

MAYRON BEZERRA DE MENEZES JUNIOR

**GUERRA FISCAL: QUEM GANHA E QUEM PERDE?
REFLEXOS NO ESTADO DO PARANÁ**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do Título de Especialista em Auditoria Integral.

Orientador: Prof Jaime Bettoni.

**CURITIBA
2003**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus familiares que com muita compreensão abdicaram de algumas dezenas de horas de convívio no intuito de me ajudar a alcançar meu objetivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que me ajudaram neste processo e principalmente ao meu orientador o Prof. Jaime Bettoni que, com muita paciência, não me deixou desviar do nosso fim.

LISTA DE ABREVIATURAS

BADEP – Banco de Desenvolvimento do Paraná

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BEMGE – Banco do Estado de Minas Gerais

CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento do Paraná

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido

FAI – Fundo de Apoio à Industrialização

FDE – Fundo de Desenvolvimento Econômico

FDI – Fundo de Desenvolvimento Industrial

FII – Fundo de Incentivo à Industrialização

FUNDAP – Ministério do Planejamento e da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação e Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Inter-Estadual e Inter-Municipal e de Comunicação

IGPM – Índice Geral de Preços do Mercado

IMF – Imposto sobre Movimentação Financeira

INSS – Instituto Nacional de Serviço Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores

ISS – Imposto sobre o Serviço

ITR – Imposto Territorial Rural

IVA – Imposto sobre Valor Agregado

IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações

IVVS – Imposto de vendas a varejo e serviços

SEID – Secretaria de Indústria e Comércio e Desenvolvimento Econômico

SERPRO – Serviço de Processamento do Ministério da Fazenda

STF – Supremo Tribunal Federal

RESUMO

MENEZES JUNIOR, M. B. Guerra Fiscal – Quem Ganha e Quem Perde – Reflexos no Estado do Paraná . A disputa entre os estados brasileiros para a recepção de novas empresas é chamada de Guerra Fiscal. Esta disputa oferece permissão para grandes empreendimentos, mas ela é feita à revelia da lei, de incentivos financeiro-fiscais relacionados ao ICMS, o que vem prejudicando suas já deterioradas condições financeiras. Este trabalho, partindo de pressupostos teóricos, discute a dinâmica perversa da guerra fiscal. Que as condições financeiras de todos os participantes deterioram-se com o tempo e, com elas, as condições locais de produção, e as renúncias fiscais perdem seu poder de atrair empreendimentos. Ao final, os vencedores da guerra são os estados financeiramente mais poderosos, capazes de suportar o ônus das renúncias e, ainda assim, assegurar razoáveis condições de produção. Conclui-se que existem erros de indicação econômica que geram desacordos entre os objetivos nacionais e estaduais e entre a melhor estratégia de desenvolvimento do Estado a curto e a longo prazo. Sendo que, o principal ponto a corrigir é a sistemática atual de tributação das transações interestaduais.

Palavras chave: ICMS, Reforma Tributária, Incentivos Fiscais.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	II
AGRADECIMENTOS	III
LISTA DE ABREVIATURAS	IV
RESUMO	VI
1. INTRODUÇÃO	1
2. METODOLOGIA	3
2.1. OBJETO DE PESQUISA	3
2.2. TIPOS E MÉTODOS DE PESQUISA	3
3. REVISÃO DE LITERATURA	4
3.1. GUERRA FISCAL	4
3.2. A Evolução da Guerra Fiscal	5
3.2.1. Histórico - de meados de 1960 a 1974	6
3.2.2. De 1975 ao início da década de 90	7
3.2.3. A Guerra fiscal no período recente	9
3.3. LEIS QUE REGEM A GUERRA FISCAL	10
3.4. O USO DO ICMS NA GUERRA FISCAL	12
3.5. UM NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO	12
3.5.1. A proposta da comissão tripartite	16
3.5.2. O que os governantes e a classe política preferem não enxergar	17
3.6. ESTADO DO PARANÁ	23

3.6.1. Paraná industrial _____	24
3.6.2. Papel fundamental do Paraná na guerra fiscal _____	25
3.6.3. Agravantes da guerra fiscal no Paraná _____	31
3.6.4. O Estado do Paraná, um grande aliado do Mercosul e da União _____	36
3.7. IPEA APONTA PREJUÍZO COM A GUERRA FISCAL _____	41
3.8. FIASCO ECONÔMICO DA GUERRA FISCAL _____	43
3.9. GUERRA FISCAL – QUEM GANHA E QUEM PERDE _____	45
3.9.1. Condições que justificam a concessão de incentivos _____	46
3.9.2. O ponto de vista nacional: o país perde _____	47
3.9.3. A ótica do governo estadual: o estado (quase sempre) ganha (por algum tempo) _____	50
3.9.4. Acabar com a guerra fiscal é desafio para o Presidente da República – Luiz Inácio Lula da Silva _____	55
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	61
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	65
ANEXOS _____	68
Anexo I - Mais uma Vítima no ABC _____	69
ANEXO II - Supremo SUSPENDE INCENTIVOS FISCAIS DO PARANÁ _____	75
ANEXO III - MONTADORAS E GOVERNOS ESTADUAIS PUSERAM EM PRÁTICA O CAPITALISMO PRIVADO COM DINHEIRO PÚBLICO _____	78
ANEXO V - Futuro presidente deverá priorizar reforma fiscal _____	83
ANEXO VI - IPEA aponta prejuízos com a guerra fiscal _____	89

1. 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, que envolveu principalmente as regiões Sul e Sudeste.

Os governos nos Estados têm utilizado os programas de incentivo não apenas para influenciar a decisão alocativa, mas também para interferir no processo de concorrência das empresas já instaladas. Isso ocorre quando, muitas vezes, sensibilizada por apelos de grupos locais, a administração estadual utiliza estímulos fiscais para favorecer determinados setores, para que estes não percam posição relativa frente a grupos empresariais do mesmo campo, sediados em outras unidades da federação. Evidentemente que os Estados têm interesse de permanecer com 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 provocado sobre a arrecadação.

A Guerra Fiscal é um fenômeno relativamente antigo e constante no cenário nacional, ao contrário ao que freqüentemente é difundido pela mídia e por alguns trabalhos acadêmicos, afirmando que ela é um processo concentrado em determinados períodos, decorrente do surgimento de elementos que levam ao acirramento da competitividade entre os Estados.

No entanto, estas iniciativas de políticas públicas têm uma longa história na economia brasileira. De fato, a Guerra Fiscal tem sido uma prática constante, pelo menos desde os anos sessenta. Da mesma forma, a utilização intensa do antigo ICM, atual ICMS, como instrumento preferencial tem sido uma marca imutável destas políticas. Fato que nos leva a afirmar que este grande ressurgimento desta batalha 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.

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 de incentivo nos Estados. O único período em que esses parecem se subordinar às exigências legais ocorreu logo após a criação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Contudo, a força disciplinadora desse órgão pode não ter sido o principal responsável pela diminuição dos programas baseados em incentivos fiscais, mas o verdadeiro produto desta batalha, rotulado por alguns como lucro social.

2. METODOLOGIA

Este capítulo foi destinado para explicar os tipos de pesquisa, métodos, técnicas utilizadas ao desenvolvimento desta monografia e, tendo como tema do trabalho Guerra Fiscal quem ganha e quem perde reflexos no estado do Paraná.

2.1. OBJETO DE PESQUISA

Analisar os reflexos que a Guerra Fiscal têm sobre o estado do Paraná.

2.2. TIPOS E MÉTODOS DE PESQUISA

O tipo de pesquisa utilizado neste trabalho foi a descritiva. Conforme Malhotra (2001, p.108), o principal objetivo da pesquisa descritiva é descrever alguma coisa - normalmente características ou funções de mercado.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 222) , técnicas de pesquisa são consideradas como um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência, são, também, a habilidade para usar esses preceitos ou normas, na obtenção de seus propósitos. Correspondem, portanto, à parte prática de coleta de dados. Apresentando duas grandes divisões: documentação indireta, abrangendo a pesquisa documental e a bibliográfica e documentação direta.

Neste trabalho foi realizada a técnica de pesquisa indireta, sendo feito pesquisas em livros, Internet, revistas especializadas na área de economia.

3. REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo procurou-se conceituar os principais temas sobre o assunto desta monografia, como o que é Guerra Fiscal, histórico, leis que a regem e etc.

3.1. GUERRA FISCAL

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 sessenta. No entanto, o formato dos programas, bem como os instrumentos utilizados, têm variado significativamente de acordo com o período analisado.

A denominação de "Guerra Fiscal", é devida às batalhas desempenhadas pelos governos no oferecimento de benefícios de toda ordem, principalmente fiscais, no intuito de seu território ser o escolhido para a instalação de empresas.

A Guerra Fiscal faz parte do mundo competitivo, assim como as empresas têm que oferecer vantagens aos clientes para conquistar o mercado, os Estados também precisam promover atrativos para desenvolver sua economia.

O que vem acontecendo mais recentemente, há questão de uns cinco anos, é a intensificação desta disputa por sediar as empresas estrangeiras, que com o processo de abertura da nossa economia pós-Collor, de 1995-

1998, a globalização e os investimentos maciços em economias emergentes, resolveram aportar em nosso território.

3.2. A EVOLUÇÃO DA GUERRA FISCAL

Em 1966, a Reforma Tributária trocou o antigo Imposto Sobre Vendas e Consignações (IVC) pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), deixando-o sob jurisdição estadual. Promovendo assim a centralização tributária nas mãos da União, esta reforma ainda reduziu a autonomia fiscal dos governos estaduais, conferiu ao Senado o estabelecimento da alíquota interna do ICM e proibiu 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, p.2)

Conforme (PIANCASTELLI; PEROBELLI, 1996, p. 3), a Emenda Constitucional nº 18, de 1966, incorporada à Constituição de 1967, permitiu ao Brasil dispor de um sistema tributário racional e livre de incidências em cascata, como ocorria anteriormente com o Imposto de Vendas e Consignações - IVC. A base deste sistema tributário é a combinação do Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

Decorridos quase trinta anos de sua implementação, o sistema tributário teve sua evolução marcada tanto por uma série de aperfeiçoamentos, tal como a eliminação das incidências do Imposto de Renda sobre ganhos inflacionários, como por uma série de distorções que foram se acumulando ao longo do tempo, sobretudo a partir da criação de novos impostos e contribuições, já na década de 70 e ao longo da década de 80, tais como o PIS-PASEP FINSOCIAL (atualmente COFINS) e o IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira)." (PIANCASTELLI; PEROBELLI, 1996, p. 3)

3.2.1. Histórico - de meados de 1960 a 1974

À época de sua criação, em 1967, o ICM tinha duas características básicas: primeira, ser um imposto nacional com alíquotas intra e interestaduais fixadas pelo Senado Federal, e, segunda, ser um imposto sobre produto, com presumida neutralidade fiscal.

Entretanto, no decorrer de sua implementação, o ICM assumiu características e distorções em seu princípio básico de neutralidade fiscal e nos seus métodos de cobrança. Primeiro, ao isentar os bens de capital, o ICM passou a ser um imposto sobre o consumo. Segundo, o princípio de origem e destino passou a ter um tratamento *ad hoc* ao se tratar de transações internas interestaduais e operações de comércio exterior. E finalmente em terceiro lugar, a base de incidência, que era fundamentalmente centrada no valor adicionado, passou a ser deteriorada ao permitir a exclusão de grande número de produtos e admitir excepcionalidades com caráter regional, tal como, por exemplo, transações com a Zona Franca de Manaus." (PIANCASTELLI; PEROBELLI, 1996, p.4)

No Paraná, embora o ICM não fosse utilizado diretamente para incentivar a industrialização do Estado, ele se constituía em importante fonte alimentadora do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), criado em 1962, dado que 12% sobre o valor arrecadado com este imposto 2% eram repassados ao fundo. Inicialmente este tinha como principal finalidade financiar investimentos em infra-estrutura e posteriormente a priorizar investimentos industriais.

3.2.2. De 1975 ao início da década de 90

A interferência do governo federal na coordenação das questões referentes ao Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICM), iniciada em 1970, consolidou-se com a criação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) 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” .

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, sendo que as decisões do Conselho quanto à concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais devem ser todas aceitas por unanimidade. 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 Fundo de Apoio à Industrialização (FAI), criado em 1976 e o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), criado em 1983. 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.

“No advento da reforma constitucional de 1988, as alterações no sistema tributário tiveram o objetivo de buscar a descentralização do sistema como um todo, proporcionando maior autonomia aos governos locais. No caso do ICM, a sua base de incidência foi ampliada com a incorporação dos impostos únicos preexistentes e dos tributos sobre serviços, passando o imposto a se denominar ICMS. Ao Senado Federal, foi conservada a atribuição de determinar o teto e o piso das alíquotas interestaduais.” (PIANCASTELLI; PEROBELLI, 1996)

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 Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e do Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE). 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%. Já 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 essencial.

3.2.3. *A Guerra fiscal no período recente*

Após 1997 a Guerra Fiscal começou a perder destaque no noticiário nacional. A maioria dos grandes projetos da indústria automobilística já se encontravam em andamento e as negociações com os Estados encerradas. Apenas o episódio envolvendo a implantação da Ford no Estado do Rio Grande do Sul e sua posterior mudança para a Bahia, foi objeto de destaque no cenário nacional no final da década. A menor notoriedade da desta batalha 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.

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.

3.3. LEIS QUE REGEM A GUERRA FISCAL

A legislação brasileira, com fundamento no art. 6º do Código de Subsídios e Medidas Compensatórias do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), hoje Organização Mundial do Comércio (OMC), conceitua subsídios como as várias modalidades de auxílio financeiro, fiscal e comercial oferecido pelo governo aos produtores e/ou exportadores.

O "pacote de subsídios" negociado com o investidor privado geralmente inclui a concessão de financiamentos em condições extremamente vantajosas, as quais são normalmente suportados com recursos orçamentários públicos de Municípios e/ou Estados. As importâncias financiadas podem ficar atreladas ao volume global das operações tributadas pelo ICMS, caracterizando indiretamente um favor fiscal.

O estudo divulgado em 11/02/98 pela Confederação Nacional da Indústria - CNI - intitulado "Políticas Estaduais de Apoio à Indústria", mostra que o estímulo mais praticado pelos Estados é a redução de alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), concedido por aproximadamente 21 unidades da Federação.

A competência tributária é disciplinada pela Constituição Federal (arts. 145 a 152) e somente é outorgada às Pessoas Políticas de Direito Público, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O art. 155, II da CF traz a seguinte previsão:

"Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituírem impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;"

Sendo que os Estados e o Distrito Federal mediante Lei Ordinária podem instituir ou dispor sobre o ICMS e assim, pode-se dizer que em grande parte, a guerra fiscal tem origem em razão desta competência partilhada.

A Lei Ordinária não pode conceder isenções, incentivos ou benefícios fiscais (como reduções de base de cálculo, concessão de créditos presumidos ou fictícios, remissões parciais, anistias, deferimentos, parcelamento de débitos tributários e adiamentos do prazo de pagamento do tributo).

Os Estados e o Distrito Federal podem conceder (ou revogar) isenções, em matéria do referido imposto, por meio de Lei Complementar ou através de Convênios interestaduais, celebrados e ratificados pelos Estados. Cumpre ressaltar que somente depois de aprovados por Decreto Legislativo, tais acordos passam a ter eficácia.

Em regra, os Estados ao concederem isenção de ICMS estariam sacrificando sua arrecadação, que em muitos dos casos já é precária em face às suas necessidades orçamentárias, configurando assim, graves comprometimentos para o Tesouro Estadual.

3.4. O USO DO ICMS NA GUERRA FISCAL

Um benefício fiscal *stricto sensu* pode ser definido 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: (ALVES, 2.001, p. 1)

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.

3.5. UM NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO

Um grave erro nas tentativas de reforma tributária no Brasil reside no fato de o comando dos estudos pertinentes ser entregue ao órgão encarregado de arrecadar e fiscalizar os tributos federais, a Secretaria da

Receita Federal, o que imprime a todos os projetos, como é compreensível, as marcas de rigidez e severidade no tratamento dos contribuintes, sob o pressuposto central de que o aperfeiçoamento do sistema depende, basicamente, do combate à evasão e à sonegação fiscal, nunca se detendo na análise dos excessos nas incidências e penalidades tributárias.

É oportuno lembrar que o nosso primeiro sistema tributário (Emenda nº 18/65) foi organizado por uma comissão de notáveis (Luiz Simões Lopes, Rubens Gomes de Souza, Gerson Augusto da Silva, Sebastião Santana e Silva, Gilberto de Ulhoa Canto e Mário Henrique Simonsen), diretamente subordinada ao Ministro da Fazenda, então o eminente prof. Octávio Gouveia de Bulhões.

Já em todas as Emendas Constitucionais posteriores e na elaboração da Constituição de 1988, prevaleceram às propostas da Receita Federal ou das Secretarias de Fazenda dos Estados e Municípios, em muitos casos após batalhas memoráveis entre os Ministros da Fazenda e os dos Estados, disso decorrendo a exacerbada carga tributária, a exagerada multiplicidade de tributos e contribuições e a insuportável burocracia fiscal.

Entre os arquitetos de um novo sistema tributário, devem figurar, técnicos competentes da Receita Federal, economistas, juristas e professores especializados e experientes na matéria, sob a coordenação direta dos Ministros da Fazenda e do Planejamento.

Por outro lado, uma comissão superior de estudos fiscais deveria proceder ao permanente exame e análise das estatísticas da arrecadação, da

evasão, da elisão, das infrações e da sonegação, em relação aos tributos, setores de atividades empresariais e profissionais e áreas geográficas, para sugerir ajustes e alterações, bem assim para identificar eventuais excessos na tributação ou na fiscalização.

No texto inicial da Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 175/95) relativa à “reforma”, aperfeiçoado com base nos estudos do IPEA e do BNDES e das sugestões dos competentes especialistas José Roberto Afonso, Fernando Rezende e Ricardo Varsano, quatro inovações mereciam destaque: 1ª. A substituição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (federal) e do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) (estadual) por um novo imposto sobre valor agregado (modelo europeu), incidente sobre a “transferência de bens móveis corpóreos e a prestação onerosa de serviços” o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), regulado em lei federal, com receita partilhada (automaticamente rateada na rede bancária arrecadadora) e fiscalização estadual; 2ª. A criação de um imposto municipal de vendas a varejo e serviços não tributados pelo Imposto sobre Valor Agregado (IVÃ) – Imposto Municipal de Vendas a Varejo e Serviços (IVVS), do tipo da sale tax norte-americana; 3ª. A substituição da COFINS, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e contribuições ao PIS/PASEP e ao salário-educação por uma nova contribuição social inominada, não-cumulativa, com fato gerador e base de cálculo a serem definidos em lei, podendo ser cobrada como um adicional ao IVA; e 4ª. A transformação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em fonte de recursos para a seguridade social.

Inobstante os avanços no aperfeiçoamento do sistema, surgiram diversas reações a essa proposta. Os Estados reagiram à perda da capacidade impositiva do ICMS e à regulação do novo imposto por lei federal e não confiaram no rateio automático da receita respectiva (na verdade, não se conformam com a perda do poder de fiscalizar e multar) e invocaram a tese de defesa da autonomia financeira. Entretanto, Jean Anastopoulos, na melhor obra publicada sobre federalismo financeiro (*Les Aspects Financiers du Fédéralisme*), demonstra que a centralização da competência tributária impositiva não é incompatível com o sistema federativo.

Por sua vez, os Municípios não se conformaram com a perda da capacidade impositiva ampla quanto ao ISS (apesar da guerrinha fiscal entre eles para atrair a sede de empresas prestadoras de serviços) e reagiram ao imposto de vendas a varejo, sob a alegação de dificuldades para a fiscalização de todos os estabelecimentos comerciais, muito embora saibam exigir-lhes alvarás de licença para funcionamento e cobrar-lhes as mais variadas taxas.

Também foram opostas restrições à manutenção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), bem assim a na contribuição social, por falta de clareza quanto ao fato gerador, a base de cálculo e à não-cumulatividade. As classes empresariais apoiaram a reforma e ofereceram muitas sugestões, mas o setor comercial sentiu-se prejudicado, em face da criação de mais uma fiscalização a bater-lhes às portas, a municipal do Imposto sobre Vendas a Varejo (IVV), e o setor de serviços sentiu-se

ameaçado) pelas dúvidas das novas incidências do ICMS e do Imposto sobre Vendas a Varejo e Serviços (IVVS).

3.5.1. A proposta da comissão tripartite

Diante da forte reação do Ministério da Fazenda, foi organizada uma comissão tripartite (Câmara dos Deputados/União/Estados), que, após novas discussões e várias reuniões e graças aos esforços do Deputado Antonio Kandir, elaborou uma “emenda aglutinativa”, entregue ao Presidente da Câmara dos Deputados em 13/3/2000, que: (a) prevê um ICMS federal, criado por lei federal e com alíquotas seletivas e específicas, e um ICMS estadual, criado por leis Estaduais e com alíquotas-padrão, reduzida, ampliada, especiais e seletivas, adoção do princípio de destino, ambos não-cumulativos, com os mesmos fatos geradores e bases de cálculo, porém bastante complexos (45 preceitos constitucionais e uma lei complementar de normas gerais); (b) mantém o, IVVS municipal; (c) cria uma nova contribuição social, não-cumulativa (como vier a ser explicitado em lei), tendo por fato gerador a receita, o faturamento e a importação de produtos e serviços do exterior; (d) conserva as contribuições de intervenção no domínio econômico; (e) cria a de intervenção ambiental; e (f) autoriza a criação de contribuições para a suplementação dos serviços de segurança pública prestados pelo listado e para a execução de obras de pavimentação e saneamento nas zonas urbanas.

3.5.2. *O que os governantes e a classe política preferem não enxergar*

De todas essas dificuldades e desencontros duas nítidas conclusões, que os governantes e a classe política preferem não enxergar:

1º) a carga tributária e a burocracia fiscal atingiram níveis insuportáveis, que noutras épocas e noutros países deram causa a revoluções populares e a golpes de estado;

2º) a solução do problema, a par do aperfeiçoamento do sistema tributário, só pode estar no lado da despesa pública, que tem de ser drasticamente reduzida, até para possibilitar a redução da carga tributária.

É arrogante inverter a roda fiscal em que o País se debate: aumento da despesa → aumento dos tributos → novo aumento da despesa → novos tributos e novos instrumentos de coação fiscal etc. E necessário percorrer caminho inverso: cortar despesas → reduzir os tributos → cortar mais despesas → extinguir tributos etc.

Isso pode ocorrer mediante a adoção de medidas clássicas: (a) redução das atividades do Executivo às que são próprias do Estado ou aquelas que Stanley Jevons (mestre da Escola Matemática), há mais de um século, denominava de “funções necessárias” por oposição às “funções opcionais”: forças armadas, diplomacia, polícia, fisco, defesa e representação da Fazenda Pública e atividades nas áreas de alto interesse social: educação, saúde, habitação e infra-estrutura urbana e rural; (b) extinção ou fusão de ministérios, autarquias, agências, secretarias, delegacias, escritórios, comissões e demais entes e órgãos públicos; (c) extinção de tarefas

repetitivas ou supérfluas; (d) transferência ao setor privado de atividades que não sejam próprias do Estado; (e) privatização de empresas, rodovias, portos, serviços de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto e lixo, centros de convenção etc.; (f) redução da colossal despesa com as universidades oficiais, mediante a cobrança de mensalidades aos alunos de razoável poder aquisitivo (a gratuidade irrestrita é medida de concentração da renda, pois, sendo custeada por todos os contribuintes, privilegia os mais abastados); (g) fixação do limite (“teto”) para subsídios, vencimentos e vantagens, nos três Poderes dos três níveis de Governo, como determina a Constituição; (h) restabelecimento dos programas de desburocratização e desregulamentação; (i) redução do tamanho dos Legislativos e da Justiça (a reforma do Judiciário poderia limitar-se a identificar e eliminar as causas do aumento imoderado da quantidade de processos e de recursos); (j) gratuidade no exercício do mandato de vereador dos municípios de baixa arrecadação própria; (k) aperfeiçoamento dos controles das licitações e dos contratos administrativos etc.

No contexto de um ajuste fiscal, também se revela necessária a adoção de medidas para recuperar a receita da dívida ativa da União, como, por exemplo, o restabelecimento da cobrança amigável e dos parcelamentos, como estruturados pelo Serviço de Processamento do Ministério da Fazenda (SERPRO) há 20 anos atrás e que proporcionaram excepcionais resultados, mas que, em má hora, foram revogados. Daí o crescimento imoderado do número de débitos inscritos, de 45.493, em junho de 1990, para 3.279.399, em outubro de 2000, assim transformando as Varas Federais em coletorias e

a execução fiscal num processo ordinário de cobrança de tributos. No mesmo período, o total da dívida inscrita subiu de R\$ 2,8 bilhões para R\$ 123,4 bilhões, ou seja, um crescimento de 4.204 %, em 10 anos. Ocorre que a Justiça Federal não teria condições de processar mais de 200 mil execuções fiscais, ao mesmo tempo.

Afora isso, a dívida ativa do Instituto INSS montaria a R\$ 60 bilhões e a sonegação de tributos foi estimada pela Secretaria da Receita Federal em R\$ 825 bilhões, em 1999.

Na verdade, a Receita Federal tem de melhorar a sistemática regular de cobrança e estudar, profundamente, a questão, para identificar as razões de tão grande inadimplência. Certamente, constatará que a origem dessa anomalia reside na carga tributária exacerbada, nas penalidades exageradas e na falta de alternativas para os inadimplentes.

De qualquer forma, algum tipo de reforma tributária teria de ser concretizada, ao menos para atender à expectativa da sociedade diante dos anúncios do Governo, das promessas dos parlamentares e do farto noticiário dos meios de comunicação, sob pena de desmoralização geral.

O melhor seria retornar-se à proposta inicial, tecnicamente bem elaborada, a da criação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), com legislação federal e receita automaticamente partilhada na rede bancária, entre a União, os Estados e os Municípios. Para conforto dos Srs. Governadores, poderia ser estabelecida, pela União e pelos Estados, uma

sistemática eficaz de controle conjunto da arrecadação e de fiscalização integrada.

A solução para eventuais divergências quanto ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA), a adoção de instruções regulamentares e o fórum de debates poderiam caber ao Senado Federal, composto por representantes das unidades da Federação, ou ao Conselho de Política Fazendária — CONFAZ, porém com força constitucional para tomar decisões vinculatórias, por maioria absoluta de votos, atribuindo-se à União e aos Estados um número de votos proporcional às respectivas receitas, apuradas no triênio anterior.

Se, num retrocesso, a partilha vier a ser limitada aos Estados e Municípios, para afastar as restrições dos Governadores e das Secretarias de Fazenda, a União terá de ser compensada, seja pela manutenção do IPI, seja pela criação do imposto seletivo, monofásico, sobre a produção e circulação de derivados do fumo e do petróleo, veículos automotores, bebidas e energia elétrica e serviços de telecomunicações.

No contexto dessas negociações, teria de ser reduzida a participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação do imposto de renda, de modo a devolver a esse tributo o papel de principal instrumento da ação fiscal do Governo federal, como ocorre na maioria dos países desenvolvidos, ainda que envolvendo alguma concessão relativa à fixação de alíquotas do imposto estadual.

No que tange ao custeio da seguridade social, a melhor proposta -pela fantástica simplificação burocrática e redução de custos administrativos, tanto para os contribuintes, como para o Fisco —, parece ser a de um adicional sobre o IVA, com receita destacada na rede bancária. Caso essa solução exija uma alíquota muito elevada, restará a alternativa de uma contribuição social sobre a receita das empresas, do tipo base sobre base (receita global menos despesas taxativamente enumeradas).

A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), poderia ser mantida como instrumento de incidência sobre a renda da economia informal e de combate à sonegação, mas desde que admitida a compensação com o imposto de renda ou outros tributos e contribuições federais. A contribuição funcionaria, em verdade, como uma simples antecipação do conjunto de tributos devidos pelas pessoas físicas e jurídicas, portanto sem o efeito “cascata”. Todavia, seria necessário admitir-se uma faixa mensal de isenção, pois muitas pessoas naturais possuem conta bancária, mas não são contribuintes do imposto de renda.

Soluções como essas dependem, é claro, dos cálculos e das simulações dos especialistas, que ensejarão a estimativa das alíquotas adequadas a cada tributo, de forma a assegurar os atuais níveis de receita, como parece constituir condição essencial, tanto para a União, como para os Estados e Municípios.

Mediante amplo acordo político e até para viabilizá-lo, teriam ser excluídos da emenda todos os entraves setoriais e regionais como (imunidades, isenções etc.), bem assim as contribuições de intervenção

ambiental e as taxas estaduais e municipais extravagantes, inadmissíveis em face da gravidade do quadro. A um só tempo, atender-se-iam as reclamações dos contribuintes e eliminar-se-iam diversos pontos de conflito. O arcaico imposto de transmissão poderia ser extinto, pois os Municípios já retiram a capacidade contributiva dos proprietários de imóveis através do Imposto Territorial Urbano (IPTU). Também se revela indispensável, para dar seriedade ao ajuste, a eliminação das contribuições de intervenção no domínio econômico.

Desse modo, as hipóteses de incidência dos impostos seriam reduzidas a seis: (a) comércio exterior (exportação/importação); (b) renda; (c) circulação de mercadorias (IVA); (d) prestação de serviços (ISS e imposto seletivo); (e) propriedade de imóveis urbanos (IPTU) e rurais (ITR) e veículos automotores (IPVA); e (f) operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos e valores mobiliários (IOF).

O sistema poderia ser complementado com taxas que revistam, efetivamente, as características prescritas no texto constitucional e no Código Tributário Nacional, com farta base doutrinária e jurisprudencial, e nunca para atender à voracidade da "prefeitolândia" e das agências em moda. O Imposto Territorial Rural (ITR) teria de ser mantido na esfera federal como instrumento de desestímulo aos latifúndios improdutivos e de estímulo à preservação do meio ambiente, com razoável limite de isenção para propriedades produtivas, enquanto não forem dotadas de adequada infraestrutura rural.

A modernização do sistema teria, ainda, de envolver a adoção de novas posturas nas relações entre o Fisco e os contribuintes, como, por exemplo, a substituição de certas punições por atrasos no pagamento de tributos (multas moratórias) pela concessão de prêmios (redução do valor dos tributos) pelo pagamento antecipado, a exemplo do que já ocorre com o Imposto Territorial Urbano (IPTU). Seria necessário eliminar a sistemática medieval das visitas dos fiscais aos estabelecimentos dos contribuintes, pelo uso intenso da "Internet" no controle do cumprimento das obrigações tributárias e de reuniões plurais nas dependências dos órgãos fiscais para apresentação e exame de documentos.

3.6. ESTADO DO PARANÁ

O Governo Lerner (1999/2002) investiu em uma estrutura básica para servir a todos os paranaenses, de modo a adotar uma nova concepção de desenvolvimento estratégico e geoeconômico às Regiões do Estado, onde toda e qualquer política, programa, projeto ou obra seja necessariamente integrada aos diversos segmentos da atividade humana, tendo sempre como objetivo o desenvolvimento econômico e social.

Levantamento da secretaria de Indústria e Comércio e Desenvolvimento Econômico (SEID), indicam que nos últimos dois anos o Paraná, recebeu investimentos diretos — instalação de novas unidades ou expansão da capacidade produtiva — da ordem de 5,5 bilhões de dólares. Deste total, 25% são das montadoras em torno de 1,5 bilhões dólares. Levantamento feito pela secretaria aponta um crescimento de 191% entre 1990/95. Investimentos feitos no MERCOSUL saltaram de 1.1 para 3,2 BI dólares. O governo paranaense sinalizou em 1998 a conclusão do anel de integração, também chamado de sistema multimodal, ou seja, integração de aeroportos, portos fluviais, hidrovias, portos marítimos, rodovias e ferrovia, sendo que a Ferroeste, é uma das poucas transversais

existentes no país, pois como estratégia permitirá a ligação entre os Oceanos Atlântico e Pacífico. (CROCETTI, 2001, p. 5)

Outro fator Geoestratégico é o gasoduto Brasil/Bolívia, que passará pelo Paraná, o que vai favorecer a criação de um pólo de alta tecnologia em Campo Largo, amplamente divulgado pelo governo, o que vai permitir a construção de um pólo de supercondutores de cerâmica. Informações publicadas na imprensa, dão conta de que o Paraná atraiu no Governo de Lerner (1999-2002), um total de 8,4 bilhões de reais. O Programa Intranet-Paraná, vai investir 100 milhões de dólares para integrar as cidades pólos no Paraná (Maringá, Londrina, Cascavel, Guarapuava, Ponta Grossa, Foz do Iguaçu e Paranaguá), os recursos para o financiamento foi conseguido com MCT, 50 milhões o restante do tesouro paranaense.

3.6.1. Paraná industrial

Cerca de 9 bilhões de dólares foram investidos em 1997 a 1999. Para atrair esses investimentos o Paraná se valeu de sua posição estratégica em relação aos países do MERCOSUL, sua infra-estrutura (rodovias, ferrovias, porto próximo à capital, aeroporto internacional, telefonia, energia), disponibilidade de mão de obra e qualidade de vida.

Mais o principal motivo que atraiu investimentos ao Paraná foram as isenções fiscais e linhas de crédito subsidiadas. Dois tipos de indústrias vieram para o Estado. No primeiro grupo estão as montadoras de veículos e, como consequência, as fábricas de autopeças, que se estabeleceram nos municípios próximos à capital. No segundo grupo estão as indústrias que garantem a diversificação da produção e se

espalharam por várias regiões do Estado, como as fábricas de laticínios, congelados, bebidas, papéis, madeira, refrigerantes, café, tecidos, embalagens etc.

3.6.2. Papel fundamental do Paraná na guerra fiscal

Heron Arzua (advogado, consultor jurídico da Associação Comercial do Paraná e foi eleito como Deputado Estadual na eleição de 2002), discute que a divisão entre Governadores, a propósito da política de atração de indústrias por intermédio de incentivos relativos ao Imposto sobre Circulação Mercadorias e Serviços (ICMS), merece, no que concerne ao Estado do Paraná, uma reflexão mais demorada do ângulo histórico e jurídico. É que o ex-governador de São Paulo (ver anexo 1), Mário Covas, ao expedir decreto invalidando créditos daquele imposto, resultante de vendas feitas por indústrias sediadas em outros Estados, inclusive no Paraná alegou cumprir a regra da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que dispõe sobre os convênios interfederados para a concessão de isenções relativas ao ICMS. (ARZUA, 2000, p. 6)

Em efeito, as isenções, as reduções de base de cálculo, a devolução do tributo, a concessão de créditos presumidos ou quaisquer outros favores que resultem na eliminação ou redução do ônus do imposto, somente poderão ser outorgados nos termos de convênios celebrados e ratificados por decisão unânime dos Estados. (Arts. 1º e 2º, da Lei C. 24/75).

E a inobservância dessas normas acarretará: (I) a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento receptor da mercadoria, e (II) a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que cancela remissão do débito correspondente. (Art. 8º) É nesse dispositivo que o Governo de São Paulo se fundou para contradizer o crédito do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

As regras da Lei 24/75 somente não têm cabida às indústrias instaladas (ou que viessem a se instalar) na Zona Franca de Manaus (art. 15), o que já explica, e muito, a razão de os Estados a desrespeitarem desde a sua entrada em vigor.

Anote-se que a Constituição de 1988 recepcionou essa legislação, ao dispor que as estimulações fiscais se fariam mediante deliberação das Federadas, sob as vestes de lei complementar. (Art. 155, XII, "g"). (ARZUA, 2000, p. 8)

Os Estados brasileiros ficaram sem alternativas para a promoção de políticas de desenvolvimento de suas economias internas, por causa dos impedimentos legais que continuam sem acompanhamento de uma política nacional de industrialização para que houvesse um equilíbrio na distribuição geográfica de novas fábricas.

Até o Governo que se encerrou em março de 1991 (Álvaro Dias), o Paraná se utilizou da via orçamentária para estimular a vinda de indústrias ou a modernização daquelas que aqui já se encontravam. Esse, aliás, foi um dos

modos juridicamente correto de se induzir a industrialização, pois só os Estados com os cofres públicos equilibrados poderiam bancar uma política de incentivos.

Todavia, essa política não resistiu à agressividade e à eficiência do benefício direto, praticado por grande parte dos Estados menos desenvolvidos do Brasil, e que consistia na redução imediata e de pronto do imposto devido pelas fábricas.

O desafio que se pôs ao Governo Requião no período de 1995 a 1998, foi o de engendrar um esquema de atração fiscal que não ferisse a Lei 24/75 e fosse suficientemente forte para fazer frente aos favores fiscais concedidos por outros Estados.

E assim se fez, O sistema de estímulos à industrialização do Paraná, que em 1992 se formulou com base na Lei "Anibal Khury" e que até hoje vige em sua concepção básica, embora na atualidade com abrangência maior no Governo Requião o programa foi batizado de "Bom Emprego Fiscal" e no Governo Jaime Lerner com o de "Paraná Mais Empregos", não carrega o estigma da doação de recursos públicos, de renúncia fiscal, porquanto não se abre mão de uma parcela sequer do ICMS que venha a ser gerado por unidades econômicas implantadas ou expandidas. O incentivo paranaense consiste na prorrogação do pagamento de parte do imposto novo gerado (80%, por via de regra), com a obrigação de se quitá-lo mais tarde (normalmente, após quatro anos), inclusive com correção monetária plena.

Sob a ótica jurídico-tributária, o imposto estadual incide normalmente sobre todas as operações mercantis que as indústrias contempladas com o benefício realizem. O Estado não oferece qualquer isenção, parcial ou total, do ICMS incluído no preço das mercadorias, qualquer estímulo fiscal-financeiro que redunde na eliminação ou redução do imposto, inclusive pela via indireta da supressão de parte ou de toda a atualização monetária que lhes seja exigível por pagamento postergado.

Se assim é, o mecanismo de estímulo aos investimentos no Paraná não assume a configuração de incentivo fiscal, estando fora do conteúdo e do alcance dos preceitos da Lei Complementar nº 24, de 1975. E daí fora também do decreto baixado pelo Governo de São Paulo.

Em nenhum instante o Paraná abdica do imposto integral que incide nos negócios concretizados por seus contribuintes. Exercita, isto sim, sua autonomia constitucional para definir em que tempo deseja ser encaixado o valor financeiro do imposto compreendido no preço faturado pelos seus contribuintes. E este é assunto que esta na responsabilidade do direito financeiro e não da lei complementar requerida pela Constituição.

Enganam-se, pois, aqueles que pensam que os incentivos dados pelo Paraná podem ser anulados por São Paulo sob o escudo da Lei Complementar nº 24, de 1975.

o ex-governador do Paraná, Jaime Lerner (PFL), atribuiu ao Estado de São Paulo a existência da Guerra Fiscal no país. "Quem começou a Guerra

Fiscal foi São Paulo, em 95, quando reduziu as alíquotas do ICMS para os automóveis". (LÉO GERCHMANN, 2001, p 4)

São Paulo, em 1995, diminui as alíquotas de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para automóveis de 12% para 9%, o que levou consumidores de outros Estados a comprar carros de concessionárias paulistas.

A Secretaria da Fazenda Paulista no governo de Covas (2000), preparou uma ação contra incentivos paranaenses. "A Guerra Fiscal é uma guerra retórica que alguns burocratas de São Paulo utilizam sempre que querem criar um fato na mídia", disse o ex-governador Jaime Lerner, que evitou responsabilizar o ex-governador de São Paulo, Mário Covas (PSDB), e a outras autoridades, limitando suas críticas aos "burocratas"

De acordo com Lerner, "setores de São Paulo" são contra a descentralização industrial do país. "A descentralização é benéfica para São Paulo e para o Brasil todo. No caso da Lacta (que o governo paulista diz ter sido atraída pelo Paraná mediante concessão de incentivos), há 16 fábricas no Brasil. O que ocorreu porque apenas uma unidade foi transferida de Pinheiros (SP) para uma unidade paranaense que já existia, mas estava desativada", disse.

Em Brasília, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) concederam no dia 15 de fevereiro de 2001, por unanimidade uma liminar suspendendo incentivos fiscais concedidos pelo Paraná por meio de decreto. Seguindo interpretação de outros julgamentos sobre Guerra Fiscal, os

ministros consideraram que os incentivos tinham de estar amparados em convênio entre os Estados. “Foi unânime, sob pena de chegarmos à autofagia entre os Estados”, comentou o ex-vice-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Marco Aurélio Mello. (GALLUCI & ROCHA, 2001, p 12)

O decreto paranaense previa incentivos fiscais em operações interestaduais com produtos de informática, nas operações internas, e nas interestaduais envolvendo abate de aves, gado e coelhos. Também foi suspensa a isenção fiscal de insumos adquiridos no Paraná para a fabricação de papel para jornais, livros e periódicos. Outro dispositivo suspenso estimulava a implantação e expansão de empresas que cumprissem determinados requisitos, informou o Supremo Tribunal Federal.

O ex-Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, na era Covas, o Sr. Panzarini acreditou que a melhor decisão fosse suspender os benefícios paranaenses. “Com a liminar, as normas passam a não ter mais eficácia.” Mas ele destacou que os efeitos não deviam retroagir, ou seja, as empresas não poderiam ser obrigadas a desembolsar quantias relativas a benefícios obtidos anteriormente. (Ver anexo 2)

Entretanto, ele afirmou que as empresas que mudaram suas sedes para outros Estados, apenas em busca de incentivos, podiam ficar inviabilizadas, pois estariam no local errado em termos de infra-estrutura.

3.6.3. *Agravantes da guerra fiscal no Paraná*

Existiram três fatos que agravaram a Guerra Fiscal no Paraná. Primeiro foi a decisão da Multinacional Chrysler de interromper a fabricação da picape DAKOTA, afetando assim a economia local, pois a empresa desde 1998 só vêm contabilizando prejuízos depois da fusão entre Daimler-Chrysler, controlador da região de Campo Largo, município da Região Metropolitana de Curitiba, prejuízos esses atestados pelo declínio de quase 60% nos preços das ações da companhia, recuando de us\$ 108,00 (1998) para US\$ 45,00 atuais.

Segunda é a ação do Governo do Estado de São Paulo de cobrança integral do ICMS de empresas ofertantes de produtos no mercado paulista. O fisco paulista deixa de reconhecer o crédito na venda de uma produção que teria sido beneficiada com insenção parcial ou plena no estado de origem.

O terceiro episódio engloba o aparecimento de outro protagonista no espetáculo: o Supremo Tribunal Federal ao julgar as ações diretas de inconstitucionalidade (Adins) e liminares. Somente em fevereiro de 2001, o Supremo Tribunal Federal suspendeu os incentivos fiscais oferecidos pelo Paraná, com base no decreto 2736/96, que regulamenta o ICMS no Estado, em atendimento à solicitação feita por São Paulo, há cerca de um ano. A supressão dos estímulos envolveu as vendas interestaduais de artigos de informática, as transações internas e interestaduais (para São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) do comércio de carnes e de fios e tecidos de seda e as compras intra-estaduais de insumos para a produção de papel de imprensa. (LOURENÇO, 2001, p. 6)

Conforme LOURENÇO (2001, p. 9), no mesmo rumo, o Supremo Tribunal Federal, sustou o decreto do Estado de São Paulo que desonerava do ICMS as compras de bens de produção destinadas à fabricação de

plataformas de petróleo, atendendo ação proposta por Minas Gerais. O próprio governo paulista alegou que a concessão desse benefício buscava neutralizar vantagens semelhantes oferecidas por Rio de Janeiro e Espírito Santo, também alvos dos mineiros. A entrada do STF em cena não constitui novidade. O Supremo já embutiu grande derrota jurídica ao governo de São Paulo ao determinar a suspensão da redução do Imposto sobre Circulação Mercadorias e Serviços (ICMS) de automóveis de 12% para 9,5% na comercialização naquele Estado, por solicitação do governo gaúcho. São Paulo também amargou importante revés ao ter liminar negada para anulação de um acordo entre o Distrito Federal e uma empresa atacadista mineira para diminuição de 11% do ICMS nas transações interestaduais.

A transposição das batalhas para o terreno jurídico já envolveu ações do Rio Grande do Sul contra Santa Catarina e Paraná e ganhou maiores proporções mais adiante. São Paulo ingressou com quatro ações contra Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, e o Paraná tenciona contestar a lei de incentivos fiscais do governo paulista editada este no de 2001.

Na verdade, a deficiência de uma estratégia nacional de desenvolvimento em conformidade com os atrativos e as limitações regionais vem sendo tradicionalmente suprida no Brasil pela conflituosa e pouco criteriosa utilização de instrumentos fiscais e financeiros para a viabilização de projetos de implantação ou de expansão industrial. Por isso, a tarefa de indução do crescimento regional no País pode ser imputada quase que exclusivamente à famigerada guerra fiscal conduzida pelos governos estaduais, tanto antes quanto depois da estabilização monetária. (LOURENÇO, 2001, p. 5)

Vale enfatizar que o programa de atração industrial efetivado pelo governo do Paraná após 1995, ensejou uma guinada modernizante no perfil

produtivo do Estado, desencadeada pela formação de um complexo automotivo e pelo avanço quantitativo e qualitativo do agronegócio e dos segmentos madeireiro, papelero e moveleiro. Em vez de oferecer o tradicional coquetel de incentivos, o governo do Estado valeu-se da revitalização parcial do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) e da utilização do Programa Paraná Mais Empregos. O FDE foi instituído através da Lei nº 4529 de 1962, juntamente com a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), transformada em Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP) em 1968.

Posteriormente, alguns aspectos do FDE foram alterados pelas leis nºs 5515, 5716, 5792, 5874, 7429 e 9607. O Fundo possibilita a participação acionária do Estado em projetos estratégicos, por meio da integralização de ações preferenciais sem direito a voto.

Assim, o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) aportou cerca de 15% do capital inicial da Renault, menos de 30% do esforço despendido para a atração da Phillip Morris e da Volvo nos anos 70. Por ocasião de sua criação, o FDE representava um verdadeiro orçamento paralelo para investimentos públicos e financiamento de projetos privados, livre das influências políticas diretas na alocação dos haveres públicos. O montante de recursos do Fundo era constituído por um adicional de 2% sobre a alíquota de 4,5% do imposto sobre Vendas Consignações e Transações (IVC), antecessor do ICM de 1967, atual ICMS. (LOURENÇO, 2001, p 7)

Hoje em dia, a corrente financeira do FDE é composta pelos *royalties* da energia e pelas entradas das cobranças dos financiamentos concedidos ao setor privado pelo BADEP, durante vários anos. O "Paraná Mais Empregos", criado em dezembro de 1996 (Decreto Estadual nº 2736), representa uma versão aprimorada tanto do "Programa Bom Emprego Fiscal", instituído em 1992 (Lei Anibal Curi), quanto do "Programa de Fomento" à Industrialização (PEFI), lançado em 1978. Seu alvo básico é o investimento produtivo,

proporcionando à empresa nova instalada a prorrogação do prazo de recolhimento do ICMS por 48 meses e pagamento em outros 48 meses com correção monetária.

A grande inovação do programa foi facultar a possibilidade de qualquer empresa conseguir abater a totalidade dos dispêndios com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) do pagamento do ICMS, referente ao exercício de doze meses parcelados, desde que realizados junto a instituições atuantes no Estado.

Necessariamente, o incentivo fiscal trabalha como empréstimos para giro, lastreado nos recursos derivados das atividades realizadas pelo próprio empreendimento beneficiário. Mesmo com os grandes ganhos financeiros oferecidos pelas empresas com a operação incentivada, não existe abdicação de receita pública corrente e, em seu quinto ano de funcionamento, a unidade deverá recolher, aos cofres do tesouro estadual, quantia mensal equivalente a dois meses de débitos tributários.

Aparentemente, o tipo de incentivo só é suplantado pelas linhas de crédito com juros reais negativos dos bancos oficiais nos anos 60 e 70. Todavia, só como ilustração comparativa, no Ceará os empreendimentos considerados pioneiros ficam isentos do pagamento dos juros e correção monetária na amortização do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), financiador do ICMS. Em Minas Gerais, a atualização monetária dos financiamentos do Fundo de Incentivo à Industrialização (FII) é de 50% a 70% do Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM). (LOURENÇO, 2001, p. 7)

Há que se efetuar também uma separação entre a influência fiscal de curto prazo, certamente negativa para as finanças públicas, e os ingressos de longo prazo, subordinados ao êxito dos negócios do empreendimento incentivado e seus impactos irradiadores para frente e para trás, preponderantemente quanto à geração de empregos indiretos e pelo efeito-

renda, estes últimos reproduzindo elevações de arrecadação ligadas ao consumo privado e ao surgimento de oportunidades econômicas nas áreas de comércio e serviços.

Outro elemento a ser enaltecido na base da transformação econômica do Paraná envolve o arranjo prévio de um ambiente positivo na provisão das economias externas coletivas em áreas de sistemas de informações, serviços tecnológicos, capacitação de mão-de-obra, infra-estrutura física e aparato científico e tecnológico, multiplicando as sinergias.

Por tudo isso, a formatação e execução de programas de desenvolvimento econômico nos vários estados, ou mesmo de crescimento industrial, requer a urgente constituição de um consenso nacional em favor do desenvolvimento regional, voltado à incansável perseguição da redução das disparidades por meio da canalização de recursos para as áreas periféricas. (LOURENÇO, 2001, p. 8)

A meta de deliberação unânime dos estados para a concessão dos incentivos apresenta pequena probabilidade de êxito generalizado. Na mesma direção, o governo federal pode e deve atuar de forma coercitiva, não renegociando dívidas, não concedendo aval internacional e promovendo cortes no fundo de participação, prioritariamente para estados participantes dos leilões de incentivos que estejam enfrentando dificuldades financeiras pela ausência de haveres orçamentários para o enfrentamento de empreitadas dessa magnitude. (LOURENÇO, 2001, p. 7)

Em retrospectiva, fica evidente que as companhias não precisam disso. Realmente, a qualidade estrutural das cidades vêm dando espaço no procedimento de tomada de decisão locacional privada em detrimento das vantagens fiscais.

Atualmente, o roteiro de critérios preferenciais prioriza a harmonização de uma série de fatores como logística operacional, suporte infra-estrutural básico em transportes, energia e comunicações, facilidade de suprimento de insumos básicos, mão-de-obra qualificada, preocupação. Enquanto tudo isso não for feito, o espetáculo da guerra fiscal prosseguirá. O abandono dessa prática tem de ser universal para os ganhos serem coletivos.

3.6.4. *O Estado do Paraná, um grande aliado do Mercosul e da União*

Conforme Salomão¹, em seu artigo publicado no Jornal Gazeta do Povo, na constituinte de 1988 impuseram ao Estado do Paraná a Isenção de ICMS sobre toda a energia transmitida do nosso Estado para os demais *“azar o nosso, de não sermos um Estado industrializado, que pudesse consumir aqui a energia elétrica e ficar com o preço cheio pago pelo consumidor final e com o respectivo ICMS, aumentando o nosso PIB e a nossa arrecadação em vez de engordar do PIB e o tesouro dos Estados vizinhos”*.

Sendo assim, o governo paranaense em 1994 criou a política de industrialização criativa, atraindo assim novas indústrias com moderna

¹ Miguel Salomão é ex-Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Paraná e Professor de Política Econômica.

tecnologia, sem comprometer a arrecadação já existente. Não ocorrendo desrespeito à legislação tributária. Ao contrário, valendo-se da regra geral da tributação na origem dos bens-manufaturados, o Estado incorporou-se ao esforço do Governo Federal para atrair as "newcomers" do setor automotivo mundial que, se inclinaram fortemente por se estabelecer na Argentina.

"Ganhar essa disputa dentro do Mercosul não era uma tarefa que o governo federal pudesse cumprir sem a ajuda dos estados. Enquanto na Argentina o Imposto sobre Valor Agregado (IVÃ) (equivalente ao ICMS) é arrecadado pelo governo central - o que facilitava a negociação de todos os impostos, de uma só vez, com as montadoras - no Brasil o ICMS é da competência dos Estados e sujeito a um complexo sistema de alíquotas interestaduais, exigindo, portanto, das "newcomers" um cuidadoso estudo do custo fiscal em cada estado.

A prova de que o ICMS foi sempre um fator estratégico para o desempenho da indústria automobilística é dada pelo fato de que, na última década, devido à ameaça de demissão em massa no ABC paulista, o Estado de São Paulo reduziu sua alíquota interna, de 17% para 12%, forçando os estados vizinhos a fazer o mesmo. Só que esses 12% que sobraram ficam totalmente no estado de origem (no caso, São Paulo), de modo que os estados de destino acabaram abrindo mão de arrecadar ICMS sobre os veículos comercializados em seus territórios para manter o nível de emprego no ABC paulista. Exatamente o contrário do que se dá com a energia elétrica, em que todo o ICMS fica para o estado consumidor e o maior deles é, não por acaso, São Paulo."(SALOMÃO, 2000, p. 15)

Quando os Estados se juntaram ao Governo Federal para fechar um conjunto coerente de medidas para a redução do custo fiscal no Brasil, tornando-o competitivo com a carga tributária praticada na Argentina, os mesmo favoreceram o Brasil, para que as "newcomers" não fracassassem. A

solidariedade destes Estados com a União, viabilizou a competitividade do Brasil dentro do Mercosul.

“Por essa razão, é muito ingênua e desinformada a análise de alguns economistas que chegaram a cogitar de penalidades da União contra estados envolvidos na "guerra fiscal", ou seja, contra estados que ajudaram o próprio governo federal a equilibrar a disputa com a Argentina pela atração de novas indústrias”. (SALOMÃO, 2000)

O Paraná é um dos Estados que ofereceu às novas indústrias vantagens de qualidade de vida, localização estratégica em relação a portos, estradas e mercados consumidores, e em relação a mão-de-obra colaborou com a qualidade e com seu custo baixo.

Seria, assim, uma inominável injustiça contra o Paraná, um estado sem dívida bancária e com o menor estoque de títulos em mercado (nenhum vencido), além de ser generoso doador de energia e de ICMS à federação, que viéssemos a ser penalizados com o não refinanciamento de nossa dívida por estarmos praticando uma "guerra" fiscal inexistente e que foi, na verdade, um gesto de solidariedade ao Brasil dentro do Mercosul e de legítima defesa contra iniquidades federativas históricas.

...com a assinatura, em março de 1996, do protocolo para implantação do primeiro complexo automotivo, o da Renault. Seguiram-se os da Chrysler e Audi/Volkswagen e dezenas de outros empreendimentos, representando um fluxo de investimentos, no período 1998-2005, da ordem de R\$ 24.185 milhões. (SALOMÃO, 2000, 16)

Trata-se de um fluxo virtuoso de investimentos e de crescimento econômico que deve estender-se pelos próximos 25 anos, garantindo para o Paraná a verdadeira saída para o impasse histórico que recaía sobre o seu desenvolvimento. A produção de veículos, iniciada em 1999, já atinge 40.000 unidades em junho de

2000, devendo elevar-se a 490.000 unidades no ano de 2005. Prevendo-se a exportação de 50% dessa produção, estima-se que a nossa pauta de comércio exterior registrará, em 2005, cerca de US\$ 3,7 bilhões somente com a exportação de veículos. (SALOMÃO, 2000, p. 15)

A decorrência é aparente nas exportações do Estado, em cuja pauta passaram a figurar veículos modernos, como os Audi A-3 exportados para os Estados Unidos. O regime automotivo afetou as montadoras com metas anuais crescentes de exportações de veículos e de nacionalização dos componentes. Isto resulta que, ao tempo em que as exportações aumentam, o seu efeito sobre o crescimento do PIB tem um multiplicador automático, sucedido do índice crescente de nacionalização dos componentes. Excedendo o prazo de dilação permitido para recolhimento, com correção monetária, do ICMS ocasionado pelos novos empreendimentos, o abalo na arrecadação será significativo, pois a cada mês serão recolhidos dois meses de tributação. Exceto esse imposto direto sobre o aumento da produção, há uma margem consecutiva de ganho tributário devido ao ICMS gerado pelo novo poder de consumo dos trabalhadores ocupados nas novas indústrias. Aliás, a nova política industrial do Paraná não se compõe em uma ação isolada no domínio dos incentivos financeiros e fiscais permitidos pela legislação em vigor. Concomitantemente, o governo do Estado gerou ações coordenadas em outras três frentes estratégicas:

“1-na da infra-estrutura, com o Anel de Integração, formado por 2.300 km de rodovias recuperadas e confiadas a operadores privados, e com a modernização dos portos de Paranaguá e Antonina;

2-na da educação, investindo fortemente nas qualificação do magistério (Universidade do Professor), na modernização do ensino, principalmente do

ensino médio profissionalizante, nas universidades estaduais e nos programas de treinamento e qualificação da mão-de-obra;

3-na frente social, através de vários programas de apoio às famílias mais pobres, beneficiando 21.664 famílias. O Programa das Vilas Rurais atendeu 9.400 famílias de "bóias-frias", construindo 250 Vilas Rurais que garantem moradia e renda de subsistência para os moradores". (SALOMÃO, 2000, p. 12)

É necessário reconhecer que a mudança do perfil econômico do Paraná se deu numa fase de notória turbulência macroeconômica. As crises de outubro de 1997 (Coréia do Sul), de agosto de 1998 (Rússia) e janeiro de 1999 (Brasil, com o fim das bandas cambiais administradas), obrigaram não só ao governo federal, mas sobretudo aos Estados, a carga de se ter de inteirar o ajuste das contas públicas num período de maior incerteza sobre o desempenho da economia. Excepcionalmente, em 1998, antes do início da produção do nosso pólo automotivo, a indústria de transformação experimentou uma queda de 16,8% sobre o ano anterior. Mas esse quadro foi revertido em 1999, com aumento de 14,3%, sendo muito otimistas as projeções do desempenho industrial para o ano de 2.000 e subsequente.

Concluindo, o fato é que o Paraná edificou as bases de uma nova economia, não mais submisso apenas do setor agropecuário.

"A mudança do perfil econômico do Paraná está bem estampada no desempenho da indústria metal-mecânica, que em 1987 gerava 21% do PIB

industrial e no ano 2000 deverá ultrapassar os 35%, devendo alcançar os 40% no ano 2005." (SALOMÃO, 2000, p. 13)

Como tal indústria está intensamente unida à de produção de meios de transporte para os mercados interno e externo - e esta vem sendo, de acordo com a história, a atividade mais ativa da economia brasileira - não há por que duvidar de que o Paraná libertou-se, absolutamente, das amarras que bloqueavam o deslanche do seu processo de desenvolvimento econômico e social sustentado.

3.7. IPEA APONTA PREJUÍZO COM A GUERRA FISCAL

A disputa entre os Estados para atrair indústrias, em troca da concessão de créditos e incentivos fiscais, trouxe mais prejuízos do que lucros ao País. Essa é a conclusão do primeiro estudo sobre a Guerra Fiscal no Brasil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Ministério do Planejamento e da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP). (BERGAMASCHI, 1997, p. 3)

Apesar de não conseguir quantificar todas as vantagens dadas pelos Estados, sobretudo porque as principais cláusulas dos contratos são mantidas sob sigilo, os pesquisadores Sérgio Prado e Carlos Eduardo Cavalcanti constataram que as empresas instaladas no País nos últimos quatro anos conseguiram - graças à extrema competição entre os Estados interessados -, "ampliar os benefícios".

"Os governos Estaduais tornam-se prisioneiros de um jogo de leilão comandado por agentes privados", sustenta o relatório. Pela pesquisa, enquanto as corporações negociam simultaneamente com vários Estados, os governos são levados a "ampliar suas ofertas até o virtual esgotamento de suas possibilidades". (BERGAMASCHI, 1997, p.4)

A Guerra Fiscal se tornou um jogo de leilão comandado por agentes privados. De acordo com a pesquisa feita pelo do Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA) , as empresas negociam simultaneamente com vários Estados e os mesmos abaixam seus impostos, levando-os a um esgotamento de possibilidades a serem oferecidas.

De acordo com os pesquisadores do IPEA, a tão chamada Guerra Fiscal é nociva para o país, porque incorre em um erro estratégico.

É evidente que, em todos os casos relevantes de Guerra Fiscal, trata-se de decisões de investimento já tomadas, decorrentes das estratégias de expansão e concorrência dos grandes conglomerados, tendo em vista a estabilização das economias latino-americanas, a criação do Mercosul e a expansão prevista do mercado interno. "A constatação é de que os incentivos fiscais provavelmente não ampliam o investimento agregado no País, exceto em poucos casos onde a localização alternativa poderia ser a Argentina". (BERGAMASCHI, 1997, p. 6)

A pesquisa enfocou os Estados de Minas, Rio e Paraná. O governo paulista, que estaria "perdendo terreno" para outros Estados, tem resistido à Guerra Fiscal sem recorrer a "práticas perversas" adotadas pelos concorrentes. (BERGAMASCHI, 1997, p. 5)

Os Estados de Minas, Paraná e Rio de Janeiro ofereceram vários subsídios para que as montadoras decidissem se instalar nestes Estados, regalias como: doação de terrenos; obras de infra-estrutura; créditos para investimentos, oriundos até de verba de privatização; deferimento de ICMS por até 10 anos, com devolução com juros subsidiados, e em alguns casos sem correção monetária.

Além disso, as empresas receberam, em muitos casos, isenções de outras taxas e incluíram nos contratos garantias também não reveladas. Além

de ter de arcar com esse custo fiscal e superdimensionar os ganhos diretos e indiretos, os Estados, sustentam os técnicos, não avaliaram o custo social das medidas. "Os governos pensam que estão abrindo novas frentes de trabalho em determinados municípios, mas se esquecem de que terão mais demanda por transporte, saúde e educação", exemplifica Sérgio Prado.

Os pesquisadores não deixam de reconhecer que há ganhos localizados. Mas insistem que o modelo é nocivo para o Brasil e só pode ser revertido com a definição de uma política regional séria, criada de comum acordo pelos Estados, e com a reforma tributária. Com essa reforma, a arrecadação principal viria da venda ao consumidor e não mais da produção no Estado de origem - o que seria um ponto final na Guerra Fiscal.

3.8. FIASCO ECONÔMICO DA GUERRA FISCAL

Conforme dados pesquisados pelos economistas Maria Abadia Alves e Sérgio Prado, pesquisadores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, o total de subsídios concedidos por governadores a três montadoras de automóveis para garantir a instalação de fábricas em seus Estados, deverão ficar muito perto do total de investimentos iniciais feitos pelas empresas nesses empreendimentos.

"O total dos subsídios, concedidos pelo prazo de 29 anos, vai superar o capital investido pela General Motors para construir sua fábrica em Gravataí (RS) - R\$ 759,6 milhões contra R\$ 600 milhões. No caso da unidade da Mercedes-Benz em Juiz de Fora (MG), os incentivos, dados por 22 anos somam R\$ 690,7 milhões e os investimentos, R\$ 695 milhões. Só na fábrica

da Renault, em São José dos Pinhais, no Paraná, o total dos subsídios concedidos ao longo de 10 anos (R\$ 353,7 milhões) ficará abaixo do capital inicial (R\$ 1 bilhão). (Ver anexo 3)

A maior parcela desses benefícios resultará do mecanismo mais comum na guerra fiscal: as empresas deixarão de pagar o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por um longo período e terão condições especiais quando chegar a hora de quitar o débito acumulado. Os incentivos incluem ainda desembolso de recursos dos Orçamentos estaduais para a doação de terrenos às montadoras e a criação de infra-estrutura para a instalação das fábricas.

Estimativas - No balanço final, o investimento realizado há quatro anos por GM, Mercedes e Renault alcançou pouco menos de R\$ 2,3 bilhões, de acordo com estimativas de mercado. Já a soma dos subsídios que as empresas ganharão deverá chegar a R\$ 1,8 bilhão, em valores de 1996, ano da assinatura dos contratos. (ver anexo 4)

De acordo com a pesquisa realizada, a Guerra Fiscal também resultou num preço elevado para a criação de empregos, pequenos empreendedores conseguem abrir até 8 postos de trabalho três anos após investir R\$ 250 mil sem nenhum subsídio.

Na opinião dos autores da pesquisa, esses benefícios foram um desperdício para o País. "É muito provável que os investimentos seriam realizados aqui por imposição da estratégia global das montadoras", diz Prado. O "leilão" entre Estados, segundo ele, fez com que as montadoras

conseguissem ampliar de forma exagerada os incentivos fiscais. "Quem deu mais vantagens ficou com as empresas." (LAVORATTI, 2000, p. 8)

A pesquisadora da Unicamp, Maria Abadia considera a Guerra Fiscal desastrosa para o país, pois para os governos estaduais a Guerra Fiscal pode até ser vista como uma alternativa racional, pois os Estados abriram mão de uma receita que não teriam sem as indústrias atraídas pelos benefícios fiscais. "O máximo obtido foi alterar a localização desses investimentos". "E nem a localização foi definida para estimular o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas."

De acordo com os autores, sem a guerra fiscal os investimentos tenderiam a permanecer concentrados na região mais desenvolvida do País, em especial em São Paulo e no Rio de Janeiro, dois pólos industriais que perderam com a disputa entre os Estados. Como o objetivo do estudo foi avaliar o impacto da guerra fiscal nas finanças públicas do País, não foram estimados os ganhos trazidos pelas novas indústrias, como a geração de empregos diretos e a modernização dos parques industriais nos Estados.

3.9. GUERRA FISCAL – QUEM GANHA E QUEM PERDE

A Guerra Fiscal é travada entre os estados sem obedecer a lei vigente nº 24/75, que veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária, que reúne todos os estados e o Distrito Federal. Se cumprissem esta lei, não seria necessário o reforço dos artigos da Lei n. 87/96, para que as guerras fiscais acabassem.

A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha — quando de fato, existe algum ganho — impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado. Também a Federação — cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pétrea que impede sua abolição — perde. (VARSANO, 1997,p.2)

A chamada Guerra Fiscal, não é bem vista por todos os governantes. Mas do ponto de vista de um governo estadual, onde existem incentivos fiscais econômicos, além claro, dos incentivos políticos, esta guerra não acabará tão cedo, e dificilmente a lei será cumprida.

3.9.1. Condições que justificam a concessão de incentivos

O produto da arrecadação de um tributo nada mais é que uma transferência monetária do setor privado para o setor público. Como tal, não é um custo para a sociedade. O custo social de um imposto origina-se das distorções que causa na alocação dos recursos da economia e, em escala usualmente muito menor, da necessidade que cria de se alocarem recursos produtivos para, de um lado, administrá-lo e, de outro, dar cumprimento às obrigações fiscais dos contribuintes.

Todos os impostos utilizados na prática, por induzirem mudanças no comportamento dos agentes econômicos, afetam a alocação de recursos e, portanto, impõem — uns mais, outros menos — custos à sociedade.

Conceitualmente, a tributação justifica-se na medida em que o benefício gerado pelo uso público de recursos da sociedade, possibilitado

pela arrecadação, seja maior que seu custo de oportunidade, medido pelo benefício social do melhor uso privado dos recursos, acrescido do custo criado pela tributação. Estaticamente considerada, a renúncia fiscal é sempre injustificada — se há mérito na tributação, o uso privado dos recursos é sempre uma alternativa inferior; e, se não há, não cabe a renúncia, mas, sim, a extinção do tributo.

Na prática, não é possível criar e eliminar tributos a cada momento, em função de mudanças que ocorrem nas condições econômicas. Embora a tributação sofra alterações praticamente todos os dias, o elenco de tributos e suas características básicas são bastante estáveis. Assim sendo, o sistema tributário jamais é perfeitamente adequado ao ambiente econômico ao qual se aplica.

3.9.2. O ponto de vista nacional: o país perde

São poucos os casos de empreendimentos que, do enfoque nacional, ter direito a o incentivo estadual, ou seja, são raras as batalhas da guerra fiscal das quais resulte um ganho líquido para o país.

O primeiro ponto a notar é que não é possível estimular, via ICMS, novos empreendimentos que visem destinar, diretamente, seus produtos ao mercado externo, posto que o imposto não incide sobre exportações e, desde 1 de novembro de 1996, por força da Lei n. 87/96, também não onera os bens de capital que se incorporarão ao seu ativo permanente. (VARSANO, 1997, p. 5)

Existe, porém, o caso em que a exportação é feita indiretamente, por meio de outra empresa. Nesse caso, a redução (ou devolução) do imposto a recolher da empresa produtora, associada à manutenção do crédito do

imposto incidente sobre a mercadoria adquirida pelo estabelecimento exportador, constitui um incentivo. Como, considerada toda a cadeia de produção e comercialização, o imposto incidente sobre a mercadoria exportada é igual a zero, a *redução de imposto a recolher* é, na verdade, um subsídio, velado sob o manto do imposto, quase idêntico ao que fosse concedido, via orçamento, à empresa que exporta diretamente seus produtos.

A diferença entre eles é que o subsídio concedido via ICMS pode estimular a criação de um elo a mais na cadeia de produção e comercialização apenas para aproveitá-lo. Por ser desnecessária, a existência desse elo a mais constitui redução da eficiência econômica. Mesmo quando o subsídio via ICMS satisfaz as condições estabelecidas no capítulo anterior, impõe uma perda ao país, que o subsídio via orçamento não imporia. (VARSAÑO, 1997, p. 7)

Considerando-se empresas direcionadas para o mercado interno, estimular a realocação de um empreendimento localizado em outro Estado e além disso, do ponto de vista nacional, desperdício de recursos. Troca-se bem público por lucro adicional, dispensável para assegurar a existência do estabelecimento no país; ou, pior, admitindo-se que a localização original tenha sido corretamente escolhida, os recursos públicos renunciados são, em parte, consumidos pela ineficiência alocativa provocada por uma localização que não é a melhor.

Igualmente, outorgar redução de ICMS para empreendimentos multinacionais que se instalariam no Brasil, ainda que em outro Estado, mesmo que o incentivo não existisse, é entregar a não-residentes, em troca de nada, recursos antes utilizados para aumentar o bem-estar da população do país. Desde a ótica nacional, a redução de imposto só se justifica caso a empresa não viesse a se instalar em qualquer ponto do país sem o incentivo.

No caso de empreendimentos a serem realizados com capital nacional, há uma restrição adicional importante para que se possa caracterizar como meritória a concessão do incentivo. A entrada de capital externo é sempre uma adição ao investimento no país, restando apenas estabelecer se ocorreria ou não na ausência do incentivo. No caso do capital nacional, é necessário saber também qual seria o uso alternativo dos recursos. Assim, mesmo quando o objetivo é viabilizar, mediante renúncia fiscal, um empreendimento que sem ela não existiria, só cabe, do ponto de vista nacional, a concessão do incentivo se os recursos privados que seriam usados no empreendimento se destinassem, em face de sua inviabilidade, a outro uso que não o investimento no país, ou seja, a consumo ou a investimento no exterior. (VARSAÑO, 1997, p. 9)

Perante de todas essas contenções é possível assegurar, mesmo sem considerar projetos, que são raríssimos os casos em que se justifica, do ponto de vista nacional, a permissão do incentivo estadual. Mesmo nesses casos, existe um argumento adicional que avigora a tese de que a concessão de incentivos relacionados ao ICMS é venenoso para o país.

É, certamente, aceitável, em face da dinâmica do desenvolvimento, que se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com essa finalidade. Tais objetivos, no entanto, são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central. Quando, por meio da guerra fiscal, estados tentam assumir esse encargo, o resultado tende a ser desastroso. Primeiro, os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infra-estrutura. Segundo, ao renunciar à arrecadação, o estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infra-estrutura, etc.) que são insumos do processo produtivo, ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica. (VARSAÑO, 1997, p. 9)

O déficit fiscal atualmente existente no Brasil deve-se, em grande parte, ao desequilíbrio das contas públicas estaduais. Em diversos estados, a arrecadação é quase que insuficiente para cobrir exclusivamente os gastos com pessoal. Mesmo entre estes, há os que insistem em participar de verdadeiros leilões promovidos por empresas que já decidiram instalar novos estabelecimentos no país. Em alguns casos, até mesmo o estado de

localização já foi escolhido, e o leilão nada mais é que um instrumento para forçar a unidade a conceder vantagens adicionais.

Obviamente, um programa de ajuste fiscal requer, entre muitas outras medidas, que o governo central adote uma posição frontalmente contrária à guerra fiscal entre estados, buscando coibi-la por todos os meios que estiverem ao seu alcance. Esta significa uma sangria de recursos públicos, a qual, desde a ótica nacional, é inaceitável em face da sua insuficiência e, na maioria das vezes, inútil. A guerra fiscal é, além disso, fator de atrito entre as unidades da Federação. Os estados dela reclamam, mas não tomam qualquer atitude concreta para coibi-la, ou porque são participantes, ou por vislumbrarem a possibilidade de vir a sê-lo. Conclui-se, portanto, que o país perde com a guerra fiscal.

3.9.3. A ótica do governo estadual: o estado (quase sempre) ganha (por algum tempo)

A simples mudança do território focalizado — de país para estado — altera completamente o que descrevemos anteriormente.

O governador de um estado, como homem público que é, está certamente empenhado em atender aos interesses maiores da nação. Mas, até mesmo por dever de ofício, coloca os de seu estado acima daqueles e, no caso de conflito de interesses, certamente defenderá os de sua unidade, tendo como bandeira a autonomia dos entes federados. Ademais, preocupa-se também — ninguém é de ferro — com sua carreira política. Se a

concessão de incentivos, ao menos na sua visão, traz benefícios para seu estado e, além disso, gera bons dividendos para seu projeto político pessoal, junta-se o útil ao agradável. Ele fatalmente os concederá, a despeito dos interesses nacionais, ainda mais quando estes se manifestam de forma difusa, como, por exemplo, eficiência econômica.

Considere-se inicialmente o caso da produção para exportação. A atração para o território do estado de uma empresa que oriente sua produção para o mercado externo não gera diretamente qualquer receita e, como se verá a seguir, pode até mesmo criar ônus para o erário estadual. Entretanto, cria empregos e, portanto, renda adicional para os residentes do estado, o que, do ponto de vista econômico, é um bom negócio para a unidade. Considerado-se o impacto indireto do empreendimento, até mesmo a fazenda estadual pode, mais adiante, sair ganhando. A menos que essa empresa tivesse a intenção de localizar-se no estado mesmo que não houvesse incentivo. Sendo politicamente mais fácil e rápido e administrativamente menos transparente prover o subsídio por via financeiro-fiscal do que por meio de dotação orçamentária explícita, a primeira será utilizada sempre que possível.

A sistemática de tributação das operações interestaduais vigente para o ICMS é patogênica no que diz respeito às exportações (e em alguns outros casos). Considere-se uma empresa localizada no estado A, cuja produção é total e diretamente exportada. Devido à isenção das exportações, as saídas de mercadorias realizadas pela empresa não geram débitos de ICMS. Mas as aquisições de insumos geram créditos, os quais, na falta de débitos que os

compensem, precisam ser ressarcidos à empresa exportadora para assegurar a isenção do valor total das exportações.

Se as aquisições são feitas de outras empresas do estado A, o ressarcimento corresponde exatamente ao que o estado arrecadou anteriormente dos produtores de insumos. Se, no entanto, os insumos são adquiridos do estado B, cabe a ele a arrecadação do imposto incidente sobre os insumos, e ao estado A concessão do crédito de imposto correspondente. A exportação, além de não gerar receita, cria um ônus para os cofres estaduais. (VARASANO, 1997, p. 11)

Em contrapartida, se a exportação, ao invés de direta, é feita por uma firma situada no estado C, o estado B arrecada o imposto correspondente ao valor dos insumos, o estado A coleta o referente ao valor adicionado pelo produtor, e o estado C paga toda a conta relativa ao imposto anteriormente incidente. Nesse caso, é um excelente negócio para o estado A atrair para seu território a empresa produtora do bem exportado.

“Este pode abrir mão de apenas parte de sua receita e, além das vantagens econômicas, ainda arrecadar alguma coisa. A sistemática de tributação das operações interestaduais estimula a concessão do incentivo.” (VARASANO, 1997, p. 7)

No caso de empreendimentos voltados para o mercado interno, do ponto de vista de um governo estadual, o estímulo à realocização de uma empresa situada em outro estado ou à atração de novos empreendimentos, sejam eles financiados por capital nacional ou externo, embora possa atentar

contra a Federação e/ou a eficiência econômica. A exceção é, outra vez, o caso de uma empresa que já escolheu localizar-se no estado e apenas barganha algum benefício adicional.

Também nesses casos, a sistemática vigente de tributação do comércio interestadual é um fator de estímulo à política de atrair empresas. A alíquota do ICMS aplicável às transações interestaduais, não obstante ser inferior à alíquota aplicável a uma operação interna com a mesma mercadoria, é positiva, de modo que a receita referente àquela transação se reparta entre as unidades de origem e de destino. Por ser positiva, permite que um estado A atraia, por meio de devolução de imposto a recolher, uma empresa para o seu território, mesmo no caso extremo em que todo o mercado consumidor do bem por ela produzido esteja situado no estado B.

Nesse caso extremo, admitida a igualdade de condições de produção em A e B, a perda de eficiência econômica é bastante evidente. Materializa-se no aumento dos custos de transporte. Mas, se a devolução de imposto tiver valor superior ao do aumento, é vantajoso do ponto de vista privado instalar a empresa em A, pois isso lhe confere uma vantagem em relação aos seus competidores localizados em B, que pode se traduzir em maior lucro por unidade vendida ou ampliação de sua fatia do mercado.(VARSANO, 1997,p. 10)

Fica evidente, a este ponto, que as empresas que obtêm vantagens fiscais ganham, mas que outras, já instaladas, que disputam mercado com as aquinhoadas, perdem. Por isso, pressionam o governo estadual para lhes conceder idênticos incentivos que lhes permitam competir em iguais

condições. Em face da dificuldade de resistir a essa justa reivindicação, a sangria dos recursos públicos do estado aumenta. E, como as empresas prejudicadas não se restringem às localizadas em A, todos os demais governos estaduais sofrem pressões semelhantes.

Se A consegue atrair empresas e, com isso, obter vantagens para sua população, o estado B, que dispõe de idênticos instrumentos, pode agir da mesma maneira. Começa a guerra fiscal, a qual reduz ainda mais a disponibilidade de recursos públicos; ainda assim, é vantajosa. Mas, C, D e Z também dispõem dos instrumentos. A guerra fiscal se espraia e aprofunda. Com o passar do tempo, as renúncias fiscais se avolumam, e os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover os serviços e a infraestrutura de que as empresas necessitam para produzir e escoar a produção. As batalhas da guerra fiscal passam a ser vencidas somente pelos de maior poder financeiro, que são também os que têm acesso mais fácil a crédito. Ao mesmo tempo, com a generalização dos benefícios fiscais — todos os estados concedendo incentivos semelhantes, estes perdem seu poder de estímulo, que depende de diferenças na tributação. A guerra fiscal transforma os incentivos em meras renúncias de arrecadação, que não têm qualquer efeito estimulador.

Em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização em função da qualidade da infra-estrutura oferecida. Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga tanto da política de desenvolvimento regional quanto da desconcentração industrial.

3.9.4. *Acabar com a guerra fiscal é desafio para o Presidente da República –
Luiz Inácio Lula da Silva*

Qualquer reforma tributária, resultará em perdas e isso dificulta um acordo entre União, Estados e municípios, principalmente com relação à guerra fiscal, segundo avaliam secretários estaduais da Fazenda. (PASQUATO, 2002, p. 2)

O ex-secretário da Fazenda de São Paulo, Fernando Dall'Acqua, avaliou que a reforma significa redistribuição de poder político e financeiro, não apenas entre os três níveis de governo, mas também entre os Estados. "Ela não é neutra, alguém vai perder e alguém vai ganhar", diz ele. Para Dall'Acqua, a reforma tributária pressupõe um acordo muito amplo, nos moldes de um pacto federativo, para que fossem alcançados os objetivos desejados: simplificação do sistema, fim da guerra fiscal e redução do custo Brasil. (Ver anexo 5)

"É do lado financeiro, sem dúvida, que está a maior dificuldade porque vai provocar a destruição de receita no setor público. Mas o governo paulista está disposto a entrar numa negociação e fazê-lo no primeiro ano de mandato do próximo presidente", garante Dall'Acqua.

Há cerca de dois anos, diz Dall'Acqua, o governo paulista aceitou perder uma arrecadação de R\$ 1,8 bilhão/ano para viabilizar a reforma tributária. "A perda seria causada pela mudança da cobrança de ICMS da origem para o destino e, como São Paulo é um exportador líquido, perderia a arrecadação, mas aceitamos mediante a premissa de que acabaria com a

guerra fiscal", lembra ele. A proposta foi discutida no âmbito do Confaz, mas acabou não avançando.

Com um estado altamente industrializado, mão-de-obra especializada e infra-estrutura, o governo paulista é um dos maiores críticos da guerra fiscal. "Primeiro, é uma questão pragmática, seria uma traição com os empresários pois atrairíamos empresa similares que poderiam praticar dumping", explica Dall'Acqua. "Segundo, por uma questão legalista, pois esse tipo de benefício fiscal é proibido pela lei complementar 24, explicitamente", acrescentou.

Na luta contra a guerra fiscal, São Paulo já ganhou algumas batalhas no Supremo Tribunal Federal (STF) e a suspensão de incentivos fiscais concedidos por Estados como Bahia, Goiás e Paraná, entre outros.

Os ex-secretários de Fazenda da Bahia e de Goiás também concordam com a premência da reforma tributária, mas admitem que devem continuar a oferecer subsídios, na forma de isenção ou parcelamento de ICMS, como fator de atração industrial. "A reforma tributária não anda porque ainda não foi encontrada uma solução de consenso. Estados maiores, como São Paulo, têm interesses diferentes dos menores e dos de porte médio, como o nosso", resume o secretário da Fazenda de Goiás, Wanderley Pimenta Borges. "Além disso, há que se conciliar os interesses estaduais com os da União, que também diferem dos interesses dos Estados".

Um paliativo, avalia Borges, seria padronizar a legislação de ICMS, proposta que é apoiada pelo governo federal. "O ICMS é difícil de ser administrado e, como é hoje, está ultrapassado e traz a guerra fiscal",

afirmou. Para ele, a nova lei de ICMS poderia fixar duas alíquotas, uma máxima e uma mínima, com a possibilidade de os Estados transitarem dentro dessa faixa.

Enquanto a mudança na legislação não vem, Goiás segue na prática da guerra fiscal. "Temos um programa de atração, não via isenção de ICMS, mas com financiamento de parcelas a longo prazo, isso trouxe benefícios para Goiás", diz o secretário. Segundo Borges, o programa de atração praticado nos últimos anos transformou o perfil da economia de Goiás. "Deixamos de ser o Estado só da pecuária e da agricultura para sermos também o da indústria", afirmou.

Entre as grandes empresas conquistadas pelos benefícios oferecidos pelo governo goiano, Borges cita a Arisco, a Perdigão, a Unilever e a Mitsubishi. "Além disso, se não dermos os incentivos fiscais, os outros Estados vão dar. Aí, Goiás vai acabar ficando para trás", justifica o secretário. Apesar de 92% da receita do Estado ser produto da arrecadação do ICMS, ainda assim Borges sustenta que a renúncia fiscal acaba sendo positiva.

"A empresa recolhe 30% do ICMS devido, os outros 70% devolvemos sob forma de financiamento, que será pago a longo prazo", explicou. "O recurso vai trazer uma empresa que não existia em Goiás e que vai gerar empregos e renda diretos e indiretos, vai movimentar uma economia que não existia antes, e em outros setores, aqueles que pagam impostos."

O secretário de Fazenda da Bahia, Albérico Machado Mascarenhas, como o colega goiano, acredita que no âmbito da guerra fiscal, a perda de receita compensa. "É extremamente positiva para os Estados. Claro, seria melhor se pudéssemos oferecer outras vantagens, que não as relacionadas ao ICMS", diz Mascarenhas. "Mas, hoje, não tem outro jeito", ressaltou. Na Bahia, a arrecadação do ICMS é responsável por cerca de 60% a 65% da receita tributária do Estado, segundo informação do secretário.

Mascarenhas cita o caso da Ford como exemplo típico dos benefícios alcançados pelos Estados que estão na guerra fiscal. "Só a movimentação indireta gerada pela instalação da nova fábrica dobrou a arrecadação no setor de transportes em Camaçari e resultou num aumento de 30% na arrecadação geral, que já rendeu mais de 5 mil empregos e tem a possibilidade de chegar a 50 mil, entre diretos e indiretos", diz Mascarenhas.

Há cerca de dois anos, a Ford criou um certo alvoroço entre os Estados ao optar pela Bahia em detrimento do Rio Grande do Sul e do eixo Sul-Sudeste. Na avaliação de Mascarenhas, são fundamentais a mudança na legislação de ICMS e, num espectro mais amplo, a reforma tributária. "Em muito pouco tempo o ICMS ficará inadministrável, pela sua complexidade e as várias e diferentes leis para cada um dos Estados", analisa o secretário. "São 950 artigos só na Bahia, não é possível que algo que tenha quase mil artigos funcione. Um empresário que atua em sete estados, por exemplo, gasta muito dinheiro com advogados só para entender as várias leis e ainda acaba sonhando imposto, até por desconhecimento", argumenta Mascarenhas.

Como os outros secretários Dall'Acqua e Borges, Mascarenhas acredita que o fator que emperra a reforma tributária é a ausência de uma proposta de consenso, mas ressalta que também faltou vontade política. "Em 1999, um grupo de secretários de Fazenda se reuniu com o ministro Pedro Malan, discutimos por várias vezes, e chegamos a fechar uma proposta dos Estados; ficou faltando ajustar a parte federal. Na minha avaliação, não foi para a frente porque faltou vontade política, por volume de trabalho ou até por medo de bancar a reforma", resumiu Mascarenhas.

Apesar da divergência radical entre Dall'Acqua e os outros dois secretários, Mascarenhas e Borges, no que se refere a guerra fiscal, os três são unânimes quanto ao "timing" da reforma tributária: deve ser realizada ainda no primeiro ano de mandato do atual presidente, contando ainda com o apoio dos votos e do pouco desgaste. "No ano seguinte, em 2004, já vai enfrentar eleições municipais o que, de alguma forma, complica o processo. Ficará difícil trabalhar essa questão com os deputados que estarão saindo candidatos nas suas cidades", diz Mascarenhas.

Também é consenso que o próximo presidente deve implantar uma política regional de desenvolvimento. "A reforma será facilitada com uma política nacional de desenvolvimento regional que reduza os históricos desequilíbrios entre os Estados", diz Dall'Acqua. "É fundamental a revisão dos instrumentos de desenvolvimento regional atualmente existentes. Por si só, não resolveria o problema da reforma tributária, mas tecnicamente cortaria pela raiz as causas da guerra fiscal", propõe ele.

Além disso, sentenciou o secretário de Fazenda da Bahia, o modelo Sudam/Sudene está ultrapassado. "Apesar de ter sido vitorioso num primeiro instante, o formato gerou possibilidade de corrupção. Hoje, nós não temos, principalmente no Nordeste, política de desenvolvimento regional e as empresas se localizam em função de suas necessidades econômicas, vão atrás de resultados, não de praias bonitas", diz Mascarenhas. "Sem uma política de desenvolvimento regional, a guerra fiscal vai continuar", avalia o secretário.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Guerra Fiscal" é como foi batizada a disputa entre governos Estaduais pela atração de investimentos diretos. Aliás, é interessante notar que esse tipo de competição não é exclusividade brasileira. Quando, a partir de meados dos anos 70, a grande maioria dos países em desenvolvimento iniciou um processo de abertura econômica, a eliminação de barreiras protecionistas passou à ordem do dia. Há uma diferença entre abertura, eliminação de subsídios e isenções. A diferença está no custo fiscal. Na medida em que os governos abrem mão de receitas para atrair investimentos, há um estímulo no curto prazo à geração de empregos. Em alguns casos, novos pólos urbanos são desenvolvidos, ampliando também os setores de serviços. Entretanto, nada garante que ao longo do tempo os governos tenham capacidade de atender ao aumento da demanda por infra-estrutura social e física que acompanha a expansão da população, do tráfego, da poluição, etc.

Além de um certo ponto, a expansão do investimento privado às custas da capacidade de aumentar a oferta de bens públicos pode voltar-se contra o próprio empresário. Afinal, quem deseja instalar fábricas, muitas com novas tecnologias, em lugares onde a educação, a saúde, os transportes e a segurança deixam a desejar?

O problema não é novo e, entre os economistas, é conhecido como a questão das "externalidades" (o caso clássico é o do aumento da poluição quando ocorre a industrialização). E a proposta igualmente clássica dos

economistas é criar tributos que ajudem a racionalizar bens públicos que se tornam escassos, como ruas, ar, água e segurança. Primeiro, se o recurso a um ou seja, a redução de custos privados que o poder público hoje concede generosamente pode ser uma armadilha, preparando silenciosamente a pressão por novos impostos, taxas e tributos mais à frente. Quando um número grande de estados recorre a instrumentos como a concessão de isenções fiscais, duas questões imediatamente se colocam. Mesmo tipo de incentivo se generaliza, como acontece com o uso do ICMS, o próprio instrumento perde sua capacidade de diferenciação, ou seja, anula-se o seu possível poder de atração. Segundo, nos casos em que são usados os bancos Estaduais ou o próprio Tesouro estadual para conceder empréstimos em condições privilegiadas, os riscos e as limitações são bastante evidentes, num momento de restrições redobradas ao uso dessas instituições como agentes de fomento industrial.

Ou seja, é irracional usar abusar de instrumentos de estímulo no curto prazo quando se sabe que eles perdem eficácia ou credibilidade ao longo do tempo. No limite, governos Estaduais e municipais acabam guerreando contra si mesmos. E o investidor, diante dos possíveis impactos dessa guerra sobre a saúde fiscal futura, acabam inevitavelmente considerando esse ambiente como um fator de risco adicional.

A grande dificuldade política neste debate crucial recai sobre o Estado de São Paulo, ora acusado de ser contra a Guerra Fiscal por estar sofrendo um processo de desindustrialização, ora acusado de estar em vantagem na Guerra Fiscal porque é o Estado mais rico e portanto tem mais instrumentos

e recursos para atrair investidores. Na prática, o próprio governo estadual paulista tem mobilizado, nos últimos anos, um número bastante amplo de instrumentos de política de desenvolvimento econômico que vão muito além do conceito de "Guerra Fiscal".

Em primeiro lugar, a gestão Mário Covas é hoje reconhecida por ter realizado um dos mais duros e consistentes esforços de ajuste fiscal, com redução de gastos na folha do funcionalismo e enxugamento da máquina. Ou seja, investiu-se na remodelação da máquina estatal, tornando-a mais leve, como um fator de atração dos investidores.

Segundo o Ipea, (ver anexo 6) em estudo publicado em novembro de 1997, a disputa entre os Estados para atrair indústrias, em troca da concessão de créditos e incentivos fiscais, trouxe mais prejuízos do que lucros ao País. Mesmo não tendo como quantificar todas as vantagens dadas pelos Estados (afinal, as principais cláusulas dos contratos são mantidas sob sigilo) e principalmente pelos municípios, o estudo afirma que "em todos os casos relevantes de Guerra Fiscal, trata-se de decisões de investimento já tomadas, decorrentes das estratégias de expansão e concorrência dos grandes conglomerados, tendo em vista a estabilização das economias latino-americanas, a criação do Mercosul e a expansão prevista do mercado interno."

Até o presente momento, para alguns analistas econômicos, a Guerra Fiscal tem sido benéfica para o Brasil, pois ela conseguiu descentralizar o desenvolvimento nacional, que se restringia ao eixo SP-RJ-MG, se desmembrando para outros estados em destaque que são o Paraná, Bahia e

Rio Grande do Sul, proporcionando assim o crescimento destas regiões, que não tinham como concorrer de forma igual com as mais ricas.

É um pouco cedo ainda para se analisar os resultados econômicos e sociais advindos com as implantações de grandes empresas internacionais, (principalmente montadoras de veículos), mas certamente a oferta de emprego aumentou e a região em que a empresa instalou-se vem demonstrando sinais de um maior desenvolvimento.

A conclusão é que "os incentivos fiscais provavelmente não ampliam o investimento agregado no País, exceto em poucos casos onde a localização alternativa poderia ser a Argentina". O governo paulista, que estaria "perdendo terreno" para outros Estados, tem resistido à Guerra Fiscal sem recorrer a "práticas perversas" adotadas pelos concorrentes. E mais, "os governos pensam que estão abrindo novas frentes de trabalho em determinados municípios, mas se esquecem de que terão mais demanda por transporte, saúde e educação". O relatório do Ipea propõe que se busque uma política regional séria, criada de comum acordo pelos Estados e uma reforma tributária que faça da venda ao consumidor a forma principal de arrecadação (em vez da produção no Estado de origem). Essa mudança colocaria um ponto final na Guerra Fiscal.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: O Caso do Setor Automotivo.** Monografia. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/teses/download/disserta29.pdf>. Acesso em: 23 de setembro de 2002.

BERGAMASCHI, Mara. **IPEA aponta prejuízo com a Guerra Fiscal.** Jornal O Estado de São Paulo. 1997. Disponível em: <http://www.oestadodesaopaulo.com.br/edição/pano.html>. Acesso em 10 de julho de 2002.

CASTRO, D. 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.** 1999. Disponível em: <http://publicacoes.fundap.sp.gov.br/econoSetPublico/ESTUDOS1.HTM>. Acesso em 22 de setembro de 2002.

CROCETTI, Zeno Soares. Associação dos Geógrafos Brasileiros Seção Local de Curitiba. **O Paraná.** Disponível em: <http://www.agbcuritiba.hpg.ig.com.br/Textos/oparana.htm> - 24k. Acesso em: 10 de outubro de 2002.

DINIZ, C.C. **A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas.** Brasília, IPEA. Texto para Discussão n. 375. 1995. Disponível em : http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_375.pdf. Acesso em 24 de setembro de 2002.

GALLUCCI, M.; ROCHA, A. **Supremo suspende incentivos fiscais do Paraná** .
Decisão abrange benefícios concedidos por decretos do governo do Estado . Jornal
O Estado de São Paulo. Fev/2001. Disponível em:
<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2001/02/16/eco785.html>. Acesso em 24
de setembro de 2002.

GERCHMANN, LÉO. **Governador do Paraná responsabiliza São Paulo por
Guerra Fiscal**. Porto Alegre: Agência Folha. 20/02/2001. Disponível em:
<http://www.agenciafolha/politica/2001.html>. Acesso em 23 de setembro de 2002.

LAVORATTI, Liliana. **Estudo mostra fiasco Econômico da Guerra Fiscal**. Jornal o
Estado de São Paulo. Disponível em:
<http://www.geocities.com/eticafiscal/boletim.html>. Acesso em 8 de junho de 2002.

LIMA, E.C. P. **Reforma Tributária no Brasil: Entre o Ideal e o Possível**. Brasília:
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n.º 666. 1999.
Disponível em < http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_666.pdf > , Acesso em 8 de
junho de 2002.

LOURENÇO, Gilmar Lourenço. **Raízes e Contradições da Guerra Fiscal**. In:
Análise Conjuntural. V. 23, n. 1-2. Jan/Fev 2001. Disponível
em:http://www.pr.gov.br/ipardes/dowlands/boletim_ajuntura23_1a.pdf.. Acesso
em 23 de outubro de 2002.

NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo
dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. Revista do BNDES, Rio de
Janeiro, v.7, n.14, p. 45-178, dez.2000.

PASQUATO, Jô. **Acabar com a Guerra Fiscal é desafio para o próximo presidente.** 2002. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/eleicoes/noticias/2002/maio.html>>. Acesso em 17 de junho de 2002.

PIANCASTELLI, M. e PEROBELLI, F. **ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal.** Brasília: IPEA .Texto para Discussão n.º 402; 1996. Disponível em: http://www.nupe.ufjf.br/fernando_perobelli.html>. Acesso em : 20 de agosto de 2002.

PRADO, S. e CAVALCANTI, C. E. G. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil.** São Paulo: IPEA/FUNDAP. 1998. Disponível em: <http://publicacoes.fundap.sp.gov.br/Federalismo/FEDERAL1.HTM>. Acesso em 24 de setembro de 2002.

VARSANO, R. **A evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas.** IPEA, Texto para discussão n.º 405. 1996. Disponível em : <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2002.

VARSANO, R. **A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde. Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília, IPEA, n. 15, 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp15/varsano.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2002.

ANEXOS

ANEXO I - MAIS UMA VÍTIMA NO ABC

2000 - O Estado de S. Paulo

*Luiz Marinho

Durante muito tempo acusou-se o forte movimento sindical da região de responsável pela fuga de empresas para outros pontos do País. O leitor, certamente, acompanhou este processo. Mas as razões eram bem outras. Foi mais ou menos como atribuir a São Pedro a responsabilidade pelas enchentes que todo começo de ano atingem os grandes centros urbanos.

Com o tempo, com a poeira abaixando, o País começou a tomar consciência da verdadeira guerra fiscal que estava instalada entre estados e municípios brasileiros e que era responsável pela atração de empresas, em especial, das instaladas na Grande São Paulo. É verdade que nesta disputa se mobilizou outras armas, além dos incentivos fiscais. Mas, só em meados do ano passado, com o debate em torno da instalação da nova fábrica da Ford na Bahia, a opinião pública tomou consciência deste processo.

É esta mesma guerra fiscal que ameaça atualmente uma importante fábrica da região: a Elevadores Otis, de São Bernardo. Pensando na receita tributária, o Governo do Estado e a Prefeitura de São Bernardo já estão mobilizados tentando impedir a mudança da empresa para o Paraná. Para o comércio do ABC e para os trabalhadores da Otis, a história é ainda mais dolorosa. Trata-se de mais de 600 empregos formais e de um faturamento que, no ano passado, alcançou R\$ 228 milhões e que simplesmente pode deixar de circular na região.

Um terreno de 22 mil m² com galpão, a ser alugado pelo valor de R\$ 1.000, dá apenas uma idéia do tamanho dos incentivos que estão sendo oferecidos pelo Estado do Paraná à Otis, segundo revelou o Secretário de Desenvolvimento Econômico e Turismo de São Bernardo, Fernando Longo, conforme relato da repórter Ana Paula Dutra, neste Diário. Já o secretário de Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de São Paulo, José Aníbal, em outro jornal paulista, acrescenta que a proposta é de um contrato de 30 anos, renováveis pelo mesmo prazo, com reajustes semestrais pelo IGP, além da prorrogação do pagamento de 80% do ICMS com carência de quatro anos.

Há muitos anos temos denunciado este tipo de concorrência predatória. A partir do episódio da Ford na Bahia, levantamos a bandeira do Contrato Coletivo Nacional para o setor automotivo, como contribuição dos metalúrgicos para tentar colocar, ainda que setorial e de forma limitada - por tratar-se de salários e outras questões trabalhistas - algum tipo de freio neste processo. Não somos, por princípio, contra acordos que envolvam redução tributárias, setoriais ou por empresa. Eles podem contribuir para incentivar e gerar empregos neste ou naquele setor estratégico da economia, a exemplo da construção civil, da indústria alimentícia, de saneamento básico e assim por diante. Mas é indispensável que sejam acompanhados de contrapartidas como a geração de emprego e renda, preservação de arrecadação e redução de preços e sejam negociados de modo tripartite, sempre tentando preservar objetivos e interesses maiores que os corporativos ou regionais.

O governador Mário Covas decidiu agora penalizar os estados que pratiquem algum tipo de "pirataria" contra São Paulo. Através de decreto, estabeleceu que o Estado pode, a qualquer momento adotar medidas de salvaguarda, entre elas cobrar a diferença do incentivo fiscal ofertado pelo vizinho ou impedir a entrada de produção de outro estado no mercado paulista. O secretário da prefeitura de São Bernardo, por sua vez, fala da necessidade de flexibilizar a lei de incentivos seletivos, criada pela Câmara Regional do ABC, para tentar enfrentar a guerra fiscal.

São justas estas reações? Em sua consciência o leitor deve convir comigo que não podemos deixar de apoiar toda e qualquer tentativa de defender o parque industrial instalado na nossa região. Mas, para isto, vale tudo? É um paradoxo para o qual só há uma saída real: o Governo Federal precisa fazer aprovar de vez uma reforma tributária capaz de por fim a guerra fiscal. Uma reforma que permita promover uma política de estímulo à expansão econômica das regiões mais atrasadas do país, articulada a um projeto nacional de desenvolvimento.

*Luiz Marinho é presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e Coordenador do Mova Regional.

SETOR DE EMBALAGEM PLÁSTICA DO PR É O PRIMEIRO ALVO DE COVAS

Fazenda avisará clientes paulistas que não poderão descontar ICMS pago no Estado vizinho - RICARDO OSMAN e REGINA TERRAZ

A Secretaria da Fazenda de São Paulo vai notificar, nos próximos dias, as empresas do Estado que compram embalagens de plástico produzidas por firmas do Paraná subsidiadas pelo governo Jaime Lerner. Os clientes em São Paulo vão ser avisados de que não terão mais direito de descontar do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS) a ser pago no Estado os valores já recolhidos ao Tesouro do Paraná na compra das mercadorias.

Esta é a primeira reação do governador Mário Covas contra a Guerra Fiscal, baseada em decreto publicado em 28 de dezembro que criou salvaguardas para o Estado contra os incentivos considerados ilegais. Os alvos seguintes serão as concessionárias Ford, que importam carros da Argentina pela Bahia, e as empresas paulistas que adquirem produtos do Pró-Cobre, programa baiano de desenvolvimento da mineração e da metalurgia que conta com incentivos fiscais. "Vamos atacar inicialmente estes três flancos que estão ameaçando setores importantes da economia paulista", afirmou ontem um alto funcionário do governo paulista.

"Colocaremos os fiscais nas ruas para notificar as empresas que estão adquirindo mercadorias com incentivos fiscais ilegais", acrescentou. "As ações serão quase simultâneas." Os técnicos da Coordenação Tributária já redigem o ato de fiscalização que vai orientar as operações contra os benefícios concedidos pelos governos do Paraná e da Bahia.

Na opinião do tributarista Ary Oswaldo Mattos Filho, Covas está tentando forçar uma situação para que o governo federal seja obrigado a resolver a questão da briga fiscal entre os Estados via reforma tributária. "Na

realidade, a decisão de Covas torna mais aguda a Guerra Fiscal ", argumenta. Segundo ele, outros Estados poderão tomar medidas semelhantes em relação a São Paulo caso se sintam lesados.

O tributarista acredita que o governador poderá até aumentar a arrecadação de São Paulo com a medida. "Mas isso vai acabar afetando as relações comerciais entre os governos Estaduais e pode chegar a uma situação insuportável."

Para ele, o único que pode resolver esse impasse é o presidente Fernando Henrique Cardoso, já que a medida tomada pelo governo paulista é fruto de uma "briga econômica, mas principalmente política".

Punição - A estratégia do governo Covas é punir o contribuinte paulista, com nova cobrança de ICMS, e dessa forma inviabilizar o negócio no Estado concorrente. Por isso, será cobrado em São Paulo o imposto que os governos do Paraná e da Bahia deixaram de recolher ou devolveram, na forma de empréstimos, às indústrias de embalagens e de cobre e às importadoras Ford.

"Estas empresas pagaram ICMS de mentira para a Bahia e o Paraná, mas seus clientes vão ter de pagar imposto de verdade em São Paulo", antecipou o funcionário. Segundo a secretaria paulista, os incentivos fiscais dos dois Estados contrariam a Lei Complementar Federal 24, de 1975, que regulamenta a cobrança do ICMS e estabelece as ações do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

"A ação que vamos desencadear está amparada no artigo 8º desta lei complementar", afirma o funcionário do governo. "O descumprimento da lei do ICMS implica a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria." Em outras palavras, o governo paulista age com a certeza de que quem compra mercadoria subsidiada "ilegalmente" não poderá aproveitar, na venda ao consumidor, o que já gastou com ICMS no primeiro negócio.

ANEXO II - SUPREMO SUSPENDE INCENTIVOS FISCAIS DO PARANÁ

16/02/2001 – O ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão abrange benefícios concedidos por decretos do governo do Estado

MARIÂNGELA GALLUCCI e ALEXANDRE ROCHA

BRASÍLIA - Os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) concederam ontem por unanimidade uma liminar suspendendo incentivos fiscais concedidos pelo Paraná por meio de decreto. Seguindo interpretação de outros julgamentos sobre guerra fiscal, os ministros consideraram que os incentivos tinham de estar amparados em convênio entre os Estados. “Foi unânime, sob pena de chegarmos à autofagia entre os Estados”, comentou o vice-presidente do STF, Marco Aurélio Mello.

O decreto paranaense previa incentivos fiscais em operações interestaduais com produtos de informática, nas operações internas, e nas interestaduais envolvendo abate de aves, gado e coelhos. Também foi suspensa a isenção fiscal de insumos adquiridos no Paraná para a fabricação de papel para jornais, livros e periódicos. Outro dispositivo suspenso estimulava a implantação e expansão de empresas que cumprissem determinados requisitos, informou o STF.

Ao conceder a liminar, os ministros atenderam a pedido encaminhado ao Tribunal há um ano pelo governador licenciado de São Paulo, Mario

Covas. Ele contestava o decreto que regulamenta o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no Paraná.

Covas entrou no ano passado com duas ações diretas de inconstitucionalidade questionando incentivos fiscais concedidos pelo Paraná. A primeira em 24 de fevereiro e a segunda em 15 de março.

A liminar de ontem é a segundo round vencido pelo governo paulista contra a guerra fiscal. Em junho do ano passado, o STF suspendeu normas da Bahia, que concediam benefícios por meio do Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre (Procobre).

O coordenador de política tributária da Secretaria da Fazenda de São Paulo, Clóvis Panzarini, comemorou ao ser informado da decisão. “Quem sabe este é o começo do fim da guerra fiscal”, exclamou.

Ele corrobora o entendimento do STF e afirma que a lei complementar que regulamenta o ICMS prevê que qualquer benefício fiscal deve ser aprovado por unanimidade.

“O STF determinou o fim da mamata tributária do Paraná”, destacou Panzarini, citando como exemplo o programa “Paraná mais Emprego”, em que, segundo ele, o Estado financia o ICMS de empresas que lá se instalam por 48 meses.

Panzarini afirma que este programa contraria norma do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), segundo a qual prazos de defasagem de pagamento que ultrapassem 40 dias são considerados

benefícios, e devem ser aprovados pelo órgão. “De forma que o modelo do Paraná é inconstitucional”, disse. O Confaz é formado pelos secretários da Fazenda de todos os Estados.

Panzarini acredita que a decisão deve suspender imediatamente os benefícios paranaenses. “Com a liminar, as normas passam a não ter mais eficácia.” Mas ele destaca que os efeitos não devem retroagir, ou seja, as empresas não poderão ser obrigadas a desembolsar quantias relativas a benefícios obtidos anteriormente.

Entretanto, ele afirma que empresas que mudaram suas sedes para outros Estados, apenas em busca de incentivos, podem ficar inviabilizadas, pois estariam no local errado em termos de infra-estrutura.

Segundo Panzarini, o governo paulista vem esperando “ansiosamente” há 6 anos por decisões contra a guerra fiscal. “As ações não eram julgadas. Talvez pelo conteúdo político, agora isto parece estar mudando”, diz ele, citando o fato de a decisão de ontem ser a segunda vitória paulista.

O coordenador de política tributária da Fazenda paulista afirma que os benefícios atacados pelo Estado, “além de ilegais, são imorais”. A guerra fiscal também quebra a regra “de ouro” da tributação, que é a isonomia, completa. Isto ocorre, diz ele, quando existem empresários que pagam impostos e outros que não pagam, para trabalhar com os mesmos produtos.

ANEXO III - MONTADORAS E GOVERNOS ESTADUAIS PUSERAM EM PRÁTICA O CAPITALISMO PRIVADO COM DINHEIRO PÚBLICO

Não houve em nossa história recente forma de intervenção do Estado em negócios privados mais nociva aos cofres públicos e aos interesses da população do que as cinco fábricas de automóveis instaladas no Rio Grande do Sul (General Motors), Paraná (Renault), Minas Gerais (Mercedes-Benz), Rio de Janeiro (Peugeot) e Bahia (Ford). Vendida com estardalhaço político como (falso) progresso, a idéia de conceder favores com dinheiro público para indústrias se instalarem em determinadas regiões - a conhecida Guerra Fiscal - tem servido mais a governadores e deputados inaugurarem placas com seus nomes e espalharem pelas cidades outdoors com auto-elogios do que gerado empregos em quantidade que justifique o dinheiro público investido. Esta é a face mais odiosa do que Armínio Fraga chamou, em artigo publicado no Estado, de "captura do Estado", porque ela é pintada como progresso econômico quando, na verdade, o governador invade outros governos e subtrai de gerações futuras valiosos recursos, que poderiam ser aplicados em saúde, educação, segurança, em favor de brasileiros mais pobres.

No último domingo, o Estado publicou reportagem, da jornalista Liliana Lavoratti, mostrando que o investimento feito por três destas montadoras de automóveis não compensou a perda de dinheiro público envolvido nos projetos, sob a forma de renúncia de impostos, terrenos gratuitos e crédito subsidiado. Tirados de um estudo de dois professores da Unicamp, os dados

da reportagem constituem uma matemática às avessas, em que a conta de somar beneficia só a empresa e o governador e a de subtrair prejudica a população inteira. Embora os cinco governadores - Antonio Britto (RS), Jaime Lerner (PR), Eduardo Azeredo (MG), Marcelo Alencar (RJ) e Paulo Souto (BA) - tenham todo tempo escancaradamente escondido da opinião pública os termos dos contratos assinados com as empresas, os dois professores descobriram os valores e compararam investimento feito com custo público dos empreendimentos. No caso da General Motors, o governador Britto deu R\$ 759,6 milhões de isenção de ICMS por 22 anos e a montadora investiu na fábrica só R\$ 600 milhões. É como se a GM adiantasse o dinheiro e a população gaúcha amortizasse o negócio pelo prazo de 22 anos: o investimento sai de graça e a GM ainda leva troco. É capitalismo privado feito com capital público, pago pelo contribuinte.

Nos cinco casos, a sociedade não conheceu os "incentivos" dados às montadoras, porque os governadores nunca os revelaram, tão generosos eram.

No Rio de Janeiro, a Peugeot não completou os recursos para o investimento e o governador Marcelo Alencar prontamente deu o dinheiro que faltava. O terreno para construção da fábrica, em Resende, foi recebido gratuitamente e desconhece-se por quantos anos a Peugeot não pagará ICMS, receita que faz falta para a área social. Em seguida a inauguração festiva da fábrica, o deputado Márcio Fortes (PSDB-RJ), que se considera responsável pelo investimento, encheu a cidade de outdoors, com fotos sua,

do carro Peugeot e a frase: "A população do Rio agradece ao deputado Márcio Fortes"(!).

Hoje há um debate no País sobre ter ou não ter política industrial, a validade de conceder um favor público aqui e outro ali para atrair empresas estrangeiras. Apesar do nosso lastimável passado de abuso privado com dinheiro do contribuinte e patrocinado por governantes, tal discussão é válida se conduzida com espírito público e racionalidade, se conseguir descobrir caminhos para o desenvolvimento, sem favores do Estado. Mas a Guerra Fiscal jamais foi política industrial. É uma troca de favores entre o político e a empresa, uma guerra em que o governador vitorioso impõe derrota aos seus eleitores, mas os engana com um discurso falso de progresso econômico para seu Estado.

As experiências da Sudam e Sudene, na Amazônia e Nordeste, são provas explícitas desta perniciosa parceria entre o político e o empresário avançando sobre o dinheiro de impostos. São muitos, inúmeros, os casos de corrupção, de inexistentes projetos que tomavam emprestado recursos da Sudam e Sudene, devidamente rateados entre o político e o empresário (muitas vezes um testa-de-ferro) e ficava por isto mesmo. Este é um capítulo de uma longa história de uso criminoso do dinheiro público, da qual a Guerra Fiscal entre Estados também faz parte.

**ESTUDO MOSTRA QUE INCENTIVOS OFERECIDOS ÀS MONTADORAS
CUSTARAM MUITO CARO AO PAÍS**

Quanto vale um emprego? Para alguns governadores, que abriram os cofres nos últimos anos e distribuíram fartos incentivos fiscais às montadoras, a criação de um posto de trabalho pode custar até US\$ 175 mil. Foi quanto o Rio Grande do Sul, na gestão de Antônio Britto, ofereceu à General Motors para comprar o passe da montadora e instalá-la em Gravataí. Ao todo, foram 1,3 mil empregos em troca de um investimento público de US\$ 226,5 milhões. Em Minas, o ex-governador Eduardo Azeredo pagou US\$ 152 mil por emprego na briga pela atração da Mercedes-Benz. A fábrica acabou indo para Juiz de Fora. Na Bahia, só em incentivos federais – as isenções Estaduais são mantidas em segredo – gastaram-se US\$ 72 mil por trabalhador para convencer a Ford a transferir sua nova fábrica, que antes seria para o Rio Grande do Sul, para a região de Camaçari. Pacotes generosos de incentivos para atrair grandes empresas são comuns em vários países. Mas o que chama a atenção, no caso brasileiro, é o tamanho das benesses. Um estudo do pesquisador Glauco Arbix, professor da Universidade de São Paulo, revela que em nenhum outro lugar do mundo tantas vantagens foram concedidas às montadoras. “No Brasil, perdeu-se qualquer critério”, diz Arbix, autor do trabalho *Desperdício e Desequilíbrio na Guerra Fiscal da Indústria Automobilística*. Nos Estados Unidos, fábricas de montadoras japonesas como Mitsubishi, Toyota, Honda e Nissan, que se instalaram em regiões menos desenvolvidas do país, também foram muito disputadas, mas os incentivos por empregado não ultrapassaram US\$ 50 mil. “Os governadores no Brasil patrocinaram uma brutal transferência de recursos públicos para o setor privado”, avalia Arbix.

Arbix, da USP: cada emprego da GM custou US\$ 175 mil

O problema é que, depois de cortar a fita e inaugurar as fábricas, alguns Estados estão descobrindo que não fizeram, necessariamente, um bom negócio ao oferecer tanto dinheiro às montadoras. Em Minas Gerais, por exemplo, os resultados da produção do Classe A, da Mercedes, têm sido decepcionantes. As vendas anuais sequer alcançam 20% da capacidade produtiva da fábrica, que é de 70 mil unidades, e a montadora vem buscando alternativas para tentar garantir o compromisso de manter 1,5 mil empregos. Foi por isso que o secretário de Planejamento, Mauro Santos, decidiu reavaliar toda a política de incentivos e retirar o Estado da Guerra Fiscal. “O fechamento da fábrica da Mercedes não é uma hipótese a ser descartada”, diz Arbix. O Paraná, que concedeu empréstimos subsidiados e deu isenção de impostos por 15 anos a montadoras como Renault, Volkswagen e Chrysler, além de doar terrenos, construir a infra-estrutura e vender energia a preços mais baixos, também sofreu um revés. A Chrysler decidiu, no ano passado, simplesmente suspender a produção das picapes Dakota no Estado.

“Na prática, houve um canibalismo fiscal, com graves prejuízos para o País”, avalia Arbix. Quando as novas fábricas de automóveis programaram seus investimentos, em 1997, o mercado brasileiro era de 2 milhões de unidades por ano e projetava-se uma forte expansão nos anos seguintes.

ANEXO V - FUTURO PRESIDENTE DEVERÁ PRIORIZAR REFORMA FISCAL

São Paulo - As reformas fiscal e tributária estão na agenda de todos os candidatos à eleição presidencial de outubro, mas reformular o modelo que existe hoje será algo muito maior do que apenas transferir a cobrança dos impostos do setor produtivo para o segmento de consumo e eliminar a cumulatividade de impostos, conforme vêm defendendo os presidenciáveis. Para alguns dos principais especialistas nesse tema, será fundamental que a reforma fiscal seja feita antes da tributária.

"A cada ano o governo precisa aumentar a arrecadação para gerar excedentes capazes de pagar as despesas públicas, que sobem muito. Chegou a hora de olharmos para as despesas", diz o economista Raul Velloso, especialista em contas públicas.

Na visão dos estudiosos, ao repensar o modelo tributário, o próximo governo deverá priorizar uma fórmula capaz de garantir a redução de impostos e, para que isso aconteça, um processo de revisão dos gastos públicos e de atuação do Estado será crucial, inclusive revendo competências da União, Estados e municípios previstas na Constituição. Além disso, será fundamental ampliar a base de contribuintes por meio de mecanismos de fiscalização, de sonegadores e de estímulo à inserção dos segmentos marginais da economia, como os trabalhadores do mercado informal.

Segundo ressalta Raul Velloso, o último levantamento efetuado pelo governo demonstra que as despesas obrigatórias previstas na Constituição, outros gastos com a máquina administrativa do Estado, pagamento de juros e

apoio à agricultura, exportações e infra-estrutura, bem como gastos em programas sociais, atingiu 55% do Produto Interno Bruto (PIB).

Para Velloso, o quadro é extremamente negativo, apesar da relação tributação e despesas depender da evolução do comportamento dos juros e do câmbio que incidem sobre a dívida pública. "Mas não há muito como a receita crescer, estamos perto do limite", avalia, acrescentando que a tributação de renda (salários) já atingiu o "máximo" aceitável pela sociedade.

Enxugamento

O advogado tributarista Newton José de Oliveira Neves, presidente do Conselho Diretor da Oliveira Neves e Associados, uma das principais consultorias jurídicas do País, defende o enxugamento da máquina estatal para que o Brasil diminua sua carga tributária para o patamar inferior aos 34% do PIB.

"Essa carga é absurda, de padrão de países desenvolvidos. Caso tomemos como base as experiências vividas nos Estados Unidos, França e Itália, quando o PIB deles era menor do que hoje e, portanto, similares ao nosso, inclusive com renda per capita equivalente à atual brasileira, a carga tributária não ultrapassava 27% do PIB", argumenta. "Por isso, o Estado tem que encolher sua administração direta, reduzir folha de pagamento, passar por uma reengenharia", sugere.

"Ninguém fala em redução de carga. Desde 1995 o assunto reforma tributária é debatido e a única coisa que se discute é quem fica, entre União,

Estados e municípios, quem fica com a maior parte do bolo", enfatiza o diretor de Impostos da BDO Directa Auditores, Edemir Marques de Oliveira.

Em recente artigo publicado no **O Estado de S. Paulo**, intitulado "Cenários do Brasil que começa a existir em 2003", o ex-ministro da Fazenda Maílson da Nóbrega e os cientistas políticos Lourdes Sola e Christopher Garman, todos da Tendências Consultoria, relatam que a carga tributária de um país de renda média como o Brasil costuma situar-se entre 15% e 25% do PIB. "O dilema é como conciliar uma reforma capaz de devolver racionalidade imediata ao sistema e manter o equilíbrio macroeconômico. A reforma provocaria queda imediata de receita e elevação do déficit público a níveis desastrosos. As conseqüências negativas seriam maiores do que os benefícios", sustentaram no artigo.

"O endividamento público é preocupante, mas financiável", diz Neves, ao também pregar que, além de reduzir sua máquina, o próximo governo deverá mudar seu pensamento sobre como os tributos interagem no comportamento econômico do País. "O erro que ocorre hoje é pensar que quanto mais arrecada, mais rico o País fica, e que basta ao governo administrar os gastos. É o contrário: o aumento de impostos barra o crescimento da economia porque empobrece a Nação", explica. O advogado lembra a situação vivida no Brasil na década de 80. "O nosso crescimento e desenvolvimento foram paralisados quando decidimos ampliar nossos gastos e arrecadar mais", afirma Neves.

Secar a cascata

Também é unanimidade entre os especialistas defender que o Brasil precisa eliminar a cumulatividade de impostos, também conhecida como "impostos em cascata". "Peguemos o processo de produção do vidro: quando se extrai o calcário, na região dos Lagos (RJ), recolhe-se imposto como PIS e Cofins sobre o faturamento. A mesma coisa acontece com a barrilha e assim vai, em toda a cadeia. Teria que haver compensação, ou seja, após pagar um imposto, a empresa obtém um crédito e recolhe apenas a diferença em relação ao imposto pago na etapa anterior", comenta Raul Velloso. "É por isso que os empresários querem tanto reduzir esses impostos", justifica.

O secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, ponderou diversas vezes que, para eliminar a cumulatividade desses impostos, seria necessário haver algum tipo de compensação com a ampliação da alíquota em setores e empresas com perfil verticalizado de sua produção, ou seja, cujo sistema produtivo conte desde a matéria-prima até o produto acabado. Nesse caso, a dificuldade reside exatamente no convencimento das empresas que pagam menos imposto, por terem produção verticalizada, a pagar mais para compensar a perda de receita decorrente da redução da alíquota das empresas cujo sistema produtivo passa por várias etapas e, portanto, pagam mais este tipo de imposto.

Além de PIS e Cofins, tributaristas e consultores queixam-se da incidência do ICMS e da CPMF em várias etapas da cadeia produtiva. Especificamente em relação ao imposto estadual e à CPMF, a avaliação beira a irritação. "A CPMF tem o mérito de descobrir bases que antes estavam

escondidas, sem que o governo tenha que ampliar a fiscalização", fundamenta Velloso. "É um método mais eficiente do que reduzir a alíquota para tentar estimular essas bases a recolher os impostos; e menos oneroso do que ter de ampliar a fiscalização", complementa Velloso. "É falha porque pune quem honra com os compromissos ao colocar em mesma condição de igualdade de quem sonega", acusa Oliveira, da BDO Directa. "Tem que ser extinta", resume Newton Oliveira Neves.

Titularidade e competência

O caso do ICMS é mais grave por ser o principal imposto do País, ao responder por 7% do PIB, e conter altíssima complexidade por causa das diferentes alíquotas aplicadas em cada Estado. Segundo a Pesquisa Nacional da Situação Tributária das Empresas, produzida pela Oliveira Neves e que ouviu 343 empresas brasileiras, mais de 51% delas classificaram o imposto como o de maior peso em suas contas.

"Há conflitos de interesses entre os Estados. Quando se fala em alterar, trava toda a discussão", relata Velloso. Newton Oliveira Neves diz que o ICMS está "desvirtuado" por terem as empresas demasiada dificuldade para se creditar do imposto recolhido em etapas anteriores do processo produtivo.

A medida paliativa, segundo os especialistas, é a tributação da mercadoria no destino. A solução é rever competências de Estados e municípios na Constituição os sistemas de divisão da arrecadação,

diminuindo a parcela da União e ampliando de Estados e, principalmente, de municípios.

Ao mesmo tempo, é urgente a revisão das normas desse imposto, já que quase mil resoluções em cada Estado compõe a legislação do ICMS. "Diferentemente dos Estados Unidos, onde há poucas emendas e poucos artigos na legislação e tudo é baseado em jurisprudência, o Brasil depende muito do que está escrito", comenta Oliveira, da BDO Directa.

Jander Ramon

ANEXO VI - IPEA APONTA PREJUÍZOS COM A GUERRA FISCAL

Os estados, na verdade, têm bastante estímulo para entrar na disputa por investimentos. O Brasil é um dos poucos países que lhes atribui a competência do principal imposto sobre o valor adicionado (IVA). Se são os produtores, ficam com a maior parte da receita. Além disso, a Constituição de 1988 lhes concede maior autonomia. Estes fatores, conjugados com a progressiva fragilidade do governo central no papel de regulador das relações federativas, conduziram ao acirramento da guerra fiscal.

Fragilidades e limites De 1974 até meados dos anos 80, o Confaz funcionou bem, embora não tenha conseguido impedir o uso do ICM/ICMS em programas de incentivo. Para isto foi importante o elevado poder de regulação, direta e indireta, do governo central sobre a economia. Essa situação veio a se alterar depois: mais autonomia para os estados, menos investimentos do governo federal, o processo de privatização e a opção por evitar qualquer tipo de política industrial ativa. Tornaram-se, então, visíveis a fragilidade e os limites do Confaz, cujas decisões, afinal, dependiam da unanimidade dos votos do colegiado, do qual faziam parte os governos estaduais, que acabaram por ocupar o espaço do governo central.

Equívoco comum É comum – e equivocado – afirmar que políticas estaduais de guerra fiscal induzem a novos investimentos. Na verdade, na maioria das vezes, as decisões decorrem de estratégias de expansão e concorrência dos grandes conglomerados, em termos nacionais e internacionais, tendo em vista, por exemplo, a criação do Mercosul. É muito

pouco provável que os incentivos fiscais ampliem o investimento agregado no País. Na realidade, os custos neles envolvidos se referem exclusivamente à alteração da localização interna do investimento.

Saindo do eixo Por longo tempo e até meados dos anos 80, ocorreu um movimento de desconcentração industrial a partir do eixo Rio-São Paulo, em parte resultante de políticas ativas do governo federal. Agora, a situação parece se inverter – e, pior, sem a interferência da União –, o que pode estar estimulando as políticas estaduais de incentivo. Mas o que influi mesmo na escolha do local é a avaliação das empresas sobre custos, infra-estrutura, acesso a mercados e logística. Qualquer alternativa diferente pressupõe um custo fiscal de afastamento, tanto maior quanto mais distante do ponto de vista da empresa.

Ganhos e perdas Se os investimentos independem de incentivos e o afastamento da alternativa ótima tem um preço, resulta que a guerra fiscal acarreta perda de recursos para a economia como um todo. No entanto, para os estados, se há um impacto desfavorável no curto prazo, superado o período de subsidiamentos, pode haver ganhos no médio e longo prazos. Mais: as perdas do curto prazo podem ser diluídas se os governos abrirem mão, via incentivos, de receita gerada pelo projeto, não afetando a receita corrente; porque o projeto novo gera efeitos que elevam a receita não subsidiada e porque os investimentos em infra-estrutura trazem benefícios para a população local.

Há que se ter uma clara identificação da relação custo-benefício, o que exige considerar conjuntamente os custos fiscais e os impactos positivos

globais, como o aumento do emprego, da renda, da sofisticação do parque industrial e outros efeitos de sinergia.

Instrumentos Outro fato destacado no estudo é a diversificação das medidas e operações postas em prática pelos estados, que, cada vez mais, assumem características financeiro orçamentárias em vez de se concentrarem no deferimento do ICMS.

Fica evidente que a concorrência agressiva tem feito com que os contratos reservados entre governos e empresas deixem de ser exceção e passem a se constituir regra do mercado.

Pacto federativo O estudo defende avanços na reconstrução do pacto federativo para acabar com os conflitos estaduais e faz três proposições: – Arranjos políticos e jurídicos que tornem impossível estabelecer acordos reservados, dentro de um princípio de transparência.

– Ação coordenadora do governo federal na formulação de critérios sobre os limites para a prática de concessão de benefícios. Nesse caso, seria retomado o problema da desconcentração industrial, e regiões e sub-regiões (não necessariamente espaços geopolíticos estaduais) seriam hierarquizadas do ponto de vista do adensamento industrial e correlacionadas com setores industriais preferenciais, em função de vantagens econômicas naturais, infraestrutura disponível etc.