordos*, definido como a somatória de todos os incentivos, concessões e benefícios que o governo estadual se comprometeu a garantir para a empresa, desde o período de construção da unidade industrial (definido como período 1 no capítulo 3) até o fim do período de operação subsidiada (período 2). Este somatório não traz maiores problemas quando se trata da soma de valores como terrenos ou infra-estrutura. O problema aparece quando se pretende agregar o subsídio implícito nas operações de crédito e de diferimento/isenção de ICMS.

O incentivo via ICMS é operacionalizado sob formas específicas que dependem do programa em questão. O governo estadual pode deixar de recolher o imposto no momento

devido e o difere, com graus bastante diferenciados de subsidiamento. Após esse período, a empresa passa a pagar esse montante devido em parcelas mensais com juros abaixo do que é cobrado no mercado, com ou sem correção monetária. O estado também pode recolher o imposto devido e “devolvê-lo” sob a forma de um crédito para capital de giro, disfarçando o diferimento, utilizando as operações triangulares já tratadas anteriormente.

Como estas operações são semelhantes/iguais às operações de crédito convencionais, trataremos os benefícios via ICMS e as operações de crédito, propriamente ditas, de forma semelhante, o que merece algumas considerações metodológicas adicionais.

Os recursos orçamentários disponíveis para os governos estaduais podem ser aplicados de várias formas. Certamente oferecer crédito a uma empresa privada seria uma opção se o objetivo do governo estadual fosse obter lucros (obviamente se este for concedido à uma taxa de juros de mercado e correção monetária integral). No entanto, as decisões do governo não devem ser guiadas pelas expectativas de lucro e sim pelos retornos sociais de qualquer investimento. Assim o governo estadual, ao conceder um empréstimo para uma empresa privada, teria que responder à seguinte indagação: Esta operação trará maiores vantagens sociais do que o uso alternativo desses recursos?

Esta é uma questão de difícil resposta, pois a mensuração dos impactos sociais de um investimento privado é bastante problemática, já que seria necessário medir qual o número de empregos diretos e indiretos criados, a geração adicional de renda, etc., o que é, como já observamos, uma tarefa bastante complexa. Além disso, esses impactos positivos teriam que ser reduzidos a uma unidade comum de medida, para ser efetuada a comparação, o que também é de difícil execução.

Dessa forma, neste trabalho, não consideraremos os usos alternativos dos recursos creditícios ofertados pelos estados. O custo fiscal do crédito concedido à empresa será representado apenas do ponto de vista estritamente financeiro, e será dado pela diferença entre a taxa de captação média para o governo estadual – custo do recurso para o governo – e a taxa efetiva que a empresa paga pelo recurso concedido.

No que se refere ao custo do recurso para o governo estadual, a opção adotada é assumir que os recursos envolvidos serão gerados por aumento da dívida pública estadual (ou deixarão de abater esta dívida). Dessa forma, o custo dos recursos para o governo será medido pelo custo médio de rolagem da dívida pública mobiliária. No entanto, há que

considerar que a dívida pública estadual está, no período relevante para as estimativas, subordinada aos acordos de renegociação com o governo federal, que limitam o pagamento de juros a percentuais pré-definidos, com refinanciamento automático do saldo. Desta forma, o custo atual de rolagem da dívida, expresso na taxa de juros paga, não reflete adequadamente o custo fiscal do setor público brasileiro. Surge uma diferença entre o custo de oportunidade para o governo estadual e o custo de oportunidade para o país, uma vez que o financiamento se dá, normalmente, pela emissão de dívida pública federal. Assim, *o custo de rolagem a ser utilizado deve ser o da dívida pública federal, que reflete o custo de financiamento público agregado do país, o qual fixamos em 10% ao ano, devido às dificuldades de projetar a evolução do custo de rolagem desta dívida para o período de subsidiamento. Este valor é intencionalmente conservador, o que nos garante obter uma estimativa que tenderá para os montantes mínimos, mais otimistas, decorrentes destes projetos.*

Feitas essas considerações, definimos como subsídio oferecido pelo governo estadual nas operações de isenção e diferimento de ICMS, e também de crédito *estrito senso*, como a diferença entre o valor do incentivos *oferecidos, trazidos a valor da data de assinatura do Protocolo/Contrato e a somatória de todos os pagamentos que serão feitos pela empresa ao estado, durante o período de subsidiamento, projetados e também trazidos a valores da data de assinatura do Protocolo/Contrato. Para trazer a valor presente será utilizado como taxa de desconto o custo de rolagem da dívida pública federal, o qual fixamos em 10%.*

Algumas outras simplificações serão feitas para a realização do exercício:

1. Supomos dois anos para a construção da unidade industrial. A partir do terceiro ano contamos como período de produção.
2. Supomos inflação zero durante todo o período
3. Ausência de variação cambial
4. Produção constante em volumes previstos nos contratos/acordos

Estas suposições decorrem basicamente das enormes dificuldades de projeção de cenários para períodos de *comprometimento* entre empresa e estado que alcançam até 29 anos. Optamos por reduzir as pretensões de realismo do exercício, definindo estes

parâmetros segundo um cenário ideal básico, o que nos garante *reduzir ao máximo o risco de superestimação dos resultados*.

4.3 – OS CÁLCULOS

Abaixo, após um breve histórico de cada acordo, apresentamos os cálculos realizados, conforme a metodologia proposta, para os três casos, considerando, principalmente, as categorias de incentivos definidas anteriormente. Para facilitar o entendimento separamos os incentivos em duas categorias básicas: os incentivos orçamentários e os incentivos fiscais (via ICMS), conforme o desenvolvimento analítico realizado no trabalho. Na análise realizada abaixo, resumimos as informações essenciais sobre os acordos, as quais estão detalhadamente apresentadas nos quadros A6, A7 e A8 no Anexo.

4.3.1 – O acordo entre a Mercedes-Benz e o governo do estado de Minas Gerais

Quando a Mercedes-Benz anunciou a sua intenção de investir no Brasil, as duas locações preferenciais apontadas por ela eram a própria cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais e a cidade de Joinville, em Santa Catarina. No entanto, no início de 1996, o estado de São Paulo também entrou na disputa pelo investimento da empresa, criando benefícios e instrumentos semelhantes aos utilizados por vários outros estados¹¹. Após esta iniciativa a cidade de Campinas¹² também passou a ser uma provável receptora da montadora.

O governo de Minas Gerais reagiu imediatamente à entrada de São Paulo na disputa pela Mercedes, ampliando o leque de incentivos, adequando-os às exigências da empresa. Como já discutimos no Capítulo 1, as alterações na política de incentivos de Minas Gerais se deram pela reformulação do FIND e pela criação do FUNDIEST. Com a reformulação dos incentivos, a Mercedes-Benz acabou optando pelo estado para a instalação de sua unidade industrial.

¹¹ Pela Lei n.º 9.363, de 24/07/96 foi criado o Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Social (FIDES) e o Fundo Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (FIDEC), ambos destinados ao fomento de atividades industriais no estado. Para mais detalhes ver Prado e Cavalcanti (1998).

¹² Na cidade de Campinas a Mercedes-Benz tem uma unidade produtora de chassis de ônibus.

O Contrato para a implantação da Mercedes-benz na cidade de Juiz de Fora foi assinado no dia 13 de dezembro de 1996. Este acordo dava cumprimento ao “Protocolo para Implantação de Indústria” que havia sido firmado em 19 de abril do mesmo ano. Por este Contrato a Mercedes-Benz se comprometeu a realizar investimentos fixos da ordem de R\$ 695.364.000,00 e investimentos totais de R\$ 845.064.000,00 no período 1996/2000. Comprometeu-se também a utilizar mão-de-obra local e gerar, no prazo de dois anos, contados a partir do início do faturamento da unidade industrial, o número de 1.500 empregos diretos. Após este período seria efetuado o acompanhamento do número de empregados da unidade, a cada seis meses. Entretanto, o Contrato estabelece que, se a média do semestre for inferior a 1.500 empregados, a consequência será apenas a redução do prazo de carência para pagamento das parcelas referentes aos financiamentos. A estas obrigações se contrapõe uma imensa lista de incentivos oferecidos pelo estado e município (ver quadro A6 no Anexo). Os principais incentivos estão colocados abaixo, bem como os cálculos relativos ao subsídio envolvido em cada operação.

1) BENEFÍCIOS ORÇAMENTÁRIOS.....R\$ 135.012.305,08

a) TerrenoR\$ 50.500.000,00

Doação, pelo estado e município, de um terreno de 2,8 milhões de m², livre de todas as pendências e demandas judiciais. O valor aqui apresentado é uma estimativa apresentada em Oliveira (1997).

b) Infra-estrutura.....R\$0,00

Embora o contrato apresente um grande volume de obras de infra-estrutura que seriam fornecidas pelo estado à Mercedes, não encontramos nenhuma estimativa dos valores envolvidos nestas obras.

c) Crédito para Capital Fixo e de Giro..... R\$ 60.636.704,65

Através do FIND-PROIM, foram oferecidos à Mercedes R\$ 112,16 milhões para capital fixo e de giro, que seriam atualizados monetariamente pelo IGPM-FGV até a data da liberação. Como não pudemos apurar qual foi esta data, consideramos que ele foi liberado na data de assinatura do Acordo. A taxa de juros acordada foi de 3,5% ao ano e correção monetária de 60% (como consideramos inflação nula durante todo o período a correção monetária será desconsiderada nos cálculos). Como no contrato não há referência sobre a forma de pagamento do crédito pela empresa, utilizamos para os cálculos as condições

normais de aplicação do FIND, quais sejam, carência de 36 meses e amortização em 60 meses. Assim, podemos resumir os dados no seguinte quadro:

DADOS	
Valor do financiamento (em milhões R\$)	112.160.000,00
Juros (% ao ano)	3,5
Carência (em anos)	3
Amortização (em anos)	5
Taxa de desconto (% ao ano)	10
Prestação a ser paga pela empresa (em R\$)	18.090.573,3

O último item colocado no quadro acima apresenta o valor das parcelas que deverão ser pagas pela empresa ao governo estadual, ou seja, de acordo com as condições acordadas a Mercedes-benz deverá restituir o financiamento ao estado em 5 parcelas de R\$ 18.090.573,35. Calculamos estas parcelas utilizando a fórmula:

$$P = VF \cdot (1+i)^n \left\{ \frac{[(1+i)^N \cdot i]}{[(1+i)^N - 1]} \right\}, \text{ onde:}$$

P = Prestação

VF = Valor do financiamento, no momento da assinatura do contrato (R\$ 112.160.000,00)

i = Taxa de juros unitária ($i/100 = 0,035$)

n = Tempo de carência (3 anos)

N = Tempo total (tempo de carência + tempo de amortização = 3 anos + 5 anos = 8 anos)

O subsídio implícito nesta operação de crédito foi calculado através da diferença entre o valor do empréstimo na data de assinatura do contrato (R\$ 112,16 milhões) e o somatório do valor das parcelas a serem pagas pela empresa, trazidas a valores da data de assinatura do Contrato. Ou seja, quanto valem, na data de assinatura do Contrato, as 5 parcelas de R\$ 18.090.573,35:

Ano	Valor das prestações a serem pagas pela empresa no momento da assinatura do Contrato (em R\$)
4	12.356.105,02
5	11.232.822,74
6	10.211.657,04
7	9.283.324,58
8	8.439.385,98
Total	51.523.295,35

A empresa começa a pagar as prestações no 4º ano após a assinatura do Contrato, devido aos 3 anos de carência. Assim, a parcela de R\$ 18.090.573,35 que será paga no ano 4, vale, na data de assinatura do Contrato R\$ 12.356.105,02 e assim, sucessivamente.

A fórmula utilizada para trazer cada prestação a valores da data de assinatura do Contrato está colocada abaixo:

VP = P (1 + i)⁻ⁿ onde:

VP = Valor da prestação na data de assinatura do Contrato

P = Valor das prestações a serem pagas pela empresa ao estado (R\$ 18.090.573,35)

i = Taxa de desconto (10/100 = custo de rolagem da dívida pública federal)

n = Período a ser descontado (tempo de carência + tempo para amortização = 3 anos + 5 anos = 8 anos)

O subsidio portanto, é a diferença entre os R\$ 112,16 milhões e o somatório das parcelas trazidas a valores da data de assinatura do Contrato (R\$ 51.523.295,35), o que resulta em R\$ 60.636.704,65.

d) Crédito para Capital FixoR\$ 7.117.810,13

Através do FUNDIEST/PROE - Indústria o estado ofereceu a Mercedes R\$ 16 milhões a preços de 19/04/96 para capital fixo. Este montante seria disponibilizado em duas parcelas, atualizadas pelo IGPM/FGV até a data da liberação. A 1ª parcela seria liberada em 31/03/99 (60% do total) e a segunda em

31/03/2000 (os 40% restantes). Foi acordada uma carência de 120 meses e o pagamento sem juros e sem correção monetária (como nos outros casos a correção monetária vai ser desconsiderada nos cálculos por supormos ausência de inflação durante todo o período). De cada parcela deveria ser deduzida uma comissão para o BDMG de 1,5%, a qual foi desconsiderada nos cálculos para efeito de simplificação. Assim, podemos resumir os dados no seguinte quadro:

DADOS	
Valor do financiamento (em R\$)	16.000.000,00
Carência (em anos)	10
Juros (% ao ano)	0
Taxa de Desconto (% ao ano)	10
1ª Parcela do financiamento (em R\$)	9.600.000,00
2ª Parcela do financiamento (em R\$)	6.400.000,00

Como as condições de pagamento não foram suficientemente esclarecidas, consideraremos que cada parcela do financiamento será paga de uma só vez pela empresa, após um prazo de 10 anos. Assim, o subsídio implícito nesta operação foi calculado através da diferença entre o somatório do valor das parcelas do financiamento, trazidas à valores data de assinatura do contrato e o somatório dos valores das parcelas a serem pagas pela empresa, também trazidas a valores da data de assinatura do acordo. A fórmula utilizada para trazer estes montantes a valores da data de assinatura do contrato foi a mesma utilizada no caso anterior ($VP = P (1 + i)^{-n}$).

Pelos quadros abaixo podemos observar que a primeira parcela (R\$ 9.600.000,00) que será fornecida pelo estado, será liberada apenas 3 anos¹³ após a assinatura do Contrato e o seu valor corresponde nesta data a R\$ 7.212.622,09. A segunda parcela (R\$ 6.400.000,00) será paga no 4º ano, após a assinatura do contrato, e seu valor corresponde, nesta data, a R\$ 4.371.286,11. O quadro referente às parcelas que serão pagas pela empresa, como restituição do empréstimo, apresenta os valores destas parcelas na data de assinatura do Contrato, que serão pagas no 13º e 14º anos:

Ano	Valor das parcelas do financiamento na data de assinatura do Contrato (em R\$)
3	7.212.622,09
4	4.371.286,11
Total	11.583.908,20

Ano	Valor das parcelas a serem pagas pela empresa na data de assinatura do Contrato (em R\$)
13	2.780.778,05
14	1.685.320,03
Total	4.466.098,07

O subsídio portanto é representado pela diferença entre R\$ 11.583.908,20 e R\$ 4.466.098,07 o que resulta em R\$ 7.117.810,13.

e) Crédito para ComercializaçãoR\$ 16.757.790,30

Através do FUNDIEST/PROE-Estruturação o estado se comprometeu a fornecer à Mercedes capital de giro para a comercialização de veículos importados, com início no primeiro trimestre de 1997. As condições acordadas foram carência de 10 anos sem incidência de juros e correção monetária. De cada parcela deveria ser deduzida uma comissão para o BDMG de 1,5%, a qual também foi desconsiderada nos cálculos para efeito de simplificação. O montante do financiamento seria determinado pelo número de veículos comercializados pela empresa, multiplicado pelos valores constantes no quadro abaixo, atualizados monetariamente.

Financiamento de Veículos Importados	
Anos	Valores Básicos em R\$
1997	3.249,00
1998	3.249,00
1999	3.249,00
2000	2.056,00
2001	2.056,00
2002	1.542,00
2003	1.542,00
2004	1.028,00
2005	1.028,00
2006	514,00

Certamente este tipo de crédito é ofertado para auxiliar na formação de uma rede de concessionárias e de assistência técnica para o veículo que será fabricado. No

¹³ De 19/04/96 a 31/03/99 = aproximadamente 3 anos.

entanto, o contrato não esclarece se o objeto de subsidiamento são os veículos importados da marca que será produzida ou todos os veículos importados pela Mercedes neste período. Sendo assim, utilizaremos o número total de carros importados, publicados no Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira, produzido pela ANFAVEA (2000). Como não foi possível encontrar dados além do ano de 1999, nem fazer projeções, utilizamos para os demais anos o mesmo número de carros importados neste ano. Considerando inflação nula durante todo o período, o valor das parcelas do financiamento foi encontrado multiplicando os valores colocados no quadro acima, pelo número total de carros importados em cada ano.

Quantidade de Veículos que serão importados	Valores das parcelas do financiamento
3.200	10.396.800,00
2.984	9.695.016,00
1.242	4.035.258,00
1.242	2.553.552,00
1.242	2.553.552,00
1.242	1.915.164,00
1.242	1.915.164,00
1.242	1.276.776,00
1.242	1.276.776,00
1.242	638.388,00

O subsídio implícito nesta operação de crédito foi calculado através da diferença entre o somatório do valor das parcelas do financiamento fornecidas pelo governo estadual trazidas a valores da data de assinatura do Contrato e o somatório das parcelas que serão pagas ao governo pela empresa, como devolução do empréstimo, também trazidas a valores da data de assinatura do Contrato, utilizando a mesma fórmula dos casos anteriores:

Ano	Valor das parcelas do financiamento na data de assinatura do Contrato
1	9.451.636,36
2	8.012.409,92
3	3.031.749,06
4	1.744.110,37
5	1.585.554,89
6	1.081.060,15
7	982.781,95
8	595.625,43
9	541.477,66
10	246.126,21
Total	27.272.532,00

Ano	Valor das parcelas a serem pagas pela empresa na data de assinatura do contrato
11	3.644.014,97
12	3.089.130,88
13	1.168.870,51
14	672.430,05
15	611.300,05
16	416.795,49
17	378.904,99
18	229.639,39
19	208.763,08
20	94.892,31
Total	10.514.741,70

Sendo assim, o subsídio é a diferença entre R\$ 27.272.532,00 e R\$ 10.514,70, o que resulta em R\$ 16.757.790,30.

2 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO.....R\$ 555.535.434,77

a) Crédito para Capital de Giro (diferimento do ICMS).....R\$ 555.535.434,77

O estado e o município concederam à empresa um financiamento para capital de giro, por 10 anos, após a entrada em operação da empresa, correspondente a um percentual, que foi fixado em 9,1%, incidente sobre o seu faturamento mensal, em operações de mercado interno, o que corresponde ao ICMS devido e por isso esse crédito pode ser considerado um incentivo tributário. Destes 9,1%, 7,75% seriam de responsabilidade do estado, a serem liberados mensalmente, a partir da data em que se iniciar a produção, e o restante (1,35%), seria de responsabilidade do município, que passaria a liberar as parcelas 3 anos após o primeiro faturamento, tendo sido definido este percentual em 0,67% no quarto ano e de 1,35% do quinto ao décimo. A carência prevista é de 120 meses e não há incidência de juros nem de correção monetária. A comissão de 1,5% para o BDMG, neste caso, também foi desconsiderada nos cálculos.

Podemos agrupar essas informações no seguinte quadro:

DADOS	
% faturamento 3 primeiros anos	7,75
% faturamento 4º ano	8,42
% faturamento do 5º ao 10º ano (% ao ano)	9,1
Amortização (em anos)	10
Carência (em anos)	10
Juros (% ao ano)	0
Produção prevista (unidades/ ano)	70.000
Valor carro	30.000,00
Faturamento	2.100.000.000,00

O subsídio foi calculado através da diferença entre o somatório das parcelas do financiamento oferecido pelo governo, trazidas a valores da data de assinatura do acordo, e o somatório das parcelas que serão pagas pela empresa, como devolução do empréstimo também trazidas a valores da data de assinatura do Contrato, o que é igual a R\$ 555.535.434,77. Note-se que o financiamento começa a ser fornecido no 3º ano após esta data, pois estamos considerando 2 anos para construção:

Ano	Valor das parcelas do financiamento na data de assinatura do contrato	Ano	Valor das parcelas a serem pagas pela empresa na data de assinatura do contrato
3	122.276.483,85	13	47.142.877,80
4	111.160.439,86	14	42.857.161,64
5	101.054.945,33	15	38.961.056,03
6	99.810.280,31	16	38.481.183,79
7	98.064.516,39	17	37.808.116,23
8	89.149.560,36	18	34.371.014,75
9	81.045.054,87	19	31.246.377,05
10	73.677.322,61	20	28.405.797,32
11	66.979.384,19	21	25.823.452,10
12	60.890.349,26	22	23.475.865,55
Total	904.108.337,04	Total	348.572.902,26

Os resultados encontrados podem ser resumidos no seguinte quadro:

Benefício Orçamentário (R\$)	
Terreno	50.500.000,00
Infra-estrutura	0,00
Crédito para Capital Fixo e de Giro	60.636.705,00
Crédito para Capital Fixo	7.117.810,00
Crédito à Comercialização	16.757.790,00
Total	135.012.305,00
Benefício Tributário (R\$)	
Crédito para Capital de Giro (diferimento)	555.535.435,00
Total	555.535.435,00
Total Geral	690.547.740,00

4.3.2 – O acordo entre a General Motors (GM) e o governo do Rio Grande do Sul

No dia 02 de dezembro de 1996, a General Motors anunciou, em Brasília, a escolha do Rio Grande do Sul para a implantação de uma terceira unidade industrial da empresa no país¹⁴. Como em outros casos, o governo deste estado modificou o seu sistema de incentivos de modos a adequá-lo aos interesses da empresa. Para isso o governo enviou à Assembléia Legislativa, ainda no mês de dezembro, projeto de lei definindo os benefícios negociados para a instalação da GM no estado. Este projeto de lei incluía alterações nas regras do FUNDOPEM e a criação de um fundo especial para o financiamento do ICMS a ser pago pela montadora e seus fornecedores, o FOMENTAR, como já discutimos no capítulo 3.

Ainda em dezembro de 1996, a GM formalizou uma solicitação ao Governador do estado do Rio Grande do Sul para o exame da viabilidade da concessão de um crédito (com base no FUNDOPEM) da ordem de R\$ 335.000.000,00. Em anexo a empresa também enviou ao governo do estado o memorial descritivo do projeto e o Cronograma Financeiro do Projeto Automotivo.

Para o exame do projeto e estudo da viabilidade do financiamento solicitado foi designado um grupo técnico que concluiu favoravelmente pelo pagamento à vista do crédito solicitado, com redução do valor e deságio, “considerando o risco zero do crédito, face à importância social, econômica e financeira que o empreendimento dará ao estado e,

¹⁴ Este breve histórico sobre as negociações iniciais envolvendo o governo do Rio Grande do Sul e a GM foi baseado no “Relatório Técnico de Inspeção do Tribunal de Contas do Estado sobre a Negociação entre o Governo do Estado e a General Motors” de 03/06/97.

também como medida compensatória à empresa, visando superar a desvantagem geográfica do estado” (fl. 29 do Relatório da Equipe Técnica do COD *apud* Relatório técnico de Inspeção do Tribunal de Contas do Estado sobre a Negociação entre o Governo e a General Motors, 1997). Esta antecipação de recursos acabou desvinculando o desembolso dos recursos da execução física do investimento da empresa.

De acordo com o Relatório técnico de Inspeção do Tribunal de Contas do Estado sobre a Negociação entre o Governo e a General Motors (1997), não existe qualquer prova escrita confirmatória desse pedido pela financiada e nem determinação de estudo de liberação antecipada. Neste mesmo relatório é mencionado que os recursos destinados a esse financiamento seriam provenientes de participação acionária da Companhia Riograndense de Telecomunicações.

Nos procedimentos do acordo, o montante do empréstimo a ser antecipado foi determinado através do cálculo do Valor Presente do fluxo de caixa do projeto, atualizado a valores de abril/97, aplicando-se sobre o mesmo a taxa praticada nas operações de “overnight” para os títulos estaduais (1,6% a. m. na época). Dessa forma, o deságio obtido na antecipação dos recursos foi da ordem de R\$ 15,87 milhões e o adiantamento em R\$ 253.296.000,00.

Assim, em 17 de março de 1997 foi assinado o contrato de financiamento de R\$ 253.296.000,00, tendo como órgão financiador o BANRISUL S/A¹⁵ (Banco do Estado do Rio Grande do Sul). O financiamento foi liberado no dia seguinte, ou seja, no dia 17 de março de 1997. As condições do financiamento foram acordadas com juros de 6% ao ano, prazo de 15 anos, carência de 5 anos. Em garantia do financiamento liberado à vista foi assinada uma Nota Promissória pelo presidente e vice-presidente da empresa, no valor nominal do financiamento.

O estado também se comprometeu a financiar até 35% do investimento dos fornecedores. As condições de pagamento seriam as mesmas do financiamento descrito acima.

Em 17 de março de 1997 também foi assinado o Termo de Compromisso entre o estado do Rio Grande do Sul e a General Motors, onde vários outros benefícios de natureza fiscal-financeira e de infra-estrutura foram disponibilizados à empresa. Abaixo

apresentamos os principais benefícios constantes no Termo e o subsídio implícito em cada um. Apresentamos também o subsídio implícito na operação de crédito descrita acima.

1 – BENEFÍCIO ORÇAMENTÁRIO.....R\$ 223.238.137,77

a) Terreno.....R\$ 11.000.000,00

O terreno foi vendido à GM por um preço subsidiado de R\$ 1 milhão, tendo custado ao estado (compra e desapropriação) R\$ 12 milhões. Assim consideramos como subsídio implícito na venda do terreno a diferença entre estes dois valores.

b) Infra-estrutura.....R\$ 130.000.000,00

O governo se comprometeu a fornecer uma série de benfeitorias infra-estruturais (ver quadro A7, Anexo). O valor apresentado é uma estimativa feita pelos técnicos do governo gaúcho.

c) Crédito para Capital Fixo (antecipado).....R\$ 82.238.137,62

Conforme descrito acima, foi antecipado à GM um empréstimo no valor de R\$253.296.000,00 para capital fixo. As condições acordadas foram juros de 6% ao ano, 10 anos para amortização (pela tabela price) e carência de 5 anos. Assim, temos os seguintes dados:

DADOS	
Valor antecipado (em R\$)	253.296.000,00
Carência (em anos)	5
Amortização (em anos)	10
Juros (% ao ano)	6,0
Prestação anual em R\$	44.834.793,60
Taxa de desconto (% ao ano)	10

As prestações a serem pagas mensalmente pela empresa, como devolução do empréstimo, foram calculadas pela tabela price e constam do Contrato de Financiamento. Transformamos estas prestações mensais em prestações anuais,

¹⁵ O BANRISUL também foi designado como órgão fiscalizador do projeto e respectivo cronograma físico-financeiro.

também utilizando a tabela price, encontramos o valor de R\$ 44.834.793,60, colocado na tabela acima.

O subsídio implícito nesta operação de crédito foi calculado através da diferença entre o valor do empréstimo no momento da assinatura do Termo de Compromisso e o somatório das prestações que serão pagas ao governo, pela empresa, trazidos a valores da data de assinatura do Termo de Compromisso. Utilizando a mesma fórmula já apresentada nos cálculos referentes à Mercedes ($VP = P (1 + i)^{-n}$), podemos agrupar os resultados no seguinte quadro:

Ano	Valor das prestações no momento de assinatura do Termo de Compromisso
6	25.308.072,15
7	23.007.338,32
8	20.915.762,10
9	19.014.329,19
10	17.285.753,81
11	15.714.321,64
12	14.285.746,95
13	12.987.042,68
14	11.806.402,44
15	10.733.093,12
Total	171.057.862,38

Subtraindo do valor do empréstimo (R\$ 253.296.000,00), o somatório das prestações a serem pagas pela empresa, trazidas a data de assinatura do Termo de Compromisso, apresentadas no quadro acima, encontramos um subsídio de R\$ 82.238.137,62.

2 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO.....R\$ 536.338.546,00

a) Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos..... R\$15.904.165,99

O Termo de Compromisso previa que, nos casos de importação de máquinas e equipamentos, sem similares nacionais, a GM seria isenta do pagamento do ICMS de acordo com o convênio n.º 122/95. No caso de qualquer alteração ou

revogação desse convênio, o estado se comprometeu a conceder um financiamento pelo valor equivalente ao ICMS que seria devolvido, nos termos da Lei n.º 10.895/96 (FOMENTAR). Como este convênio expirou em 30/04/97, supomos que a operacionalização do incentivo está sendo viabilizada através do FOMENTAR. De acordo com as normas deste fundo, a empresa poderá financiar 12% das aquisições de máquinas e equipamentos, por 5 anos, com 10 anos de carência e 12 anos para amortização. Este financiamento pode ser considerado um incentivo tributário porque corresponde, na prática, à devolução do ICMS pago nas aquisições de máquinas e equipamentos. Assim, temos:

DADOS	
% do financiamento das aquisições de máq. e equip.	0,12
Carência (em anos)	10
Amortização (em anos)	12
Juros (% ao ano)	0
Taxa de desconto (% ao ano)	10

Utilizamos aqui o valor do investimento fixo colocado no contrato (R\$ 355.000.000,00). Considerando que 60% desse montante seria gasto na aquisição de máquinas e equipamentos, temos:

Valor do investimento em Capital Fixo em R\$	355.000.000,00
Parcela do investimento em máquinas e equipamentos	213.000.000,00
Valor do subsídio	25.560.000,00
Cinco parcelas (forma de concessão do benefício)	5.112.000,00

Para cálculo do subsídio procedemos da mesma forma dos casos anteriores. Utilizando a fórmula $VP = P (1 + i)^{-n}$, trouxemos a valores da data de assinatura do Termo de Compromisso as parcelas do financiamento oferecidas pelo estado e as parcelas que serão pagas pela empresa como restituição do financiamento. A diferença entre o somatório das duas nos dá um subsídio de R\$ 15.904.165,99. Consideramos que as parcelas do financiamento serão liberada a partir do ano 1, ano do início de construção das obras de construção civil e compra de maquinário.

Ano	Valor das parcelas do financiamento na data de assinatura do Termo de Compromisso
1	4.647.272,73
2	4.224.793,39
3	3.840.721,26
4	3.491.564,78
5	3.174.149,80
Total	19.378.501,97

Ano	Valor das prestações a serem pagas pela empresa na data de assinatura do Termo de Compromisso
16	463.550,06
17	421.409,14
18	383.099,22
19	348.272,02
20	316.610,93
21	287.828,12
22	261.661,92
23	237.874,48
24	216.249,52
25	196.590,48
26	178.718,61
27	162.471,47
Total	3.474.335,97

b) Crédito Para Capital de Giro (diferimento de ICMS).....R\$ 451.244.379,07

Através do FOMENTAR a empresa poderá financiar 9% do faturamento bruto por 5 anos, para capital de giro, com 10 anos de carência e 12 anos para amortização. Como já foi discutido no capítulo 2, este tipo de crédito corresponde, na prática, à devolução do ICMS devido. Assim temos:

DADOS	
% faturamento a ser financiado	0,09
Carência (em anos)	10
Amortização (em anos)	12
Juros	0
Produção prevista (unidades/ano)	150.000
Preço do carro (em R\$)	13.000,00
Taxa de desconto (% ao ano)	10

O valor de cada parcela do financiamento foi calculado aplicando-se 9% sobre o faturamento (produção prevista x faturamento = 150.000 x R\$ 13.000,00 = R\$ 1.950.000.000,00), o que resultou em R\$ 175.500.000,00 anuais. Já os valores das parcelas a serem pagas pela empresa foram calculadas através da divisão simples do valor do financiamento por 12, já que não se considera inflação durante o período sem incidência de juros.

Valor de cada parcela do financiamento	175.500.000,00
Valor total do financiamento	877.500.000,00
Valor de cada parcela a ser paga pela empresa	73.125.000,00

O cálculo do subsídio foi feito da mesma forma que nos casos anteriores, ou seja, através da diferença entre o somatório do valor das prestações do financiamento ofertadas pelo governo estadual e o somatório das prestações que serão pagas ao governo pela empresa também trazidos a valores da data de assinatura do termo de compromisso, resultando em R\$ 451.244.379,08. Note-se que a primeira parcela do financiamento seria liberada no 3º ano após a assinatura do Termo de Compromisso, pois consideramos 2 anos para construção da unidade industrial.

Ano	Valor das parcelas do financiamento na data de assinatura do Termo de Compromisso
3	131.855.747,56
4	119.868.861,42
5	108.971.692,20
6	99.065.174,72
7	90.059.249,75
Total	549.820.725,65

Ano	Valor das parcelas a serem pagas pela empresa em valores da data de assinatura do Termo de Compromisso
18	13.152.174,01
19	11.956.521,83
20	10.869.565,30
21	9.881.423,00
22	8.983.111,82
23	8.166.465,29
24	7.424.059,35
25	6.749.144,87
26	6.135.586,24
27	5.577.805,67
28	5.070.732,43
29	4.609.756,76
Total	98.576.346,57

c) Restituição do Investimento.....R\$69.190.000,52

Após a fruição do FOMENTAR, no décimo oitavo ano (supondo dois anos para a construção), o estado se comprometeu a restituir o equivalente em dólares da totalidade do investimento realizado em ativos fixos. Esta restituição dar-se-ia mensalmente, em valor equivalente a 5,5% do faturamento bruto mensal, a ser abatido diretamente do ICMS devido pela GM. Esse fator (5,5%) equivale a 75%

do ICMS devido pela empresa. Este benefício pode ser considerado um benefício tributário porque será operacionalizado através de abatimentos das parcelas do imposto devido, ou seja, através da renúncia de uma parte do ICMS.

DADOS	
Produção prevista (unidades/ano)	150.000
Preço do carro em R\$	13.000
Faturamento	1.950.000.000,00
Restituição mensal (% do faturamento anual)	5,55
Investimento em ativos fixos (em R\$)	355.000.000,00

Como este benefício constituiu-se numa devolução pura e simples do valor gasto em ativos fixos, consideramos como subsídio o valor integral das parcelas da restituição, trazidas a valores da data de assinatura do Termo de Compromisso, o que é igual a R\$ 69.190.000,52, como pode ser visualizado no quadro abaixo. É importante observar que esta restituição ocorrerá após a fruição do FOMENTAR, que será de 15 anos, no entanto como estamos considerando 2 anos para construção da unidade industrial, a restituição do investimento se iniciará no 18º ano.

Ano	Valor das parcelas da restituição na data de assinatura do Termo de Compromisso
18	19.465.217,54
17	21.411.739,29
18	19.465.217,54
19	8.847.826,15
Total	69.190.000,52

Os resultados encontrados podem ser resumidos no quadro abaixo:

Benefício Orçamentário (R\$)	
Terreno	11.000.000,00
Infra-estrutura	130.000.000,00
Crédito para Capital Fixo	82.238.138,00
Total	223.238.138,00
Benefício Tributário (R\$)	
Financiamento à aquisição de máq. e equip.	15.904.166,00
Crédito para Capital de Giro (diferimento)	451.244.379,00
Restituição do Investimento	69.190.001,00
Total	536.338.546,00
Total Geral	759.576.684,00

4.3.3 – O acordo entre a Renault e o governo do Paraná

Não pudemos obter informações seguras sobre a fase de negociação da Renault com o estado do Paraná, mas tudo indica que não fugiu dos padrões adotados nos demais casos, com a empresa adiando ao máximo a sua decisão de onde se instalar, para maximizar os benefícios recebidos. O Protocolo de Acordo entre a Renault e o governo do Paraná foi assinado em Paris no dia 12 de março de 1996. Os principais termos deste protocolo estão colocados abaixo.

1) BENEFÍCIO ORÇAMENTÁRIO.....R\$ 165.000.000,00

a) Terreno.....R\$ 15.000.000,00

O valor aqui apresentado é uma estimativa feita pelos técnicos do governo paranaense.

b) Infra-estrutura.....R\$ 150.000.000,00

Valor estimado conforme informações da imprensa.

2) BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO.....R\$188.338.599,57

a) Diferimento do ICMS.....R\$188.338.598,99

Pelo contrato, o estado se comprometia a fornecer um financiamento para a atividade comercial e outro para investimento. O primeiro seria fornecido pelo

FDE cujo valor total seria estabelecido em função do faturamento decorrente das vendas de veículos novos e peças de reposição fabricados no estado e/ou importados desembarcados na alfândega do estado. O segundo financiamento – para investimento – também seria liberado pelo FDE, cujo valor total será estabelecido em função dos preços dos equipamentos e ferramentais importados ou adquiridos no estado. Estes financiamentos seriam liberados em parcelas mensais por 10 anos, sem juros, sem qualquer comissão e sem correção monetária e o prazo de pagamento de 120 meses (ver quadro A8 e A9, Anexo).

Com a renegociação da dívida do estado junto ao governo federal, o governo paranaense acabou comprometendo os recursos que constituíam a principal fonte de recursos do FDE, com a antecipação de 10 anos de royalties para integrar o fundo de previdência do estado. Com o esgotamento do FDE, a Renault foi enquadrada no Programa Paraná mais Empregos, que prevê o diferimento direto de 100% do ICMS gerado, por 48 meses, com correção monetária pela UFIR (que será desconsiderada nos cálculos, pois estamos supondo ausência de inflação) e sem juros, com pagamento em igual período:

DADOS	
Produção prevista (unidades/ano)	120.000
Preço do carro (em R\$)	15.000,00/30.000,00*
Faturamento	R\$ 2.520.000.000,00
Alíquota ICMS (em %)	18%
Valor do ICMS a ser pago em cada ano	226.800.000,00
Taxa de desconto (% ao ano)	10
Amortização (em anos)	4

* Preço aproximado dos dois tipos de carros fabricados pela montadora no primeiro ano de funcionamento da nova unidade industrial. Estamos supondo que foi fabricado 60% do modelo mais barato e 40% do modelo mais caro.

O cálculo do subsídio desta operação foi feito através da diferença entre o somatório das parcelas do ICMS devido, trazidas a valores da data de assinatura do Protocolo e o somatório dos valores das prestações que serão pagas pela empresa, também trazidas a valores da data de assinatura do Protocolo, o que resultou em um subsídio de R\$ 188.338.598,99. Note-se que a primeira parcela anual do ICMS que será diferida, ocorrerá no 3º ano após a assinatura do

Protocolo, pois estamos considerando dois anos para a construção da unidade industrial. A fórmula utilizada para trazer as parcelas a valores da data mencionada foi a mesma utilizada nos outros casos: $VP = P (1 + i)^{-n}$.

Ano	Valor das parcelas do ICMS devido na data de assinatura do Protocolo de Acordo	Ano	Valor das parcelas a serem pagas pela empresa na data de assinatura do Protocolo de Acordo
3	170.398.196,84	7	116.384.261,21
4	154.907.451,68	8	105.803.873,83
5	140.824.956,07	9	96.185.339,85
6	128.022.687,34	10	87.441.218,04
Total	594.153.291,93	Total	405.814.692,94

Os resultados podem ser resumidos no seguinte quadro:

Benefício Orçamentário (R\$)	
Terreno	15.000.000,00
Infra-estrutura	150.000.000,00
Total	165.000.000,00
Benefício Tributário (R\$)	
Diferimento do ICMS	188.338.599,00
Total	188.338.599,00
Total Geral	353.338.599,00

4.5 – UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS ENCONTRADOS E ALGUMAS CONCLUSÕES

Antes de realizarmos uma comparação entre os resultados encontrados devemos fazer algumas considerações adicionais:

- 1) No caso da Mercedes, a ausência de valores referentes às obras de infra-estrutura nos permite supor que o valor total dos subsídios é ainda maior do que o encontrado.
- 2) Quanto aos cálculos referentes à GM, não adicionamos o valor das operações de créditos aos fornecedores, pois não pudemos averiguar com segurança qual o valor efetivamente gasto nestas operações. Os valores encontrados também não levaram em conta a renegociação do Termo de Compromisso feita pelo atual governo gaúcho, a qual, segundo técnicos do governo, poupou aos cofres do

estado R\$ 103 milhões. Dado nosso critério de trabalhar com os dados do contrato original, devemos entender o resultado obtido como uma avaliação do acordo realizado pelo governo anterior.

- 3) Também no caso da instalação da Renault no Paraná os valores encontrados só levaram em conta os benefícios oferecidos diretamente à empresa. Embora no acordo estivesse prevista a extensão dos benefícios para os fornecedores, não pudemos obter nenhuma estimativa desses valores porque, segundo os técnicos do governo, foi assinado um acordo com cada fornecedor, não havendo padronização dos incentivos. O grande número de fornecedores e a dificuldade de ter acesso a tais documentos impossibilitam qualquer tentativa de estimação. De qualquer forma, isto significa que o valor dos subsídios oferecidos pelo governo à Renault, se incluído o que foi oferecido a seus fornecedores, pode ser significativamente maior do que o aqui encontrado. Além disso, algumas prestações do Crédito comercial e Crédito de investimentos chegaram a ser fornecidas à empresa, antes da quebra do FDE e, portanto, da substituição dos dois créditos pelo Paraná mais Empregos, que também não foram adicionadas aos cálculos devido à impossibilidade de acesso às informações necessárias.

Feitas essas ressalvas, uma primeira característica que chama a atenção na comparação dos três resultados diz respeito ao *grande horizonte temporal* envolvido nos acordos. Supondo dois anos para a construção da unidade industrial, o período entre a assinatura do termo/contrato e o pagamento da última parcela de financiamento devida pela empresa ao estado, no caso do acordo com a Renault é de 10 anos (pelo acordo inicial este prazo seria de 22 anos), de 22 anos no caso da Mercedes, e chega a 29 anos no caso da GM. Estes períodos tão amplos tornam virtualmente impossível qualquer estimativa precisa do custo fiscal, o que exigiria a construção de cenários envolvendo taxa de inflação, evolução cambial, custo de rolagem da dívida pública, etc. Por isso optamos pela simplificação das hipóteses e parâmetros.

De acordo com os cálculos, o maior custo fiscal é representado pelo acordo firmado entre o governo do Rio Grande do Sul e a GM. Além deste acordo envolver um período de subsidiamento mais longo do que o verificado para os outros dois casos, a devolução do investimento através do FUNDOPEM, que ocorre após a fruição de um grande volume de

benefícios, representou um subsídio adicional muito peculiar, já que uma cláusula desse tipo não existe em nenhum dos outros dois acordos.

O fato de o acordo realizado entre o governo do Paraná e a Renault prever a extensão dos benefícios aos fornecedores, os quais não foram incorporados nos cálculos, não nos permite afirmar com segurança que os resultados alcançados fazem deste acordo o menos dispendioso dos três. De qualquer forma devemos destacar alguns fatos importantes deste caso. Antes da renegociação do Protocolo, foi feito um estudo¹⁶ para estimar o custo fiscal envolvido no Protocolo inicial. Em que pese a metodologia pouco rigorosa do estudo, os resultados apresentaram um valor total de subsídios da ordem de R\$ 2,3 bilhões, valor significativamente maior do que o encontrado neste trabalho, que considera a renegociação posterior. Este valor demasiadamente elevado deve-se ao crédito à atividade comercial e ao crédito para investimento, que se estendiam por um prazo de 10 anos mais carência de 10 anos, revogados posteriormente. O Protocolo ainda estabelecia que o limite para estes dois financiamentos seria de US\$ 1.500.000.000. Como já colocamos, com renegociação estes dois empréstimos foram substituídos pelo Paraná mais Empregos. Podemos concluir, portanto, que a renegociação foi bastante favorável ao estado, principalmente se comparada com as renegociações ocorridas entre o governo do Rio Grande do Sul com a Ford e com a GM. Isso pode ter relação com o tipo de *relacionamento estabelecido entre o governo e a empresa e à continuidade do governo em um segundo mandato*. No Paraná, os técnicos do governo chegaram a afirmar que existia uma certa relação de “cumplicidade” entre o governo e a empresa, o que teria facilitado a renegociação. Tudo leva a crer que se houvesse uma troca de governo, a Renault teria se valido de todos os recursos possíveis presentes em seu protocolo, para se resguardar de qualquer mudança no acordo inicial. Como já observamos, estes são constituídos de várias cláusulas que tentam proteger o acordo dos riscos do ciclo político. Ou seja, a troca de governo poderia significar uma quebra dessa relação firmada entre o governo e a empresa.

Passemos agora para a análise dos resultados separando-os em custo fiscal para o governo estadual e o custo fiscal para o país, de acordo com a argumentação exposta anteriormente.

QUADRO 4.1 : RESUMO DO CUSTO FISCAL ENVOLVIDO NOS ACORDOS

ACORDO	CUSTO FISCAL ESTADUAL (R\$)	CUSTO FISCAL PARA O PAÍS (R\$)
Mercedes-Benz	135.012.305,00	690.547.740,00
General Motors	223.238.138,00	759.576.684,00
Renault	165.000.000,00	353.338.599,00
TOTAL (R\$)	523.250.443,00	1.803.463.023,00

O custo fiscal para o país, além de incluir o custo estadual (R\$ 523.250.443,00), engloba também o custo fiscal envolvido nas operações de isenção e diferimento de ICMS, que representaram mais que o dobro dos recursos dispendidos pelos governos estaduais (R\$ 1.280.212.580,00). Estes resultados, coerentes com o desenvolvimento analítico desenvolvido neste trabalho, evidenciam que os incentivos via ICMS são os principais mecanismos de subsidiamento na guerra fiscal. Ou seja, o principal instrumento de disputa pelos investimentos não depende da capacidade orçamentária dos governos estaduais. Sob a nossa hipótese, de que estes investimentos ocorreriam no Brasil independentemente dos incentivos oferecidos, estes resultados sugerem que o país “pagou” o elevado montante de R\$ 1.803.463.023,00 para promover o deslocamento destes três investimentos dentro do país.

Apenas a título ilustrativo, podemos dividir este montante (R\$1.803.463.023,00) pelo número de *empregos diretos* previstos para o conjunto destes três acordos (entre 4.500 e 5.500), para se ter uma idéia do subsídio por emprego gerado, o que nos dá valores entre R\$ 327.902,00 e R\$ 400.770,00.

Em recente trabalho de pesquisa sobre pequenos empreendedores do Brasil (Bacic, 2001), verificou-se que a maioria das empresas contou com um investimento inicial de menos de US\$ 100.000,00 e que em três anos contavam com 8 empregados. Ou seja, para cada emprego gerado foi necessário investir R\$ 31.250,00¹⁷. Assim, pode-se supor quão vantajoso seria, em termos de geração de empregos, se os R\$ 1.803.463.023,00 fossem disponibilizados em um programa de apoio às pequenas empresas.

Evidentemente este tipo de comparação não é muito adequado, pois deve-se levar em conta a geração de empregos indiretos, que no caso do setor automotivo parecem ser maiores. Além disso, os empregos em uma montadora geralmente oferecem uma boa

¹⁶ Estudo sobre o Protocolo de Acordo firmado entre a Renault do Brasil e o Estado do Paraná de 10 de fevereiro de 1998 (<http://www.senado.gov.br/web/senador/requiiao/estudo.htm>).

¹⁷ Supondo 1US\$ = R\$ 2,50.

remuneração e impactam de maneira favorável a qualificação do empregado. De qualquer forma este exemplo serve para dar uma idéia de quão elevado foi o subsídio oferecido a estas empresas selecionadas para nosso estudo, que são grandes empresas oligopólicas que podem contar com crédito facilitado no mercado internacional, muito ao contrário das pequenas empresas nacionais.

CAPÍTULO 5: NOTAS SOBRE AS TENTATIVAS RECENTES DE EQUACIONAMENTO DA GUERRA FISCAL E ALGUMAS CONCLUSÕES

A conexão entre a guerra fiscal e as finanças estaduais não pode ser feita de forma direta, pois os impactos nos orçamentos estaduais dependem da natureza dos instrumentos utilizados. Se os principais instrumentos utilizados forem orçamentários, os impactos sobre os orçamentos estaduais tendem a ser maiores. Contrariamente, se o principal instrumento utilizado for o ICMS, os custos fiscais estaduais tendem a ser menores (embora não sejam desprezíveis). A análise desenvolvida em todo o trabalho e os resultados encontrados no exercício empírico, mostram que o uso do ICMS tem sido o responsável pelo maior volume de incentivos oferecidos no âmbito da guerra fiscal, o que, portanto, diminui sensivelmente o impacto orçamentário dos programas de subsidiamento.

Se o custo fiscal estadual é relativamente pequeno, isto evidencia um elemento importante para se entender o processo como um todo e explica, em grande parte, a vitalidade da guerra fiscal durante os últimos 40 anos. Esta argumentação contraria diretamente a opinião, freqüentemente utilizada, de que a guerra fiscal “acabaria por si mesma” pois a capacidade orçamentária dos estados se tornaria cada vez mais debilitada, devido à concessão de incentivos.

Se o principal incentivo utilizado – a instrumentalização do ICMS – não afeta a situação orçamentária dos estados, a capacidade de gasto estadual passa a ter um papel menos relevante nos programas de incentivo. No entanto, o uso do ICMS na guerra fiscal, da forma constatada, implica em custos para a sociedade como um todo. As perdas afetam a arrecadação global e, portanto, o conjunto dos estados pelo tempo que durar os incentivos, tempo este que tem se mostrado demasiadamente longo conforme verificado nos três acordos analisados. Além disso, o longo horizonte temporal envolvido nos acordos não implica apenas em perdas fiscais maiores, mas também poderá resultar em problemas administrativos futuros. Os governadores assinam acordos que serão administrados por outros grupos políticos em futuros mandatos, o que poderá gerar conflitos e problemas de coordenação de interesses entre governo e empresa.

A análise dos três acordos permitiu também observar a importância do Ciclo Político no processo de guerra fiscal e o surgimento de um novo tipo de relacionamento

estado/empresa privada, o qual já tinha sido percebido por Prado e Cavalcanti (1998). Os estados têm agido de forma complementar e subordinada ao investimento privado.

A análise desenvolvida também sugere que qualquer tentativa de equacionamento da guerra fiscal deve, necessariamente, restringir o uso de isenções tributárias, ou seja, limitar o uso da receita incremental, devido à superutilização dos mesmos.

A Reforma Tributária parece ser atualmente a principal iniciativa do governo federal para interferir na guerra fiscal, através do estabelecimento de restrições via mecanismos tributários diretos. Como a possibilidade de uso do ICMS na guerra fiscal reside em dois aspectos institucionais particulares, a competência estadual e o princípio de origem, as propostas de Reforma Tributária que tem buscado enfrentar a guerra fiscal têm proposto modificações nestes dois aspectos institucionais.

Se a sistemática de tributação do ICMS no comércio interestadual é o principal fator de dinamismo e vigor da guerra fiscal, tornam-se importantes as seguintes questões: *A adoção do princípio de destino resolveria a guerra fiscal? Para eliminar a guerra fiscal seria necessário mudar a competência do imposto?*

Como exercício analítico podemos identificar, quanto à competência, três possibilidades: a instituição de um IVA federal, a instituição de um IVA federal com administração e coleta descentralizada e a instituição de um IVA compartilhado.

O estabelecimento de um IVA federal, ou seja, de competência da União, indubitavelmente acabaria com a guerra fiscal, pois eliminaria qualquer possibilidade de manipulação deste imposto pelas unidades federadas, visto que este não mais lhes pertenceria. Um outro aspecto positivo também é levantado por Araújo (1999: 38/39): “a centralização aumenta a simplicidade administrativa para o fisco e contribuintes, uma vez que se traduz em uma única legislação a ser interpretada, uma única declaração, uma única fiscalização, etc.”.

No entanto, a maior dificuldade para a adoção desta forma de tributo seria de ordem política. A competência federal do IVA levaria à perda de autonomia tributária dos governos subnacionais, tornando-os dependentes das transferências federais. Portanto, a tentativa de adoção deste imposto certamente encontraria grande oposição por parte dos governos estaduais, dificultando a sua aprovação.

Um segundo problema ainda é apontado por Araújo (1999). Segundo esta autora, seria muito difícil encontrar mecanismos adequados de distribuição da receita entre os estados. Para ela o problema reside na dificuldade em se encontrar um índice que efetue a distribuição da receita, como se as unidades federadas tivessem competência para instituir o imposto sobre o consumo.

A instituição de um IVA federal com administração e coleta descentralizada poderia facilitar a obtenção do índice de distribuição, referido acima, pois, segundo Araújo (1999), este imposto seria arrecadado pelos estados, mas a distribuição da receita continuaria a cargo do governo federal. Dessa maneira, as transações intra e interestaduais seriam facilmente identificadas, facilitando a construção do índice de distribuição.

Quanto à possibilidade de eliminar a guerra fiscal, esta autora ressalta que esta forma de imposto não seria tão eficaz. Segundo ela, a competição para a atração de investimentos poderá ocorrer de outra forma: “através de uma fiscalização mais permissiva quando uma instância inferior de governo é responsável pela arrecadação do tributo ou por meio de instrumentos creditícios quando a distribuição da receita baseia-se em estatísticas de produção” (Araújo, 1999: 42).

O estímulo a uma fiscalização mais permissiva ocorreria porque o tributo é arrecadado sobre o consumo local, mas a receita gerada não será apenas em benefício próprio, mas também dos demais estados e do governo federal. Além disso, se o índice de distribuição da receita do tributo for pré-fixado, a parcela a que cada unidade federada teria direito seria independente do volume arrecadado, “e, portanto, as perdas decorrentes de uma possível queda na arrecadação global seriam ‘socializadas’ entre tais unidades e o governo federal” (Araújo, 1999: 42).

Já a eficácia em eliminar a guerra fiscal através do estabelecimento de um IVA compartilhado dependeria exclusivamente da forma que as alíquotas seriam instituídas. Ou seja, num imposto cujas duas alíquotas, federal e estadual, *fossem independentes*, a guerra fiscal indubitavelmente teria seguimento, isso porque os estados poderiam continuar manipulando a sua própria alíquota.

Quanto aos possíveis problemas que seriam enfrentados na adoção do princípio de destino, cabe destacar, em primeiro lugar, que a adoção do princípio de destino com o imposto de competência estadual pode inverter o poder de uso da guerra fiscal. Esta

sistemática inviabilizaria a utilização do instrumento fiscal nos estados predominantemente exportadores, ao passo que potencializaria a utilização de subsídios pelos estados que detêm os maiores mercados. Em outras palavras: “para muitos setores, escalas de produção viáveis, senão ótimas, podem ser próximas da parcela de mercado local controlada pela firma. Isto recolocaria, apenas para os grandes estados, a possibilidade de negociar condições para a arrecadação do IVA em troca de investimentos, mesmo com a adoção do princípio de destino. Desse ponto de vista, o princípio de destino representa um trunfo para os estados menores não-produtores, pois amplia sua parcela na arrecadação, mas também uma perda de potencialidade relativa no uso do subsídio tributário” (Cavalcanti e Prado, 1998: 138).

Outro problema quanto à adoção do princípio de destino existe quanto à sua operacionalização. Resende (1993), ao analisar a adoção do IVA europeu, adverte que as transações entre membros do mercado comum (cujo raciocínio pode ser estendido para as transações interestaduais), adotando o princípio de destino, onde não houver nenhuma barreira, poderá estimular a sonegação, pois tenderão a crescer as vendas fictícias. “A diferença entre o imposto cobrado nas vendas internas e o aplicado às vendas externas oferece um elevado prêmio ao falso registro da operação”. Além disso, “aumentam as vantagens para o consumidor cruzar a fronteira, a fim de comprar, sem imposto, fora de seu domicílio, os produtos de mais alto valor, cujo ganho tributário supera muito os custos do deslocamento” (Resende, 1993: 15).

Para o mesmo autor, uma alternativa para que sejam realmente assegurado os créditos do imposto ao país de destino seria a criação de uma *câmara de compensação* dos débitos e créditos provenientes do comércio inter-estadual. No entanto, ele mesmo aponta alguns problemas quanto ao funcionamento da câmara de compensação, pois “há suspeita de que aqueles que detêm superávit no comércio inter-regional não tenham maior interesse em manter um rigoroso controle sobre suas exportações, uma vez que isso não lhes traria qualquer vantagem de um ponto de vista estritamente fazendário. De outra parte, as unidades deficitárias teriam também interesse em subestimar seus registros para aumentar seus saques à conta do fundo de compensação” (Resende, 1993: 15).

Tendo em vista essa discussão, gostaríamos de abordar brevemente a proposta de Reforma Tributária do IPEA, que traz sugestões interessantes quanto à mudança de

competência e de cobrança do IVA brasileiro. O IPEA coordenou os trabalhos que deram origem à Proposta de Emenda Constitucional enviada pelo poder executivo ao Congresso Nacional em 1995 (PEC n.º 175/95). No entanto, paralelamente, esta instituição realizou e tem realizado diversos estudos com o objetivo de aperfeiçoar o sistema tributário nacional, o que lhe permitiu apresentar uma proposta de Reforma Tributária condizente com as idéias dos pesquisadores da instituição. As principais mudanças propostas entre outras alterações propostas que poderiam ter algum efeito sobre a guerra fiscal no atual sistema tributário seriam: a) a fusão do IPI, do ICMS e do ISS em um único imposto sobre o valor adicionado com receita partilhada pelas três esferas de governo e regras uniformes em todo o país e b) a adoção do princípio de destino na tributação interestadual. Os estados teriam um prazo de quatro anos para a transição para o novo sistema tributário e as possíveis insuficiências de receita poderiam ser cobertas com a faculdade de instituir o adicional do imposto de renda de pessoas físicas previsto no projeto, e de ampliar a sua alíquota do novo imposto e/ou com recursos de transferências governamentais também previstas. Também seria criado um imposto estadual incidente sobre as vendas a varejo, para compensar a perda do ISS.

A principal contribuição da proposta do IPEA, de autoria do economista Ricardo Varsano, do IPEA, consiste no mecanismo proposto para a operacionalização do princípio de destino, denominado informalmente “o barquinho”. Este seria aplicado da seguinte forma: cada serviço ou mercadoria incluída na base do ICMS teria duas alíquotas, um estadual e uma federal. Cada saída de mercadoria ou prestação de serviço geraria dois débitos de imposto, um federal e outro estadual e cada entrada geraria dois créditos de imposto, um contra a União e outro contra o Estado. As alíquotas estaduais do imposto seriam fixadas por resolução do Senado Federal e as federais por lei ordinária. Estas duas alíquotas seriam uniformes, por mercadoria ou serviço, em todo o território nacional, e seletiva de acordo com a essencialidade do bem. O Senado poderia reduzir a alíquota estadual, ficando a alíquota federal automaticamente acrescida dos pontos percentuais que viessem a ser reduzidos, ou seja, a soma das duas alíquotas é sempre uniforme. Neste sistema, para que se estabeleça o princípio de destino, bastaria que o Senado reduzisse a zero a alíquota estadual aplicável nas transações interestaduais. Dessa forma a alíquota da União é automaticamente igualada à alíquota máxima e a arrecadação de cada estado proporcional ao consumo da população. Nesta sistemática, tal como demonstrado

didaticamente em Varsano (1995), o próprio sistema de débito e crédito típico do ICMS, se operado com separação dos lançamentos referentes às alíquotas estadual e federal, resultará numa perfeita distribuição final do imposto arrecadado pelo princípio do destino, sem a necessidade de uma câmara de compensação, e com a preservação da arrecadação na origem, o que apresenta vantagens óbvias. No que se refere à guerra fiscal, esta sistemática é a mais eficiente não apenas porque implementa o princípio do destino, reduzindo em muito o potencial de uso do instrumento tributário, mas principalmente porque a possibilidade de ajustar a alíquota federal de forma compensatória a qualquer redução da alíquota estadual, anulando o incentivo, oferece um instrumento definitivo que elimina qualquer uso do imposto.

Uma dificuldade muito grande para que se avance no sentido de medidas concretas tem sido a forte oposição dos governos estaduais (com exceção de São Paulo), a qualquer medida que iniba sua capacidade de oferecer incentivos. Nas negociações da PEC 175 a oposição dos governadores ao fim da guerra fiscal tornou-se explícita. Os secretários de Fazenda dos estados da Bahia, Ceará e Goiás querem, no texto constitucional, a garantia de uma sobrevida para os contratos assinados nos últimos dois anos com empresas, no âmbito da guerra fiscal. Inicialmente foi sugerido que esta sobrevida fosse de 7 anos e garantida pelo governo federal. Posteriormente, foi sugerido que os incentivos fossem garantidos com a criação de um fundo, onde todos os estados seriam depositários, socializando os custos com todos os estados. Estes estados querem ainda que uma parcela residual do IVA continue sendo cobrada na origem para custear a fiscalização e estimular a arrecadação em estados que exportam muito para o resto do país.

A criação da Lei Complementar n.º 87/96, que visava a regulamentação do ICMS¹⁸, também instituía mecanismos limitadores da guerra fiscal e foi, por isso, alvo de forte oposição política dos governadores. Embora esta lei tenha provocado alterações positivas¹⁹

¹⁸ Segundo a Constituição de 1988 cabe à lei complementar a tarefa de estabelecer as normas da legislação tributária. No entanto a não edição desta lei dentro do prazo de sessenta dias levou a que os estados passassem a utilizar a lei complementar n.º 24/75, com o fim de viabilizar a instituição do imposto. A lei complementar para a regulação do ICMS só foi sancionada em 1996 (lei complementar n.º 87/96) preenchendo esta lacuna na legislação nacional.

¹⁹ “Primeiro, aproximou-o do conceito teórico de imposto sobre o valor adicionado (IVA), ao estabelecer que todos os insumos produtivos geram crédito do imposto pago pelo adquirente. Segundo, transformou o ICMS - que era um IVA tipo produto - em um IVA tipo consumo, ao permitir que os produtores se creditem do imposto pago sobre bens que incorporarem a seus ativos permanentes. E, terceiro, adotou enfim o princípio de destino no comércio exterior, ao desonerar as exportações de produtos primários e industrializados semi-

no que concerne aos aspectos econômicos do ICMS, ela não conseguiu alcançar um outro objetivo: reforçar os dispositivos legais existentes como o objetivo de anular a guerra fiscal. A oposição dos governadores a perderem a possibilidade de utilizar o ICMS em seus programas estaduais acabou levando a que o Presidente da República vetasse as alterações pertinentes ao uso de incentivos fiscais (Varsano, 1997).

Outras duas iniciativas do governo federal devem ser mencionadas na medida em que criaram um ambiente menos favorável à guerra fiscal. A primeira surge como decorrência dos *acordos recentes de renegociação da dívida* dos estados. Até o início da década de 90 todos os acordos de renegociação da dívida pelo governo federal tinham como objetivo imediato aliviar a situação financeira dos estados, principalmente com a transferência das dívidas para o governo federal. Além disso, essas negociações não exigiam nenhum esforço de ajustamento fiscal por parte dos estados.²⁰ Somente com o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, criado em 1993, é que o governo federal apresentou uma postura mais rígida frente à situação financeira dos governos estaduais. Os acordos obedecem a algumas diretrizes básicas bastante rígidas como o comprometimento de 13% a 15% da Receita Líquida Real com os encargos da dívida. Além disso, a possibilidade de utilização de taxas de juros mais favorecidas (estas variam entre 6% e 7,5%) seria determinada pela capacidade de pagamento de 20% à vista do estoque da dívida por meio de privatização²¹ ou de retenção de crédito. O programa também prevê metas específicas quanto a superávit primário mínimo, comprometimento de despesas com funcionários, arrecadação própria, privatização e concessão de serviços públicos. Quanto à garantia dos acordos firmados, os estados oferecem recursos oriundos da arrecadação de ICMS e transferências constitucionais (Almeida, 1997).

Antes da renegociação recente, os estados puderam contar com o que poderíamos chamar de uma certa “*indulgência fiscal*” do governo federal. Mesmo com o aumento de suas despesas, os estados ainda podiam ofertar com facilidade vários incentivos, mesmo se esses representassem custos imediatos, pois as eventuais dificuldades financeiras seriam

elaborados – que ainda eram tributadas – e assegurar o aproveitamento dos créditos de imposto que o exportador venha a acumular” (Varsano, 1996: 1).

²⁰ Para melhor compreensão desse período ver Almeida (1997) e Lopreato (2000).

²¹ Segundo Couto e Silva (1997) a maioria dos estados transferiram ativos para que o BNDES iniciasse o processo de privatização.

prontamente atendidas pelo governo federal. A negociação recente pode representar um elemento restritivo à guerra fiscal. Os estados não poderão ofertar incentivos que oneram os seus orçamentos, pois não poderão mais transferir o desequilíbrio financeiro para o governo central, como feito anteriormente. Além disso, devem cumprir metas fiscais mais rígidas.

A *Lei de Responsabilidade Fiscal* é outro mecanismo instituído pelo governo federal que tem como um dos objetivos restringir o uso dos instrumentos fiscais pelos governos estaduais. Ela em seu artigo 14 prevê que “a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes”. Além disso, tem que ser demonstrado que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstos ou estará acompanhada de medidas de compensação por meio de aumentos de receita através de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Em nosso entender, essas duas iniciativas do governo federal podem afetar a guerra fiscal apenas de forma *limitada* pois elas não afetam o uso da *receita incremental* via ICMS, e, como já discutimos anteriormente, este é o principal instrumento utilizado. No caso da renegociação das dívidas o fato de não poder mais contar com o socorro financeiro do governo federal e também a necessidade de cumprir metas fiscais podem restringir o uso de instrumentos orçamentários, ou seja, que impliquem em dispêndio imediato de recursos, como, por exemplo, o fornecimento de obras de infra-estrutura e de crédito subsidiado.

Quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, seu poder restritivo pode afetar apenas a oferta de incentivos à empresas já instaladas no estado, pois a renúncia fiscal afetaria o volume de receitas criando a necessidade de criar mecanismos de compensação. No caso de um investimento novo, como já foi exaustivamente discutido, a renúncia não afetará a despesa corrente, por se tratar de receita incremental e, portanto, não provocará impactos negativos no orçamento, dispensando a criação de medidas compensatórias.

Esta rápida análise das tentativas e propostas recentes de eliminação da guerra fiscal permite observar que esta não é uma tarefa fácil. Além das dificuldades técnicas, a reação negativa dos governos estaduais tem se tornado um entrave político significativo. Fica evidente, com o desenvolvimento realizado durante o trabalho, que esta seria uma reação

lógica e esperada por parte dos governos estaduais. O fim da possibilidade do uso do instrumento fiscal, num momento em que não existe a formulação clara de políticas industriais e de desenvolvimento regional, certamente encontraria oposição.

Além da resistência estadual, não se observa nenhum movimento de contestação por parte das sociedades locais, que muito pelo contrário se mostram bastante comprometidas com os programas de subsidiamento de seus governos²².

Ao se manterem as condições atuais, portanto, espera-se a continuidade de iniciativas de guerra fiscal, ou seja, da utilização de programas de incentivos que tragam resultados de curto prazo/imediatos, em detrimento da elaboração de políticas orientadas para a criação de um ambiente econômico-social favorável à instalação de investimentos privados. Por outro lado, a criação de vantagens extra-fiscais, embora envolvam impactos de médio e longo prazo, podem se transformar em elementos decisivos para a alocação de investimentos quando há uma generalização da oferta de incentivos. Ou seja, em momentos em que todos os estados passam a oferecer incentivos semelhantes, passa a prevalecer, como fatores decisivos na decisão locacional fatores tais como: qualidade da infra-estrutura viária e de telecomunicações, proximidade com o mercado consumidor, qualificação da mão-de-obra local, etc, confirmando a insustentabilidade da guerra fiscal como política de desenvolvimento estadual.

Devemos destacar também que ao estarem colocadas as condições de continuidade da guerra fiscal e sendo atestada a existência de conflitos na atualidade, não se justifica a pouca atenção que a mídia tem dado ao tema, e nem a pouca expressividade de trabalhos acadêmicos que abordam o problema. Ou seja, o tema deve ser colocado novamente no centro das discussões da mídia e das análises das políticas públicas brasileiras, para que se explicitem os aspectos perversos da guerra fiscal e assim não se prolongue a penalização da sociedade, em decorrência dos altos custos fiscais envolvidos neste tipo de política.

²² Um caso ilustrativo ocorreu com a desistência da Ford em se instalar no Rio Grande do Sul. Àquela época houve um descontentamento de boa parte da população com o governo gaúcho, por ele não ter mantido as condições do acordo inicial e, assim, ter assegurado a instalação da empresa no estado.

ANEXO

QUADRO A1 Convênios Regionais Realizados entre 1966 e 1969

Ano	Convênios realizados	Principais assuntos tratados
1966	<i>Convênio do Recife</i> 23/10/66 (Região Nordeste)	<ul style="list-style-type: none"> - Cria a Conferência das Secretarias de Fazenda do Nordeste como órgão permanente de consulta, incumbido de acompanhar a execução deste Convênio e promover as medidas necessárias à sua implantação. - Estabelece uma alíquota básica do ICM em 15% (mínima de 13% e máxima de 17%). - Se comprometem a estabelecer uma política comum em matéria de isenções e estabelecer uma lista de gêneros de 1ª necessidade.
	<i>Convênio de Salvador</i> 22/11/66 (Região Nordeste)	<ul style="list-style-type: none"> - Concede às empresas novas, pelo prazo de 5 anos a faculdade de efetuarem o pagamento de 60% do ICM sob a forma de depósito vinculado em conta de investimento em banco do estado. - Estabelece lista de gêneros de 1ª necessidade objeto de isenção do ICM.
1967	<i>Convênio de Fortaleza</i> 22/02/67 (Região Nordeste)	<ul style="list-style-type: none"> - Altera a lista de gêneros de 1ª necessidade. - Isenta do pagamento do ICM: - a saída de produtos de artesanato local, confeccionado sem a utilização de trabalho assalariado; - a saída de produtos fabricados em casa residenciais; - a saídas de obras de arte; - as saídas de jornais revistas, publicações periódicas, livros impressos e o papel destinado à sua impressão; - o fornecimento de alimentos em hospitais e casas de saúde mantidas pelo poder público. - a saída de amostra grátis. - a saída de vasilhame usado no transporte de mercadoria.
	<i>I Convênio do Rio de Janeiro</i> 27/02/67 (Região Centro-Sul)	<ul style="list-style-type: none"> - Isenta do pagamento do ICM: - A saída de jornais, revistas, periódicos, livros didáticos, técnicos, científicos ou literários. - a saída de discos didáticos. - As saídas de mercadorias de produção próprias promovidas por Instituições Assistenciais e de Educação sem finalidade lucrativa. - As saídas de amônia, ácido nítrico, nitrato de amônia e suas soluções, ácido sulfúrico, ácido fosfórico, fosfato de amônia, de enxofre. - Às saídas de rações balanceadas para animais, adubos simples ou compostos, fertilizantes inseticidas, fungicidas, pintos de um dia, mudas de plantas e sementes. - Saídas de amostras grátis. - Saídas de mercadorias com destino à exposições ao público desde que retornem ao estabelecimento de origem.
	<i>I Convênio de Natal</i> de 10/03/67 (Região Nordeste)	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe sobre a elevação da alíquota do ICM para 18%, tendo em vista a queda de arrecadação ocorrida nos estados da região.
	<i>II Convênio de Natal</i> de 10/03/67 (Região Nordeste)	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe sobre a fixação da base de cálculo nas operações com móveis máquinas e veículos usados em 20% do valor da operação.

	<i>Convênio de Cuiabá</i> 07/06/67 (Região Centro-Sul)	<ul style="list-style-type: none"> - Alerta que é conveniente preservar uniformidade da alíquota do ICM em todo o território nacional. - Dispõe sobre a outorga de crédito presumido (até o limite de 70%) para produtos hortifrutícolas e pescados, concessão de isenção para sacos de juta, revogação de isenção para pintos de um dia e rações balanceadas. - Reajusta a alíquota do ICM até o limite máximo de 18%, para os estados que julguem necessária essa medida, mantendo-se a alíquota única de 15%.
	<i>Acordo Coletivo*</i> 19/06/67	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelece normas e documentos a serem adotados pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP), suas agências, agentes financeiros, mandatários e delegados para regularização e uniformização dos procedimentos relativos à execução, pelo Governo Federal, da política de garantia de preços mínimos no que diz respeito ao ICM.
	<i>II Convênio do Rio de Janeiro</i> 20/05/67 (Região Centro-Sul)	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe sobre a concessão de isenção ou redução do valor do imposto nas saídas de produtos primários ou industrializados destinados ao exterior - Eleva a alíquota do ICM para 18%, mantida a alíquota de 15% nas operações interestaduais.
	<i>Convênio de Campina Grande</i> 15/09/67 (Região Nordeste)	<ul style="list-style-type: none"> - Institui a nota fiscal avulsa nas saídas de produtos agropecuários para outros estados. - Disciplina a tributação nas saídas de gado para engorda em outro Estado ou para exposições. - Aprova a base de cálculo reduzida para móveis, máquinas e veículos usados, - Autoriza aos estados conceder à juta e à sacaria fabricada com o referido produto, os mesmos incentivos outorgados em convênio por outras regiões do país. - Estabelece a hipótese em que o frete e o seguro integram a base de cálculo para efeito de incidência do ICM, na saída de mercadoria para contribuinte estabelecido em outro estado. - Declara que a isenção aos gêneros de primeira necessidade só se aplica nas vendas a varejo. - Declara que a alíquota aplicável nas vendas ao consumidor de outro estado é a mesma utilizada para operações realizadas dentro do estado (18%).
	<i>Convênio de Belo Horizonte</i> 27/12/67 (Região Centro-Sul)	<ul style="list-style-type: none"> - Fixa o dia 01/04/68 como termo inicial para a cobrança da diferença de 3%, decorrente da majoração da alíquota do ICM de 15% para 18%, estabelecida no II Convênio do Rio de Janeiro.
1968	<i>Convênio de Porto Alegre</i> 16/02/68 (Região Centro-Sul)	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe sobre a concessão de isenção para a primeira saída de produtos agropecuários "in natura" e para as saídas de produtos hortifrutigranjeiros - Permite a redução da base de cálculo do ICM nas saídas de carne (40%) e milho, arroz e soja (60%) - Permite o aproveitamento de crédito do ICM pela entrada de equipamentos industriais.
	<i>III Convênio do Rio de Janeiro</i> 19/03/68 (Região Centro-Sul)	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe sobre a concessão de isenção nas saídas de navios, e de produtos hortifrutigranjeiros para fora do Estado. - Revoga a isenção para as saídas de rações balanceadas. - Outorga de regime especial para cavalos de corrida, e estabelece outras providências. - Isenta do ICM a saída de máquinas, veículos, aparelhos e equipamentos se as vendas forem feitas a autarquias, autonomias administrativas e órgãos da administração pública federal.
	<i>IV Convênio do Rio de Janeiro</i> 07/05/68 (Região Sudeste)	<ul style="list-style-type: none"> - Faculta a cada estado da região suspender a cobrança do aumento de alíquota do ICM de 17% para 18%, continuando vigente a alíquota de 17% até o cancelamento da suspensão ora acordada.

	<i>Convênio da Amazônia 16/05/68 (Região Amazônica)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelece uma política comum em matéria de incentivos fiscais, relativamente ao imposto sobre circulação de mercadorias, que poderá se constituir na isenção, redução ou restituição do imposto, observando os critérios estabelecidos neste convênio. - Estabelece uma lista de gêneros de primeira necessidade objeto de isenção do ICM. - Estabelece que as unidades acordantes poderão conceder às cooperativas de produtores de matérias-primas, a redução não superior a 40% do ICM. - Também isenta de ICM: - A saída de produtos típicos de artesanato. - A saída de obras de arte, salvo de ouvesaria. - A saída de mercadorias produzidas em estabelecimento de educação profissional e de amparo em geral. - A saída de jornais, revistas, periódicos e livros. - A saída de caixões funerários. - A saída de refeições, vestuário, calçados e utensílio de trabalho e de segurança aos funcionários sem fins lucrativos. - A saída de sementes de juta, hortaliças, frutas, etc., que tenham utilização exclusiva para plantio. - A saída de adubos fertilizantes, inseticidas, formicidas, fungicidas, herbicidas, produtos veterinários e rações. - O fornecimento de alimentos nos hospitais e casas de saúde, desde que mantidas e subvencionadas pelo poder público. - As saídas de amostras grátis. - As saídas de palhas e cavacos destinados à cobertura de barracas.
	<i>Convênio de São Luís 18/06/68 (Região Nordeste)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe sobre as hipóteses de estorno do crédito nas exportações de manufaturados. - Dispõe sobre a redução para 10% da base de cálculo do ICM nas operações com móveis, máquinas ou veículos usados. - Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais à comercialização de peixe fresco e leite.
	<i>V Convênio do Rio de Janeiro 16/10/68 (Região Centro-Sul)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe sobre o pagamento do ICM nas vendas por meio de veículo, em outro Estado, e nas saídas de sucata de metais e de outros produtos, sobre a incidência do ICM nas saídas de cal virgem e/ou hidratada,. - Isenção de ICM a aves, ovos e pintos de um dia e às saídas de mercadorias que especifica, para fora do Estado, para industrialização, promovidas por órgãos da administração pública, sobre a base de cálculo nas transferências e remessas para outro Estado. - Dispões sobre o aproveitamento de crédito do ICM nas devoluções em virtude de garantia.
1969	<i>VI Convênio do Rio de Janeiro 03/07/69 (Região Centro-Sul)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe sobre a concessão de isenção a estabelecimento varejista. - Reduz em 15% a base de cálculo do ICM a estabelecimento abatedor nas saídas de carne verde e de outros produtos resultantes de seu abate.

*Participaram deste acordo os estados do Espírito Santo, Goiás, Guanabara, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

Fonte: <http://www.fazenda.gov.br/confaz/convenio.htm>. Elaboração própria.

QUADRO A2

Programas de Incentivo à Industrialização em Minas Gerais (1969 a 1996)

Programa	Características Gerais
Lei 5.261	Criada em 1969 tinha como principal objetivo a destinação de quota-parte de 40% do ICM a ser gerado a partir da entrada em operação do empreendimento, o que correspondia a 32% do imposto devido, para as seguintes finalidades: a) 25,6% a título de compensação pelos investimentos realizados no estado, retornavam às empresas que haviam tido seus projetos aprovados; b) 4% para o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) para a sua capitalização; e c) 2,4% para fundação João Pinheiro, destinados à formação de um fundo de financiamento de programas e pesquisas institucionais. Beneficiárias: empresas que apresentassem um projeto de implantação de uma nova unidade industrial no estado e as que expandissem suas atividades, além das que tivessem como objetivo explorar novas linhas de produção, desde que isso não implicasse a diminuição da capacidade produtiva das linhas existentes. A Lei estabelecia que os investimentos em capital fixo não poderiam ser inferiores a 1.000 vezes o maior salário mínimo vigente. E, em se tratando de planos de expansão, que a produção adicional resultante dos investimentos realizados representasse pelo menos 40% de sua produção anterior. O período máximo de fruição do incentivo foi estabelecido em 5 anos.
Fundo de Apoio à Industrialização (FAI - Lei 6.875)	Era um fundo de financiamento, alimentado com dotações orçamentárias e retorno dos empréstimos. Poderiam ser beneficiados com recursos do fundo os projetos de implantação ou expansão.
Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES)	Foi criado em 1983 para substituir o FAI. Reunia em um só fundo todos os programas de repasse do governo estadual. Suas fontes eram: dotações orçamentárias; recursos de operação de crédito internas e externas; parcelas ou quota-pates dos recursos tributários arrecadados pela União e destinados ao estado; rendimentos das disponibilidades financeiras e juros, correções e outras rendas. Poderiam se candidatar ao fundo novos projetos de implantação e expansão da capacidade produtiva na indústria de transformação.
GT Incentivos	Foi criado em agosto de 1985 e tinha como principais incentivos a ampliação do prazo de recolhimento do ICM em até 180 dias e o diferimento do ICM devido na aquisição de matérias primas produzidas em Minas Gerais, para o momento da saída do produto industrializado.
Pro-Indústria e Programa de indução à modernização Industrial (PROIM)	Criado em 1993 para beneficiar com o financiamento do investimento fixo os setores considerados prioritários para o estado. As condições desse financiamento seriam correção monetária plena e juros variando entre 6 e 12%, com carência de 36 meses não excedente a 6 meses do término de implantação do projeto.
Fundo de Incentivo à industrialização (FIND)	Foi criado em 1994 e passou a abrigar toda a legislação do Pró-indústria e do PROIM. As empresas beneficiárias deveriam: realizar investimentos fixos de no mínimo R\$ 30 milhões a R\$ 100 milhões; ter faturamento mínimo de R\$ 12,4 milhões; gerar valor agregado de no mínimo 60% da produção e gerar, no mínimo, de 300 a 500 empregos. As parcelas do financiamento que começariam em 50% do ICMS devido chegariam a 70% em 1996. O período de fruição seria de 10 anos contra os 5 anos inicialmente previstos, com carência de 12 meses e correção monetária de 60% mais juros que variavam entre 3,5 e 12%.
Fundo de Desenvolvimento das Indústrias Estratégicas (FUNDIEST)	Criado originalmente para atender as reivindicações da Mercedes, tem como objetivo o financiamento do investimento fixo ou do capital de giro. Exigências: Para capital fixo: contrapartida de recursos próprios equivalentes a 10% do total; prazo de amortização máximo de 3 anos respeitando o período de carência. Para capital de giro: início da operação do projeto para liberalização do financiamento e atingimento das metas econômicas e sociais para garantir a continuidade das liberações. O prazo de fruição de no máximo 10 anos e carência de 120 meses, com correção monetária integral e juros de no máximo 12% ao ano.

Fonte: FUNDAP (1999).

QUADRO A3

Programas de incentivo à industrialização no Paraná (1962 a 1994)

Programa	Características gerais
Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE)	Foi criado para, originalmente, financiar investimentos em infra-estrutura. Inicialmente era alimentado por um adicional de 2% sobre a arrecadação do IVC e depois do ICM. Posteriormente passaram a integrar suas receitas os dividendos da participação acionária no capital das empresas e a partir de 1992, os recursos financeiros oriundos da compensação pela exploração de recursos naturais. Poderiam se candidatar empresas industriais de caráter privado e empresas públicas voltadas para a realização de obras de infra-estrutura.
Programa de estímulo ao Investimento Produtivo (PEFI)	Tinha como objetivo o financiamento do capital de giro, mediante o financiamento de 70% do ICMS gerado, para empresas que realizassem investimento fixo de expansão e/ou implantação de empreendimentos industriais. O período de fruição era de 24 meses, com liberação trimestral das parcelas. A correção monetária variava de 20% a 70% da ORTN do período e juros de 6% ao ano.
Programa de Estímulo ao Investimento Produtivo (PROIN)	Criado em 1988. Poderiam se candidatar empresas industriais que cumprissem os seguintes requisitos: projetos de execução de investimentos fixos de no mínimo 50.000 e 100.000 ORTN e acréscimo de 20% no valor da produção nos casos de expansão. O financiamento limitava-se a 25% do investimento fixo em parcelas trimestrais equivalentes a 40% do ICMS adicional recolhido no trimestre anterior. As condições desse financiamento eram correção monetária de 50% (OTN ou outro índice) e juros de 3% ao ano. A duração era de 48 meses, respeitado o limite de 25% do investimento fixo e carência de 30 meses. Este programa foi revogado em 1991
Bom Emprego Fiscal e Paraná mais Empregos	Este programa foi criado em 1992 e oferecia dilatação do prazo de pagamento do ICMS incremental bem como dilação do ICMS à razão de um duodécimo ao mês durante 12 meses, dos gastos com P&D. Possui universalidade de acesso, estabelecendo como requisitos para o enquadramento: preponderância industrial de 80%, realização de investimentos fixos ou gastos em P&D nos 12 meses anteriores à protocolização do pedido; nos casos de expansão, aumento mínimo de 20% da produção e situação regular junto ao estado e creditícia perante os bancos estaduais. Os encargos financeiros contavam correção monetária integral e a carência seria variável com a localização do projeto.
Parceria Fiscal/Parceria Empresarial	Criado em 1994 e extinto em 1996. Previa a possibilidade de retenção de parcela do ICMS corrente gerado, na proporção de 20% a 40%. Poderiam se candidatar ao programa qualquer contribuinte inscrito no ICMS, em parceria com algum estabelecimento industrial destinatário ao investimento. As condições e encargos financeiros eram idênticos às aplicadas ao Programa Paraná mais Empregos. Nenhum estabelecimento foi enquadrado neste programa.

Fonte: FUNDAP (1999).

QUADRO A4

FUNDOPEM –Legislação Inicial e Alterações Posteriores

LEI	MODIFICAÇÃO
Lei n.º 6.427/72	Cria o Fundo Operação Empresa, constituído por: a) dotações orçamentárias específicas, b) resultado operacional próprio e c) outras contribuições dos setores público e privado. E tinha como objetivo: 1) financiar encargos financeiros decorrentes de empréstimos concedidos pelo BRDE.; 2) a cobrir encargos financeiros decorrentes de empréstimos para investimentos fixos, concedidos por outros Fundos administrados pelo BRDE. e 3) financiar, em caráter complementar a outros fundos, investimentos de capital fixo.
Lei n.º 6.911/75	Obrigava o Conselho Diretor do Fundo a prestar contas dos seus atos ao Poder Legislativo.
Lei n.º 8.575/88	O Fundopem deixou de ser um empréstimo do Estado para as empresas pagarem parte dos empréstimos obtidos junto ao BRDE. Os recursos do fundo (recursos orçamentários) poderiam ser usados para as empresas beneficiadas pagarem encargos ou amortizações de empréstimos obtidos junto ao BRDE, Badesul e Barrisul ou para aquisição de ações dessas empresas pelo estado. O limite do benefício foi fixado em até 50% do incremento real do ICMS, pelo prazo máximo de 5 anos ou até quando atingir 50% do valor do custo do novo investimento.
Lei n.º 9.274/91	Permite que o Fundopem amortize encargos e/ou o principal, decorrentes de operações não financiadas pelas agências oficiais de fomento (BRDE, Badesul e Barinsul).
Lei n.º 10.043/93	Dispõe que para o cálculo do incremento do ICMS recolhido ao erário em cada empresa sejam adicionados ao imposto recolhido os créditos fiscais regularmente recebidos de terceiros em pagamentos de vendas realizadas. Dessa forma, não tem mais sentido falar em “incremento real do ICMS recolhido”, uma vez que esses créditos são abatidos no momento do recolhimento do ICMS. Essa lei transforma o conceito de “incremento real” de financeiro e concreto num conceito abstrato e virtual, que resulta na ampliação substancial do limite do montante a ser incentivado.
Lei n.º 10.210/94	Permite abater os custos de investimentos fixos realizados não apenas com recursos de terceiros, mas também com recursos próprios. Além disso, amplia os limites para a concessão do incentivo financeiro, que passam a basear-se em até 60% do incremento real do ICMS recolhido individualmente pelas empresas beneficiárias, pelo período máximo de 8 anos ou até atingir 50% do custo do novo investimento, excetuando o terreno.
Lei n.º 10.545/95	Amplia ainda mais o limite para concessão do incentivo financeiro, que passa a ser de até 75% do incremento real, bem como determina ao Barrisul, simultaneamente ao recolhimento do ICMS, destinar ao Fundo o montante ao recolhimento do ICMS, destinar ao fundo o montante do incentivo correspondente de acordo com os valores previamente informados pela secretaria da fazenda.
Lei n.º 10.774/96	Permite que as empresas beneficiadas possam utilizar o incentivo financeiro para compensar com o ICMS devido, inclusive o decorrente da substituição tributária, o que permite à empresa, nesse caso de substituição tributária, se beneficiar de um ICMS que não foi por ela gerado. Além disso permite pelo prazo de 360 dias a contar da publicação dessa lei, ao Conselho Diretor, por unanimidade, visando equiparar o tratamento dispensado por outras unidades da federação, alterar o valor da base mensal do benefício, limitado a 75% do ICMS recolhido, inclusive o decorrente de responsabilidade tributária, bem como ampliar o limite do incentivo até o valor total do investimento realizado, exceto o terreno.
Lei n.º 10.892/96	Permitem às empresas beneficiadas requerem, simultaneamente, enquadramento em quaisquer outros incentivos fiscais ou financeiros instituídos pelo estado. Essa lei teve como principal alvo as montadoras.
Lei n.º 11.028/97	Revogou todas as leis anteriores e estabelece que o FUNDOPEM passa a oferecer financiamento limitado a 9% do faturamento bruto incremental, com correção

	monetária de até 90% da inflação, juros de até 6% ao ano, prazo de fruição de até 8 anos com carência de até 5 anos e prazo de amortização de até 8 anos, prorrogável por igual período.
Lei n.º 11.084/98	Permite a concessão de incentivo em casos que não haja novo investimento, mas que a empresa se comprometa a manter um certo número de empregos, independentemente deste número ser maior ou menor que o anterior.
Lei n.º 11.153/98	Permite financiar a capitalização de empresas emergentes na área de alta tecnologia. Essas empresas beneficiadas não estariam sujeitas ao limite de fruição de 8 anos.
Lei n.º 11.182/98	Permite a aplicação de um abatimento sobre o valor de cada parcela, inclusive sobre os encargos nos respectivos vencimentos, com critérios a serem fixados pelo próprio Conselho, podendo ser específicos para cada situação.
Lei n.º 11.196/98	Exige, para a concessão de incentivos a novos projetos, a adesão da empresa ao Programa Estadual de Solidariedade (doação de recursos para entidades filantrópicas) com uma contribuição não inferior a 1% do valor do benefício.
Lei n.º 11.278/98	Assegurou a todas as empresas que já tenham sido beneficiadas o direito de receber o incentivo na forma de crédito presumido.

Fonte: Bosio (1999) e www.al.rs.gov.br

QUADRO A5

FOMENTAR

Programa	Características Gerais
FOMENTAR – Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio grande do Sul	Criado pela lei n.º 10.895 de 26 de dezembro de 1996 este fundo tem como principal objetivo financiar o capital de giro necessário à implantação ou expansão de indústrias do setor automotivo. O fundo é constituído por dotações orçamentárias, crédito suplementares, amortização de financiamentos concedidos, contribuições dos setores público e privado e outras formas. Por esse fundo poderá ser financiado 9% do faturamento bruto mensal proveniente do investimento. Também poderá ser financiado 12% das aquisições de máquinas e equipamentos. O prazo máximo de fruição é de 15 anos, com carência de até 10 anos e amortização no máximo em 12 anos.

Fonte: Lei ° 10.895 de 26 de dezembro de 1996 (www.al.rs.gov.br)

QUADRO A6
Contrato entre a Mercedes-Benz e o governo de Minas Gerais

Terreno	Doação, pelo estado e município, de um terreno de 2,8 milhões de m ² , livre de todas as pendências e demandas judiciais, com valor estimado em R\$ 50,5 milhões.
Infra-estrutura	<p>Responsabilidade do município:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aprovação e liberação de licenças necessárias ao início, execução e finalização da obra, até a concessão final do “Habite-se”, bem como de licenças necessárias ao funcionamento da unidade industrial; - construção de acessos viários da estrada BR-040 para a área da fábrica em duas etapas: a) trevo norte até 28.2.1997 e b) passagem inferior até 31.8.1997; - construção de pátio de estacionamento dentro da área da fábrica, num total de 61.800 m², pavimentados; - construção de uma pista de testes, até 31.10.1997; - assegurar a coleta, o transporte e a destinação final dos resíduos sólidos das classes I e II. Os da classe III serão recolhidos pela Prefeitura a quem caberá a destinação final; - disponibilizar sistemas e tratar sem custos para a empresa, o despejo de efluentes líquidos, dimensionado para receber os efluentes sanitários não tratados, juntamente com os efluentes industriais já pré-tratados; - aparelhar, até 31.12.1996, o aeroporto de Juiz de Fora; - garantir constante fornecimento de água tratada, potável, em capacidade mínima de 1.800 m³/dia, bem como garantir tratamento sanitário e industrial de esgoto em vazão igual a 116.000 metros cúbicos/ano. <p>Responsabilidade do estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - realizar, até 31.07.1997, todas as obras necessárias para disponibilizar o fornecimento de energia elétrica; - garantir a execução, até 31.07.1996, de obras de extensão do gasoduto até a área da fábrica, bem como o fornecimento de gás; - assegurar junto à TELEMIG para que, até 31.07.1997, esteja instalado cabo de fibra ótica de 24 vias, bem como garantir trezentos terminais/troncos comerciais ou residenciais (pares de cabos de cobre), além do número de ramais necessários, tornado, ainda, disponível sistema integrado de comunicação de voz e transmissão de dados com tecnologia de ponta, bem assim garantir, caso a Mercedes-Benz manifeste interesse, vinte linhas de telefonia celular; - envidar esforços junto à União, por seus órgãos competentes para viabilizar a criação de Estação Aduaneira Interior (EADI) no Distrito Industrial; - assegurar junto à Cia. Docas do Rio de Janeiro, a prestação de serviços portuários, bem como o acesso da empresa às áreas especiais, nos Portos do Rio de Janeiro e Sepetiba. <p>Responsabilidade conjunta do estado e do município</p> <ul style="list-style-type: none"> - urbanização das margens do rio Paraibuna até 31.01.1997 - destacar técnicos especializados em relação à matéria ambiental para acompanhar o projeto, seu licenciamento e instalação; - instalar, até 31.03.1997, brigada de combate a incêndios, em um perímetro não superior a 2 Km da sede da fábrica; - viabilizar, junto à Rede Ferroviária Federal/MRS Logística, até 28.02.1998, a implantação e manutenção em funcionamento de um ramal ferroviário e respectivo AMV (Aparelho de Mudança de Via); - garantia de cessão de uso gratuito dos escritórios da empresa Belgo Mineira/Siderúrgica Mendes Jr. Para a Mercedes-Benz; - criar, até 31.08.1998 sistema público de esgotos que impeça a poluição pelo lançamento de efluentes sanitários não tratados na área do Rio Paraibuna lindeira à unidade industrial da empresa; - apoiar a instalação ou ampliação de fornecedores da empresa, por ela credenciados, ou indicados através do INDI, em área localizada no município ou no estado,

	concedendo-lhes incentivos estaduais previstos em lei, para o financiamento de capital fixo e de giro, e também do município, pelo prazo de 10 anos.
Participação de Capital	Nada consta.
Crédito	<ul style="list-style-type: none"> - R\$ 112.164.000,00 originários do FIND/PROIM para capital fixo e de giro, atualizados monetariamente pelo IGP-M até a data de sua liberação; - R\$ 16.000.000,00 originários do FUNDIEST/PROE-Indústria, para capital fixo, a serem liberados em duas parcelas, atualizadas monetariamente pelo IGP-M, com o primeiro desembolso previsto para 31/03/99, correspondente a 60% do total, e os restantes 40% em 31/03/2000. Carência de 120 meses, isenção de juros e correção monetária, sendo deduzida, de cada parcela liberada, uma comissão de 1,5% para o BDMG; - financiamento para capital de giro, com recursos do FUNDIEST/PROE-Estruturação, para a comercialização pela empresa, de veículos importados, com início no 1º trimestre de 1997. Prazo de 10 anos de fruição do benefício, com carência de 10 anos para pagamento sem incidência de juros e correção monetária. Comissão de 1,5% para o BDMG. O valor de cada parcela liberada corresponderá a um valor pré-determinado por veículo, que será constante nos 3 primeiros anos e decrescente a partir de então, até o ano de 2.006, quando cessará o financiamento.
Isenção de taxas	Isenção municipal de tributos por 10 anos.
Incentivos fiscais	concessão de financiamento pelo estado e município para capital de giro, por 10 anos após a entrada em operação da empresa, calculado no volume de produção, correspondente a um percentual, que foi fixado em 9,1%, incidente sobre o seu faturamento mensal de veículos, em operações de mercado interno, excluídos os impostos que sobre ele recaem. Destes 9,1%, 7,75% serão de responsabilidade do estado, a serem liberados mensalmente, a partir da data em que se iniciar a produção, e o restante, (1,35%) do município que, só começará a efetuar a liberação 3 anos após o primeiro faturamento, tendo sido definido este percentual em 0,67% no quarto ano e de 1,35% do quinto ao décimo. A carência prevista é de 120 meses. Não prevê a incidência de juros nem de correção monetária. Comissão de 1,5% para o BDMG.
Garantias	<p>Garantias do estado: Em garantia do cumprimento da liberação das parcelas dos financiamentos definidos com recursos do FUNDIEST correspondem, na data da assinatura do contrato, R\$ 101.955.534,00 que serão atualizados monetariamente pelo IGP-M, consistente em caução de ações da CEMIG, depositadas em poder do Bradesco. A cada 90 dias após a assinatura do contrato, será feita reavaliação do valor e número das ações de modo a manter a quantidade adequada ao valor objeto de garantia.</p> <p>Garantias do município: O município em garantia do financiamento por ele concedido presta à Mercedes-Benz fiança bancária do BDMG, no valor de R\$ 3.153.264,00 atualizado monetariamente pelo IGP-M.</p>

Fonte: Contrato para implantação de indústria, 1996.

QUADRO A7
Benefícios oferecidos à General Motors (GM) – Termo de Compromisso

Terreno	- O terreno foi vendido à empresa por um preço subsidiado de R\$ 1 milhão tendo custado ao estado (compra e desapropriação) R\$ 12 milhões.
Infra-estrutura	<ul style="list-style-type: none"> - terraplanagem e urbanização do terreno; - instalar uma ligação de gás natural; - garantir fornecimento preferencial de energia elétrica e fibra ótica; - instalação de linhas de efluentes sanitários e industriais; - tratamento de efluentes e de resíduos sólidos; - construção de um terminal fluvial completo de uso preferencial da GM; - construção e/ou modernização em área próxima ao Porto do Rio Grande, de um terminal marítimo privativo completo; - instalação de meios e equipamentos hábeis a permitir a navegação automática; - realização de melhoramentos e manutenção nas rodovias a serem utilizadas para o transporte rodoviário, bem como providenciar a construção de todos os acessos necessários ao Complexo Automotivo e de uma via marginal frontal pavimentada, com denominação proposta de “Avenida General Motors”. <p>O estado também viabilizará diretamente ou através da administração do município:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o fornecimento de sistema de coleta de lixo comum do tipo doméstico e seu respectivo transporte até a área de despejo; - a instalação de iluminação pública nas vias do Complexo Automotivo; - o reforço dos serviços de Segurança pública prestados no Complexo Automotivo; - o fornecimento de transporte público coletivo, com linhas ligando o Complexo Automotivo com o centro urbano do município, com os bairros residenciais e com o sistema de transporte urbano da região metropolitana de Porto Alegre, a ser reforçado nos horários de entrada e saída dos funcionários
Crédito	<ul style="list-style-type: none"> - Empréstimo antecipado: Adiantamento de R\$ 253.296.000,00, com carência de 5 anos com 10 anos para amortização (pela tabela price) e carência de 5 anos. A taxa de juros acordada foi de 6% ao ano. - Financiamento de até 35% do investimento dos fornecedores.
Incentivos fiscais	<ul style="list-style-type: none"> - Através do FOMENTAR a empresa poderá financiar 9% do faturamento de 1999 a 2004 para capital de giro. O período de fruição de 15 anos, com 10 anos de carência e 12 anos para realizar o pagamento. O FOMENTAR também será estendido aos fornecedores. - Após a fruição do FOMENTAR, no décimo sexto ano, o estado restituirá à GMB, o equivalente, em dólares, a totalidade do investimento realizado em ativos fixos. Esta restituição dar-se-á mensalmente, a ser deduzido diretamente 75% do ICMS devido pela GMB. Esta restituição ocorrerá até cobrir os 100% do capital investido ou em oito anos. - Nos casos de importação de máquinas e equipamentos, sem similares nacionais, o acordo inicial previa que a GM seria isenta do pagamento do ICMS, de acordo com o convênio N.º 122/95. No caso de qualquer alteração ou revogação desse convênio, o estado se comprometeu a conceder um financiamento pelo valor equivalente ao ICMS que seria devolvido, nos termos da lei n.º 10.895/96 (FOMENTAR). Como esse convênio venceu em 30/04/97, a operacionalização do incentivo está sendo viabilizado via FOMENTAR. - O termo de compromisso também prevê a possibilidade de utilização dos créditos provenientes do ICMS, acumulados e escriturados pela GM nos pagamentos de quaisquer importâncias devidas ao estado. No montante dos créditos relativos ao ICMS estão incluídos também os créditos advindos das importações, inclusive os financiados pelo FOMENTAR. Isso significa que o estado além de financiar o ICMS advindo das importações poderá incluir essas parcelas de ICMS em seu montante de crédito, benefício sobre benefício. - Na realização de importações que não sejam cobertas pelo Convênio n.º 122/95, o

	estado financiará o valor do ICMS nos termos do FOMENTAR.
Isenção de impostos e taxas municipais	<ul style="list-style-type: none"> - Isenção de IPTU, ISS, taxa de limpeza pública, taxa de controle de incêndio, taxa de iluminação pública, contribuição de melhoria, taxa de obtenção de alvará de localização, licença para publicidade, taxa de obtenção de alvará e “habite-se”, outras taxas existentes ou que vierem a ser criadas, relacionadas a instalação do projeto e às atividades a serem desenvolvidas. - Devolução da parte que é cabível ao município do Imposto Sobre Transmissão de bens Imóveis (ITBI), relativamente ao empreendimento localizado no complexo automotivo.

Fonte: Contrato de Financiamento, 1997 e Termo de Compromisso, 1997.

QUADRO A8
Benefício oferecidos à Renault – Protocolo de Acordo

Terreno	- O estado e o município doaram um terreno de 2.500.000 m ² , estimado em R\$ 18 milhões. Uma área contígua de 500.000 m ² foi reservada, gratuitamente, por 10 anos caso a empresa pretender expandir as suas atividades.
Infra-estrutura	- Terraplanagem e drenagem do terreno, estimada em R\$ 18 milhões. - Construção, iluminação e sinalização de acesso viário ao parque industrial. - Construção de acesso ao canteiro de obras ao parque industrial durante toda a duração das obras. - O estado e o município gerenciarão a execução, iluminação e sinalização do sistema viário interno do parque industrial (a Renault do Brasil arcará com o custo dessas obras). - Construção de subestação distribuidora de energia pela COPEL. - Redução de 25% na tarifa de energia elétrica. - Construção de um ramal ferroviário ligando a unidade fabril da empresa ao Terminal da RFFSA em Curitiba. - Construção de berço e pátio à disposição da empresa no Porto de Paranaguá (ampliação do terminal de contêineres devendo chegar a 300 mil m ²). - Construção de poço artesiano e saneamento completo a cargo da Companhia de Desenvolvimento de São José dos Pinhais. - Construção de rede de abastecimento de água para o fornecimento de água potável e industrial na forma, qualidade e quantidade definidas pela empresa. - Construção da infra-estrutura de esgotamento sanitário. - Construção de uma pequena usina elétrica somente para a fábrica.
Participação de Capital	- O estado assumiu o compromisso de garantir sua participação no capital inicial da empresa, se responsabilizando por uma participação acionária de 40%, estimada em US\$ 300 milhões, com recursos do FDE, que estaria recebendo aportes de vendas de ações da COPEL e <i>royalties</i> do extinto BADEP.
Crédito	- Financiamento para beneficiar a atividade comercial (ver quadro A9): Financiamento pelo FDE cujo valor total seria estabelecido em função do faturamento decorrente das vendas de veículos novos e peças de reposição fabricados no estado e/ou importados desembarcados na alfândega do estado. Este financiamento seria liberado em parcelas mensais por 10 anos. Cada parcela liberada será reembolsada em uma única parcela, no prazo de 120 meses, sem juros, sem qualquer comissão e sem correção monetária. - Financiamento ao investimento (ver quadro A9): Financiamento pelo FDE, cujo valor total será estabelecido em função dos preços dos equipamentos e ferramentais importados ou adquiridos no estado. Este financiamento seria liberado em parcelas mensais por 10 anos, sem juros, sem qualquer comissão e sem correção monetária e o prazo de pagamento de 120 meses.
Isenção de taxas	- Isenção de IPTU, ISS, e de taxas e contribuições de melhoria por 10 anos, estendida aos fornecedores.
Incentivos fiscais	- Desoneração do diferencial de alíquotas do ICMS devido pela aquisição, nos outros estados, de bens de capital e ferramentais. - Diferimento do ICMS devido na aquisição de matérias-primas, peças e/ou componentes importados e/ou adquiridos no estado, utilizados na fabricação e manutenção de veículos. - Utilização de 100% dos créditos do ICMS acumulados para o pagamento de fornecedores ou prestadores de serviços no estado do Paraná, inclusive os de energia elétrica e para o pagamento do ICMS devido por outras entidades ou estabelecimentos do grupo Renault instalados no estado. - Enquadramento no Programa Paraná mais Empregos: diferimento direto de 100% do ICMS gerado, por 48 meses, com correção monetária pela UFIR e sem juros (foi garantido o usufruto do benefício antes do início da operação da fábrica, para

	<p>que a empresa montasse a rede de distribuidores).</p> <p>- Os incentivos fiscais são estendidos aos fornecedores.</p>
Garantias	<p>- As garantias dos empréstimos seriam constituídas: 1) prioritariamente, por uma garantia (penhor) dos equipamentos; 2) se necessário por uma garantia (penhor) rotativa das peças e veículos de posse da empresa e 3) se necessário, por uma hipoteca dos imóveis, a fim de garantir o valor total do empréstimo. O nível e o valor das garantias serão reajustados anualmente, sempre em 31 de dezembro.</p>

Fonte: Protocolo de Acordo Renault – Estado do Paraná
(www.senado.gov.br/web/senador/requiaio/cpiado.htm).

Quadro A9

Fórmulas para cálculo do crédito para a atividade comercial e investimento – Protocolo de Acordo – Renault e Estado do Paraná

1) Empréstimos relativos aos benefícios à atividade comercial.

$MFE = K \times RT$, em que:

MFE = montante do financiamento de operação

RT = Receitas Totais brutas (veículos + peças de reposição vendidos no Brasil e para exportação) incluindo ICMS e PIS/COFINS, excluindo IPI.

$K = (0,12 b + 0,05 ca + 0,07d - 0,12 gf)$

a = Taxa RBpr/RT (RBpr = Receitas Brutas de peças de reposição)

b = % das vendas de veículos e peças de reposição realizadas nas Regiões Sul (inclusive no Paraná) e Sudeste, excluindo o Estado do Espírito Santo.

c = % das vendas de peças de reposição realizadas no Estado do Paraná, sobre o total das vendas de peças de reposição.

d = % das vendas de veículos e de peças de reposição realizadas nas Regiões Norte - nordeste - Centro-Oeste e no Estado do Espírito Santo.

f = Taxa AT/RT

AT = compras totais brutas (incluindo ICMS e PIS/COFINS, mas excluindo o IPI sobre as compras no Brasil e incluindo o IPI somente sobre as compras de importados).

g = % das compras totais realizadas no Brasil fora do Estado do Paraná.

2) Empréstimos relativos ao benefício ao investimento

$MFBE = 0,17BE \times (h + i)$, em que :

MFBE = montante do financiamento dos bens de capital

$BE = BE1 + BE2 + BE3$

BE1 = Compras de bens de capital no Estado do Paraná. O montante deve incluir o ICMS e o PIS/COFINS, mas excluir o IPI.

BE2 = Importação de bens de capital por um porto no Estado do Paraná, não isentos do ICMS. O valor deve incluir apenas o IPI.

BE3 = Compras de bens de capital isentos de ICMS e o PIS/COFINS, sobre as compras nos outros Estados, e são líquidos no que diz respeito aos bens de capital isentos.

h = % dos investimentos em bens de capital adquiridos no Paraná sobre o total dos bens de capital adquiridos.

i = % dos investimento sem bens de capital importados através de um porto do Paraná.

j = % dos investimentos de bens de capital isentos ou não sujeitos à incidência do ICMS e dos adquiridos nos outros Estados da Federação. $(1-j) = (h+i)$

Fonte: Protocolo de Acordo Renault – Estado do Paraná
(www.senado.gov.br/web/senador/requisio/cpiado.htm).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R. (1999). *A federação na encruzilhada* In: Revista Rumos - Os caminhos do Brasil em debate. Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil – Itamaraty – ano 1, p. 29-38. São Paulo mar/abr;
- AFFONSO, R. B. A (1995). *A federação no Brasil: impasses e perspectivas* In: Affonso, R. B. & Barros Silva, P. L. , *A federação em perspectiva: Ensaios selecionados*, São Paulo, FUNDAP;
- AFONSO, J. R. et alli (1998). *Reforma Tributária no Plano Constitucional: Uma Proposta para o Debate*. Brasília, IPEA, Texto para discussão n.º 606;
- www.al.rs.gov.br
- ANFÁVEA (2000). *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira*;
- ARAÚJO, E. A. (1999). *A Tributação do Consumo pela Sistemática do Valor Adicionado em Contextos Federativos: Problemas e Possíveis Alternativas para Lidar com a Questão*. Campinas, IE, (dissertação de mestrado);
- ARBIX, G e RODRÍGUEZ-POSE, A. (s/d). *Globalization, regional development, and territorial competition: bidding wars in the Brazilian automobile sector*, (mimeo);
- ARRETICHE, M. – *A federação brasileira: crise ou construção?* In: Revista Teoria & Debate – edição 41, maio/junho/julho/99, p. 21-26;
- BACIC, M. (coord) (2001). *Entrepreneurship Comparative Study in LatinAmerica and Asia: Brazilian Report* – Relatório Final do País, BID,Coordenação Miguel Juan Bacic, IE/UNICAMP, junho de 2001;
- BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A (1997). *Contrato de Financiamento*. Porto Alegre (mimeo);
- BOSIO, M. R. B. (1999). *Do Desequilíbrio das Finanças Públicas à Crise do Rio Grande do Sul: uma Análise do Período 1970-98*. Porto Alegre, UFRS. (Dissertação de Mestrado);
- CANO, W. (1985). *Movimento da Indústria e sua Concentração Regional (1930-1970). Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo: Global;
- CANO, W. (1997). *Concentração e Desconcentração Econômica Regional no Brasil: 1970/95*. Economia e Sociedade. Campinas, n. 8, pp. 101-141;

- CASTRO, D. (1999). *A Política de Incentivos Fiscais no Paraná*. In: Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo, FUNDAP;
- CNI (1995). *Investimentos na Indústria Brasileira – 1995/1999 – Características e Determinantes*;
- DINIZ, C.C. (1995). *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Brasília, IPEA. Texto para Discussão n. 375;
- DINIZ, C. C. e CROCCO, M. A. (1996). Reestruturação Econômica e Impacto Regional: o Novo Mapa da Indústria Brasileira. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, pp. 77-103;
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1997). *Termo de Compromisso*. Porto Alegre (mimeo);
- FOLHA DE SÃO PAULO. Vários números;
- FUNDAP (1999). *Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo, Edições Fundap;
- FURTADO, C. (1999). *A federação por fazer*, In: Revista Rumos - Os caminhos do Brasil em debate. Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil – Itamaraty – ano 1, p. 29-38. São Paulo mar/abr. 1999;
- GAZETA MERCANTIL. Vários números;
- <http://www.fazenda.gov.br/confaz/convenio.html>
- <http://www.fazenda.gov.br/portugues/reforma/pec01.html>
- LESSA, C. (1981). *Quinze Anos de Política Econômica*. São Paulo. Brasiliense, 2ª edição;
- LIMA, E.C. P. (1999). *Reforma Tributária no Brasil: Entre o Ideal e o Possível*. Brasília, IPEA, Texto para discussão n.º 666;
- LONGO, C. A. (1979). Uma Contribuição Para a Reforma do ICM: Os Casos do Ajustamentos de Impostos na Fronteira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v.9, n.3, pp.803-818;
- LOPREATO, F. (2000). O Endividamento dos Governos Estaduais nos anos 90 (mimeo);
- OLIVEIRA, F. A. (1981). *A Reforma de 66 e a Acumulação e a Acumulação de Capital*, São Paulo: Brasil Debates;

OLIVEIRA, F. A. e DUARTE FILHO, F. C. (1997). *A Política de Incentivos Fiscais em Minas Gerais*, Belo Horizonte; Trabalho Realizado para o Projeto Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil (mimeo);

PEDROSA, I. et all (2000). *Renúncia Fiscal do Estado de Pernambuco: Estimativa Referente ao ICMS de 1996*. RAP, Rio de Janeiro 34(1);

PIANCASTELLI, M. e PEROBELLI, F. (1996). *ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal*. Brasília: IPEA (Texto para Discussão n.º 402);

PRADO, S. e CAVALCANTI, C. E. G. (1998). *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: IPEA/FUNDAP;

QUADROS, W. L. (1994). *O ICMS e a Tributação do Valor Adicionado: Uma Análise Sistemática de Tributação do Consumo no Brasil*. Campinas; IE/UNICAMP (Dissertação de Mestrado);

RESENDE, F. (1993). *A Moderna Tributação do Consumo*. Brasília, IPEA, Texto para discussão n.º 303;

RESENDE, F. (1996). *O Processo de Reforma Tributária*. Brasília, IPEA, Texto para discussão n.º 396;

<http://www.senado.gov.br/web/senador/requiao/cpiado.htm>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1997). *Relatório Técnico e Inspeção o Tribunal e Contas o Estado o Rio Grande do Sul*. Porto Alegre (mimeo);

VALOR ECONÔMICO. Vários números;

VARSANO, R. (1995). *A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS atual versus ICMS Partilhado*. IPEA, Texto para discussão n.º 382;

VARSANO, R. (1996). *A evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas*. IPEA, Texto para discussão n.º 405;

VARSANO, R. (1997). *A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde. Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, IPEA, n. 15, pp. 13-18.