

Política fiscal e implicações da Resolução 3.166/01 em indicadores econômicos do estado de Minas Gerais

Gustavo José Padula de Souza (UFV) - gustavojpgsouza@hotmail.com

Luiz Antônio Abrantes (UFV) - abrantes@ufv.br

Marco Aurélio Marques Ferreira (UFV) - marcoaurelio@ufv.br

Walmer Faroni (UFV) - w.faroni@ufv.br

Gustavo Melo Silva (UFSJ) - gustavomelosilva@yahoo.com.br

Resumo:

A tributação vem sendo discutida em função da constante elevação da carga tributária e dos incentivos fiscais concedidos pelos governos estaduais com o intuito de atrair investimentos privados. A Constituição Federal de 1988 outorgou aos Estados e municípios poderes para instituir tributos, com isso houve um aumento nos conflitos entre os entes federados em função da utilização de incentivos vinculados ao ICMS. Para tentar amenizar os efeitos da guerra fiscal e proteger seus mercados internos, os Estados editaram normas inibindo a aquisição interestadual de mercadorias com benefícios fiscais. No caso do Estado de Minas Gerais, foi publicada a Resolução 3.166/2001 que limitou o aproveitamento de crédito das operações interestaduais. O objetivo deste estudo foi verificar os tipos de benefícios fiscais e creditícios concedidos pelos Estados e suas implicações na sistemática da incidência do ICMS sobre operações relativas à circulação de mercadorias para o Estado de Minas Gerais. Para tanto, fez-se necessária a descrição da sistemática da incidência tributária sobre os principais insumos e bens de capitais detentores de benefícios fiscais nos Estados, a identificação de como esses benefícios interferem nos custos de produção e de comercialização e por fim avaliação das medidas de protecionismo implementadas e sua implicação nos setores da economia. Conclui-se que o benefício fiscal mais comum é o crédito presumido e que a Resolução 3.166/01 manteve os níveis de arrecadação do estado de Minas Gerais no mesmo patamar, mesmo crescimento do PIB a um nível inferior em relação aos demais estados.

Palavras-chave: *ICMS, Federalismo Fiscal e Tributação*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Política fiscal e implicações da Resolução 3.166/01 em indicadores econômicos do estado de Minas Gerais

RESUMO: A tributação vem sendo discutida em função da constante elevação da carga tributária e dos incentivos fiscais concedidos pelos governos estaduais com o intuito de atrair investimentos privados. A Constituição Federal de 1988 outorgou aos Estados e municípios poderes para instituir tributos, com isso houve um aumento nos conflitos entre os entes federados em função da utilização de incentivos vinculados ao ICMS. Para tentar amenizar os efeitos da guerra fiscal e proteger seus mercados internos, os Estados editaram normas inibindo a aquisição interestadual de mercadorias com benefícios fiscais. No caso do Estado de Minas Gerais, foi publicada a Resolução 3.166/2001 que limitou o aproveitamento de crédito das operações interestaduais. O objetivo deste estudo foi verificar os tipos de benefícios fiscais e creditícios concedidos pelos Estados e suas implicações na sistemática da incidência do ICMS sobre operações relativas à circulação de mercadorias para o Estado de Minas Gerais. Para tanto, fez-se necessária a descrição da sistemática da incidência tributária sobre os principais insumos e bens de capitais detentores de benefícios fiscais nos Estados, a identificação de como esses benefícios interferem nos custos de produção e de comercialização e por fim avaliação das medidas de protecionismo implementadas e sua implicação nos setores da economia. Conclui-se que o benefício fiscal mais comum é o crédito presumido e que a Resolução 3.166/01 manteve os níveis de arrecadação do estado de Minas Gerais no mesmo patamar, mesmo crescimento do PIB a um nível inferior em relação aos demais estados.

Palavras-chave: ICMS, Federalismo Fiscal e Tributação

Área temática: Custos aplicados ao setor público

1. Introdução

A tributação é tema constante em discussão nos mais diversos segmentos da sociedade brasileira, tanto pelo aumento da carga fiscal imposta pelos entes federativos à sociedade e consequentes implicações na competitividade dos setores produtivos, quanto pelos incentivos fiscais concedidos pelos estados brasileiros na competição por investimentos privados.

A Constituição Federal de 1988 delegou competência a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para instituir impostos, taxas e contribuições. Também atribuiu maior autonomia aos Estados e Municípios para legislar sobre seus próprios tributos, o que aumentou consideravelmente as transferências de receitas de impostos para essas esferas, e reduziu a capacidade financeira da União.

Esta maior autonomia fiscal resultou na geração de conflitos entre os entes federados, com a utilização, pelos Estados de incentivos, de forma generalizada, vinculados ao Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadoria e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS na criação de estímulos à dinamização das políticas de incentivo ao investimento e geração de empregos.

O ICMS é o principal tributo brasileiro e sua arrecadação vem apresentando um forte crescimento e responde por parcela considerável da arrecadação estadual principalmente daquela referente à circulação dos bens e serviços produzidos e consumidos dentro do próprio Estado. Neste caso, a guerra fiscal afeta o princípio do cálculo do ICMS do Estado de origem, pois, o princípio da não cumulatividade prevê que o imposto devido no Estado de origem da mercadoria será crédito no Estado de destino.

Não obstante a Constituição Federal não permitir a extrapolação das hipóteses restritivas ao aproveitamento do crédito de ICMS elencadas no § 2º, do artigo 155, diversos Estados brasileiros tentando amenizar as distorções ocorridas e proteger seus mercados internos editaram diversas normas com intuito de inibir a aquisição interestadual de mercadorias beneficiárias de incentivos fiscais. No Estado de Minas Gerais destaca-se a Resolução 3.166/2001 que limitou o crédito do ICMS à mesma proporção em que o imposto venha sendo efetivamente recolhido à unidade da Federação de origem.

Considerando que em praticamente toda relação econômica pode-se destacar externalidades com efeitos positivos ou negativos, diversas hipóteses são defendidas para a situação em questão. O gestor público estadual indica como efeito positivo a geração de empregos e renda, o crescimento do PIB local, bem como a previsão de aumento da receita tributária. O efeito negativo seria a falta da harmonização tributária entre os entes federados e a perda de receitas tributárias.

Esta disputa entre os entes da federação foi apelidada de “guerra fiscal”, sendo que os grandes vencedores são as empresas beneficiadas que, normalmente, são grandes empreendimentos pelo fato de terem seus custos reduzidos. A guerra é chamada de fiscal por ter como instrumento de negociação a arrecadação futura de tributos, normalmente o ICMS para os Estados e o ISS para Municípios. No cenário nacional esta disputa passa a ter destaque a partir da abertura comercial e da estabilidade econômica, e ganhou notoriedade com a concessão de um amplo conjunto de vantagens e benefícios.

Neste trabalho buscou-se verificar, à luz da Resolução 3.166/01, os tipos de benefícios fiscais e creditícios concedidos pelos Estados e suas implicações na sistemática da incidência do ICMS sobre operações relativas à circulação de mercadorias para o Estado de Minas Gerais.

Especificamente, pretendeu-se:

- a) descrever a sistemática da incidência tributária sobre os principais insumos e bens de capitais detentores de benefícios fiscais nos Estados;
- b) avaliar a medida de protecionismo implementada em Minas Gerais e sua implicação no PIB Industrial, na arrecadação de ICMS, e no nível de empregos em relação aos demais estados brasileiros.

2. Referencial teórico

2.1 Funções do governo e política fiscal

O federalismo, enquanto uma forma de organização política, administrativa e financeira de um país, é caracterizado pela divisão dos poderes políticos e econômicos entre as diferentes esferas do governo, assegurando certo grau de autonomia entre os entes, apesar da existência de uma esfera central predominante. Todavia, não existe um modelo de federalismo que possa ser aplicado em qualquer país. As condições histórica, cultural, social e política de cada país criam condições internas únicas, o que faz diferir um arranjo dos outros (Nazareth, 2007).

Para Musgrave e Musgrave (1980), o fato de que o mecanismo do sistema de mercado não possa desempenhar sozinho todas as funções econômicas, faz-se necessário a atuação do governo para guiar, corrigir e suplementar este mecanismo em alguns aspectos. Pode-se destacar, neste contexto, uma série de objetivos mais ou menos precisos, que caracterizam as medidas fiscais a saber: Função alocativa, função distributiva e função estabilizadora.

Sobre a função alocativa, Giambiagi (2000) coloca que os bens públicos não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. O fato de os benefícios gerados pelos bens públicos estarem disponíveis para todos os consumidores faz com que não haja pagamentos voluntários aos fornecedores desses bens.

Sendo assim, segundo Musgrave e Musgrave (1980) o fornecimento de bens públicos, ou do processo pelo qual a totalidade dos recursos é dividida para utilização no setor público, pode ser considerado como a função alocativa da política orçamentária.

Quanto à função distributiva, os referidos autores colocam que cabe ao governo a realização de alguns ajustes distributivos no sentido de promover uma distribuição de renda e riqueza considerada justa pela sociedade.

Giambiagi (2000) acrescenta que para realizar tal ato, o governo se utiliza de alguns instrumentos a saber:

Transferências – o governo pode promover uma redistribuição direta da renda, tributando em maior medida os indivíduos pertencentes às camadas de renda mais alta e subsidiando os indivíduos de renda mais baixa.

Impostos – os recursos captados pela tributação dos indivíduos de renda mais alta podem ser utilizados para o financiamento de programas voltados para a parcela da população de baixa renda.

Subsídios – o governo pode impor alíquotas mais altas para bens considerados supérfluos e alíquotas mais baixas para os bens que compõem a cesta básica, subsidiando dessa forma, a produção de bens de primeira necessidade.

No que tange a função estabilizadora, Giambiagi (2000) explica que o funcionamento do sistema de mercado não é, por si só, capaz de assegurar altos níveis de emprego, estabilidade dos preços e altas taxas de crescimento econômico. Sendo assim, a intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e/ou alto nível de inflação. Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscal e monetária.

Complementando a explicação acima, Musgrave e Musgrave (1980) mencionam que a política fiscal deve ser formulada objetivando alcançar ou manter um elevado nível de emprego, uma razoável estabilidade no nível de preços, o equilíbrio na balança de pagamentos e ainda uma taxa aceitável de crescimento econômico.

A política fiscal pode se manifestar diretamente, através da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou indiretamente, pela redução de alíquotas de impostos, que eleva a renda disponível do setor privado. Por exemplo, em uma situação recessiva, o governo pode promover um crescimento de seus gastos em consumo e/ou investimento e com isso incentivar um aumento da demanda agregada, tendo como resultado um maior nível de emprego e de renda da economia. Alternativamente, o governo pode reduzir as alíquotas de impostos, aumentando, desta forma, o multiplicador de renda da economia (GIAMBIAGI, 2000).

Para Matias-Pereira (2009), a política fiscal deve ser entendida como uma ferramenta relevante de ação econômica, da qual todo governo, em qualquer parte do mundo, pode se valer para alterar o rumo da atividade econômica, uma vez que pode interferir com enorme rapidez no andamento de variáveis macroeconômicas essenciais.

A atividade financeira é desempenhada pela obtenção de receitas, pela administração do produto arrecadado e, ainda, pela realização de dispêndios e despesas (Bastos, 2002).

Matias-Pereira (2009) preceitua que o Estado dispõe de recursos e instrumentos muito poderosos como, por exemplo, o poder da coerção legal, para atuar como indutor das atividades econômicas. Verifica-se que o Estado interfere, de forma seletiva, com seu poder de proibir ou compelir, subsidiar ou tributar, em significativo número de atividades econômicas.

Ainda segundo Matias-Pereira (2009), o crescimento do Estado foi viabilizado e financiado pelo progresso material trazido pela industrialização e pela disseminação da

riqueza. Rezende (2001), em relação à avaliação do processo das atividades do setor público, assinala que a expansão do setor público brasileiro é o:

“resultado de uma continua expansão da interferência do governo em atividades não tradicionais. Primeiro, em decorrência da crescente ênfase na necessidade de intervenção do Estado em atividades de natureza social, e segundo em face da política adotada para promover um ritmo mais acelerado de crescimento econômico do país”.

Desta forma, quanto maior o volume de serviços públicos ofertados, maior o aparato administrativo e, por decorrência, o valor dos impostos.

2.2 Federalismo fiscal

O fenômeno da disputa tributária se torna mais evidenciado em países que adotam o federalismo fiscal. O conceito de federalismo pode ser compreendido como a união de Estados sob a égide do poder central, com a redistribuição de poderes entre governos subnacionais (BOVO, 2000, p. 25).

Em um regime federativo, cada esfera administrativa (federal, estadual e municipal) possui relativa autonomia no que diz respeito à sua capacidade de legislar e administrar os assuntos de seu interesse, principalmente suas fontes de recursos.

No federalismo fiscal, o sistema tributário é organizado de forma a distribuir a receita entre as várias unidades federadas, conforme a demanda por bens públicos dos contribuintes. Assim, a política fiscal torna-se uma responsabilidade dividida entre todos os níveis de governo, devido à competência de se estabelecer uma legislação tributária adequada à federação (SHAH, 1998, p. 11; NUNES; NUNES, 2000).

Segundo Giambiagi (2000), há diferentes razões que justificam um processo de descentralização fiscal. Elas podem ser classificadas em fatores: a) econômicos; b) culturais, políticos e institucionais e c) geográficos.

Quanto aos fatores econômicos, ainda segundo Giambiagi (2000), a busca de uma alocação de recursos mais eficiente constitui um dos principais objetivos do processo de descentralização. Do ponto de vista do setor público, a descentralização significa determinar qual esfera de governo pode administrar de forma mais eficiente os impostos, os gastos, as transferências, a regulação e outras funções públicas.

Sobre os fatores culturais, políticos e institucionais, Giambiagi (2000), menciona que a descentralização pode favorecer uma maior integração social, o que reforça a transparência das ações governamentais, além de contribuir para reduzir os perigos potenciais que um poder centralizado pode representar para a liberdade individual.

Conforme nos lembra Matias-Pereira (2009), ao citar o art. 1º da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Este mesmo autor também cita que a administração pública é composta da administração federal, estadual, municipal e distrital, onde as organizações administrativas estadual, municipal e distrital devem adotar, como regra geral, a referência do ente federal.

2.3 Teoria da Tributação

Segundo Rezende (2001), a teoria da tributação repousa em dois princípios fundamentais: Equidade e Neutralidade. Porém ainda existem outros três princípios que são o da Progressividade, Simplicidade e da Capacidade de Pagamento.

Sobre o princípio da equidade, Musgrave e Musgrave (1980) destacam que a distribuição do gravame tributário deve ser equitativa, todos devem pagar a sua justa contribuição, já Rezende (2001) destaca que a mesma poderia ser avaliada sob duas óticas: uma propõe que o ônus seja repartido entre os indivíduos, de acordo com o benefício que cada um deriva da produção governamental de bens e serviços; a outra sugere que essa repartição seja feita com base na capacidade individual de contribuição.

O princípio da neutralidade diz respeito essencialmente à manutenção de uma eficiente alocação de recursos e, como tal, esse princípio satisfaz o objetivo de uma política de crescimento eficiente da economia privada.

Rezende (2001) complementa sobre o princípio da neutralidade que o mesmo está intimamente relacionado com a questão da eficiência e considera-se que dada alocação de recursos na economia é eficiente quando e impossível modificá-la, de forma a melhorar o nível de bem-estar de um indivíduo, sem piorar a situação de outro qualquer.

Matias-Pereira (2009) simplifica o conceito do princípio da progressividade quando menciona que as alíquotas devem aumentar à medida que são maiores os níveis de renda dos contribuintes.

E sobre o princípio da simplicidade, Matias-Pereira (2009) diz que o cálculo, a cobrança e a fiscalização relativa aos tributos devem ser simplificados, a fim de reduzir custos administrativos.

Já o princípio da capacidade de pagamento aplica-se no caso de bens e serviços que devem estar à disposição do indivíduo, independente dele usufruir ou não, e independente dele ter contribuído ou não. Como exemplo, os serviços do Corpo de Bombeiros. Para manter estes bens, o ônus tributário deve ser tal que garanta a equidade horizontal e vertical, ou seja, os indivíduos com mesma capacidade de pagamento devem pagar o mesmo nível de tributos, e os indivíduos devem contribuir conforme a sua capacidade de pagamento (RIANI, 1997).

Outro problema da teoria das finanças públicas é definir qual deve ser o melhor indicador desta capacidade de pagamento: tributar os fluxos de renda e consumo, ou o estoque de riqueza. O fluxo de renda representa todos os rendimentos da economia e abrange uma base mais ampla que o consumo, sendo, portanto, mais apropriado para a tributação. Além disso, tributar a renda permite atender à função distributiva do sistema tributário.

Entretanto, um aspecto negativo ao se tributar a renda é que também está se tributando a poupança e o investimento, que trazem grandes benefícios ao sistema econômico. Nestes casos, o correto seria a tributação em maior escala das despesas com bens de luxo, demandados pela classe de maior poder aquisitivo.

2.4 Competição Fiscal

A disputa tributária pode ser classificada em vertical ou horizontal. É denominada vertical aquela em que a União se contrapõe às UF. Com a ampliação, em 1988, do bolo tributário recebido por Estados e municípios, sem a transferência dos encargos nas mesmas proporções, agrava-se a crise fiscal pela qual a União vinha passando desde o início dos anos de 1980. Esta prioriza, a partir daí, sua arrecadação por meio das contribuições sociais, que não estão sujeitas a transferências. Portanto, a competição tributária vertical nada mais é do que uma disputa por tributos entre o poder central e as unidades federadas (PRADO; CAVALCANTI, 1998).

Conforme Reich (2007), a competição horizontal ocorre entre governos de jurisdições do mesmo nível hierárquico quando um governo toma uma determinada ação de política pública, afetando, não intencionalmente, o bem-estar dos cidadãos de outros governos, quanto a aspectos de eficiência e, ou equidade. A competição horizontal pode ser verificada quando os governos, na disputa por algum tipo de fator de produção (capital, trabalho etc.), utilizam

instrumentos fiscais a fim de elevar o bem-estar dos seus cidadãos, mas para isso reduzem o bem-estar de cidadãos de outras regiões.

Revelli (2005) diz que na competição horizontal a base fiscal das unidades é considerada móvel e as decisões tributárias de outras jurisdições afetam as restrições orçamentárias da unidade original. As decisões em torno da base fiscal, dos diversos tipos de tributos, das alíquotas e da extensão das isenções vão refletir, além de características da própria unidade, o comportamento estratégico de outras jurisdições.

Para Wilson (1999), o exemplo clássico de competição tributária se dá em torno da concorrência por capital. Assim, as diferentes jurisdições competem para atrair recursos privados, notadamente empresas por meio de tributos corporativos, ou pessoas físicas de elevada remuneração, no caso de tributos de renda, quando a incidência deste tributo for local. Neste caso, assinala Revelli (2005), a alíquota ótima dos diversos tributos de uma unidade depende das alíquotas existentes em jurisdições vizinhas. Uma diminuição de alíquota na jurisdição governamental em relação às unidades vizinhas aumenta sua vantagem comparativa para atrair novos recursos.

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

Tipo 1 - Concessões prévias para o início da atividade produtiva: doação de terrenos, obras, facilidades de infra-estrutura e outras formas de dispêndio financeiro que geram benefícios parciais ou totais para a 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. Os financiamentos são ofertados pelas instituições bancárias de investimento, com recursos de fundos estaduais ou de programas de desenvolvimento regional.

Tipo 3 - Benefícios tributários relacionados à operação produtiva: a renúncia fiscal pode se dar por meio da redução ou postergação de recolhimento ou, ainda, pela isenção de impostos.

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

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

Esta "Guerra" gera conflitos na Federação. No curto prazo, o Estado que deflagra a guerra se beneficia. No longo prazo, a generalização do conflito faz com que os ganhos iniciais desapareçam, pois os incentivos fiscais perdem o seu poder de estímulo e se

transformam em meras renúncias de arrecadação (FERREIRA, 2000); além disto, os Estados que mais perderão serão os mais pobres, que, curiosamente, são os que mais concedem incentivos, uma vez que, paralelo ao desenvolvimento atraído para o seu território, desencadeia-se a contrapartida natural, ou seja, o crescimento das demandas por serviços públicos, tais como: educação, saúde, transporte, segurança, saneamento básico, entre outras despesas provenientes do crescimento populacional e da elevação da renda *per capita* (LENGRUBER, 1999).

As justificativas para tal prática, sob a ótica do administrador público, são: a geração de empregos e renda; o aumento do valor adicionado ao longo das cadeias produtivas, devido à maior transformação industrial e, ainda, o aumento da receita tributária futura (HULTEN; SCHWAB, 1997).

3. Metodologia

3.1 Área de estudo

O estado de Minas Gerais foi o local escolhido para se realizar a pesquisa, em função da maior facilidade para obtenção de dados e de sua importância no cenário da economia brasileira além de participar da guerra fiscal. Foram selecionados outros 17 estados por constarem na Resolução 3.166/01 como concedentes de benefícios fiscais. São eles: Espírito Santo, Mato Grosso, Bahia, Goiás, Distrito Federal, Tocantins, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Paraná, Ceará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rondônia, Rio Grande do Norte e Sergipe.

3.2 Coleta de dados e variáveis utilizadas

As informações referentes aos benefícios fiscais serão obtidas no site da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG) através do Anexo Único da Resolução 3.166/01, o qual discrimina os Estados, os benefícios fiscais concedidos às mercadorias e aos setores.

As demais variáveis a serem utilizadas foram: a arrecadação de ICMS dos estados brasileiros no período de 1996 a 2007, as quais foram obtidas no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) tendo como fonte de dados a Secretaria do Tesouro Nacional (STN); o PIB dos estados brasileiros no período de 1996 a 2008 também obtido no site do IPEA tendo como fonte de dados o IBGE e o total de admissões, obtidos no site do MTE, também segregadas por estado, no período de 1999 a 2008. Portanto tratam-se de dados secundários.

3.3 Considerações analíticas

O tratamento dos dados dar-se-á, inicialmente, através da análise de quadros a serem construídos, um para cada estado brasileiro, com o objetivo de identificar os benefícios fiscais concedidos por todos os governos estaduais a cada mercadoria ou setor e confrontar com as respectivas medidas de protecionismo implementadas pelo governo do estado de Minas Gerais com base na resolução 3.166/01.

Após a reunião de todas as informações referentes aos benefícios concedidos, construiu-se uma tabela com o resumo destes benefícios concedidos, separados por estado, com o intuito de demonstrar os setores beneficiados e a quantidade de ocorrências de benefícios fiscais em cada estado brasileiro.

Foram coletados dados referentes a arrecadação de ICMS de todos estados brasileiros no período de 1996 a 2007, período escolhido por ser comum a todos os dados dos estados analisados, com o intuito de comparar a arrecadação do estado de Minas Gerais com a arrecadação em outros estados no período em que os principais insumos e bens de capitais recebiam benefícios fiscais. Com isso, o ano de 2001, que foi o ano de publicação da

Resolução 3.166, foi utilizado como ano de corte para separar a amostra em 2 períodos para que os efeitos da mesma fossem captados.

O mesmo critério de corte foi adotado para separar a amostra do PIB coletado de todos os estados brasileiros, porém o período coletado foi de 1996 a 2008. O mesmo foi analisado considerando-se que a partir do momento que a guerra fiscal afeta a alocação de plantas industriais, o PIB de determinado estado sofre modificações em função do aumento da produção. Sendo assim, o PIB do estado de Minas Gerais foi comparado com o PIB dos demais estados brasileiros.

Ainda foram coletados dados referentes ao total de admissões no setor industrial pelo fato de se considerar que, pelo mesmo motivo apontado no PIB, a instalação de novas plantas industriais gera novos empregos enquanto que a saída das mesmas gera uma queda de admissões, o que foi interessante captar para reforçar a premissa de que a resolução 3.166 é uma medida de protecionismo. Os dados foram coletados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em seu site na internet, através do aplicativo *online* Evolução de Empregos do CAGED (EEC) considerando-se o período de 1999 a 2008.

Todos os valores de arrecadação de ICMS e de PIB, assim como a quantidade de novas admissões foram convertidos para um percentual em relação ao total no Brasil para facilitar o tratamento dos mesmos.

Para tratamento dos dados coletados, foi adotado um modelo econométrico denominado de diferenças em diferenças, que segundo Wooldridge (2006) pode ser muito útil para avaliação do impacto de determinado evento ou decisão governamental. Este mesmo modelo foi utilizado por Nascimento (2008) para verificar os efeitos da guerra fiscal no estado de São Paulo, o qual, era tido em sua pesquisa, como estado não participante. A pesquisa foi realizada analisando-se um experimento natural que, conforme Wooldridge (2003), os experimentos naturais ocorrem quando algum evento exógeno, como, por exemplo, uma mudança de política do governo, muda o ambiente no qual indivíduos, famílias, firmas ou cidades operam. Para analisarmos um experimento natural sempre temos que ter um grupo de controle, isto é, um grupo que não foi afetado pela mudança, e um grupo de tratamento, que foi afetado pelo evento, ambos com características semelhantes. Ao contrário de um experimento real em que os grupos de tratamento e controle são escolhidos aleatoriamente para impedir viés nas estimativas, os grupos em um experimento natural emergem da forma com que a mudança é efetuada. Para estudarmos as diferenças entre os dois grupos precisamos de dados de antes do evento e de depois do evento para os dois grupos. Assim, nossa amostra é dividida em quatro grupos: o grupo de controle antes da mudança, o grupo de controle depois da mudança, o grupo de tratamento antes da mudança e o grupo de tratamento depois da mudança.

Foram separados os Estados que concederam benefícios fiscais, que totalizaram 17 segundo a Resolução 3.166/01, denominados “Estados de tratamento”, do Estado de Minas Gerais, denominado “Estado de controle”. O modelo de diferenças em diferenças busca reduzir os problemas causados pelo fato de não haver informações, neste caso, sobre os Estados tratados, caso eles não tivessem sido tratados, ou seja, qual seria a situação do Estado que entrou na guerra, caso ele não participasse dela. Observou-se o comportamento das variáveis nos Estados que concederam benefícios, em relação ao Estado Minas Gerais, pois, dessa forma, os impactos da Resolução 3.166/01 podem ser visualizados através dos resultados do modelo utilizado.

O modelo possui variáveis binárias (*dummy*), que segundo Pindyck e Rubinfeld (2004), são particularmente úteis quando lidamos com dados qualitativos. As variáveis binárias são:

Tratamento – indicada por E_i , que será igual a zero para Minas Gerais e igual a um para outro Estado que representa o grupo de tratamento.

Período – indicada por P_i , que será igual a zero para o período antes da Resolução 3.166 e igual a um para o período após a Resolução.

Interação – indicada por E_iP_i , que será igual a zero nos dois períodos em Minas Gerais e, para o outro estado, igual a zero no primeiro período e um no segundo período.

Com isso, a estimação dos efeitos das alterações na estrutura econômica de Minas Gerais e dos estados tratados pode ser obtida com base no seguinte modelo de regressão linear múltipla, que segundo Hair (2005) possibilita mensurar as relações entre as variáveis sem executar diversas regressões bivariadas individuais.

$$Y_i = \alpha + \beta_1 E_i + \beta_2 P_i + \beta_3 E_i P_i + O_i$$

Onde:

Y_i = indica a participação percentual de cada Estado no conjunto dos Estados brasileiros;

E_i = representa a variável binária definida como *zero* para o grupo de controle e *um* para o grupo de tratamento;

P_i = representa a variável binária que é igual a *zero* no primeiro período e *um* no segundo;

$\alpha, \beta_1, \beta_2, \beta_3$ = parâmetros;

O_i = outros fatores;

i = determinado ano.

A variável binária que indica o período (P_i) capta fatores agregados que afetam Y_i em cada momento, mas com o mesmo efeito nos dois grupos (tratamento e controle). Já a variável binária que indica o Estado (E_i) capta possíveis diferenças entre os grupos. Assim, o coeficiente mais importante para a análise é o da interação $E_i P_i$, que mostra a mudança, do primeiro para o segundo período, na diferença de nível de Y_i entre os dois grupos.

O valor esperado de Y_i nas quatro situações distintas será indicado por Y_{kh}^* , com h indicando o período inicial ($h = 0$) ou final ($h = 1$) e k indicando o grupo de controle ($k = 0$) ou o grupo de tratamento ($k = 1$). Verifica-se que:

a) Valor esperado de Y_i antes da guerra fiscal no grupo de controle:

$$Y_{00}^* = E(Y_i | E_i = 0, P_i = 0) = \alpha ;$$

b) Valor esperado de Y_i após a guerra fiscal no grupo de controle:

$$Y_{01}^* = E(Y_i | E_i = 0, P_i = 1) = \alpha + \beta_2 ;$$

c) Valor esperado de Y_i antes da guerra fiscal no grupo de tratamento:

$$Y_{10}^* = E(Y_i | E_i = 1, P_i = 0) = \alpha + \beta_1 ;$$

d) Valor esperado de Y_i após a guerra fiscal no grupo de tratamento:

$$Y_{11}^* = E(Y_i | E_i = 1, P_i = 1) = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 ;$$

O valor do coeficiente β_3 discrimina quanto o crescimento entre os dois períodos no grupo de tratamento difere do crescimento no grupo de controle, pode-se dizer também que o coeficiente β_3 mostra em quanto a diferença entre grupos se altera do primeiro para o segundo período.

O termo outros fatores representa as variáveis de controle que foram inseridas para que o modelo ficasse completo no sentido de não considerar apenas os efeitos da política fiscal sobre as variáveis dependentes, mas considerasse também outros fatores que exercem influência sobre a mesma.

Para a variável dependente PIB, considerou-se como variáveis de controle o consumo das famílias, os gastos do governo e o volume de exportações. Todos os valores foram convertidos para termos percentuais em relação ao total do Brasil assim como foi feito nas variáveis independentes. Já para a variável Arrecadação de ICMS, considerou-se como variáveis de controle o PIB, o nível de empregos e o consumo das famílias. E para a variável nível de empregos, considerou-se a arrecadação de ICMS e o PIB como variáveis de controle. Todas as variáveis de controle foram escolhidas obedecendo-se ao critério de que são fatores que, além de uma política fiscal, podem interferir diretamente no resultado da variável dependente.

Os valores de todas as variáveis foram convertidos para o seu Logaritmo Natural (LN) com o objetivo de minimizar os problemas encontrados relacionados com a significância estatística.

Após realizadas as regressões através do software *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)*, o próprio foi utilizado para a realização do teste FIV (Fator de Inflação de Variância) que mede o quanto a variância dos coeficientes de regressão está afetada por problemas de multicolinearidade (HAIR, 2005).

Outro teste executado através do SPSS foi o Durbin-Watson, que segundo Corrar (2007), é adequado para verificar se há ausência de autocorrelação serial, que ocorre quando os resíduos são independentes e só se observa o efeito de uma variável independente sobre a variável dependente.

4. Resultados e discussões

4.1. Sistemática da Incidência tributária sobre insumos e bens de capitais nos Estados

A maioria dos Estados brasileiros concedem benefícios fiscais aos mais diversos tipos de produtos em todos os setores da economia com objetivo de atrair negócios para seu território e, conseqüentemente, melhorar a sua economia com a atração de novas empresas ou com o objetivo de desenvolver determinada região.

Avaliando a legislação, observa-se que cada Estado possui particularidades que fizeram com que os setores e produtos beneficiados fossem os mais variados, havendo benefícios diferenciados.

A tabela 1 indica os Estados, os tipos de benefícios fiscais concedidos, os setores econômicos a que pertencem as mercadorias beneficiadas e as ocorrências de mercadorias com benefícios fiscais. Os estados foram ordenados com base na mesma ordem em que aparecem na Resolução 3.166/01, objeto deste estudo.

Tabela 1 – Estados e produtos com benefícios fiscais

Estado	Tipo de Benefício	Setor	Ocorrências
ES	Crédito Presumido	I, A, C, S	22
RJ	Crédito Presumido	I, C	7
SP	Crédito Presumido	I	6
MT	Crédito Presumido	I, A, C	21
BA	Crédito Presumido	I, A, C	47
GO	Crédito Presumido/Redução Base Cálculo	I, A, C	13/1
DF	Crédito Presumido	C	9
TO	Crédito Presumido	I, A, C	12
MS	Crédito Presumido	I, A, C	16
PE	Crédito Presumido	I, A, C	9
PR	Crédito Presumido	I, A	9
CE	Crédito Presumido	C	1
RS	Crédito Presumido	I	13
SC	Crédito Presumido	I, A	10
RO	Crédito Presumido	I	2
RN	Crédito Presumido	I, C	2
SE	Crédito Presumido	I, A, C	2
TOTAL	-	-	202

I – Indústria; A – Agropecuária; C – Comércio; S - Serviços

Fonte: Resolução 3.166/01 do estado de Minas Gerais

Os incentivos fiscais concedidos pelos Estados vão desde as reduções de base de cálculo do ICMS, passando também pelos diferimentos e pelo crédito presumido. Este último foi o tipo de benefício fiscal mais comum adotados entre os Estados. De acordo com Camargo (2009) este fato se explica ao considerar que a identificação do ICMS em um determinado período de apuração é resultado da diferença entre o imposto devido nas operações realizadas pelo contribuinte registrado como débito fiscal e o imposto suportado nas operações anteriores, registrado como crédito fiscal, considerando o Princípio da Não-cumulatividade previsto constitucionalmente. O crédito fiscal é deduzido do ICMS devido nas operações praticadas pelo contribuinte e esta dedução pode ser maior quando previsto o benefício fiscal do crédito fiscal presumido.

4.2. A Resolução 3.166/2001 e suas implicações

Avaliando os Estados que concederam benefícios fiscais conforme consta da Resolução 3.166/01, em comparação com o Estado de Minas Gerais e em relação ao crescimento médio do Produto Interno Bruto industrial, observou-se que todos os Estados apresentaram uma taxa média de crescimento superior ao crescimento do estado de Minas Gerais. A exceção é o estado do Rio de Janeiro que apresentou queda na participação percentual do PIB industrial de 0,18% no período de 1996 a 2001 e 2002 a 2008. O estado de Santa Catarina foi o que apresentou o maior crescimento do PIB industrial atingindo o patamar de 1,961% (Tabela 2).

Tabela 2 – Coeficientes β_3 da variável de interação do PIB

Estado	PIB
ES	1,396
MT	0,846
BA	0,759
GO	1,179
DF	1,146
TO	0,968

RJ	-0,180
SP	1,047
MS	0,261
PE	0,412
PR	0,948
CE	0,514
RS	0,478
SC	1,961
RO	0,225
RN	0,275
SE	0,440

Fonte: Resultados da pesquisa

O aumento do PIB em taxa maior do que o aumento ocorrido no estado de Minas Gerais pode ser explicado, em parte, pelas inúmeras concessões de benefícios fiscais, no período analisado, pelos governos dos demais Estados. Esta constatação é corroborada por Legruber (1999) quando menciona em seu trabalho que quanto maiores os recursos disponíveis, maior a possibilidade de se atrair fatores produtivos mediante a concessão de benefícios fiscais para os contribuintes.

A tabela 3 apresenta os resultados da participação da arrecadação do ICMS dos Estados em relação à arrecadação total em Minas Gerais, captados através do coeficiente β_3 do modelo utilizado. Apesar do estado de Minas Gerais não obter bom desempenho frente aos demais Estados em relação ao PIB, a arrecadação de ICMS apresentou situação análoga. Dos 17 estados analisados, apenas 4 obtiveram crescimento da arrecadação superior a este Estado nos períodos de 1996 a 2001 e 2002 a 2007.

A maior diferença encontrada é em relação ao estado de São Paulo (-4,092%), seguido do estado de Santa Catarina (-1,399%) e do estado do Rio de Janeiro (-1,333%). Os valores negativos indicam que o estado de Minas Gerais é um dos que apresenta maior crescimento da arrecadação de ICMS no período em questão, estando com a arrecadação abaixo de apenas 4 Estados.

Tabela 3 – Coeficientes β_3 da variável de interação do ICMS

Estado	ICMS (%)
ES	-0,309
MT	0,105
BA	-0,008
GO	-0,369
DF	-0,425
TO	-0,365
RJ	-1,333
SP	-4,092
MS	-0,108
PE	0,006
PR	1,075
CE	-0,693
RS	0,036
SC	-1,399
RO	-0,009
RN	-0,075
SE	-0,234

Fonte: Resultados da pesquisa

Esse fato pode indicar que a política fiscal de protecionismo implantada em Minas Gerais está mantendo o desempenho de arrecadação de ICMS enquanto os outros Estados estão apresentando queda de arrecadação, em função da concessão de benefícios fiscais. Os Estados que apresentam valores positivos são aqueles que concederam diversos benefícios fiscais, totalizando 52 ocorrências. Este fato, pode implicar no desenvolvimento dos Estados em função da atração ou desenvolvimento de novas indústrias para aqueles Estados, considerando que apresentaram melhor desempenho do PIB industrial em relação ao estado de Minas Gerais. Dessa forma, há a caracterização da competição horizontal estudada por Reich (2007), que coloca que este tipo de disputa ocorre entre governos na busca de fatores de produção.

5. Conclusão

O objetivo principal deste trabalho foi analisar as implicações da guerra fiscal na sistemática da incidência do ICMS sobre operações relativas à circulação de mercadorias e em indicadores econômicos do Estado de Minas Gerais.

Desta forma, constatou-se primeiramente que o crédito presumido é o benefício fiscal mais comumente concedido e que o setor industrial é o que recebe a maior parcela dos benefícios fiscais, sendo dessa forma, o setor com maior número de ocorrências na forma de protecionismo fiscal emanada da Resolução 3.166/01, em relação aos atos praticados pelos governadores dos demais Estados.

Assim, o aproveitamento do crédito de ICMS das mercadorias adquiridas fora do estado só poderia ser efetuado na mesma proporção em que é pago no Estado de origem. Neste caso, o legislador mineiro consegue desestimular a aquisição de mercadorias nos outros Estados e, com isso, manter os níveis de arrecadação do referido imposto e também proteger a economia interna de maiores interferências externas.

No entanto ressalta-se que, a Resolução 3166/01 apenas desestimula a aquisição de mercadorias de outros estados, mas não proíbe. Sendo assim, foi analisada a interferência dos benefícios fiscais nos custos de comercialização e produção de um modo geral e ficou constatado que há uma perda de competitividade para aquela empresa que não recebeu determinado benefício fiscal e que algumas distorções econômicas são geradas pelo uso destes benefícios.

A avaliação da medida de protecionismo implementada pelo estado de Minas Gerais indica que a partir do ano de 2001, a maior parte dos demais estados do Brasil passaram a conceder benefícios fiscais e com isso acirraram a guerra fiscal. O crescimento da participação no PIB Industrial do Brasil dos Estados numa taxa maior do que a de Minas Gerais é um indicativo de que os estados estão atraindo indústrias e conseqüentemente produzindo mais. No entanto, sua arrecadação de ICMS apresenta queda na participação em relação ao total arrecadado no Brasil, o que significa que mesmo atraindo novas indústrias, os demais estados não obtiveram aumento nas suas receitas tributárias.

Pode-se considerar que os estados que apresentaram os níveis de arrecadação de ICMS menores do que o estado de Minas Gerais estão promovendo a competição horizontal de forma mais intensa, pois estão sacrificando suas receitas com o intuito de atrair novos “futuros contribuintes”. Esse fato é prejudicial a partir do momento em que se considera que, com o aumento da produção, um aumento da infra-estrutura é exigido por parte do governo, que sem sua principal fonte de receitas, não conseguirá realizar.

Com isso, o estado de Minas Gerais cresceu proporcionalmente menos do que os outros estados considerando-se a participação no PIB industrial total e o nível de empregos, porém, apesar disso manteve seu nível de arrecadação de ICMS no mesmo patamar. Logo, a Resolução 3.166/01 fez com que apenas a máquina pública fosse protegida e não a economia do estado como um todo.

Isto posto, cabe destacar a divergência de procedimentos entre os governos estaduais visto que a Constituição Federal outorgou poderes aos legisladores no que diz respeito a competências tributárias. Estes gestores utilizam o federalismo fiscal, materializado através de legislações protecionistas, como uma arma para atrair novos investimentos e não como possibilidade de minimizar as desigualdades regionais, considerando a vasta extensão territorial do Brasil.

Referências Bibliográficas

- BASTOS, José Guilherme Xavier de. A tributação do consumo e a sua coordenação internacional. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 1991. (Cadernos de ciência e técnica fiscal).
- BOVO, J.M. Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil. São Paulo: Laboratório Editorial/UNESP, 2000.
- CORRAR, Luiz J. Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo, Ed. Atlas, 2007.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. Finanças públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 475 p.
- HAIR, Joseph F. Fundamentos de métodos de pesquisa em administração. Porto Alegre, Bookman, 2005.
- HULTEN, C.R.; SCHWAB, R.M. A fiscal federalism approach to infrastructure policy. **Regional Science and Urban Economics**, Nova York, v. 27, n. 2, p. 139-159, 1997. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/journal/01660462>>. Acesso em: 20 jul. 2011.
- LEMGRUBER, A. A competição tributária em economias federativas: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia. UNB, 1999. Disponível no endereço eletrônico: www.federativo.bndes.gov.br
- MATIAS-PEREIRA, José. (2009) Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil. 10ª ed. São Paulo: Atlas.
- MUSGRAVE, R. e MUSGRAVE, P. (1980) Finanças Públicas Teoria e Prática, São Paulo: Editora Campus/Editora da Universidade de São Paulo
- NAZARETH, P. A. C. de P. Descentralização e Federalismo Fiscal: um estudo de caso dos municípios do rio de janeiro. Tese apresentada para obtenção do título de Doutor. UFRJ, 2007.
- NUNES, C.; NUNES, P. Federalism in Brazil. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 20, n. 4 p. 137-153, out./dez. 2000.
- PRADO, S. & CAVALCANTI, C. E. G. *Aguerra fiscal no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, 1998
- REICH, Renata V. M. Governos benevolentes, governos Leviatã e a (in)eficiência da guerra fiscal. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas, 2007.

REZENDE, F. A. (2001) - *Finanças Públicas*. 2º ed. São Paulo:Atlas.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997. 296 p.

SHAH, A. **Fiscal federalism and macroeconomic governance**: for better or for worse? Washington: World Bank, 1998. 48 p.

WOOLDRIDGE, J. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. Pioneira Thomson Learning, São Paulo, 2006