



ENTRE BAHIA E PERNAMBUCO: Uma análise sobre os efeitos da guerra fiscal
BETWEEN BAHIA AND PERNAMBUCO: An analysis of the effects of the fiscal war

Gabriela Vieira dos Santos
Discente do Curso de Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)
Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Graduação em Ciências Contábeis pela UFBA
Endereço: Av. José de Sá Maniçoba, S/N - Centro
CEP: 56304-917 - Petrolina/PE, Brasil
Email: gabivs.2608@gmail.com

Josaias Santana dos Santos
Professor na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)
Mestre em Ciências Contábeis pela Fucape Business School
Especialização em Gestão da Administração Pública pela Universidade Castelo Branco
Endereço: Av. José de Sá Maniçoba, S/N - Centro
CEP: 56304-917 - Petrolina/PE, Brasil
Email: josaias@yahoo.com.br

RESUMO

O cenário atual é marcado pela preferência dos Estados em manter políticas de compensação entre a renúncia fiscal e os efeitos sobre o desenvolvimento econômico. Essas políticas são caracterizadas, principalmente, pelas concessões unilaterais de incentivos fiscais para atrair investimentos privados, resultando na guerra fiscal. A pesquisa tem como objetivo analisar os impactos das concessões de incentivos fiscais do ICMS sobre o desenvolvimento econômico dos estados, Bahia e Pernambuco. A escolha dos estados foi limitada pela insuficiência de informações públicas disponíveis, detalhada na metodologia. Para alcançar o objetivo proposto, a primeira etapa foi a descrição dos programas de incentivos sobre o ICMS que acirram a competição entre os estados. Em seguida, foi elaborada uma base comparativa entre as renúncias do ICMS e o endividamento por estado. Além da renúncia, também foram observados dados sobre o PIB, a quantidade de empresas instaladas e pessoas ocupadas no período indicado. Os resultados demonstraram que a crescente renúncia fiscal sobre o ICMS não refletiu o ganho econômico e social, tal qual como esperado.

Palavras-chave: Incentivos Fiscais. ICMS. Dívida Pública.

Recebido em 12.09.2018. Publicado em 26.12.2018



Licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 United States License

ABSTRACT

The current scenario is marked by the preference of states to maintain compensation policies between fiscal waiver and the effects on economic development. These policies are characterized, in particular, by the unilateral concessions of fiscal incentives to attract private investment, resulting in the fiscal war. The objective of the research is to analyze the impact of ICMS tax incentive concessions on the economic development of the states, Bahia and Pernambuco. The choice of states was limited by the lack of available public information, detailed in the methodology. To reach the proposed objective, the first step was to describe the ICMS incentive programs that intensify competition between states. Subsequently, a comparative basis was established between the ICMS waivers and the indebtedness per state. In addition to the waiver, data on GDP, the number of companies installed and persons employed during the indicated period were also observed. The results showed that the growing tax waiver on ICMS did not reflect the economic and social gain, as expected.

Keywords: Tax incentive. ICMS. Public Debt.

1 INTRODUÇÃO

Muito já se discutiu a respeito da guerra fiscal, e ainda não há consenso sobre as limitações dos Estados em oferecer incentivos fiscais, de modo unilateral, para fomentar e atrair investimentos privados. E assim, o tema ainda ganha notoriedade nas notícias e ocupa os espaços de discussões na Academia.

Existem diversas pesquisas sobre o tema e duas correntes protagonizam os debates. Alguns pesquisadores defendem a autonomia dos Estados para oferecer incentivos fiscais como forma alternativa para manter o sistema econômico funcionando para atrair investimentos capazes de aumentar a arrecadação, gerar empregos e diminuir as desigualdades regionais, concorrendo com outros estados. Outros, no entanto, alegam que essa oferta unilateral de incentivos gera uma situação de instabilidade jurídica, com critérios duvidosos para as concessões e revogações discricionárias mediante decisão dos governos estaduais, além de proporcionar benefício apenas para o setor privado.

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade de estudos no campo acadêmico e científico acerca da gestão pública sobre o prisma da responsabilidade fiscal e sobre a assertividade das políticas fiscais que potencialmente comprometem o interesse público no médio e longo prazo, tais como os investimentos em políticas sociais, infraestrutura, meio ambiente e preservação dos recursos naturais e etc.

A literatura carece de estudos comparativos a cerca da temática em epígrafe no Nordeste do país, cujos benefícios têm se tornado cada vez mais atrativos, e se revelado um campo profícuo para novos debates. Diante desse cenário, o presente artigo se propõe a demonstrar quais os reflexos econômicos, decorrentes da concessão dos incentivos fiscais sobre o ICMS pelos estados com os maiores PIB do Nordeste, Bahia e Pernambuco?

É importante analisar os efeitos dos incentivos fiscais, referente ao ICMS, sobre o endividamento público que tem como consequência a perda da capacidade de investimento por parte do estado, além de ser necessário, discutir os conflitos e as consequências que permeiam a guerra fiscal sobre o crescimento dos Estados, demonstrado pelo PIB e pelo crescimento na oferta de emprego.

O estudo está estruturado em três etapas: A primeira trata-se do levantamento bibliográfico sobre a origem da dívida pública, a responsabilidade fiscal, a importância do ICMS e os incentivos fiscais no contexto da guerra fiscal. A segunda refere-se à coleta de dados nos sítios dos governos dos estados e nos sítios de transparência. Nesta etapa foram coletados os valores renunciados pelos Estados sobre o ICMS e os principais programas de incentivos sobre o imposto. A terceira etapa é a comparação e análise dos dados para averiguar os efeitos econômicos decorrentes dos incentivos fiscais nos estados indicados. Em seguida, relatam-se as considerações finais e as perspectivas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para atingir o objetivo desta pesquisa é necessário revisar os elementos que compõem teoricamente o estudo proposto. Inicia-se a revisão da literatura com a apresentação da origem e a evolução da dívida pública dos estados, em seguida, aborda-se a importância da responsabilidade fiscal e por fim, discute-se a relevância do ICMS e as consequências da guerra fiscal.

2.1 A ORIGEM E A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS

Com a instituição da República no Brasil, o país foi dividido em entes federativos para compartilhar as decisões políticas evitando a centralização do poder. Desse modo, os 26 Estados, os municípios, a União e o Distrito Federal possuem autonomia para tomar decisões a partir dos seus recursos e orçamentos próprios, com possibilidade de contrair e negociar dívidas, elaborar e executar políticas públicas, já que conhecem (ou deveriam conhecer) melhor as necessidades das suas regiões.

No período do Regime Militar, por volta de 1970, começaram a surgir as dívidas estaduais. O Governo Federal centralizava a arrecadação e comprometia a geração da receita dos Estados, que buscavam empréstimos, como fonte de financiamento para compensar a falta de recursos. Além dos empréstimos no exterior, os Estados passaram a utilizar os financiamentos dos bancos nacionais e a emissão de títulos públicos (RIGOLON E GIAMBIAGI, 1999).

Apesar dos preceitos sobre as finanças públicas dispostos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), os Estados não conseguiam manter o equilíbrio das contas públicas.

Este cenário só começou a modificar com o lançamento do plano real em 1994, que conseguiu controlar a inflação, por outro lado, as elevadas taxas de juros, a redução das receitas e o aumento das despesas, sentenciaram as crises estaduais. Com a crise interna e externa agravada, a União decidiu renegociar e assumir as dívidas dos estados estabelecendo critérios, conforme previstos na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. (RIGOLON E GIAMBIAGI, 1999)

No primeiro momento, a solução parecia ideal para os Estados, 30 anos para quitação da dívida, com a taxa básica que corrigia os juros da dívida (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) menor que a taxa Selic, bancos estaduais foram privatizados dentre outros. O pagamento estava garantido nas próprias receitas dos Estados e nos repasses da União, sem a possibilidade de contrair novas dívidas até que esta seja quitada. (MENDES, 2010)

Uma parcela da dívida dos Estados foi quitada através da privatização de empresas e com o patrimônio estadual, além de uma espécie de “perdão da dívida” em troca do alcance de metas fiscais e comprometimento dos estados para o equilíbrio das contas. Segundo

Mendes (2010, p.175), “os governos estaduais que não pagassem uma única prestação da dívida poderiam ter suas contas bancárias bloqueadas para que o Tesouro sacasse o que lhe fosse devido”.

Inicialmente, a maioria dos benefícios e incentivos concedidos, para atrair novos empreendimentos para fomentar o desenvolvimento do estado e das áreas estratégicas era em dinheiro com financiamento pelos bancos estaduais e o uso descomedido dessas políticas provocou o agravamento da dívida pública. (RIGOLON E GIAMBIAGI, 1999)

Em alternativa ao benefício financeiro, os estados criaram novas políticas com base nos incentivos fiscais oferecendo descontos sobre o pagamento, redução da base de cálculo e diferimento do recolhimento do ICMS.

Apesar das exigências de ações planejadas e transparentes que evitem o desequilíbrio das contas públicas, a crise não estancou e com o passar dos anos foi necessário um novo reajuste do ajuste de 1997, principalmente pela má gestão dos recursos públicos.

A CF/88 já promovia a aplicação de normas de planejamento e controle para os gastos públicos com a utilização dos orçamentos. A CF/88 inovou o processo de planejamento e execução orçamentária com a implantação do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), diminuindo a discricionariedade dos gestores públicos e aumentando o controle sobre as ações governamentais. A CF/88 também, no art. 163, já elencava as atribuições de uma Lei complementar que iria dispor sobre os detalhes das finanças públicas, como as dívidas públicas externas e internas, as concessões de garantias, as emissões e os resgates de títulos da dívida, fiscalização financeira da administração pública, operações de câmbio entre outras.

Essa Lei complementar é a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que foi criada, em 2000, com o objetivo de estabelecer normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

2.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA

A Lei de Responsabilidade Fiscal, introduziu normas para evitar o desequilíbrio entre receitas e despesas atribuindo maior responsabilidade aos estados e municípios, garantindo transparência nas ações dos entes públicos. A LRF consolidou também, uma série de procedimentos que aumentam a transparência através da obrigatoriedade da divulgação dos relatórios e demonstrativos de finanças públicas, incentivando a fiscalização e o controle social.

A responsabilidade fiscal está baseada nos princípios de planejamento, transparência, controle e responsabilização. O planejamento preconiza o alcance de objetivos com os meios disponíveis para execução. Esse princípio está evidente quando a LRF expõe metas e regras para o uso dos recursos públicos. A transparência está relacionada à divulgação das ações como forma de prestação de contas para a Sociedade. A LRF obriga a divulgação por meios eletrônicos dos instrumentos de planejamento e a prestação de contas dos entes da federação. O controle permite que as ações sejam fiscalizadas nos prazos e nos limites estabelecidos pela LRF. E o princípio da responsabilização garante a sanção daqueles que não cumprirem os procedimentos dispostos na referida lei. (BRASIL, 2000)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma inovação da LRF, criada para ser o elo entre o planejamento na figura do PPA e a execução do orçamento (LOA). O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter os Anexos de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. O primeiro deve apresentar à avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, assim como a evolução do patrimônio líquido, a avaliação da situação financeira e atuarial,

além do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. O segundo avalia os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, relatando as providências a serem tomadas, caso os riscos se concretizem.

O demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita exige do Gestor Público o conhecimento das limitações e expansões tributárias vigentes no seu Estado para ter a capacidade de estimar se as renúncias das receitas não estão comprometendo o equilíbrio econômico, financeiro e fiscal. O artigo nº 14 da LRF determina que as concessões ou ampliações dos benefícios ou incentivos que tenha como consequência renúncia de receita deve ser acompanhada do impacto orçamentário e financeiro para o exercício vigente e os 2 próximos. Essas medidas de compensação devem demonstrar que as renúncias não afetarão as metas de resultados fiscais ou devem estar acompanhadas pelo aumento de receita, seja por elevação das alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de novos tributos ou contribuições, para compensar as renúncias.

Com base no Manual de Contabilidade aplicada ao setor público (2016), as espécies de renúncias de receitas citadas pela LRF, resume-se que a anistia é o perdão da multa; Remissão é o perdão da dívida; Subsídio é um incentivo financeiro, em forma de contribuições ou auxílios, prestados pelo Estado para determinados setores ou entidades com a finalidade de fomentar o desenvolvimento com base no interesse público; Crédito presumido é o montante do imposto cobrado na operação anterior e objetiva neutralizar o efeito de recuperação dos impostos não cumulativos, pelo qual o Estado se apropria do valor da isenção nas etapas subsequentes da circulação da mercadoria; Isenção é a dispensa legal, pelo Estado, do débito tributário devido; Alteração na alíquota ou na base cálculo é uma espécie de incentivo no qual o Estado altera ou exclui elementos que constituem o cálculo do imposto, reduzindo assim o valor a pagar.

Além das espécies citadas, todos os tratamentos diferenciados, de natureza não geral, oferecidos pelos estados em forma de renúncia de receitas podem fazer parte do rol exemplificativo.

2.3 – O ICMS, OS INCENTIVOS E A GUERRA FISCAL.

O ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação) é de competência dos estados e do Distrito Federal e a CF/88 define o princípio da não-cumulatividade como base para sua apuração. A não-cumulatividade permite que o valor devido do ICMS em determinada operação seja compensado com o montante cobrado nas operações anteriores pelo mesmo ou outro Estado. Em resumo, o contribuinte apenas recolhe aos cofres públicos o saldo efetivo do imposto resultante das compensações das operações com mercadorias ou prestações de serviços de comunicação e de transporte. “Compensar o que é devido” representa o direito do contribuinte de constituir um crédito, que deve ser abatido do montante que ele deveria pagar, conforme orienta Carvalho (2014, p. 178):

O princípio da não cumulatividade é do tipo limite objetivo: impõe técnica segundo a qual o valor de tributo devido em cada operação será compensado com a quantia incidente sobre as anteriores, mas preordena-se à concretização de valores como o da justiça da tributação, respeito à capacidade contributiva e uniformidade na distribuição da carga tributária sobre as etapas de circulação e de industrialização de produtos.

O ICMS é o imposto de maior expressão arrecadatória no orçamento dos estados, pois abrange uma gama de operações que caracterizam o seu fato gerador, tanto com mercadorias quanto com serviços de comunicação e transportes.

No total, 25% do recolhimento do ICMS devem ser destinados aos Municípios e os 75% restantes permanecem no Estado, conforme estabelecido no artigo nº 158 da CF/88.

O artigo nº 174 da Constituição Federal de 1988 prevê que o Estado, no seu papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, poderá de acordo com as leis, exercer as atividades de fiscalização, incentivos e planejamentos que são essenciais para o setor público e o setor privado.

O Estado tem como responsabilidade promover a gestão pública e este tem legitimidade para controlar as medidas que regulam a economia, desse modo, em virtude da gama de operações que contemplam o ICMS, sua tributação é utilizada como instrumento estratégico para interferir e induzir o comportamento dos agentes econômicos. Assim, o governo pode contribuir ou prejudicar as atividades de determinados setores empresariais. Essa função secundária do ICMS, atribuída também aos outros tributos, é denominada de extrafiscalidade. (CARRAZZA, 2010)

A função primária do ICMS é compor a receita tributária dos estados, alimentando os cofres públicos para a manutenção das atividades essenciais que lhe são competentes, essa é a chamada função fiscal.

Os incentivos fiscais possuem validade jurídica e estão previstos na Constituição Federal de 1988 para diminuir as desigualdades regionais, alcançar o crescimento econômico e vedar o tratamento desigual entre contribuintes com capacidades financeiras equivalentes, desde que seja concedido mediante lei específica.

Como forma alternativa para manter o sistema econômico funcionando, os estados formulam e oferecem incentivos fiscais, principalmente relativos ao ICMS, para atrair investimentos capazes de aumentar a arrecadação e gerar empregos, concorrendo com outros estados, resultando na guerra fiscal. Esse cenário concorrente gera um conflito entre os demais estados, por utilizar políticas de compensação como atrativos para novos investimentos. O Economista Guido Mantega (2011, p.17) elucida:

A generalização da guerra fiscal acabou se transformando em um grande leilão, no qual as empresas visitam os estados atrás da melhor oferta possível. Esse leilão beneficia somente as empresas e acaba gerando conflito entre os estados, conhecido como guerra fiscal. Nesse contexto, o estado produtor concede crédito de ICMS que depois não é reconhecido pelo estado consumidor. Assim, temos fortes conflitos, gerando créditos não reconhecidos e créditos acumulados.

O termo "guerra" abarca a situação de conflito causado pelas políticas de compensação, já que, alguém vai ganhar e os outros irão perder. Desse modo, a estratégia para ganhar está centrada no oferecimento de maiores e melhores benefícios para atrair e manter investimentos privados. Esses investimentos representam, na maioria das vezes, um aumento na geração de empregos que proporciona aumento no poder de consumo das famílias, mas não necessariamente representa expressiva arrecadação de receita pública. Desse modo, depois de um tempo, apenas os estados mais desenvolvidos, com mais recursos financeiros, podem arcar o peso das renúncias sem prejudicar os serviços públicos.

Além do estranhamento nas relações federativas, esse contexto gera uma situação de instabilidade jurídica, com critérios duvidosos para as concessões e revogações discricionárias mediante decisão dos governos estaduais. Ainda de acordo com o Economista (2011, p.18), quando os incentivos fiscais oferecidos pelos estados não são reconhecidos pelo Conselho

Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) acabam sendo considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal provocando insegurança jurídica, já que as empresas não têm certeza sobre a legalidade dos incentivos que receberam e se poderão continuar utilizando.

Os incentivos devem ser utilizados pelos entes federativos como instrumentos estratégicos para estimular o crescimento econômico aliado aos objetivos propostos coadunados com os textos legais. Não sendo admissível que esses incentivos estejam correlacionados com favores, privilégios e benesses concedidas sem critérios razoáveis e justos, com finalidade diversa de realizar o interesse público.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Segundo Gil (2010), esta pesquisa, se caracteriza como descritiva, com desdobramento comparativo. Isto porque busca identificar e descrever o fenômeno pesquisado. Comparativo considerando que mais de um caso se constitui objeto de investigação. Ou seja, observa de forma sistemática e estruturada os impactos das renúncias de receita do ICMS sobre a dívida pública da Bahia e de Pernambuco.

A proposta inicial da pesquisa de abarcar todos os estados do Nordeste foi declinada, pois ainda que a LRF exija a divulgação do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, na LDO, alguns estados descumprem a lei.

Alguns estados como Sergipe, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte não divulgaram o demonstrativo ou não disponibilizam todas as informações necessárias para a comparação dos dados, nos meios oficiais para o acesso público, descumprindo também os ditames da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Em virtude disso, o universo da pesquisa foi limitado aos estados com os maiores PIB do Nordeste: Bahia e Pernambuco.

Para alcançar o objetivo da pesquisa, foram percorridas três etapas. Inicialmente foi realizado a revisão da literatura acerca dos elementos fundamentais para embasar o debate teórico, como a dívida pública dos estados, a responsabilidade fiscal, a importância do ICMS, os incentivos fiscais e a guerra fiscal. Em seguida, a coleta das receitas renunciadas e os programas de incentivos fiscais sobre o ICMS durante o período de 2008 a 2017, na LDO e LOA disponíveis nos sites institucionais das Secretarias de Planejamento dos Estados. Os valores das dívidas públicas estaduais foram coletadas no site do Banco Central. O PIB, as indústrias instaladas e o montante de pessoas ocupadas foram coletados da base de dados contas regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A terceira etapa caracteriza a pesquisa como quantitativa, visto que compreendeu a análise e a interpretação dos dados encontrados. A análise dos dados foi realizada através do método comparativo e proporcional entre as renúncias de receitas sobre o ICMS e os ganhos esperados de maneira conjunta, como o crescimento do PIB, a geração de empregos, a atração de novas indústrias e a diminuição da dívida pública.

4 ANÁLISES DOS DADOS

No capítulo III, seção II, a LRF não determina quais os parâmetros para a publicação do Demonstrativo de Renúncia de Receitas e por isso os estados deliberam de maneiras diferentes, dificultando a análise comparativa. Utilizando como padrão, o demonstrativo divulgado pelo Governo Federal, a maioria dos estados não divulgam a base legal que justificam a concessão dos benefícios e incentivos, o prazo de duração e a descrição da modalidade do incentivo. Apesar da obrigatoriedade estabelecida pela LRF alguns estados não divulgam o demonstrativo da estimativa da renúncia de receitas.

Para a realização da pesquisa foi imprescindível à utilização da Lei de acesso à informação (LAI) para solicitar às informações que não foram encontradas, mas, ainda assim, a demora na resposta ou a resposta inconclusiva, impossibilitaram a comparação de alguns estados. Com destaque negativo para o Ceará que durante o período de 2008 a 2014 não divulgou os valores das renúncias, assim como Sergipe, que não divulga até o ano atual.

Ao longo dos anos analisados percebe-se a dificuldade na elaboração e padronização dos cálculos da renúncia de receitas, em consequência disso, muitos valores são omitidos, não demonstrando a realidade fiscal dos estados.

Como forma de compensação das renúncias de receitas, a LRF aborda taxativamente que as renúncias devem estar acompanhadas de medidas de compensação no período, “por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” ao contrário da lei, muitos estados demonstram que a modernização da administração fazendária e de controle nas operações internas e interestaduais poderão compensar as receitas renunciadas, mesmo não sendo medidas que justifiquem as renúncias.

A seguir são demonstrados os programas de incentivos sobre o ICMS de cada estado. Posteriormente, demonstra-se a evolução da renúncia do ICMS, o comparativo com o PIB, à arrecadação das receitas e a dívida pública, de acordo com os dados coletados das Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada estado e suas respectivas fontes.

4.1 PROGRAMAS DE INCENTIVOS SOBRE O ICMS POR ESTADO

Tabela 1: Principais programas de incentivos fiscais sobre o ICMS - Bahia

Programa	Descrição	Base Legal
Informática	Concede diferimento e crédito presumido referente a artigos de Informática, eletrônica e telecomunicações	Decreto nº 4.316/95
Faz Bahia - Cultura	- Concede abatimento de até 5% do ICMS para empresas que apóiam financeiramente projetos culturais aprovados pela Secretaria da Cultura e Turismo do Estado	Lei nº. 7.015/1996
Faz Bahia - Atleta	- Concede abatimento de até 5% do ICMS para empresas que apoiam financeiramente projetos aprovados pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado, na área do esporte amador	Lei nº 7.539/99
Programa do Desenvolvimento do Algodão - PROALBA	Concede crédito presumido de até 50% do ICMS incidente sobre o valor de comercialização do algodão, desde que o produtor atenda aos requisitos estabelecidos pelo programa	Lei n. 7.932/01
Programa Automotivo da Bahia – PROAUTO	Concede crédito presumido e diversos incentivos financeiros ao Setor Automotivo da Bahia	Lei nº 7.537/99
Desenvolvimento Industrial e Integração Econômica do Estado da Bahia – Desenvolve	Com a finalidade de estimular a implantação e o desenvolvimento dos setores industriais do Estado, concede incentivos financeiros, diferimentos e dilatação de pagamentos	Lei nº 7.980/01

ENTRE BAHIA E PERNAMBUCO: Uma análise sobre os efeitos da guerra fiscal

Outros de Natureza Fiscal Nesse item estão incluídos todos os outros programas de incentivos fiscais que não abarcados nos programas anteriores Lei nº 7.025/97

Fonte: Elaborado pelos autores

Tabela 2: Principais programas de incentivos fiscais sobre o ICMS - Pernambuco

Programa	Descrição	Base Legal
Estímulo à Atividade Portuária – PEAP	Tem a finalidade de estimular a ampliação do volume das operações de importação, através da concessão de benefícios sobre o ICMS, como a redução da base de cálculo, crédito presumido e diferimento do recolhimento do ICMS.	Lei nº 13.942/09
Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – PRODEPE	Para fomentar investimentos na atividade industrial e no comércio atacadista do Estado, mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros. É o programa de maior expressividade no Estado que oferece crédito presumido e diferimento do ICMS de acordo com a especificidade dos empreendimentos.	Lei nº 11.675/99
Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco – PRODEAUTO	Tem finalidade de fomentar os investimentos no setor automotivo mediante concessão de incentivos fiscais sobre o ICMS, tais como crédito presumido equivalente a 95% e diferimento do recolhimento do saldo devedor do ICMS.	Lei nº 13.484/08
Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas do Estado de Pernambuco – PROCALÇADOS	Tem como objetivo promover o desenvolvimento da área industrial relacionada à atividade de fabricação, montagem ou comercialização de calçados, bolsas, cintos e bolas esportivas, e de estabelecimentos comerciais atacadistas que realizem operações com os referidos produtos, através da concessão de crédito presumido de até 90% e diferimento do recolhimento do ICMS.	Lei nº 13.179/06

Fonte: Elaborado pelos autores

4.2 RENÚNCIAS DE RECEITA DO ICMS

A Tabela 3 apresenta o crescimento das renúncias de receitas sobre o ICMS dos Estados, no período de 2008 a 2017. Os dados foram extraídos das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos Estados, disponíveis nos sites das Secretarias de Planejamento.

Tabela 3: Evolução Anual da Renúncia do ICMS: 2008 a 2017

ANO	BAHIA (em R\$)	Variação (*)	PERNAMBUCO (em R\$)	Variação (*)
2017	3.208.417.000,00	142,29%	190.190.770,00	147,00%
2016	3.322.145.000,00	150,88%	262.344.550,00	240,71%
2015	3.213.363.000,00	142,66%	251.142.580,00	226,16%

ENTRE BAHIA E PERNAMBUCO: Uma análise sobre os efeitos da guerra fiscal

2014	2.943.130.000,00	122,26%	245.624.100,00	218,99%
2013	2.723.315.000,00	105,66%	96.710.000,00	25,60%
2012	2.522.757.000,00	90,51%	1.436.712.000,00	1765,86%
2011	2.088.153.000,00	57,69%	83.101.000,00	7,92%
2010	1.785.298.000,00	34,82%	80.990.000,00	5,18%
2009	1.559.128.000,00	17,74%	80.200.000,00	4,16%
2008	1.324.211.000,00	-	77.000.000,00	-
Total	24.689.917.000,00		2.804.015.000,00	

* Em relação ao ano base (2008)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Elaborado pelos autores

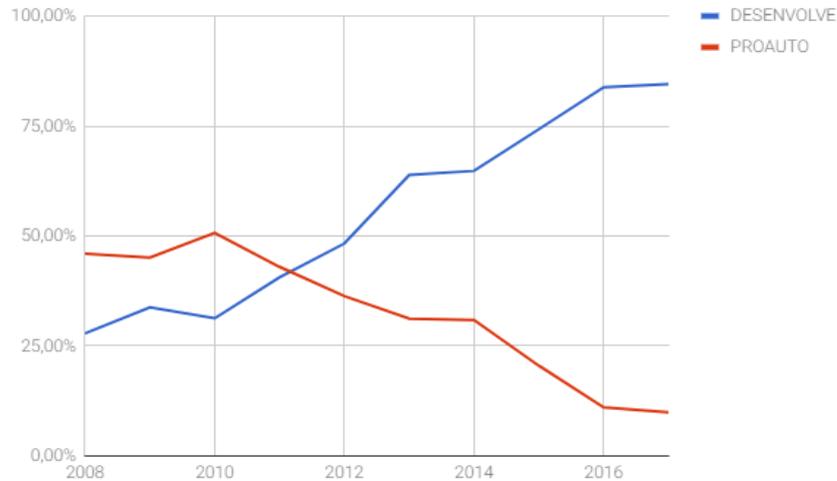
Como resultado das políticas de incentivos fiscais, no período de 2008 a 2017, Bahia e Pernambuco renunciou mais de R\$ 27 bilhões em ICMS. Grife-se que o governo do Estado de Pernambuco estima o valor da renúncia fiscal de acordo com o acréscimo anual, e, portanto os valores são maiores do que aqueles informados na LDO.

A partir da tabela 3 é possível analisar as taxas de crescimento para ambos os Estados, o que representa uma progressão na concessão ou manutenção dos incentivos em troca do imposto com maior expressividade estadual. Esses resultados refletem as metodologias de cálculo para estimar as renúncias de receitas sobre o ICMS, assim como o valor estimado para o crescimento dos principais setores no Estado.

Na Bahia, as estimativas são calculadas com base nas receitas renunciadas efetivamente nos anos anteriores. Em 2017, o cálculo foi baseado na efetiva renúncia de 2015. Desse modo, ocorreu redução dos incentivos fiscais sobre o ICMS, na modalidade crédito presumido, nos programas culturais e esportivos e sobre os produtos de informática. O programa de incentivos financeiros e créditos sobre o ICMS direcionados para o setor automobilístico também sofreram diminuição em relação ao ano anterior, conforme estimado pelo Estado, uma queda de 3%, visto que os benefícios fiscais da empresa Ford (a maior indústria de automóvel do Estado), foram renovados parcialmente em 2015.

Para a queda registrada em 2017, o Estado de Pernambuco considerou um crescimento de 3,46% sobre as estimativas de 2016 e as retrações sofridas pela crise, como a diminuição do poder de compra das famílias, a diminuição do PIB nível Brasil e a projeção da inflação anual de 5,80% para 2017.

Para verificar a relevância dos programas de incentivos fiscais sobre o total da renúncia do ICMS, na Bahia, foi calculado a participação dos programas que resultou na figura 1.

Figura 1: Participação dos principais incentivos fiscais sobre a renúncia do ICMS na Bahia: 2008 a 2017

Fonte: LDO. Secretaria de Planejamento da Bahia. Elaborado pelos autores

A partir da análise da Figura 1, infere-se que ocorreu crescimento na participação do programa Desenvolve em relação ao total das renúncias de receitas sobre o ICMS, enquanto o programa PROAUTO diminuiu. O PROAUTO oferece principalmente crédito presumido e incentivos financeiros para a área automobilística.

Para Pernambuco, o mesmo procedimento não foi realizado visto que os valores divulgados são consolidados e não é possível calcular a participação de cada programa na renúncia total da receita.

4.3 RENÚNCIAS DE ICMS EM RELAÇÃO AO PIB

A tabela 4, apresenta uma série de valores anuais do PIB, de cada um dos estados, a partir de dados do IBGE, do período de 2008 a 2015 com as respectivas variações percentuais a cada ano.

Tabela 4: Renúncia de ICMS sobre o PIB: 2008 a 2015

ANO	BAHIA			PERNAMBUCO		
	RENÚNCIA (em R\$)	PIB (em R\$)	% (*)	RENÚNCIA (em R\$)	PIB (em R\$)	%(*)
2015	3.213.363.000,00	245.024.862.000,00	1,31	251.142.580,00	156.955.363.000,00	0,16
2014	2.943.130.000,00	223.929.966.000,00	1,31	245.624.100,00	155.142.648.000,00	0,16
2013	2.723.315.000,00	204.844.274.000,00	1,33	96.710.000,00	141.150.252.000,00	0,07
2012	2.522.757.000,00	182.572.530.000,00	1,38	1.436.712.000,00	127.989.043.000,00	1,12
2011	2.088.153.000,00	166.602.817.000,00	1,25	83.101.000,00	110.161.559.000,00	0,08
2010	1.785.298.000,00	154.419.547.000,00	1,16	80.990.000,00	97.189.760.000,00	0,08
2009	1.559.128.000,00	137.942.481.000,00	1,13	80.200.000,00	79.760.958.000,00	0,1
2008	1.324.211.000,00	121.667.455.000,00	1,09	77.000.000,00	70.413.939.000,00	0,11

* Proporção da renúncia em relação ao PIB

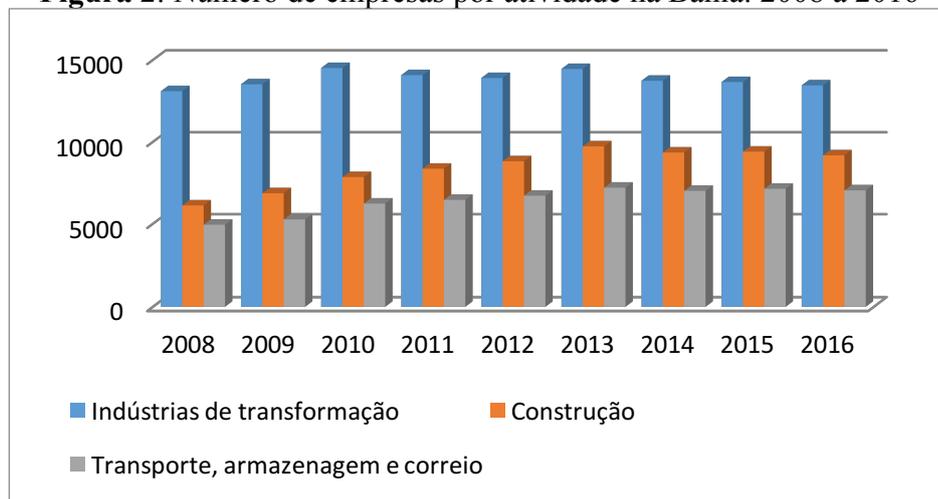
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Elaborado pelos autores

Conforme demonstrado pela Tabela 4, ambos estados apresentaram crescimento econômico no período em epígrafe. A participação da renúncia do ICMS sobre o PIB reflete a expressividade da renúncia de receita que poderia ser aplicada no desenvolvimento do próprio Estado.

A participação da renúncia do ICMS sobre o PIB do Estado da Bahia, em 2015, representou 1,31% e em Pernambuco, a renúncia do ICMS representou 0,16% sobre o PIB do Estado no mesmo período.

Apesar do crescimento econômico da localidade e do aumento nas renúncias através dos programas de incentivos sobre o ICMS ofertado pela Bahia, o estado apresentou queda no número de empresas registradas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e pessoas ocupadas, de 2008 a 2016, conforme dados disponibilizados pelo IBGE, demonstrado pela figura a seguir:

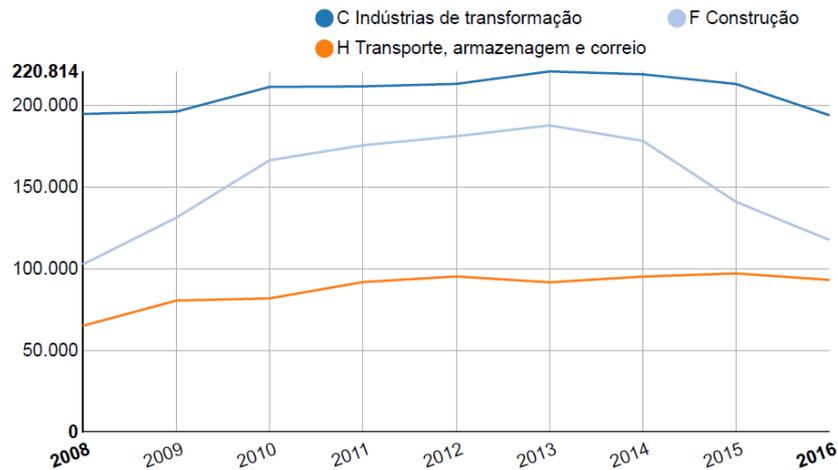
Figura 2: Número de empresas por atividade na Bahia: 2008 a 2016



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Elaborado pelos autores

Ao contrário do esperado pela intensa política de incentivos, a Bahia apresentou redução no número de indústrias de transformação de 14.506 em 2010 para 13.447 em 2016. O setor de construção apresentou crescimento na quantidade de empresas instaladas no estado, de 2008 a 2013, mas a partir de 2014 os dados demonstram queda. O setor de transporte continuou crescendo no período de 2008 até 2015. Em 2016, o número de empresas do setor de transporte diminuiu em 98, em relação a 2015.

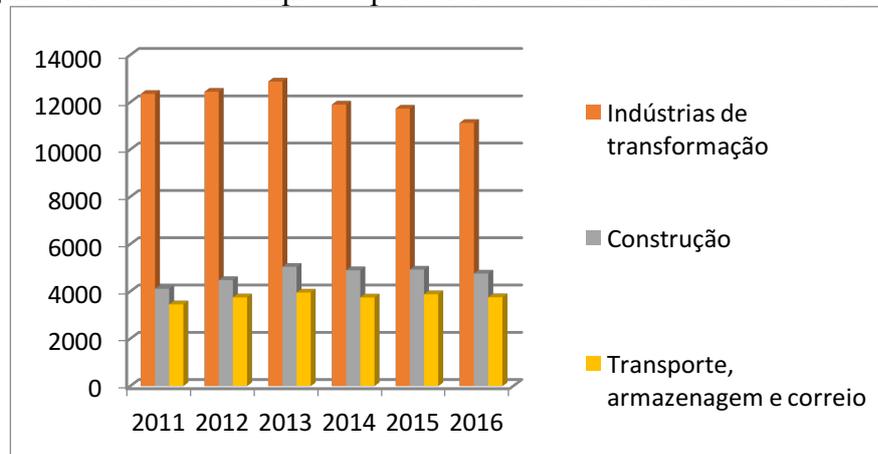
Diante desse contexto de redução das empresas instaladas na Bahia, o número de pessoas ocupadas também diminuiu, nesse período:

Figura 3: Número de pessoas ocupadas por atividades na Bahia: 2008 a 2016

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Na Bahia, em 2013, existiam 220.814 pessoas ocupadas nas indústrias de transformação e esse valor caiu para 193.971 em 2016. O setor de construção teve crescimento no total de pessoas ocupadas de 2008 a 2013. Mas a partir de 2014, o número de pessoas ocupadas na área diminuiu de 178.279, em 2014, para 117.582, em 2016. Esse decréscimo também acometeu a área de transporte.

Esse cenário de redução se repetiu no Estado de Pernambuco, como se pode observar nas Figuras 4 e 5.

Figura 4: Número de empresas por atividades em Pernambuco: 2011 a 2016

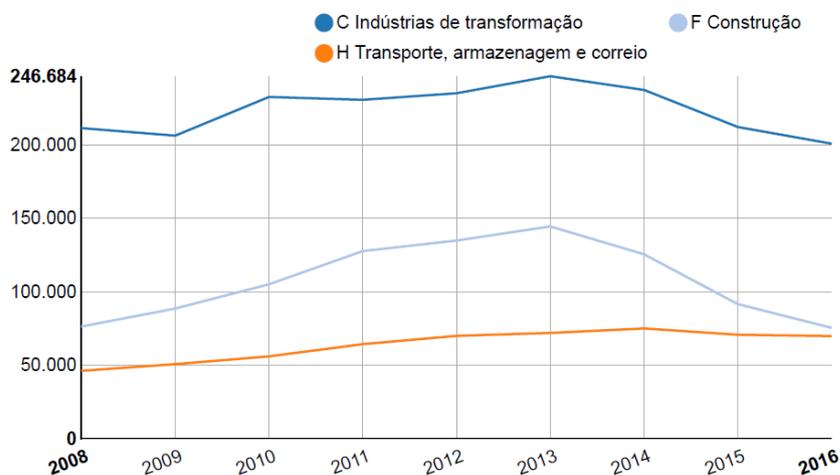
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Elaborado pelos autores

No período de 2011 a 2016, Pernambuco obteve queda no número de empresas, em diversas atividades. A situação mais expressiva é observada nas indústrias de transformação instaladas no estado, que eram de 12.350 em 2011 e caiu para 11.124, em 2016. Importante notar que esse período revelou crescimento expressivo na renúncia do ICMS, com uma taxa de crescimento de 61,15% por ano. Empresas nas áreas de construção e transporte eram mais numerosas em 2013, mas também sofreram queda em relação a 2016.

O cenário se repete em relação ao número de pessoas ocupadas nas atividades destacadas, conforme demonstra a Figura 5.

Figura 5: Número de pessoas ocupadas por atividades em Pernambuco: 2008 a 2016



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Com a diminuição no número de empresas instaladas no estado, observa-se também redução na quantidade de pessoas ocupadas nessas atividades. No período de 2011 a 2016, quase 30 mil pessoas deixaram de atuar nas indústrias de transformação apesar do expressivo programa de desenvolvimento industrial. Em 2016, no setor de construção, sofreu queda de 60% no total das pessoas ocupadas em comparação com 2011.

4.4 RENÚNCIA DO ICMS VERSUS DÍVIDA PÚBLICA

Os dados da dívida pública foram extraídos do site do Banco Central e não incluem o endividamento junto a credores externos, ao INSS, ao FGTS e o endividamento mobiliário.

Tabela 5: Renúncia de ICMS versus a dívida pública dos Estados: 2008 a 2017

ANO	BAHIA			PERNAMBUCO		
	Renúncia de ICMS (em R\$)	Dívida Pública (em R\$)	% (*)	Renúncia de ICMS (em R\$)	Dívida Pública (em R\$)	% (*)
2017	3.208.417.000,00	9.760.228.626,52	32,87	190.190.770,00	8.022.389.164,87	2,37
2016	3.322.145.000,00	9.875.611.049,22	33,64	262.344.550,00	8.474.556.213,20	3,1
2015	3.213.363.000,00	8.444.742.893,60	38,05	251.142.580,00	8.468.099.472,84	2,97
2014	2.943.130.000,00	8.194.587.574,14	35,92	245.624.100,00	7.807.096.990,88	3,15
2013	2.723.315.000,00	7.820.567.053,86	34,82	96.710.000,00	6.915.731.290,86	1,4
2012	2.522.757.000,00	7.765.462.655,40	32,49	1.436.712.000,00	5.858.710.866,51	24,52
2011	2.088.153.000,00	7.722.301.127,81	27,04	83.101.000,00	5.540.938.084,45	1,5
2010	1.785.298.000,00	7.397.713.306,69	24,13	80.990.000,00	4.876.416.410,36	1,66
2009	1.559.128.000,00	8.319.260.443,13	18,74	80.200.000,00	4.414.092.839,24	1,82
2008	1.324.211.000,00	8.551.103.662,17	15,49	77.000.000,00	4.377.931.333,26	1,76

* Proporção da renúncia em relação à Dívida

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Elaborado pelos autores

Como pode ser observado na tabela 5, no ano de 2016, a dívida pública da Bahia quase atingiu R\$10 bilhões e neste mesmo ano o estado renunciou pouco mais de R\$3 bilhões de ICMS. A Bahia está no topo dos estados que mais renunciam ICMS e um dos protagonistas da guerra fiscal no Nordeste.

Do outro lado da tabela 5, o governo do estado de Pernambuco apesar de divulgar apenas os acréscimos das renúncias do ICMS anualmente, demonstra valores relevantes. Em 2016, o endividamento do estado alcançou pouco mais de R\$8 bilhões e a renúncia do ICMS representaram 3% desse valor.

Desse modo, os dois estados com os maiores PIB do nordeste, continuam se endividando e renunciando, cada vez mais, receitas com o ICMS. É possível inferir que o alto volume de receita renunciada pelos estados, que deveriam ser utilizadas no desenvolvimento dos mesmos, está sendo compensado pelo aumento das suas dívidas.

Em seguida, para complementar a análise do endividamento foram coletados os dados da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Consolidada Líquida (RCL) dos Relatórios de Gestão Fiscal, dos respectivos estados. A DCL representa a dimensão do endividamento, através da dívida consolidada deduzidas das disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros e a RCL é o total das receitas correntes deduzidos das parcelas entregues aos Municípios, conforme o artigo 2º, inciso IV, da LRF. O indicador %DCL/RCL apresenta a proporção da dívida em relação a receita, anualmente.

Figura 6: Evolução da Dívida Consolidada Líquida – Pernambuco: 2008 a 2017



Fonte: Elaborado pelos autores

Figura 7: Evolução da Dívida Consolidada Líquida – Bahia: 2008 a 2017

ENTRE BAHIA E PERNAMBUCO: Uma análise sobre os efeitos da guerra fiscal



Fonte: Elaborado pelos autores

O grau de endividamento demonstrado pelas figuras 6 e 7 indicam o quanto a arrecadação das receitas está comprometida com as dívidas, ou seja, quanto maior o indicador maior é o nível de endividamento. (LIMA E DINIZ, 2016)

A figura 6 demonstra o crescimento do grau do endividamento do estado de Pernambuco ao longo do tempo. Em 2015, o estado apresentou o maior nível de endividamento, com valor igual a 62,17%. Entre 2016 e 2017 os valores apresentam oscilações. Para 2017, observa-se o comportamento da dívida consolidada líquida, que registrou crescimento em todos os anos analisados, com destaque para o ano de 2017 cujo montante das dívidas alcançaram mais de 13 bilhões.

A figura 7 demonstra que a relação dívida consolidada/RCL da Bahia diminuiu até o ano de 2014, após esse período, o índice voltou a crescer, com pequenas oscilações. O ano de 2008 apresentou maior valor ao longo dos anos observados, com valor igual a 71,91%.

A medida em que esse indicador cresce, mais tempo o Estado precisará para amortizar as dívidas e para isso também deverá fazer maiores restrições para arcar com as necessidades futuras. O Senado Federal aprovou a Resolução nº 40 de 20 dezembro de 2001, que estabeleceu limites globais de endividamento para os Estados, que ao final do décimo quinto exercício financeiro, não poderão exceder a 2 vezes a Receita Corrente Líquida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia utilizada pelos estados para enfrentar a guerra fiscal está centrada na oferta de maiores e melhores benefícios para atrair e manter investimentos privados. Como resultado dessa política de compensação, espera-se um aumento no desenvolvimento econômico do estado que pode ser refletido no crescimento de empresas instaladas e na geração de empregos, que aumenta o poder de consumo das famílias e contribui com a arrecadação da receita pública.

O estudo analisou os reflexos econômicos, decorrentes da concessão dos incentivos fiscais sobre o ICMS pelos estados da Bahia e Pernambuco. Os estados adotam a política de renúncia do ICMS como estratégia de atração de novos investimentos para gerar empregos e contribuir no desenvolvimento dos estados, porém, os dados indicaram que essa estratégia

tem se revelado ineficiente, com as quedas das empresas instaladas e a redução de pessoas ocupadas por atividade.

Constatou-se que os estados são responsáveis por amplos programas de incentivos fiscais sobre o ICMS, que resultam no crescimento dos valores das renúncias dessas receitas e no acirramento da guerra fiscal. Os estados demonstraram crescimento do PIB no período de 2008 a 2017, no entanto, os dados indicaram queda na quantidade de indústrias instaladas e conseqüentemente, redução de empregos. Além desses indicadores, verificou-se também aumento das dívidas públicas dos estados em relação a renúncia do ICMS. O crescimento do endividamento público tem como consequência imediata a perda da capacidade de investimento por parte do estado, além de requerer mais tempo para quitar as dívidas e afetar os serviços públicos oferecidos.

De acordo com os resultados apresentados, esses incentivos sobre o ICMS não estão apresentando bons retornos como esperado pelos estados. Uma das possíveis respostas para explicar este cenário é que muitos programas de incentivos sobre o ICMS não possuem o acompanhamento necessário dos efetivos benefícios retornados para o estado e a maioria deles, sem prazo de validade, apenas agravam a situação econômica

Esse resultado implica na necessidade urgente da (re) formulação de critérios jurídicos e fiscais condizentes com a realidade do país, capazes de penalizar os gestores pelos atos irresponsáveis e considerar a legitimidade conferida aos estados para obter investimentos com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Enquanto limitações, ressalta-se que apesar da LRF e da LAI, ainda falta transparência nos programas de incentivos fiscais, além das dificuldades para acessar informações dos estados que limitaram o escopo do trabalho. Tão importante quanto à mudança na legislação, é a conscientização dos gestores públicos de que as informações públicas são públicas, pois de nada adianta a criação de leis que possibilitam ao cidadão acompanhar e monitorar as ações do governo, se as informações são difusas ou inexistentes.

Como perspectiva futura, espera-se que os estados cumpram as determinações da LRF e da LAI, para que seja possível a realização de novos estudos comparativos sobre os reflexos econômicos decorrentes das concessões de incentivos fiscais.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Disponível em: <<https://goo.gl/BtsraJ>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Lei complementar n. 101 de 4 mai. de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Lei complementar n. 131 de 27 mai. de 2009. **Acrescenta a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Lei complementar n. 160, de 07 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp160.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução** n. 40, de 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/oejJqd>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – **IBGE**. Metadados. Disponível em <<https://metadados.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, S. C.; DINIZ, J. A. Contabilidade Pública: Análise financeira governamental. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MANTEGA, Guido. Pronunciamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CAMPOS, Cesar Cunha (Org.). **Federação e Guerra Fiscal**. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP); Fundação Getúlio Vargas, 2011.

MENDES, Marcos. O senado federal e o controle do endividamento de estados e municípios. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 173-180, jul./set. 2010.

GIL. Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PERNAMBUCO. LDO. Secretaria de Planejamento e Gestão. Disponível em: <<https://goo.gl/MuemWq>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fábio. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados. Giambiagi, Fábio e Moreira, Maurício Mesquita (Org.): **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. MCASP. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>>. Acesso em: 21 set. 2017.