

Incentivo fiscal como custo social – um estudo no Estado do Espírito Santo

Jose Mario Bispo Sant'Anna (FUCAPE) - josemario@secont.es.gov.br

Luiz Fernando Dalmonech (FUCAPE) - prolfed@yahoo.com.br

Resumo:

Esse trabalho discute a relação entre o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Portuárias (FUNDAP) e o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo. As variáveis utilizadas como variáveis explicativas das funções orçamentárias são: saúde e saneamento; educação e cultura; assistência e previdência social e urbanismo e habitação e como variável dependente o PIB privado per capital. A ferramenta utilizada foi a dos Mínimos Quadrados Ordinários. Os dados foram obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no período de 1995 a 2008. No período analisado, os investimentos com educação e cultura foram de R\$ 7,33 bilhões, na saúde e saneamento R\$ 6,47 bilhões, enquanto que o investimento no FUNDAP foi de R\$ 9,27 bilhões. A hipótese é de que exista uma relação positiva entre Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias e o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo. Os resultados demonstraram que não existe relação entre o FUNDAP e o PIB Privado, portanto, evidencia que a renúncia fiscal do ICMS não promove benefícios econômicos, pelo contrário, reduz a aplicação de recursos em funções que promovem o bem estar social, como saúde, educação, habitação e segurança. Portanto, o governo pode estar abrindo mão do equilíbrio fiscal, e estar gerando instabilidade econômica em longo prazo, o que aumenta a probabilidade da não definição de políticas explícitas e nem prioridades setoriais. Com relação às outras variáveis, os resultados são semelhantes aos encontrados por Sant'Anna (2006).

Palavras-chave: *Custo Social. Incentivo Fiscal. Despesa Pública. Fundap.*

Área temática: *Controladoria*

Incentivo fiscal como custo social – um estudo no Estado do Espírito Santo.

RESUMO

Esse trabalho discute a relação entre o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Portuárias (FUNDAP) e o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo. As variáveis utilizadas como variáveis explicativas das funções orçamentárias são: saúde e saneamento; educação e cultura; assistência e previdência social e urbanismo e habitação e como variável dependente o PIB privado per capital. A ferramenta utilizada foi a dos Mínimos Quadrados Ordinários. Os dados foram obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no período de 1995 a 2008. No período analisado, os investimentos com educação e cultura foram de R\$ 7,33 bilhões, na saúde e saneamento R\$ 6,47 bilhões, enquanto que o investimento no FUNDAP foi de R\$ 9,27 bilhões. A hipótese é de que exista uma relação positiva entre Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias e o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo. Os resultados demonstraram que não existe relação entre o FUNDAP e o PIB Privado, portanto, evidencia que a renúncia fiscal do ICMS não promove benefícios econômicos, pelo contrário, reduz a aplicação de recursos em funções que promovem o bem estar social, como saúde, educação, habitação e segurança. Portanto, o governo pode estar abrindo mão do equilíbrio fiscal, e estar gerando instabilidade econômica em longo prazo, o que aumenta a probabilidade da não definição de políticas explícitas e nem prioridades setoriais. Com relação às outras variáveis, os resultados são semelhantes aos encontrados por Sant'Anna (2006).

Palavras-chave: Custo Social. Incentivo Fiscal. Despesa Pública. Fundap.

Área Temática: Controladoria.

1 Introdução

A partir da Constituição Federal de 1988 houve a confirmação de uma descentralização de políticas estratégicas, como a política industrial, a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional, com a União deixando de ser gradativamente a coordenadora destas estratégias. Esse fato ocorreu também em função da perda de partes da receitas por parte da União, sem a contrapartida do repasse de obrigações correspondentes aos Estados e Municípios, que inclusive ganharam maior autonomia político-administrativa com a Carta Magna de 1988.

Sem uma coordenação central, aumentou-se a probabilidade da ocorrência de incentivos fiscais, com a finalidade de atrair investimentos e gerar empregos. Normalmente, os incentivos fiscais ocorrem em função da renúncia de receitas de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços conforme CF/88), principal tributo estadual, que é regulamentado pela Lei Complementar nº. 87/96. Esse fato pode ser observado nas 'guerras fiscais', que são conflitos tributários entre os Estado Brasileiros com referência a uma moeda de troca que é o ICMS.

Assim, os investidores, sabedores da existência de uma renúncia fiscal, fazem leilão para as instalações e operações, reduzindo assim, a receita pública agregada nacional. Normalmente os incentivos fiscais não beneficiam a todas as empresas e nem a todos os setores, o que estabelece a desigualdade, entre empresas e entre setores, pois enquanto algumas empresas ou setores recolhem aos cofres públicos a carga normal outros têm seus impostos reduzidos.

Nesse sentido, o objeto de estudo é o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Portuárias, do Estado do Espírito Santo (ES), conhecido como FUNDAP, criado pela Lei 2.508, em 22 de maio de 1970, tendo como objetivo ser um mecanismo gerador de receitas e empregos, portanto, mecanismo propulsor do crescimento econômico.

O FUNDAP, sigla pelo qual é conhecido no Espírito Santo, é um incentivo financeiro-fiscal que tem como sistemática de entrada e saída de valores: o imposto ICMS seja recolhido – entrada no caixa - e constatado o prazo para solicitação do financiamento e assinatura do contrato, o Estado encaminha os recursos para o BANDES (Banco de Desenvolvimento do Estado) – empenha, liquida e paga – ao banco que transfere os recursos para as empresas. Portanto difere de incentivos fiscais que sequer são recolhidos, são apenas deduzidos.

Esse sistema hoje ele é questionado por outros Estados Brasileiros por reduzir a receita pública agregada nacional, principalmente do Estado de São Paulo. Dentro do próprio Estado do Espírito Santo já existe o questionamento devido à renúncia fiscal do ICMS, que pode estar beneficiando somente um grupo de empresas. Nesse sentido, o Estado do Espírito Santo (ES) pode estar abrindo mão de parte de sua receita corrente líquida, o que pode gerar instabilidade econômica ou a falta de provisão de serviços como: educação e saúde, vinculadas à arrecadação de impostos e infra-estrutura, todos, insumos do processo produtivo.

Em conseqüência disso, o ES, em longo prazo pode ter uma menor taxa de crescimento econômico, em função de barreiras à pesquisa e desenvolvimento e menores investimentos em infraestrutura. Isso pode resultar em um maior custo econômico e social a ser compartilhado por toda a sociedade local ou nacional, já que se reduz a receita pública nacional agregada. Além disso, proporciona uma competição entre o FUNDAP e as despesas como Saúde, Saneamento, Educação, Cultura, Habitação, Segurança.

Não se pode esquecer de que uma das funções do setor público é o de promover a distribuição de rendas (Portaria SOF - 42/99). Nessa portaria estão as, especificações das funções orçamentárias, para agrupamento das despesas dos governos central, regional e local. As Despesas do FUNDAP constam no orçamento do Estado do Espírito Santo, fazendo com que recursos públicos sejam a ele destinados, com o objetivo que favoreça o crescimento econômico e social do Estado.

O trabalho tem como justificativa o aspecto social, uma vez que existe uma aplicação de recursos em um Fundo onde um número limitado de empresas participantes é beneficiado enquanto o custo é dividido por toda a sociedade do Estado do Espírito Santo, incluindo ainda a sociedade de outros Estados, principalmente São Paulo, uma vez que é formado pelo valor da renúncia do Imposto sobre Mercadorias e Serviços, favorecendo inclusive a importação de produtos destinados a outros Estados pelo Porto de Vitória. Corrobora com essa afirmativa Pereira (1999) que afirma: '[...] se uma associação prossegue objetivos de interesse público quanto aos fins, e é financiada por fundos públicos, proporcionando conflitos com os outros gastos sociais, deveria haver observação na atribuição desse investimento'.

A contribuição do presente trabalho está na verificação se a aplicação nesse fundo está apresentando os resultados para o qual foi criado. Caso não apresente os resultados objetivados, esse trabalho servirá de alerta para alterações nos moldes atuais desse incentivo fiscal e financeiro.

Dentro do exposto, o presente trabalho tem objetivo específico verificar há relação existente entre a aplicação de recursos no Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias do Estado do Espírito Santo e o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo, representado pelo PIB Privado e pelas outras despesas definidas pelas funções orçamentárias. As

funções definidas pelas funções orçamentárias são: saúde e saneamento, educação e cultura, assistência e previdência social e urbanismo e habitação.

Os investimentos com educação e cultura foram de R\$ 7,33 bilhões, na saúde e saneamento R\$ 6,47 bilhões, com urbanismo e habitação R\$ 123,0 milhões enquanto que o investimento no FUNDAP foi de R\$ 9,27 bilhões. A hipótese é de que exista uma relação positiva entre Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias e o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo.

A pesquisa utilizada é explicativa e empírica, utilizando informações disponibilizadas na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto Jones Santos Neves (IJSN) e a Secretaria de Fazenda do Estado do Espírito Santo (SEFAZ – ES), em um período de 13 (treze) anos (de 1995 a 2008), mensurado anualmente (**não estavam disponíveis dados em períodos menores**), o que desde já fica caracterizado como uma das limitações desse trabalho. A ferramenta utilizada foi a dos Mínimos Quadrados Ordinários.

2 Conflitos entre os estados federados

No caso dos Estados Brasileiros, existe um conflito fiscal em função das diferenças de alíquotas de ICMS. Esse imposto quase sempre é utilizado como moeda de troca, favorecendo o estado que a reduz e reduzindo a receita pública agregada nacional.

Os trabalhos relacionados com os conflitos tributários até onde se tomou conhecimento são: Varsano (1987), Aplin e Hegarty (1990), Zauli (1995), Piancastelli e Perobellios (1996), Varsano (1997), Melo e Azevedo (1998), Varsano et al (1998), Lemgruber (1999), Dulci (2002), Bachur, 2005. O conflito existente (guerras fiscais) entre os Estados brasileiros, segundo Varsano (1997) é devido ao fato de que políticas estratégicas nacionais como a política industrial e a desconcentração da produção e crescimento regional, devem ser coordenadas por um governo central. Essa coordenação deixou de ser feita gradativamente pela União após a Constituição Federal de 1988, que deu mais poder aos Estados e Municípios.

Essas estratégias, deixadas em vários níveis governamentais, a tendência é para um jogo de externalidades, onde normalmente, ganham os Estados de maior capacidade financeira, mais desenvolvidos, com melhor infra-estrutura, maiores mercados e de maior poder econômico. Perdedores serão os Estados com menor capacidade financeira que com as renúncias fiscais perdem a capacidade de prover serviços e infra-estrutura para produzir e escoar a produção. Perde também o País, pois os conflitos entre os Estados, apesar de permitir ganhos pontuais regionais, produz perda na receita pública agregada nacional, principalmente se todos os Estados ou uma parte relevante dos Estados o fizerem (MELO E AZEVEDO, 1998).

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 155, inciso V, alínea “a” determina que as alíquotas mínimas nas operações internas sejam estabelecidas pelo Senado Federal e no inciso VII estabelece que quando bens e serviços forem destinados a consumidor localizado em outro Estado, deve-se adotar a alíquota interestadual. Além disso, no inciso VIII, estabelece que caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual.

A Lei Complementar Lei Complementar nº. 24 de 07 de janeiro de 1975 em seu Artigo 1º estabelece que as isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios firmados pelos Estados e pelo Distrito Federal. Os acordos firmados, também envolvem segundo seu Parágrafo Único: a) a redução da base de cálculo; b) a devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros; c) à concessão de créditos presumidos; d) a quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no

imposto de circulação de mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus; e) às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.

Atualmente existe uma proposta tributária a ser encaminhada este ano para o Legislativo (IZAGUIRRE, 2008), como proposta de emenda constitucional. O objetivo da presente proposta é fazer com que se acabe com os incentivos fiscais, como isenções ou reduções de ICMS, como moeda de troca com o setor privado, através da tributação pelo consumo e não pela produção. Assim, o Estado de destino de uma mercadoria produzida em outro ficará com todo o ICMS sobre a venda do produto, facilitando ainda a desoneração de exportações de produtos-primários e semi-elaborados e influenciando ainda nas importações, eliminando, portanto, a guerra fiscal.

Para Varsano (1997) a guerra fiscal se trava à revelia da Lei Complementar nº. 24 de 1975. Assim, o simples cumprimento dessa lei e das determinações do CONFAZ, seria suficiente para que os conflitos tributários entre os estados brasileiros acabassem. Essa afirmação pode ter fundamentação no fato de que nos Estados Unidos, o federalismo fiscal tem funcionamento definido principalmente pelas Constituições Estaduais (KATZ, 2001) citado por Bachur (2005). Lá, cada Estado arrecada e gasta conforme os serviços que presta. A coordenação é feita pela Suprema Corte Norte-Americana, que tem como competência, assegurar que nenhum deles invada os poderes do outro. Ressalta-se que a Constituição vigente no país é de 1787 (KATZ, 2001; ELAZAR, 1966, apud BACHUR, 2005).

No Brasil, mesmo com as definições constitucionais e da Lei Complementar 24/75, existem conflitos entre os Estados brasileiros. Isso ocorre, possivelmente, porque o Brasil é o único país, em que o maior tributo arrecadado na economia, o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação), um imposto sobre valor adicionado, representando cerca de 1/4 da receita tributária, e entre 8% e 9% do PIB, é regido por leis subnacionais (PIANCASTELLI e PEROBELLIOS, 1996, p. 7; VARSANO *et alli*, 1998, p. 14).

Portanto, os conflitos horizontais (conflitos entre Estados) existentes no Brasil, relacionados às unidades federativas são principalmente em função do ICMS. A autonomia estadual permite o estabelecimento de alíquotas diferentes, que proporcionam sonegação fiscal, além de conflitos entre os Estados, pois o ICMS passa a ser uma moeda de troca com o setor privado, principalmente pelos Estados com fortes problemas econômicos e sociais. Isso acelerou o processo de redução do esforço fiscal da maioria dos Estados e incrementou as iniciativas na disputa fiscal entre os Estados para atração de investimentos e geração de empregos.

Para Varsano (1987; 1997), Piancastelli e Perobelli (1996) Lemgruber (1999) e Dulci (2002), as principais vencedoras da guerra fiscal são as grandes empresas. A elas se destinam os maiores incentivos. Enquanto os Estados brigam para internalizar investimentos, através de ações de externalidades, internamente, no Estado que faz a renúncia fiscal, fica estabelecida a desigualdade, pois algumas empresas são beneficiadas e outras são penalizadas. As empresas penalizadas recolhem aos cofres públicos a carga normal de impostos, cabendo principalmente às micro e pequenas empresas, o que faz aumentar a sonegação fiscal e a informalidade.

No caso do ICMS, o Estado abre mão de parte da receita gerada por um importante tributo e o utiliza mal como um instrumento de política. Assim, as disputas fiscais generalizadas fazem com que os Estados não definam políticas de investimento explícitas, nem prioridades setoriais compatíveis com as vantagens comparativas locais. Com raras exceções, os benefícios fiscais e creditícios para investimentos são concedidos indistintamente a todos os setores.

Entretanto, diversos Estados, conforme citam Melo e Azevedo (1998, p. 60) fazem uso de incentivos fiscais para atrair investimentos e empregos. São citados como exemplos, os seguintes estados: Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará, Bahia, Rio Grande do Sul e Goiás.

Destes, o autor destaca Goiás, já que nos últimos 10 anos conseguiu atrair mais de 250 indústrias, criando 130 mil empregos e passando do 12º lugar para o 8º no PIB nacional. Normalmente, sem o incentivo, no exemplo citado, a maioria das empresas não se instalaria nesse Estado.

Para Varsano (1997), caberia a concessão de incentivos somente no caso de oportunidade de uso privado dos recursos: a) que não seria aproveitada em qualquer ponto do território da unidade considerada caso o incentivo não fosse concedido; b) que seja efetivamente nova, isto é, uma adição ao investimento na unidade; e c) cujos benefícios sejam, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes da unidade, os quais, a menos de externalidades interjurisdicionais (*spillovers*), são os que perdem com a redução da provisão pública de bens; e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos.

Assim, fora essas exceções, em Varsano (1987, p. 12), para evitar conflitos fiscais entre Estados da federação é necessário “[...] que os Estados adotem alíquotas aproximadamente iguais e políticas de isenções comuns”. Ou que sigam os convênios firmados no CONFAZ, conselho que é presidido pelo Ministro da Fazenda, ou a Lei Complementar 24/1975 e/ou a Constituição Federal de 1988.

Tentando corrigir este fato, dentre outros, há movimentação no país para uma Reforma Tributária, através de Proposta de Emenda Constitucional. A proposta é a redução da alíquota de ICMS de 12% entre as unidades da federação, aí inserido o ICMS FUNDAP, para 4% nas transações interestaduais, o que ocasionará o fim do incentivo FUNDAP, pois este deixará de ser vantajoso para as empresas.

2.1 Fundo de desenvolvimento das atividades portuárias - FUNDAP

O Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias – FUNDAP é um incentivo fiscal-financeiro, criado no Estado do Espírito Santo, em 22 de maio de 1970 pela Lei 2.508, e regulamentado pelo Decreto nº. 163-N, de 15 de julho de 1971. As empresas que participam deste fundo são as empresas importadoras denominadas de ‘empresas fundapenas’, em número aproximado de 150 empresas, com o faturamento das que atuam em importação de R\$ 15 bilhões, representando quase 100% das importações (EMPRESÁRIOS, 2008). Sua gestão é realizada pelo Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo (BANDES), consistindo na devolução de parte do imposto de ICMS arrecadado.

Do valor arrecadado (alíquota de 12% do valor das importações), fica realmente no Estado do Espírito Santo o valor obtido pelo seguinte cálculo: dos 12% da alíquota do ICMS arrecadado subtrai-se os 8% (oito por cento) de financiamento para as empresas fundapenas e acrescenta-se o valor arrecadado em leilão dos lotes, constituído pelo somatório dos saldos devedores dos contratos liberados, com lance mínimo de 10% (dez por cento). Da alíquota de 12% citada acima, 3% (três por cento) vai para os municípios este sim é beneficiado direto deste modelo.

Do montante de cem por cento (100%) disponibilizado como financiamento para as empresas fundapenas, existe uma exigência de que 7% (sete por cento) seja aplicado em projeto industrial, agropecuário, de pesca, de turismo, de florestamento e reflorestamento, de serviço, de saúde, de educação, social, de transporte, de infra-estrutura não governamental, de construção, de natureza cultural ou de comércio previamente aprovada pelo BANDES, segundo Decretos nº. 163-N/71 e Lei nº. 5.245/96.

Portanto, parte do ICMS total arrecadado vem de uma suposta ação derivada de uma competição tributária, que é obtida via FUNDAP. Desse modo, o ICMS FUNDAP, parte integrante do ICMS total, é fruto de um esforço neutro para obtenção destas receitas, visto que a grande parte arrecadada pode pertencer a outros Estados, ou seja, transitam pelo Espírito Santo

somente em função desse incentivo financeiro, mas têm como destino outros Estados brasileiros. Com isso, ocorre redução a receita pública agregada nacional.

O próprio relatório do IPES (2005, pág. 20) Órgão Oficial do Governo de pesquisa destaca a importância Sistema FUNDAP com as seguintes informações:

“Com o auxílio do Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) o Espírito Santo compete com os grandes estados importadores, devido ao incentivo proporcionado por esse fundo, que estimula empresas de outros estados a buscarem benefícios e a se instalarem no estado ou contratarem empresas fundapeanas para efetuarem suas importações. Uma realidade a ser constatada é que a maior parte das importações efetuadas pelos portos capixabas não se destina às empresas capixabas; cerca de 90% do total importado tem como destino outros estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, entre outros.”

Como já visto, nos Estados Unidos, apesar dos Estados serem ‘concorrentes’, a uma coordenação pelo ambiente legal (Suprema Corte Norte-Americana) e pelo pacto entre eles, ao que foi chamado de ‘Grande Compromisso’ (*The Great Compromise*). No Brasil, observando-se o que foi descrito no tópico conflitos fiscais, fica evidenciado que ainda não se conseguiu o alinhamento de objetivos dos Estados pela coordenação do CONFAZ e do próprio ambiente legal brasileiro.

Quanto ao Sistema FUNDAP, observa-se a necessidade de uma revisão, que propicie um alinhamento com a Lei Complementar nº. 24 de 1975 e com a Constituição Federal de 1988, fato que já deveria ter sido concretizado acrescentando-se a necessidade de estudos para estimar a relação existente entre os objetivos pelo qual foi criado o fundo em questão e o próprio cenário para a sustentação do crescimento econômico, fato que se pretende fazer nesse trabalho.

2.2 Funcionamento do Sistema Fundap

Na operação do SISTEMA FUNDAP, o ICMS, denominado de ICMS-FUNDAP, é arrecadado normalmente através das importações realizadas por empresas localizadas (escritórios) no Espírito Santo, físicas ou jurídicas. O ICMS arrecadado retorna à empresa(s) sob a forma de Incentivo Financeiro, onde a empresa terá 5 (cinco) anos de carência e 20 (vinte) anos de amortização, juros de 1% (um por cento) ao ano (LEI nº. 4.972/94).

Assim, após o Estado ter registrado o débito de ICMS, ele é posteriormente, dentro do prazo estabelecido por lei, quitado pelas empresas importadoras. Após a quitação do valor devido do ICMS, e, portanto, entrar recurso numerário no caixa do Governo do Estado do Espírito Santo, esse recurso sai dos cofres do Estado em forma de despesa de financiamento, cujo montante é apresentado na Tabela 2. Desse modo, encerra-se o ciclo fiscal, sem que tenha havido a renúncia fiscal. Essa renúncia fiscal ocorre, posteriormente, em uma nova situação, caracterizada como incentivo financeiro.

Recentemente, em reunião entre Governadores e o Ministro da Fazenda, para a negociação da Reforma Tributária, foi pedido pelo Estado do Espírito Santo a manutenção do FUNDAP e sua reclassificação como incentivo financeiro. Esse pedido se baseia no fato da receita ser recolhida efetivamente no caixa e há todo um processo de despesa pública: empenha, líquida e paga, justificada pelo fato não ser um incentivo fiscal, pois há recolhimento, não há uma dedução de imposto a recolher ou base de cálculo reduzida (JORNAL a GAZETA, quarta feira, 23/03/2005).

O recolhimento do ICMS-FUNDAP devido é recolhido aos cofres públicos até o 26º (vigésimo sexto dia) do mês subsequente a aquele em que ocorreram as operações realizadas por

contribuintes vinculados ao FUNDAP (DECRETO nº. 1010-R, de 5/3/02, com alíquotas de 12% (doze por cento)), regulamentado pelas Leis 7.000 e 7.002 de 27 de outubro de 2001. Depois de depositado o valor do ICMS devido, a empresa requer o financiamento, cujos repasses têm ocorrido em até trinta dias após a data da quitação tributária.

Portanto, com o pagamento encerra-se o compromisso tributário e inicia-se o financiamento via FUNDAP, tratado, assim, como incentivo financeiro, descaracterizando a ‘guerra fiscal’ e iniciando ações de grupos de interesses. Entretanto, existe o incentivo fiscal, pois parte da receita tributária é renunciada junto às empresas fundapeanas.

2.3 A Distribuição da receita do FUNDAP

A distribuição em percentuais, do receita do ICMS - FUNDAP após o recolhimento aos cofres do Estado do Espírito Santo, consiste na devolução da parcela de parte do imposto de ICMS arrecadado, conforme Tabela A, onde dos 100% do imposto recolhido, aproximadamente 67% (que corresponde a 8% da alíquota do imposto arrecadado, que é de 12% total), retorna para as empresas que recolheram este imposto como um financiamento via Bandes (Banco de Desenvolvimento do ES); os 25% (que corresponde a 3% da alíquota do imposto arrecadado), tem como destinação os municípios; o restante, aproximadamente 8% (que corresponde a 1% da alíquota do imposto arrecadado) permanece nos cofres estaduais.

Tabela A. Fluxo de recursos do ICMS.

BENEFICIADO	IMPOSTO (ICMS RECOLHIDO)	REPARTIÇÃO
MUNICIPIOS	3 %	25 %
EMPRESAS (FINANCIAMENTO)	8%	67%
ESTADO	1%	8%
TOTAL	12%	100%

Fonte: os autores

Do financiamento concedido as empresas fundapeanas, ou seja de cada R\$ 100,00 (cem reais) recolhido aos cofres do Estado, R\$ 25,00 (vinte cinco reais) é transferido aos municípios, R\$ 8,0 (oito reais) ficam nos cofres estaduais, R\$ 67,00 (sessenta e sete reais) vai para as empresas como financiamento, num prazo máximo de 90 a empresa é chamada a arrematar este saldo financiado por 10% (dez por cento) do valor de face, ou seja, a empresa resgata a dívida com 90% (noventa por cento) de desconto. Estes 10% do leilão da dívida, cerca de R\$ 6,70 (seis reais e setenta centavos) mais R\$ 8,00, totalizando um total de 14,70 (quatorze reais e setenta centavos) de um total de 100,00, é o saldo da operação para o Estado.

Neste caso específico, o FUNDAP, incentivo financeiro concedido às empresas é positivo para o Estado do Espírito Santo, principalmente quando é sabido que parte arrecadada é proveniente da receita de outros Estados, fato que ocorre nas importações, onde conforme demonstrado a alíquota de 12% é na realidade de 4%, porque 8% retornam às empresas que recolheram. Assim os maiores beneficiados, depois das empresas, são os municípios, pois estes ficam com os recursos que certamente são de outros entes da federação.

3 Metodologia

Os dados utilizados são todos os dados disponibilizados até a presente data, portanto, trata-se da população e não de uma amostra. Esses dados foram obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e nos balanços do Governo do Estado do Espírito Santo.

O Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados só foi divulgado até 2006. Assim sendo, foi utilizado nesse trabalho uma média de crescimento para o cálculo dos anos de 2007 e 2008, dado

que existe uma expectativa de um crescimento maior para o Estado do Espírito Santo diante de todas as previsões de investimento principalmente com as novas descobertas de Petróleo. Assim, trabalhou-se com um crescimento médio dos últimos 3 anos. Para apurar o PIB privado optou-se de seguir o modelo de Sant’Anna 2006, extraindo do cálculo do PIB, o setor de Administração Pública, passando-se a chamar a variável de PIB Privado.

Para o desenvolvimento do modelo econométrico, os valores de todas as variáveis foram corrigidos pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços - Distribuição Interna). Além disso, todas as variáveis foram divididas pela população, isto é, foram transformadas em *per capita* e posteriormente linearizadas por *log neperiano*. Assim, tem-se que em pequenas amostras a distribuição de probabilidade para a variável dependente e o termo aleatório ‘t’ fica mais bem aproximada, uma vez que com a transformação, as variáveis assumem valores positivos ou negativos.

3.1 Modelo Econométrico

Em função do tamanho da amostra (na realidade usou-se a população), foram realizados os testes de Jarque-Bera, para verificar a normalidade dos dados. Para Levine, Berenson e Stephan (2000, p.542), se “[...]. Enquanto a distribuição dos valores de Y_i , em torno de cada nível de X não for extremamente diferente de uma distribuição normal, inferências sobre a linha de regressão e sobre os coeficientes de regressão não serão seriamente afetados”. O resultado do teste de Jarque-Bera, foi de 0,777890 e p-value de 0,677772. Portanto, não se pode rejeitar a hipótese nula de que os resíduos se distribuem normalmente, ou seja, não foi violado o pressuposto da normalidade.

Para a verificação de heteroscedasticidade entre as variáveis independentes ICMS-FUNDAP e PIB BRASIL e a variável dependente PIB PRIVADO, foi realizado o teste de White. Os resultados obtidos não permitem rejeitar a hipótese nula de homoscedasticidade, ao nível de significância de 1%, 5% e 10%. Entretanto, fica dúvida quando ao nível de significância de 10%, uma vez que a variável de teste de White (nR^2) ficou muito próxima do nível de significância de 10%, ou seja, p-value de $nR^2 = 0,109535$. Entretanto, o pressuposto de homocedasticidade não foi violado.

Utilizou-se o ‘*cross terms*’ para o teste de heteroscedasticidade de White, já que a amostra (população) é pequena e com grande número de variáveis explicativas. Isso faz com que se percam muitos graus de liberdade (SOARES e CASTELAR, 2003, p.184). Com essa opção, aumenta-se o número de graus de liberdade perdidos na regressão teste. O propósito é tornar os estimadores consistentes, de modo que todas as estimativas de erros padrões e estatísticas relacionadas com elas se tornem consistentes (PINDYCK E RUBINFELD, 2004, p. 173).

Em casos de afastamento do pressuposto da homoscedasticidade, Levine, Berenson e Stephan (2000, p.542 e 613) recomendam a transformação das variáveis dependentes, independentes ou ambas. Assim, foi realizada a transformação de todas as variáveis do modelo utilizando a transformação logarítmica, fato já citado.

3.1.1 Apresentação do modelo para o exercício econométrico

O modelo da primeira regressão é:

$$\text{PIB Privado} = C + \beta_1 \text{Fundap} + \beta_2 \text{Assist} + \beta_3 \text{Saúde} + \beta_4 \text{Edu} + \beta_5 \text{Habit} + \beta_6 \text{PIB Brasil} + \varepsilon_1 \quad (1)$$

E o modelo da segunda regressão é:

$$PIB \text{ Privado} = C + \beta_1 Fundap + \beta_2 PIB \text{ Brasil} + \varepsilon_1 \quad (2)$$

A ferramenta utilizada foi a dos Mínimos Quadrados Ordinários, cujos resultados encontram-se nas Tabelas 4, 5 e 6.

3.1.2 Construção das variáveis do modelo

A variável dependente do modelo é 'PIB PRIVADO, que representa o Produto Interno Bruto Per Capita do Estado do Espírito, subtraído dele o valor da Administração Pública.

Quanto às variáveis de gasto social, a métrica é o valor monetário da despesa realizada nas funções governamentais alocadas nas seguintes funções orçamentárias (assistência social e previdência social, saúde e saneamento, educação e cultura, habitação e urbanismo) dividida pelo número de habitantes do Estado, ou seja, são *per capita*. As funções governamentais foram estabelecidas pela Portaria nº. 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão, Publicada no Diário Oficial da União de 15 de abril de 1999.

Assim, as variáveis independentes, relacionadas aos gastos sociais são: Assistência e Previdência Social, representada pela variável 'ASSIST'; Educação e Cultura, representada pela variável 'EDUCA'; Saúde e Saneamento representados pela variável 'SAÚDE', e a variável Habitação e Urbanismo, representada pela variável 'HABIT' (CASA). Essas variáveis foram baseadas na dissertação de Sant'Anna (2006).

Além dessas variáveis, foi utilizado a variável FUNDAP per capita, representando o ICMS arrecadado pelo Estado do Espírito Santo pelo Sistema Fundap, que retorna para as empresas cadastradas no Sistema FUNDAP via financiamento. Esse financiamento aparece no Balanço do Estado como despesa. Como variável de controle, utilizou-se a variável 'PIB BRASIL', que representa o PIB Brasil Per Capita.

4 Apresentação e análise dos dados

Na tabela 1 observa-se a importância do FUNDAP na composição da receita Estadual, sendo o ICMS a fonte maior de arrecadação dos Estados da Federação e o que foi chamado de ICMS-FUNDAP representou em 2008, 31,9% da composição deste item.

Tabela 1. Participação do ICMS - FUNDAP na Receita com ICMS do ESTADO do ES.

Participação do ICMS - FUNDAP na Receita com ICMS do ESTADO											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ICMS TOTAL	1.517,9	1.550,4	1992,1	2.411,7	2.364,3	2.897,9	3.670,2	4.536,0	5.028,0	5.757,0	6.916,2
ICMS-normal	917,1	1.002,8	1296,4	1.522,3	1.677,2	2.102,9	2.459,3	3.130,0	3.438,0	3.852,0	4.708,5
ICMS-FUNDAP	600,8	547,6	695,8	889,4	687,1	795,1	1.210,9	1.406,0	1.590,0	1.905,0	2.207,7
% ICMS Fundap/ Total	39,6%	35,3%	34,9%	36,9%	29,1%	27,4%	33,0%	31,0%	31,6%	33,1%	31,9%
crescimento do FUNDAP	-	-8,9%	27,1%	27,8%	-22,7%	15,7%	52,3%	16,1%	13,1%	19,8%	15,9%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo.

Pelo lado da despesa na Tabela 2 (dois) abaixo, percebe-se que o Incentivo Fiscal – Fundap é o segundo maior gasto do Governo dentre as funções orçamentárias, sendo superior na maioria dos anos às funções de saúde e saneamento, assistência e previdência social, educação, segurança pública e urbanismo e habitação, por exemplo, portanto funções básicas do governo.

Portanto, somente pode-se investir mais nesse incentivo se ele estiver contribuindo para o crescimento econômico, o que indiretamente estaria contribuindo para financiar as outras funções do governo, fato que se pretende investigar.

Tabela 2. Despesa Liquidada do Estado do Espírito Santo.

Govern do Estado do Espírito Santo- Despesa Liquidada													em milhões correntes	
FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (*)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL	2105,4	2700,4	3.236,1	3.599,5	3442,1	3430,9	3.609,8	3.978,4	4.548,7	5.662,0	6.877,3	7.890,4	8.965,7	9.835,1
Legislativa e Judiciária	222,5	251,4	273,4	309,1	334,8	295,2	330,6	412,3	476,4	570,2	608,2	794,8	920,4	796,0
Administração e Encargos Especiais	593,8	1.061,1	1.244,0	1.396,7	1.216,7	1.173,8	1.250,7	1.269,0	1.498,0	1.772,5	2.199,9	2.409,4	2.565,4	2.764,3
Segurança Pública	151,4	192,6	198,9	243,2	252,5	245,9	243,6	311,5	422,3	389,2	431,0	472,8	680,0	618,9
Agricultura e Transporte	82,7	109,7	107,8	124,9	94,8	86,2	102,8	61,8	48,1	116,6	302,7	505,2	501,1	453,7
Incentivo Fiscal - Fundap	340,6	258,6	496,4	408,8	443,4	465,9	427,8	520,0	530,0	806,0	887,0	1.029,7	1.239,5	1.418,6
Assistência e Previdência Social	240,6	295,8	383,7	410,4	420,2	544,5	542,9	649,8	791,7	793,9	886,2	961,9	1.117,4	1.416,8
Saúde e Saneamento	250,9	278,5	332,7	230,7	233,3	279,4	323,5	365,5	414,9	461,6	672,2	782,2	852,0	998,9
Educação e Cultura	216,2	240,6	249,3	460,9	439,0	300,2	353,1	365,0	351,9	719,0	835,0	851,0	929,6	1.027,5
Urbanismo e Habitação	4,3	4,2	3,1	1,7	0,9	10,2	7,7	3,5	0,7	-	1,0	6,0	42,7	37,1
Demais Funções	2,4	7,8	6,8	13,1	6,6	29,5	27,0	19,9	14,8	33,0	54,1	77,3	97,6	303,3
PIB ESTADUAL	12.857,0	14.908,0	16.198,0	17.369,0	18.772,0	21.530,0	22.538,0	26.756,0	31.064,0	40.217,0	47.191,0	56.822,7	68.420,2	82.384,8
VARIAÇÃO NOMINAL DO PIB	-	15,98%	8,65%	7,23%	8,08%	14,69%	4,68%	18,72%	16,10%	29,46%	17,34%	20,41%	20,41%	20,41%
GASTO TOTAL SOBRE O PIB	16,38%	18,11%	20,35%	20,72%	18,34%	15,94%	16,02%	14,87%	14,64%	14,08%	14,57%	13,89%	13,13%	11,94%
%Inc.Fisc.(contab.) sobre GT.	16,18%	9,58%	15,06%	11,36%	11,88%	13,58%	11,85%	13,07%	11,65%	14,24%	12,90%	13,09%	13,79%	14,42%
%Inc.Fisc.(contab.) sobre o PIB	2,65%	1,73%	3,06%	2,35%	2,18%	2,16%	1,90%	1,94%	1,71%	2,00%	1,88%	1,81%	1,81%	1,72%

Fonte: SEFAZ-ES e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Assim, a Tabela 2 demonstra que entre os anos de 1995 e 2008 tem-se maior aplicação de recursos no Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP), com exceção de alguns anos. Entretanto, demonstra uma tendência a partir de 2004 de ser sempre superior aos outros gastos sociais, ou seja, o Estado neste momento visa o fim econômico, lembrando que o universo atendido é de aproximadamente 150 empresas.

Na Tabela 3 têm-se em percentual as despesas liquidadas do Governo do Estado do Espírito Santo, incluindo o FUNDAP, que se apresenta com valores expressivos sobre os outros gastos governamentais.

Tabela 3. Participação das despesas no orçamento do Governo do Estado do Espírito Santo em %.

FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (*)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Legisl. e Judic.	10,6%	9,3%	8,3%	8,6%	9,7%	8,6%	9,2%	10,4%	10,5%	10,1%	8,84%	10,07%	10,24%	8,09%
Admin e Enc. Esp.	28,2%	39,3%	37,7%	38,8%	35,3%	34,2%	34,6%	31,9%	32,9%	31,3%	31,99%	30,54%	28,88%	28,11%
Seg. Pública	7,2%	7,1%	6,0%	6,8%	7,3%	7,2%	6,7%	7,8%	9,3%	6,9%	6,27%	5,99%	7,68%	6,29%
Agric e Transp	3,9%	4,1%	3,3%	3,5%	2,8%	2,5%	2,8%	1,6%	1,1%	2,1%	4,40%	6,40%	5,58%	4,61%
Inc Fisc- Fundap	16,2%	9,6%	15,1%	11,4%	12,9%	13,6%	11,9%	13,1%	11,7%	14,2%	12,90%	13,05%	13,79%	14,42%
As. e Prev Social	11,4%	11,0%	11,6%	11,4%	12,2%	15,9%	15,0%	16,3%	17,4%	14,0%	12,89%	12,19%	12,44%	14,41%
Saúde e Sanea.	11,9%	10,3%	10,1%	6,4%	6,8%	8,1%	9,0%	9,2%	9,1%	8,2%	9,77%	9,91%	9,48%	10,16%
Educ e Cult.	10,3%	8,9%	7,6%	12,8%	12,8%	8,8%	9,8%	9,2%	7,7%	12,7%	12,14%	10,79%	10,35%	10,45%
Urb e Habit.	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,01%	0,08%	0,47%	0,38%
Outras	0,1%	0,3%	0,2%	0,4%	0,2%	0,9%	0,7%	0,5%	0,3%	0,6%	0,79%	0,98%	1,09%	3,08%

Fonte: Governo do Estado do Espírito Santo. Secretaria da Fazenda Estadual.

Conforme demonstram as tabelas acima, o ICMS-FUNDAP representa valor expressivo em relação ao ICMS Total, fato que, conforme discutido torna-se necessário conhecer seu funcionamento e a influencia no crescimento econômico do Estado do Espírito Santo.

Os resultados são apresentados através dados da regressão utilizando os mínimos quadrados com o primeiro modelo econométrico na tabela 4 a seguir.

Tabela 4. Resultado da primeira Regressão utilizando Mínimos Quadrados.

Variáveis	Coefficiente	Std. Error	Estatística-t	P-Value
C	0.670466	1.248.143	0.537171	0.6078
FUNDAP	0.121459	0.117626	1.032.586	0.3361
ASSIST	-0.225463	0.202120	-1.115.490	0.3015
SAUDE	-0.115697	0.113337	-1.020.824	0.3413
EDUCA	-0.007427	0.076964	-0.096494	0.9258
CASA	0.031792	0.014202	2.238.551	0.0602
PIBBRA	1.084.938	0.165537	6.554.047	0.0003
R-Quadrado	94,59%	Estatística-F		2.042.119
R-Quadrado Ajustado	89,96%	Prob(Estatística-F)		0.000417

Fonte: os autores. Variável dependente – PIB Estadual (PRIVADO). Observações: 14.

Reforça-se aqui que essa é uma pesquisa exploratória. Não há disponibilidade de banco de dados com séries históricas além do que foi aqui utilizado. Essa dificuldade na obtenção de dados se torna maior em anos anteriores à Lei 101/2000 e mais acentuada nos anos anteriores a 1995. Entretanto, mesmo sendo pequeno o número de observações (14 observações), ela corresponde à totalidade (população) de informações disponíveis.

Os resultados das variáveis, presentes na Tabela 4, evidenciam que não existe relação entre o Incentivo Fiscal Fundap (FUNDAP) e o PIB Privado, resultado diferente do esperado, uma vez que a finalidade de se ter criado o Incentivo Fiscal-Financeiro foi para que funcionasse como um propulsor do crescimento econômico do Estado do Espírito Santo.

Portanto, esse resultado fortalece a afirmativa de que sejam favorecidas apenas as empresas que participam dos benefícios desse fundo. As demais empresas e comunidades não são favorecidas, uma vez que não propicia crescimento econômico. Assim, diante dos resultados obtidos, pode-se deduzir que o FUNDAP provoca distorções na economia como um todo, não favorecendo às demais empresas do Estado do Espírito Santo ou a setores específicos da economia estadual. Portanto, esse resultado evidencia que a renúncia fiscal do ICMS não beneficia a economia do Estado do Espírito Santo, fato que serve de alerta.

O incentivo FUNDAP é responsável pela redução da Receita Agregada Nacional, uma vez que as importações seriam feitas independente desse incentivo, porém, poderia ser em outra unidade da federação. Além disso, promove uma falsa vantagem econômica para o Estado do Espírito Santo, uma vez que não tem poder explicativo sobre o crescimento econômico, mas, aumenta a circulação de riquezas, embora momentânea no Estado e contribui para a formação das receitas dos municípios do Estado do Espírito Santo, segundo maior beneficiados, após as empresas fundapeanas. Mas, conforme o resultado analisado, os Municípios também têm demonstrado serem ineficientes na aplicação dos recursos, pois, do contrário, haveria relação entre FUNDAP e PIB PRIVADO.

Além disso, o FUNDAP, ao competir por recursos com as demais despesas orçamentárias, pode estar fazendo com que os gastos nas rubricas de Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação e Urbanismo tenham Segurança, sejam feitas em níveis insuficientes, influenciando nos resultados apresentados. Portanto, pode ser uma variável interveniente no processo.

Com relação às outras variáveis, os resultados são os mesmos encontrados por Sant'Anna (2006), ou seja, as outras despesas governamentais também não são significantes estatisticamente, demonstrando que elas não têm poder explicativo sobre o PIB Privado, o que pode ter como causa os investimentos insuficientes ou mal aplicados.

Para reafirmar o resultado da variável FUNDAP, foi rodado o segundo modelo do exercício econométrico, com os resultados demonstrados na Tabela 5.

Tabela 5. Regressão FUNDAP.

Variáveis	Coefficiente	Std. Error	Estatística-t	P-Value
C	-0.562419	1.035.218	-0.543286	0.5978
FUNDAP	0.106574	0.075145	1.418.248	0.1838
PIB BRASIL	1.017.643	0.125904	8.082.707	0.0000
R-Quadrado	90,67%	Estatística-F		5.346.104
R-Quadrado Ajustado	88,98%	Prob(Estatística-F)		0.000002

Fonte: elaborada pelos autores. Observações: 14. Var.dependente: PIB Estadual (Privado).

O resultado apresentado na Tabela 5 confirma o resultado da Tabela 4, demonstrando que não existe relação entre o FUNDAP e o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo.

Assim, esse resultado serve de alerta para que se possa fazer uma reavaliação do FUNDAP nos moldes atuais, já que os resultados apresentados não estão de acordo com os resultados objetivados pela criação do Sistema FUNDAP, que é o de promover investimentos em projeto industrial e na geração de empregos. Também é questionável sua capacidade de propiciar o crescimento econômico e o de ampliar a capacidade fiscal do Estado do Espírito Santo.

No modelo utilizado, o R-Quadrado Ajustado com valor de 89,96% na primeira regressão, é devido ao número de variáveis presentes no modelo e também a alta dependência do PIB Privado do PIB Brasil. O maior número de variáveis explicativas tende a aumentar a soma de quadrados de resíduos, mas não altera a soma total de quadrados de resíduos, favorecendo, portanto, o aumento do R-Quadrado. Na segunda regressão, reduziu-se o número de variáveis no modelo, e o R-Quadrado Ajustado apresentou resultado de 88,98%. Assim, a estatística F, significativa a 10%, nas duas regressões, se deve ao fato da utilização da variável Pib Brasil Per Capita, que foi a única variável explicativa no modelo, significativa estatisticamente, capaz de explicar parte das variações ocorridas no PIB Privado.

Por último foi rodado o teste não paramétrico, utilizado devido ao tamanho da amostra, denominado de Teste de Hotelling, confirmando os resultados encontrados anteriormente. Esse teste tem cálculo baseado no quadrado da estatística-t. O *p-value* (probabilidade do teste) é calculado pela estatística-F resultante da transformação de T² (quadrado da estatística-t).

Tabela 6. Teste de Hotelling. Relação entre ICMS-FUNDAP E PIB PRIVADO

Resultados	ICMS-FUNDAP	PIB PRIVADO (ESTADUAL)
Média	9,0000	5,1429
Variância =	0.0000	0.1319
Observações	14	
T2 (Hotteling) =	15.795.000	
Estatística-F	15.795.000	
Graus de liberdade (n, d) =	1, 26	
P-Value (p) =	0.7611	

Fonte: os autores. Variável dependente: PIB Privado.

5 Conclusão

Nesse trabalho foi analisada a relação entre os gastos sociais, especialmente o Incentivo FUNDAP e o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo. O trabalho utilizou banco de dados próprio, formado a partir de informações obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional,

Instituto Jones Santos Neves e Secretaria de Fazenda do Estado do Espírito Santo – SEFAZ-ES. O período abordado foi de 1995 a 2008.

Ressalta-se que esse trabalho é de natureza exploratória, pois existem dificuldades em se obter informações para períodos mais longos referentes ao FUNDAP. Entretanto, mesmo sendo uma das limitações desse trabalho, os dados trabalhados correspondem à totalidade dos dados disponíveis (população). As informações aqui trabalhadas foram retiradas de relatórios governamentais, demonstrando sua legitimidade. Destaca-se que as observações trabalhadas não fazem parte de um banco de dados sistematizado, com disponibilidade de séries, caracterizando uma das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento da pesquisa. A limitação e a dificuldade na obtenção de informação pública no Brasil, dificultando a formação de um banco de dados com séries históricas ajuda a explicar porque é difícil mensurar e verificar o impacto de ações governamentais e do ambiente legal no crescimento econômico.

Em função dessa limitação foram utilizados os testes de normalidade de Jarque-Bera e de heteroscedasticidade de White, cujos resultados demonstraram que esses pressupostos não foram violados. Mesmo com a limitação relacionada com o número de observações deve-se levar em consideração a importância e a originalidade do tema para a economia nacional e local.

Deve-se levar em consideração também os custos advindos do Sistema Fundap, que influencia na renda pública agregada nacional, no crescimento econômico e na receita corrente líquida, na qual está inserido o ICMS arrecadado via Sistema FUNDAP. Com isso, acaba por influenciar os investimentos em educação e na saúde, que tem percentuais definidos na Constituição Federal de 1988 em função da base da receita corrente líquida, mas que acabam como concorrentes dentro do orçamento governamental. Além disso, o que se demonstra aqui pode estar presente em outros Estados da Federação, o que pode ser sugestivo para pesquisas nessa área.

No desenvolvimento desse trabalho foi possível mostrar que há uma passagem de um incentivo fiscal para um incentivo financeiro e que com o resultado encontrado, ou seja, de que não existe relação entre o FUNDAP e o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo, pode-se afirmar que apenas algumas empresas são beneficiadas e os municípios. Quem perde é a sociedade como um todo, porque diminui a receita agregada nacional, uma vez que as transações seriam feitas independentemente da existência ou não do Incentivo Fundap. Essa afirmação vem dos resultados encontrados e da afirmativa de Varsano (1997) de que somente se justifica a criação e manutenção de impostos se os seus benefícios forem maiores que seus custos de oportunidade, medido pelo benefício social do melhor uso privado dos recursos, acrescido do custo criado pela tributação, o que alerta para a revisão desse incentivo.

O FUNDAP nos moldes atuais, pode causar restrições ao crescimento do Estado do Espírito Santo, uma vez que acaba penalizando as pequenas e médias empresas do próprio Estado, além de empresas de maior porte que não fazem parte do grupo das fundapeanas, pois todas essas empresas recolhem aos cofres públicos os impostos com carga tributária normal enquanto que as empresas fundapeanas recolhem impostos reduzidos, proporcionados pela renúncia fiscal do Estado do Espírito Santo.

Assim, se houvesse o fim do Fundap, muitas das empresas presentes no Estado do Espírito Santo, participantes do Sistema poderiam retornar à lógica de mercado. Esse fato pode ocorrer porque a barreira à saída é baixa, uma vez que são feitos pequenos investimentos pelas empresas fundapeanas, prestadoras de serviços, no Estado do Espírito Santo. Esse investimento normalmente corresponde a escritórios e não plantas industriais. Além disso, o FUNDAP, nos moldes atuais, é um incentivo para a falta de políticas de investimento explícitas. Também não proporciona o desenvolvimento de prioridades setoriais compatíveis com as vantagens

comparativas locais, pois os benefícios fiscais e creditícios para investimentos são concedidos somente para as empresas fundapeanas.

Resultado esse que é corroborado pelo próprio Governo do Estado, ao afirmar que com o FUNDAP, o Espírito Santo compete com os grandes Estados importadores, estimulando empresas de outros Estados a se instalarem ou a ou contratarem empresas fundapeanas para efetuarem suas importações. Isso demonstra que a grande maioria das empresas fundapeanas não possui parque industrial no Estado do Espírito Santo, o que justifica a não significância nos resultados obtidos.

Assim, nos moldes atuais, não se confirma o FUNDAP como instrumento de política, pois impõe custos na alocação de recursos à sociedade, além de não gerar benefícios econômicos e sociais para a própria sociedade local, ele ainda reduz a receita pública agregada nacional, uma vez que esse incentivo fiscal e financeiro é um incentivo à importação de outros Estados pelos Portos do Estado do Espírito Santo. Portanto, produtos que entrariam pagando o ICMS normal nos outros Estados brasileiros, são atraídos para o Estado do Espírito Santo, o que causa redução da receita pública agregada nacional.

É necessário promover estudos e debates sobre o Sistema FUNDAP, de modo que ele se torne importante como mecanismo gerador de receita, fazendo com que as renúncias fiscais propiciem o crescimento econômico do Estado do Espírito Santo, assim como para impactos semelhantes em outros Estados, já que o Sistema Fundap retira receitas de ICMS de outros Estados. Além disso, existem evidências de que a sociedade do Estado é prejudicada com a renúncia fiscal, pois é a ela, sociedade, dada restrições ao seu bem estar. Há redução de investimentos para atendimento das necessidades básicas da população, como saúde, educação, habitação e segurança, entre outras, além de estar abrindo mão do equilíbrio fiscal, e de estar gerando instabilidade econômica em longo prazo, o que aumenta a probabilidade da não definição de políticas explícitas e nem prioridades setoriais, o que sugere novas pesquisas sobre a qualidade dos gastos públicos, quer em termos financeiros quer em termos sociais.

Referências

- APLIN, John C.; HEGARTY, W. Harvey. **Political influence: strategies employed by organizations to impact legislation in business and economies atters.** Academy of Management Journal, v. 23, n.3, p. 438-450, 1980.
- BACHUR, João Paulo. **Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais, e equalização regional:** EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Revista do Serviço Público, v. 56, n. 4, Out/dez 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 14^o edição. São Paulo: Malheiros, 2008.
- DULCI, Otávio Soares. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil.** Minas Gerais: Revista de Sociologia e Política, n. 18, p. 95-107, jun. 2002.
- FUNDAP - FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS. **Manual Operacional.** Vitória: Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, agosto de 2006.
- IPES - INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES – Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Governo do Estado do Espírito Santo. **Estatística do comércio exterior 2004:** portos do Espírito Santo. Disponível em: <<http://www.ipes.es.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2008.
- IZAQUIRRA, Mônica. **Proposta tributária foca no ICMS unificado.** São Paulo: Jornal Valor Online. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/>>. Acesso em: 13 abril 2008.

- LEMGRUBER, Andréa. **A Competição tributária em economias federativas:** aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro. Brasília: UNB, 1999. Dissertação.(Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília.
- MELO, Marcus André de; AZEVEDO, Sergio de. O processo decisório da reforma tributária e da previdência social: período 1994 a 1998. Brasília, Cadernos ENAP, nº. 15, 1998.
- PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando. **ICMS:** evolução recente e guerra fiscal. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 1996.
- PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. Econometria: modelos e previsões. São Paulo: Makron Books, 2004.
- STN - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (Ministério da Fazenda). Comunicado. Brasília: Ministério da Fazenda, 5 jun. 2001.
- SANT'ANNA, José Mário Bispo. **Efeito do gasto público sobre o PIB:** um teste empírico nos municípios do estado do Espírito Santo. 2006. 58 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória, 2006.
- SOARES, Ilton G.; CASTELAR, Ivan. **Econometria aplicada com o uso do Eviews.** Fortaleza: UFC, 2003.
- VARSANO, Ricardo *et al.* **Uma análise da carga tributária do Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1998.
- _____. **Estudos para a reforma tributária:** tributação de mercadorias e serviços. Rio de Janeiro: IPEA, 1987.
- _____. **A guerra fiscal do ICMS:** quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- _____. **Um método para as reformas. In:** O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- ZAULI, Eduardo Meira. Grupos de interesse e ação coletiva: uma crítica formal a Mancur Olson. Vanguarda Econômica, a. III, n. 3, 1995.