



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**OS IMPACTOS DA RESOLUÇÃO Nº 13/2012 DO SENADO FEDERAL SOBRE AS
FINANÇAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Leonardo Janes Carneiro

No. de matrícula: 1013508

Orientador: Paulo Mansur Levy

Julho de 2015

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**OS IMPACTOS DA RESOLUÇÃO Nº 13/2012 DO SENADO FEDERAL SOBRE AS
FINANÇAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Leonardo Janes Carneiro

No. de matrícula: 1013508

Orientador: Paulo Mansur Levy

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

Julho de 2015

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus professores do Departamento de Economia da PUC-Rio pelos ensinamentos passados durante o curso e pelo conhecimento por mim adquirido de Graduação em Economia.

Agradeço ao professor e orientador Paulo Mansur Levy pelo auxílio decisivo na elaboração, desenvolvimento e conclusão do presente trabalho.

Agradeço ao Instituto Jones dos Santos Neves pelos dados fornecidos sobre arrecadação de ICMS sobre importações do Estado do Espírito Santo.

Agradeço à minha tia, economista Ana Paula Janes Vescovi, que me sugeriu o tema, me inspirou para fazer a pesquisa e me apoiou e auxiliou na obtenção dos dados.

Finalmente, mas não menos importante, agradeço a meus familiares pelo incentivo e auxílio ao longo destes anos e por serem sempre minha fonte de inspiração.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 6 |
| 2 | MOTIVAÇÃO: A GUERRA DOS PORTOS E A APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO NO. 13/2012..... | 8 |
| 3 | REVISÃO DA LITERATURA | 16 |
| 3.1 | O IMPOSTO SOBRE VALOR ADICIONADO (IVA) | 16 |
| 3.1.1 | <i>Características do IVA teórico</i> | <i>19</i> |
| 3.1.2 | <i>Características do IVA na prática</i> | <i>21</i> |
| 3.2 | Do ICM AO ICMS | 23 |
| 3.3 | GUERRA FISCAL..... | 29 |
| 3.4 | GUERRA DOS PORTOS | 31 |
| 3.5 | RESOLUÇÃO Nº 13/2012 DO SENADO FEDERAL | 32 |
| 3.6 | O FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS (FUNDAP) 34 | |
| 4 | METODOLOGIA E BASE DE DADOS..... | 36 |
| 5 | RESULTADOS | 39 |
| 5.1 | IMPACTOS DA RESOLUÇÃO Nº 13/2012 NAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS | 39 |
| 5.2 | IMPACTO DA RESOLUÇÃO Nº 13/2012 NA DISTRIBUIÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICMS ENTRE OS ESTADOS DA FEDERAÇÃO | 40 |
| 5.3 | IMPACTO DA RESOLUÇÃO Nº 13/2012 NA ECONOMIA CAPIXABA..... | 45 |
| 6 | CONCLUSÃO | 48 |
| 7 | REFERÊNCIAS..... | 50 |

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

- Tabela 1: Distribuição das Importações, por Região Geográfica (em %);
- Tabela 2: Distribuição das Importações, por UF – maiores perdas de participação (em %);
- Tabela 3: Distribuição das Importações por UF – maiores ganhos de participação (em %);
- Tabela 4: Distribuição da arrecadação de ICMS por Região Geográfica (em %);
- Tabela 5: Distribuição da arrecadação de ICMS, por UF – maiores perdas de participação (em %);
- Tabela 6: Distribuição da arrecadação de ICMS, por UF – maiores ganhos de participação (em %);
- Tabela 7: Resultado da Regressão do Modelo 1;
- Tabela 8: Resultado da Regressão do Modelo 2;
- Tabela 9: Participações Percentuais dos Estados no Volume de Importações Nacionais após a Resolução nº 13/2012;
- Tabela 10: Participação Percentual dos Estados no Valor das Importações Nacionais após a Resolução nº 13/2012;
- Tabela 11: Participação Percentual dos Estados na Arrecadação Nacional de ICMS após a Resolução nº 13/2012;
- Tabela 12: Arrecadação de ICMS no Espírito Santo de 2000 a 2014 (em milhões de reais);
- Figura 1: Operações sem incentivo às importações e com utilização do porto dentro da UF onde se localiza a empresa;
- Figura 2: Operações sem incentivo às importações, mas com utilização de porto fora da UF onde se localiza a empresa;

1 INTRODUÇÃO

Em 25 de abril de 2012, o Senado Federal editou a Resolução nº 13/2012, que entrou em vigor a partir de janeiro de 2013 e unificou em 4% a alíquota do ICMS incidente sobre operações interestaduais com mercadorias importadas ou cujo conteúdo de importação fosse superior a 40%. O intuito foi dirimir o conflito de interesses entre estados da Federação brasileira, conhecido como guerra fiscal portuária ou guerra dos portos. Estados portuários visando incrementar suas economias, concedem benefícios fiscais para atrair contribuintes e induzir a alocação de investimentos em seus territórios.

Guerra fiscal é, segundo Alves (2001, p.30), “todo tipo de disputa ou conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que o instrumento tributário (o ICMS, especialmente) é o principal mecanismo de subsidiamento”.

Uma das causas de conflitos de interesses envolvendo o ICMS é a dinâmica de funcionamento da arrecadação do ICMS no Brasil e suas duas características principais: a competência estadual e a cobrança por uma combinação dos princípios de origem e destino.

O padrão mundial para os impostos sobre valor adicionado (IVA), caso do ICMS, é de competência partilhada ou competência exclusiva do Governo Central. No Brasil, o ICMS é de competência exclusiva dos estados. A Constituição de 1988 permitiu aos estados fixar as alíquotas do ICMS sobre operações internas e retirou da União o poder de conceder isenções e abatimentos do imposto estadual (ALVES, 2001).

O fato de o padrão mundial de adoção de princípio de ajustamento de fronteira ser o princípio de destino, enquanto no Brasil é adotado o princípio de origem, faz com que a apropriação de receita do ICMS torne-se diretamente relacionada com a localização da atividade produtiva. É conveniente para o estado atrair a instalação do maior número possível de empresas, pois mesmo quando a produção é consumida fora do estado, a receita fica no estado de origem.

São muitos os argumentos contrários aos incentivos fiscais sobre as importações e sobre a guerra fiscal decorrente desses incentivos que foram utilizados na defesa da aprovação da Resolução 13/2012 do Senado Federal. Dentre eles podemos citar que propiciam o aumento das importações e prejudicam a indústria nacional; deterioram as finanças dos estados que os praticam causando sérias consequências para a capacidade do estado de prover os serviços públicos essenciais à população; promovem distorções na eficiência alocativa de investimentos em infraestrutura.

Diante do quadro descrito acima, o objetivo da presente pesquisa é verificar se os argumentos contrários e favoráveis aos incentivos fiscais de ICMS, especificamente os incentivos às importações, se concretizaram após a aprovação da Resolução nº 13/2012. No entanto, dada a mudança recente – a Resolução nº 13/2012 só entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2013 –, talvez ainda não seja possível captar todos os potenciais efeitos.

Para cumprir o objetivo principal, este foi subdividido em três objetivos secundários:

- 1) Verificar se incentivos fiscais às importações impulsionam as importações em detrimento da produção nacional, afetando a competitividade da indústria nacional; e se a Resolução 13/2012 alterou esse quadro.
- 2) Verificar se a Resolução 13/2012 alterou a distribuição de arrecadação de ICMS no Brasil
- 3) Analisar os impactos da Resolução nº 13/2012 sobre a arrecadação de ICMS no estado do Espírito Santo.

O objetivo inicial de comparar os impactos da Resolução 13/2012 nos estados importadores, representados pelo Espírito Santo e estados consumidores, representados por São Paulo, não foi possível devido à não disponibilização dos dados de arrecadação de ICMS de importações pela Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo – SEFAZ-SP, alegando sigilo das informações. Devido à não disponibilização de dados pela SEFAZ-SP, não foi possível analisar os impactos da Resolução nº 13/2012 pela ótica dos estados beneficiados. Apenas foi possível a análise pela ótica do Estado do Espírito Santo, prejudicado com a perda significativa de arrecadação, como veremos nas próximas sessões.

2 MOTIVAÇÃO: A GUERRA DOS PORTOS E A APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO NO. 13/2012

O objetivo da aprovação da Resolução no. 13/2012 pelo Senado federal, segundo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, foi garantir maior equilíbrio para a competitividade da indústria brasileira. Segundo (FIESP, 2012), no período entre 2010 e 2011, houve incremento de US\$ 22,2 bilhões nas importações brasileiras. Alega-se, no estudo que, caso este incremento de importações no período em questão fossem produzidos pela indústria nacional, seriam gerados R\$ 37,1 bilhões a mais de produção direta e R\$ 43,3 bilhões devido a efeitos de encadeamento da indústria de transformação, resultando num montante total de R\$80,4 bilhões e esta perda para os produtores nacionais seria em função da guerra dos portos. A participação relativa dos estados que promovem a guerra dos portos nas importações nacionais aumentou de 11,8% para 22,1% entre 2000 e 2011, segundo o mesmo estudo.

Para se compreender os conflitos de interesse relacionados à Guerra Fiscal entre estados importadores e estados consumidores de produtos importados, é necessário entender os interesses de ambas as partes. Um exemplo do conflito de interesses é o debate recente entre a FIESP e a Associação Brasileira de Empresas de Comércio Exterior – ABECE que discordam sobre os efeitos das políticas estaduais para atração de importações.

Para a FIESP, o crescimento das importações decorrentes dos incentivos estaduais coloca em risco a sobrevivência da indústria brasileira e para a ABECE é uma rara oportunidade de promover o crescimento mais equilibrado regionalmente do país e aumentar a eficiência produtiva da indústria, seja pela concorrência, seja pelo acesso a insumos e equipamentos mais baratos (MACEDO; ANGELIS, 2014). São dois pontos de vista antagônicos para o mesmo fenômeno. Um agente vê o aumento das importações como ameaça a sua sobrevivência, o outro vê como oportunidade de crescimento econômico regional.

Os favoráveis ao fim da concessão de incentivos fiscais de ICMS sobre produtos importados, estados como São Paulo e Rio Grande do Sul, alegam que os incentivos fiscais causam grave desigualdade concorrencial, em prejuízo de quem produz ou importa os mesmos produtos em outras unidades da federação. Indústrias brasileiras

geradoras de emprego e renda são obrigadas a competir com produtos importados beneficiados pela taxa de câmbio e pela redução do ônus tributário do ICMS.

Por outro lado, os estados de Goiás, Santa Catarina e Espírito Santo defendem que os benefícios fiscais sobre o ICMS na importação oferecem competitividade e vantagens para seus estados. Os programas de incentivos fiscais levam as empresas a recolher o imposto nestes estados que se encontram em estágio menos avançado de desenvolvimento econômico e social, em detrimento dos estados já desenvolvidos, promovendo a desconcentração e a equalização de receitas tributárias e das oportunidades de desenvolvimento regional.

Segundo Almeida (2012), estados federados com maior necessidade de promover o desenvolvimento regional lançam mão de renúncias fiscais para alcançarem um patamar de desenvolvimento compatível com o dos estados que possuem maior participação no PIB nacional, visando uma distribuição justa da riqueza do país.

Harada (2014) defende que embora os incentivos fiscais busquem o desenvolvimento da atividade econômica, o crescimento do PIB e a expansão do mercado de trabalho nos entes da federação que os adotam em um país de regime federativo como o Brasil, esses incentivos quando outorgados por alguns estados, acabam por agravar os desníveis socioeconômicos entre as regiões. Sendo assim, o uso desses incentivos só se legitima na esfera federal - a União é quem deve conduzir a política econômica nacional.

Macedo e Angelis (2013) destacam que a Guerra Fiscal é um fenômeno típico de países federativos nos quais suas unidades subnacionais competem entre si na atração de investimentos. Isso acontece quando o Estado nacional perde força e não exerce como deveria a coordenação dos entes federados. Apontam como razões do fenômeno a globalização dos mercados e a reestruturação e realocização dos investimentos globais - que levou os entes subnacionais a traçar estratégias e ações para atrair para seus territórios os capitais que buscavam novas localizações.

A renúncia fiscal é uma dessas estratégias. É um incentivo que pode resultar em três tipos de ações: (a) redução do débito do imposto, (b) aumento do crédito presumido do imposto, ou (c) redução direta a partir de desconto sobre o valor nominal ou real devido.

O diferimento do ICMS é uma forma de redução direta - o estado posterga o recebimento do imposto, aplicando sobre o valor devido um taxa de juros e correção monetária abaixo do mercado ou até mesmo nulas, transformando a operação em uma operação de crédito subsidiado. Esta forma de renúncia também pode assumir o formato de “operação triangular” em que o imposto é repassado ao governo e posteriormente “devolvido” à empresa na forma de um crédito via fundo fiscal (PEDROSA et al., 2000).

O estado do Espírito Santo foi pioneiro em adotar incentivos fiscais a importações em 1970, ao instituir o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias - FUNDAP para ampliar o uso do Porto de Vitória com o objetivo de promover o desenvolvimento regional do Espírito Santo e superar a crise de sua agricultura ocorrida na década de 1960 (erradicação dos cafezais, base da economia capixaba) que causou decréscimos do emprego, renda e receita estadual. O FUNDAP é um financiamento para apoio a empresas com sede no Espírito Santo e que realizam operações de comércio exterior tributadas com ICMS no estado.

O estado de Goiás adotou um pouco mais tarde o benefício fiscal do ICMS incidente sobre importação de mercadorias, por meio do programa COMEXPRODUZIR, instituído em 2002. O programa tem por objetivo apoiar, via concessão de crédito outorgado, operações de comércio exterior realizadas por empresa comercial importadora e exportadora que opere, exclusiva ou preponderantemente, com essas operações por estrutura de zona secundária localizada no estado de Goiás (ROMANATTO, ARRIEL, DE LIMA, 2014). Almeida (2014) cita como exemplo uma indústria de medicamentos em Goiás que importava insumos para a fabricação de remédios chegando pelo Porto de Santos (SP), mas recolhendo o ICMS no Porto Seco de Anápolis. O custo logístico de São Paulo até Goiás era compensado, antes do advento da Resolução 13/2012, pelas vantagens do incentivo fiscal.

Segundo dados da Secretaria da Fazenda de Goiás (SEFAZ-GO), seis meses após a entrada em vigor da Resolução nº 13/2012, o estado perdeu R\$90 milhões em arrecadação de ICMS. A perda média mensal de arrecadação foi de R\$15 milhões – queda de R\$955 milhões para R\$940 milhões. A previsão é de que Goiás deixe de

arrecadar de R\$233 milhões a R\$547 milhões por ano com a alteração da alíquota (CESAR, 2013).

Por outro lado, dados do Ministério do Desenvolvimento mostram que o Estado de São Paulo em 2013 ganhou participação nas importações invertendo uma tendência de perda desde 2009 e os Estados de Goiás, Santa Catarina e Espírito Santo tiveram resultado contrário – queda na participação nacional - neste mesmo ano (WATANABE, 2013).

A Tabela 1 mostra que a região Sudeste perdeu 9% de participação nas importações brasileiras no período de 2000 a 2011, assim como a Região Norte (1,2%). As regiões que aumentaram suas participações foram a região Sul (4,5%), Centro-Oeste (3,6%) e Nordeste (2,1%). Estes dados são anteriores à aprovação da Resolução nº 13/2012.

Tabela 1: Distribuição das Importações, por Região Geográfica (em %)

| Região | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 - 2000 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| Sudeste | 64,2 | 63,9 | 63,1 | 61,7 | 62,8 | 61,4 | 59,2 | 59,0 | 57,7 | 58,7 | 56,1 | 55,2 | -9,0 |
| Norte | 7,7 | 6,6 | 7,3 | 7,8 | 7,4 | 7,7 | 7,7 | 6,4 | 6,6 | 6,3 | 7,0 | 6,5 | -1,2 |
| Nordeste | 8,6 | 9,2 | 9,8 | 8,9 | 8,8 | 8,6 | 9,7 | 9,8 | 9,1 | 8,5 | 9,7 | 10,7 | 2,1 |
| Centro-Oeste | 2,2 | 2,5 | 3,3 | 3,5 | 3,8 | 4,1 | 4,4 | 4,9 | 5,3 | 5,9 | 5,6 | 5,8 | 3,6 |
| Sul | 17,3 | 17,7 | 16,5 | 18,0 | 17,2 | 18,2 | 19,0 | 20,1 | 21,4 | 20,7 | 21,6 | 21,8 | 4,5 |
| BRASIL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |

Fonte: adaptado de Macedo e Angelis (2013, p.202-03)

A tabela 2 mostra os estados que mais perderam participação. São Paulo figura com a maior perda (9,6%) no período, explicando assim o porquê da defesa da Resolução nº 13/2012 por este estado.

Tabela 2: Distribuição das Importações, por UF – maiores perdas de participação (em %)

| UF | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011-2000 |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| SP | 45,90 | 44,60 | 42,10 | 42,10 | 43,10 | 41,40 | 40,60 | 40,10 | 38,30 | 39,50 | 37,30 | 36,30 | -9,60 |
| AM | 7,00 | 6,00 | 6,50 | 7,20 | 6,90 | 7,10 | 6,90 | 5,70 | 5,80 | 5,40 | 6,10 | 5,60 | -1,40 |
| BA | 4,00 | 4,10 | 4,00 | 4,00 | 4,80 | 4,60 | 4,90 | 4,50 | 3,80 | 3,70 | 3,70 | 3,40 | -0,60 |
| RJ | 8,90 | 9,50 | 11,40 | 10,10 | 10,10 | 9,10 | 8,00 | 7,90 | 8,30 | 9,10 | 9,20 | 8,40 | -0,50 |
| DF | 0,90 | 1,00 | 1,20 | 1,10 | 0,80 | 1,00 | 0,90 | 0,90 | 0,60 | 0,90 | 0,90 | 0,60 | -0,30 |
| RS | 7,20 | 7,30 | 7,50 | 8,70 | 8,40 | 9,10 | 8,70 | 8,40 | 8,40 | 7,40 | 7,30 | 6,90 | -0,30 |
| CE | 1,30 | 1,10 | 1,30 | 1,10 | 0,90 | 0,80 | 1,20 | 1,20 | 0,90 | 1,00 | 1,20 | 1,10 | -0,20 |

Fonte: adaptado de Macedo e Angelis (2013, p.202-03)

A tabela 3 mostra os estados que mais ganharam participação. Santa Catarina figura com o maior percentual (4,9%) no período. O Espírito Santo teve aumento de apenas 0,2% no período, possivelmente porque o programa capixaba de desenvolvimento de atividades portuárias (FUNDAP) existe há mais tempo que o programa catarinense.

Tabela 3: Distribuição das Importações por UF – maiores ganhos de participação (em %)

| UF | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011-2000 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| SC | 1,70 | 1,50 | 2,00 | 2,10 | 2,40 | 3,00 | 3,80 | 4,10 | 4,60 | 5,70 | 6,60 | 6,60 | 4,90 |
| MA | 0,90 | 1,50 | 1,80 | 1,40 | 1,20 | 1,60 | 1,90 | 2,00 | 2,40 | 1,60 | 2,10 | 2,80 | 1,90 |
| GO | 0,70 | 0,70 | 0,70 | 0,80 | 1,00 | 1,00 | 1,10 | 1,40 | 1,80 | 2,20 | 2,30 | 2,50 | 1,80 |
| MS | 0,30 | 0,50 | 0,90 | 1,00 | 1,20 | 1,50 | 1,90 | 1,80 | 2,10 | 2,10 | 1,90 | 2,00 | 1,70 |
| MG | 5,00 | 5,40 | 5,30 | 5,00 | 4,80 | 5,30 | 5,30 | 5,40 | 6,10 | 5,80 | 5,50 | 5,80 | 0,80 |
| PE | 1,70 | 1,90 | 1,80 | 1,70 | 1,20 | 1,10 | 1,10 | 1,40 | 1,40 | 1,60 | 1,80 | 2,40 | 0,70 |
| MT | 0,20 | 0,20 | 0,40 | 0,60 | 0,70 | 0,60 | 0,40 | 0,60 | 0,70 | 0,60 | 0,50 | 0,70 | 0,50 |
| ES | 4,50 | 4,40 | 4,30 | 4,50 | 4,80 | 5,60 | 5,40 | 5,50 | 5,00 | 4,30 | 4,20 | 4,70 | 0,20 |

Fonte: adaptado de Macedo e Angelis (2013, p.202-03)

O estado de Santa Catarina a partir de 2004 instituiu Programa de Modernização e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social de Santa Catarina – COMPEX, posteriormente (em 2007) substituído pelo Programa Pró-Emprego, com o objetivo de geração de emprego e renda no Estado de Santa Catarina, por meio da concessão de tratamento tributário diferenciado de ICMS a empreendimentos considerados de relevante interesse socioeconômico situados em território catarinense ou que nele viessem a se instalar.

De acordo com a tabela 4, a região Sudeste perdeu 4% de participação relativa na arrecadação nacional de ICMS durante o mesmo período em que perdeu 9% de participação relativa no volume total de importações. Consequentemente, pode ser que o valor das importações também tenha diminuído e, desta forma, a arrecadação de ICMS sobre bens importados tenha se reduzido, causando uma queda na arrecadação total de ICMS. Contudo, o fato de o Sudeste ter perdido participação relativa nas importações e na arrecadação de ICMS não significa que a queda na arrecadação se deve à queda nas importações. São Paulo perdeu participação no PIB nacional (por diversos motivos) e isso pode ter se refletido numa arrecadação menor de ICMS.

Tabela 4: Distribuição da arrecadação de ICMS por Região Geográfica (em %)

| Região | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011-2000 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| Sudeste | 58,7 | 58,1 | 56,6 | 54,8 | 54,9 | 54,6 | 55,0 | 55,5 | 55,9 | 55,2 | 55,2 | 54,7 | -4,0 |
| Sul | 15,5 | 15,9 | 16,2 | 17,1 | 16,4 | 16,7 | 15,8 | 15,5 | 15,5 | 15,7 | 15,6 | 15,8 | 0,3 |
| Norte | 4,5 | 4,7 | 4,9 | 5,2 | 5,3 | 5,5 | 5,6 | 5,6 | 5,6 | 5,6 | 5,7 | 5,6 | 1,1 |
| Nordeste | 13,8 | 13,8 | 14,4 | 14,3 | 14,6 | 14,6 | 15,1 | 14,8 | 14,4 | 14,8 | 15,1 | 15,1 | 1,3 |
| Centro-Oeste | 7,4 | 7,5 | 7,9 | 8,5 | 8,8 | 8,6 | 8,4 | 8,6 | 8,6 | 8,7 | 8,4 | 8,7 | 1,3 |
| Brasil | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | |

Fonte: adaptado de Macedo e Angelis (2013, p.204-05)

Quando analisamos por estados da federação com maiores perdas de participação na arrecadação de ICMS, o mesmo resultado repete-se em São Paulo (tabela 5) – uma perda percentual menor em arrecadação de ICMS (3,4%) se comparada a perda de participação nas importações (9,6%) denotando uma não transferência direta na mesma proporção entre os dois fenômenos - queda da participação nacional nas importações e queda na participação nacional de arrecadação de ICMS. Lembrando que o ICMS sobre importações é apenas uma fração da composição da arrecadação de ICMS. Podemos também inferir uma capacidade da economia paulista de buscar outras fontes de arrecadação compensando parte da perda com a queda das receitas das importações.

Tabela 5: Distribuição da arrecadação de ICMS, por UF – maiores perdas de participação (em %)

| UF | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011-2000 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| SP | 37,2 | 35,7 | 35,3 | 33,8 | 33,2 | 32,9 | 33,6 | 33,7 | 34,3 | 34,2 | 34,1 | 33,8 | -3,4 |
| RJ | 9,9 | 10,0 | 9,9 | 9,4 | 9,5 | 8,6 | 8,6 | 8,4 | 8,0 | 8,3 | 8,5 | 8,3 | -1,6 |
| RS | 6,9 | 7,1 | 7,0 | 7,5 | 7,0 | 7,3 | 6,9 | 6,5 | 6,7 | 6,6 | 6,6 | 6,5 | -0,4 |
| BA | 4,6 | 4,5 | 4,9 | 4,9 | 5,2 | 5,0 | 5,0 | 4,8 | 4,6 | 4,4 | 4,5 | 4,4 | -0,2 |
| PR | 5,3 | 5,3 | 5,5 | 5,6 | 5,7 | 5,6 | 5,4 | 5,4 | 5,3 | 5,4 | 5,1 | 5,2 | -0,1 |

Fonte: adaptado de Macedo e Angelis (2013, p.204-05)

Analisando os estados com maiores ganhos de participação na arrecadação de ICMS no mesmo período, o estado de Santa Catarina juntamente com o estado de Pernambuco aparece com o maior ganho percentual (0,7%). No caso de Santa Catarina o ganho é menor que o ganho percentual da participação nas importações (4,9%) e no caso de Pernambuco, o mesmo (0,9%). Os dados mostram que os ganhos advindos do aumento de participação das importações no estado de Santa Catarina, não foram integralmente repassados na participação da arrecadação de ICMS, provavelmente devido à

composição deste tributo e do comportamento no período da participação das outras fontes de arrecadação de ICMS.

Tabela 6: Distribuição da arrecadação de ICMS, por UF – maiores ganhos de participação (em %)

| UF | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011-2000 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| SC | 3,4 | 3,5 | 3,7 | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 3,6 | 3,6 | 3,6 | 3,7 | 3,8 | 4,1 | 0,7 |
| PE | 2,6 | 2,5 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 2,8 | 3,0 | 3,1 | 3,3 | 0,7 |
| GO | 2,7 | 2,8 | 2,9 | 3,1 | 2,9 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 3,0 | 3,3 | 0,6 |
| MG | 9,2 | 9,8 | 9,1 | 9,2 | 9,6 | 10,1 | 9,9 | 10,3 | 10,4 | 9,7 | 10,0 | 9,7 | 0,5 |
| MS | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 0,5 |

Fonte: adaptado de Macedo e Angelis (2013, p.204-05)

Prado e Cavalcanti (1998) defendem que a guerra fiscal não implica na degradação da situação fiscal dos estados que a praticam - há geração de efeitos orçamentários positivos para a economia local. As perdas fiscais ocorrem no plano agregado, quando se considera o país como um todo.

Os efeitos positivos que a economia regional pode obter são mais oferta de empregos e maiores níveis de renda, que são efeitos desejáveis de política econômica não só do ponto local, mas também sob a ótica nacional. No entanto, quando todos os estados concedem os mesmos incentivos tributários para atrair investimentos, a empresa fica indiferente entre alocar suas atividades produtivas em um estado ou outro. Neste caso, serão considerados outros fatores na decisão de alocação e, de um modo geral, os estados mais desenvolvidos serão “ganhadores” da guerra fiscal, enquanto os menos desenvolvidos (a maioria dos estados) serão os “perdedores”.

Sendo assim, é possível depreender-se que se um estado da federação ganha com a adoção de incentivos fiscais, algum outro estado perde com essa iniciativa. Parecer ser esse o caso da Guerra dos Portos e da consequente aprovação da Resolução nº 13/2012 – um resgate de perdas de arrecadação de ICMS do Estado de São Paulo em função de incentivos a importações de outros estados da Federação.

Harada (2014) denuncia que empresários paulistas que promoviam importações de mercadorias que seriam comercializadas no Estado de São Paulo, por meio de portos localizados em outros Estados, estavam sendo autuados pelo governo do Estado de São Paulo que lhes exigia o estorno do crédito do ICMS e a cobrança dos 18% do ICMS como se a importação tivesse sido processada no Porto de Santos. O autor defende que a

cobrança do ICMS desta forma viola os direitos constitucionalmente assegurados aos contribuintes. A Constituição assegura aos empresários a liberdade de escolha do caminho menos oneroso em termos tributários, ainda que tenha que arcar com custos adicionais de outra natureza.

Essa é outra faceta da guerra fiscal: estados com maior poder econômico participam do jogo político com mais recursos e maior poder de influência.

No capítulo a seguir, faremos uma revisão da literatura sobre o funcionamento dos impostos sobre valor adicionado (IVA). Em seguida, sobre o ICMS, um caso específico de IVA no Brasil. Nas terceira e quarta sessões respectivamente, os antecedentes da Guerra Fiscal do ICMS no Brasil e o caso específico da Guerra dos Portos – uma guerra fiscal envolvendo arrecadação de ICMS de produtos importados. Na última sessão da revisão bibliográfica, será abordado um incentivo fiscal no estado do Espírito Santo, o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias – FUNDAP. A partir da análise de dados das importações brasileiras no período de 2000 a 2015 e da arrecadação de ICMS no mesmo período, analisaremos os impactos da Resolução no. 13/2012 em três aspectos: impactos nas importações brasileiras, na redistribuição da arrecadação de ICMS entre os estados da federação e o impacto na economia capixaba.

3 REVISÃO DA LITERATURA

3.1 O IMPOSTO SOBRE VALOR ADICIONADO (IVA)

O Valor Adicionado (VA), segundo o Sistema de Contas Nacionais, é igual ao valor do que se produziu menos o valor dos insumos utilizados no processo de produção. Existem três formas de se chegar a este valor: pelas óticas do produto, da renda e da despesa. Pela primeira ótica, $VA = \text{Valor da produção} - \text{Valor dos Consumos Intermediários}$. Pela ótica da renda, $VA = \text{Soma das remunerações aos fatores de produção}$. Podemos subdividir esta última entre Renda Líquida do Governo e Renda Privada Disponível (empresas e famílias). Renda Líquida do Governo = soma dos impostos diretos e indiretos arrecadados pelo governo e outras receitas correntes menos transferências e subsídios pagos pelo governo, enquanto a Renda Privada Disponível é composta por salários, juros, lucros e aluguéis pagos a indivíduos, entre outros menos impostos, mais transferências do governo (Feijó et al, 2004). Pela última ótica, $VA = \text{Soma dos gastos finais na economia em bens e serviços (despesas de consumo das famílias e do governo, variação de estoques, formação bruta de capital fixo), mais exportações, menos importações}$.

Conseqüentemente, ao se decidir tributar pelo valor adicionado, podem ser escolhidas três bases diferentes – uma para cada ótica de mensuração do valor adicionado. A base de um imposto é o agregado econômico sobre o qual se aplicará uma alíquota. A partir da determinação da alíquota e da base de tributação, é possível calcular o montante de imposto a ser pago à instituição responsável pela sua arrecadação (União, estados ou municípios).

As possíveis bases de tributação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) são: Produto Interno Bruto (PIB), caso se utilize a ótica da produção; Renda Interna Líquida (RIL), caso seja escolhida ótica da renda; e Consumo Final, caso a ótica adotada seja da despesa (Varsano, 2014). Definiremos o PIB a preços de mercado como sendo o Valor Adicionado mais impostos sobre produtos líquidos de subsídios a produtos. A RIL (ou Produto Interno Líquido) é o PIB menos consumo de capital fixo (depreciação dos bens de capital). O Consumo Final, apesar de não possuir significado econômico, pode ser

obtido subtraindo formação bruta de capital e exportações líquidas do PIB (Varsano, 2014).

A cobrança deste imposto pode ocorrer por meio de três métodos distintos: adição, subtração e crédito fiscal. Pelo primeiro método, o cálculo do valor adicionado é feito pela ótica da renda. Em seguida, aplica-se a alíquota de IVA sobre o resultado encontrado. O cálculo do valor adicionado nos dois métodos seguintes é semelhante: reduz-se o valor das compras do valor das vendas realizadas em cada estágio de produção. A diferença está na aplicação das alíquotas de IVA. No método de crédito fiscal, é aplicada a alíquota de IVA a cada venda realizada no processo de produção e o montante de imposto é transformado em crédito para a empresa compradora em cada fase, desde que o montante do tributo arrecadado seja lançado em notas fiscais. No método de subtração, contudo, aplica-se a alíquota de IVA ao valor final calculado a partir da diferença do valor das vendas e das compras.

Considere um processo de produção que envolva três estágios e uma alíquota de 10% sobre o valor adicionado. No primeiro estágio, uma empresa (E_1) possui uma matéria-prima e vende-a a outra empresa (E_2) por \$100. No estágio seguinte, E_2 produz uma determinada mercadoria a partir da matéria-prima comprada no estágio anterior e vende esta mercadoria para uma terceira empresa (E_3) por \$160. No estágio final, E_3 transforma a mercadoria num bem final e vende-o ao consumidor pelo preço de \$230. Pelo método do crédito fiscal, o IVA é calculado levando em conta as vendas ocorridas em cada fase, descontando as vendas ocorridas na fase anterior.

No primeiro estágio, temos apenas uma venda no valor de \$100 e nenhuma compra. O IVA acumulado será, então, igual a \$10. No estágio seguinte, temos uma venda de \$160 e uma compra de \$100. Para calcular o IVA referente a esta venda, devemos aplicar a alíquota (10%) sobre o valor da venda (\$160). O resultado é igual a \$16. Devemos, ainda, creditar os \$10 referentes à compra, de modo que o IVA do segundo estágio será igual a $\$16 - \$10 = \$6$. Desta forma, o IVA acumulado é igual à soma dos IVAs nas duas fases ($\$10 + \$6 = \$16$). No terceiro estágio, há uma venda no valor de \$230 e uma compra no valor de \$160. Aplicando a alíquota sobre a venda, o valor encontrado é \$23. Ao se creditar os \$16 da compra, o que sobra é o IVA do terceiro estágio (\$7). Somando

os IVAs de cada estágio, temos $\$10 + \$6 + \$7 = \23 , que é o total de IVA arrecadado neste exemplo.

Podemos analisar o mesmo exemplo pelo método da subtração. No primeiro estágio, houve uma venda (\$100) e nenhuma compra. Portanto, o valor adicionado neste estágio é: $\$100 - \$0 = \$100$. Para calcular o IVA deste estágio, precisamos aplicar a alíquota (10%) sobre o valor adicionado (\$100). Temos, assim, um IVA de \$10. No estágio seguinte, há uma compra no valor de \$100 e uma venda a \$160. O valor adicionado deste estágio será de \$60 e o IVA deste estágio é igual a \$6. Finalmente, no terceiro estágio, há uma compra de \$160 e uma venda de \$230. O valor adicionado será \$70 e o IVA deste estágio, \$7. O valor adicionado total deste processo será a soma dos valores adicionados de cada estágio ($\$100 + \$60 + \$70 = \230) e o IVA total será a soma dos IVAs de cada estágio ($\$10 + \$6 + \$7 = \23). Vale ressaltar que o cálculo do montante total de IVA a ser arrecadado neste exemplo por ambos os métodos é equivalente à simples aplicação da alíquota de IVA sobre a venda ao consumidor final. Teremos, assim, 10% aplicados sobre \$230, que é igual a \$23. Isto ocorre quando a alíquota de IVA é dita uniforme e quando se trata de um “imposto geral” sobre valor adicionado, mas entraremos em mais detalhes sobre estes conceitos mais adiante.

De acordo como foi descrito acima, pelo método do crédito fiscal, o contribuinte pode deduzir o imposto embutido em suas compras de bens e serviços do imposto cobrado sobre suas vendas de bens e serviços durante as fases intermediárias da produção, de modo que a arrecadação do imposto recairá sobre o consumidor final do bem produzido. Este método é mais adequado a uma tributação sobre consumo, pois a arrecadação da venda final é o que define a arrecadação total do imposto. Por fim, o método de adição assemelha-se a uma tributação sobre a renda da economia e o método da subtração é mais adequado a uma tributação sobre produção.

Para definir se a cobrança será feita sobre a produção ou o consumo, é necessário estipular um princípio de ajustamento de fronteira. Se o ajustamento for feito no destino, todos os bens e serviços destinados ao país serão tributados, isto é, bens e serviços produzidos e consumidos no mercado interno, mais bens e serviços importados. Se o princípio de origem for adotado, a tributação será feita sobre todos os bens e serviços produzidos no país, independentes de seu destino. Logo, é possível associar o

princípio de destino a uma tributação sobre consumo e o princípio de origem a uma tributação sobre produção. Conseqüentemente, se o princípio de destino escolhe uma tributação sobre consumo, esta se dará pelo método de crédito fiscal. Analogamente, o princípio de origem pode ser associado a uma tributação sobre a produção pelo método da subtração.

3.1.1 Características do IVA teórico

Utilizam-se, usualmente, alguns conceitos na avaliação das qualidades de um imposto, que são chamados de melhores práticas tributárias, ou melhores práticas internacionais. São estes, o conceito de equidade, progressividade, neutralidade, simplicidade e produtividade. O conceito de equidade é a ideia de que a distribuição da carga tributária deve ser feita de forma equitativa, “justa”. Para auxiliar na definição deste valor “justo”, existem as abordagens do princípio do benefício e da capacidade de pagamento. De acordo com o primeiro, a contribuição de um indivíduo deveria ser proporcional ao benefício que o próprio auferir do consumo de bens públicos. Este cálculo não é fácil, pois o governo não conhece a avaliação que os indivíduos fazem do consumo dos bens públicos ofertados, salvo por meio de processo eleitoral. Ainda assim, é possível aplicar parcialmente o princípio do benefício quando o financiamento do bem público ocorre por pagamento de entradas, tarifas, dentre outras taxas de utilização. Por exemplo, um tributo sobre combustíveis cuja arrecadação financiará a manutenção, ou construção, de uma rodovia. Uma vez que o imposto será pago por motoristas, que eventualmente usarão a rodovia, o financiamento do bem público recairá sobre seus beneficiários. Não podemos garantir, entretanto, que o princípio do benefício será atendido por todos os motoristas individualmente – uns podem habitualmente se deslocar mais, e com maior frequência, do que outros.

A outra abordagem é a capacidade de pagamento. Segundo esta abordagem, as equidades horizontal e vertical devem ser garantidas ao definir a carga tributária. Pela equidade horizontal, contribuintes com mesma capacidade de pagamento devem arcar com mesmo ônus tributário. Conforme a equidade vertical, indivíduos com maior capacidade de pagamento devem pagar mais impostos proporcionalmente.

O conceito de progressividade é a ideia de que indivíduos que recebem mais renda devem pagar uma parcela maior de impostos em relação aos indivíduos que recebem

menos renda. Por exemplo, um país que impõe alíquotas crescentes de acordo com níveis maiores de renda adota um sistema mais progressivo se comparado a outro onde o sistema adotado envolve apenas uma alíquota aplicada sobre a renda.

Um sistema tributário que atende o conceito de neutralidade é um que não provoca distorções na alocação de recursos e, portanto, afeta minimamente o comportamento dos agentes econômicos, bem como a eficiência do sistema. De modo geral, um imposto sobre a renda reduz a renda disponível dos indivíduos e, com isso, suas possibilidades de consumo de maneira homogênea. Se, com isso, as decisões de alocação de recursos para produção e consumo de bens e serviços não sofrer impacto significativo, podemos dizer que se trata de um imposto neutro. Um imposto sobre consumo, por outro lado, afeta as decisões de consumo dos agentes na economia e, assim, não atende ao conceito de neutralidade, pois pode levar a redução não só do consumo, mas também da produção de um determinado bem em detrimento de outros. Não obstante, é possível que o efeito sobre o comportamento dos agentes ocorra no sentido de corrigir uma externalidade negativa. Um tributo que seja cobrado sobre consumo de bebidas alcoólicas, por exemplo, pode contribuir para uma redução no número de acidentes de trânsito, caso haja diminuição no número de motoristas que dirigem embriagados.

Para atender o conceito de simplicidade, é necessário clareza nas regras que determinam a aplicação do imposto, para que haja facilidade de entendimento para quem paga o imposto e baixos custos administrativos para o governo.

Finalmente, é possível obter um nível ótimo de alíquota de um determinado imposto, que maximiza a receita do governo. Ao mesmo tempo em que a receita do governo aumenta quanto maior a alíquota aplicada gera desestímulo à atividade formal a partir de um determinado valor. A partir deste nível ótimo de alíquota, é possível estabelecer metas de arrecadação. O conceito de produtividade está relacionado à possibilidade de cumprir tais metas de arrecadação, para um determinado nível ótimo de alíquota.

Um IVA que atende aos conceitos definidos acima terá como características uma base ampla e alta produtividade, caso seja possível controlar sua evasão; efeito nulo sobre decisões relacionadas ao processo produtivo, caso seja repassado aos consumidores finais e caso a alíquota seja uniforme; não incidência sobre poupança nem investimento; ausência de viés em relação ao comércio exterior, isto é, não estimula importações e

exportações em detrimento do mercado interno, nem o contrário; caso se adote um imposto geral, atenderá à equidade horizontal (pode não atender à equidade vertical se a capacidade de contribuição for medida pela renda familiar e caso o consumo represente uma parcela maior da renda das famílias mais pobres em comparação com a renda das famílias mais ricas). Logo, este IVA não será um bom instrumento de distribuição de renda, de correção de externalidades, ou de política comercial, de modo que deverá ser utilizado com o único fim de arrecadação.

3.1.2 Características do IVA na prática

Muitos países, buscando uma harmonização fiscal, substituíram uma maneira alternativa de tributação sobre vendas – impostos “em cascata” – pela tributação sobre valor adicionado, pela sua eficiência econômica (Giambiagi, 2008). Estes impostos sobre vendas são chamados indiretos, pois incidem sobre atividade econômica, afetando consumo. Em relação à amplitude de sua base, estes podem incidir sobre transações como compra de produtos industriais ou de bens de consumo (impostos gerais), ou ainda sobre determinados tipos de mercadorias e serviços como combustíveis, ou consumo de bebidas alcoólicas (impostos especiais).

Sob o ponto de vista da estrutura de alíquotas, os impostos gerais podem ser uniformes, caso apresentem uma única alíquota, ou seletivos caso seja aplicada uma alíquota conforme a natureza do bem. Os impostos especiais são sempre seletivos, do ponto de vista das alíquotas (Giambiagi, 2008).

Tanto impostos gerais quanto especiais podem ser cobrados do produtor de determinado bem ou serviço, do vendedor por atacado, do vendedor por varejo, ou em todas estas etapas. Caso a cobrança ocorra sobre o valor da produção ou das vendas em todas as etapas do processo de produção e distribuição, este imposto é chamado de “imposto em cascata”, ou cumulativo. Estes impostos causam efeitos significantes sobre a alocação de recursos na economia e estes efeitos são maiores quanto maior o número de etapas existentes no processo de produção e distribuição, estimulando a verticalização da produção. Outra desvantagem associada a este tipo de imposto é a adoção do princípio de origem, explicado anteriormente. Estes impostos incidem sobre exportações, ao passo que importações estão isentas. Pode haver redução de competitividade dos produtos nacionais frente aos estrangeiros se os países estrangeiros adotarem o princípio

de destino. Neste caso, os estrangeiros tributarão suas importações, enquanto suas exportações estarão isentas. Portanto, haverá taxaço excessiva sobre os produtores nacionais, ao mesmo tempo em que os produtores estrangeiros terão seus produtos isentos.

Os impostos do tipo IVA gerais e uniformes serão mais eficientes, pois estes se equivalem a um imposto geral e uniforme incidente sobre as vendas ao consumidor final – conforme exemplo numérico sobre os critérios de subtração e crédito fiscal, acima. Adicionalmente, estes IVAs gerais e uniformes serão neutros, pois, ao contrário dos impostos cumulativos, não afetarão alocação dos recursos da economia – apenas o consumidor final.

Pelas óticas da equidade e da progressividade, no entanto, o IVA é um imposto indireto e, portanto, não leva em conta a capacidade de pagamento de cada indivíduo. O valor a ser cobrado de imposto sobre um determinado produto, ou serviço, será o mesmo tanto para o indivíduo que receba uma renda mais alta quanto para o que receba uma renda mais baixa. Ainda, se considerarmos que o indivíduo consome menos proporcionalmente à renda conforme sua renda aumenta e a alíquota de IVA é aplicada de maneira uniforme, a arrecadação deste imposto será maior quanto menor a renda do indivíduo. Podemos observar que há violações dos conceitos de equidade e progressividade, no caso dos impostos sobre valor adicionado gerais de alíquota uniforme.

Outra vantagem associada à adoção de um IVA, em detrimento de um imposto “em cascata”, é a ausência de impacto sobre a competitividade de uma indústria qualquer. Este imposto representa uma fração do valor adicionado total (equivalente à última venda num determinado processo de produção) e, por isso, é de fácil identificação. Isto permite isenção das exportações e tributação sobre importações da mesma forma que se dá a tributação sobre a produção doméstica.

Além disto, IVA possui um caráter autofiscalizador e esta fiscalização é mais simples e eficiente. Voltando ao exemplo dos critérios de tributação sobre IVA, o montante de IVA arrecadado em cada uma das três fases foi \$10, \$6 e \$7, respectivamente. Quase metade da arrecadação total ocorreu apenas na primeira fase. Nas fases posteriores, onde a fiscalização é mais difícil devido ao problema da evasão – mais comum no

varejo do que nas fases pré-varejistas –, o governo já terá garantido a maior parte da receita total. O caráter autofiscalizador se deve ao fato de que todos os montantes arrecadados nos processos de produção são lançados, obrigatoriamente, em notas fiscais. Isto elimina possíveis incentivos a subfaturamentos para as empresas. Como a probabilidade de ser descoberta é muito grande, a empresa estaria incorrendo um risco muito alto e poderia prejudicar uma segunda empresa, forçando-a a recolher um imposto maior sobre suas vendas.

Há, ainda, a vantagem de se isentar bens de produção, evitando uma possível bitributação. Além disso, IVA pode ser aplicado a serviços, o que aumenta sua base potencial de incidência. Incluir serviços na base do IVA é uma medida que pode atender ao princípio da equidade vertical, pois famílias mais ricas demandam mais serviços que as famílias mais pobres, de modo que a arrecadação do IVA aumentaria quanto maior a renda da família.

No Brasil, o primeiro imposto a se aproximar de um IVA foi o ICM, que passou a se denominar ICMS ao incluir alguns serviços em sua base. Contudo, não se trata de um bom IVA devido a uma série de características que serão explicitadas a seguir.

3.2 DO ICM AO ICMS

Com a Constituição de 1967 surgiu um sistema tributário que classificou impostos em quatro grupos: comércio exterior, renda e patrimônio, produção e circulação e especiais. O foco deste trabalho se dará no Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), renomeado para Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), inserido no grupo de produção e circulação e que foi criado como um imposto de competência estadual, de alíquota uniforme, cuja incidência se dava de maneira não cumulativa e que substituiu o antigo Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). O ICM, assim como o imposto de renda, tinha papel central no sistema tributário referido acima, sendo cobrado no momento em que as mercadorias saíam de estabelecimentos industriais, comerciais ou produtores.

O objetivo desta reforma era criar um sistema que visasse não só ao fortalecimento da Federação e à competitividade da economia, mas também coibir uma suposta competição fiscal classificada pela comissão como guerra tributária entre os estados brasileiros (Rezende e Afonso, 2014). O fato é que como o comércio interestadual também era tributado, os governadores estaduais reduziam a alíquota aplicada a determinados bens para atrair o processo de produção destes bens a seus territórios, enquanto aumentavam a alíquota aplicada a quaisquer outros produtos vindos de outros estados. É mais utilizado na literatura o termo “guerra fiscal” para descrever este cenário, mas voltaremos a este tema mais adiante.

Dentre as regras para definir características do ICM, estão a atribuição ao Senado Federal a competência para fixar um único teto na alíquota deste imposto para operações interestaduais. Além disso, a não cumulatividade do imposto estendia-se a cobranças realizadas anteriormente, ainda que por outro estado e o estado de destino era obrigado de reconhecer como crédito o imposto pago no estado de origem.

O sistema que emergiu da proposta de Reforma Constitucional que deu origem ao ICM teve papel importante no processo de crescimento econômico e expansão industrial do país e, de fato, a Federação se fortaleceu com o crescimento da receita estadual nos primeiros anos da implantação da reforma. Por outro lado, (Piancastelli e Perobelli, 1996) afirmam que apesar dos aperfeiçoamentos realizados nesta reforma, também houve distorções que foram se acumulando ao longo do tempo tanto na forma de novos impostos e contribuições (por exemplo, o PIS-PASEP, o Imposto sobre Movimentação Financeira e o FINSOCIAL, atual COFINS), quanto na forma de seu princípio básico. Impostos como o PIS e o COFINS possuem base de tributação semelhante à do ICMS, que se torna ainda mais comprimida com a introdução do Imposto sobre Serviços, anos mais tarde.

A Constituição de 1988 trouxe alterações que buscaram proporcionar maior descentralização ao sistema tributário, de modo que as esferas estaduais e municipais obtiveram maior autonomia. A União perdeu o direito de conceder isenções de impostos estaduais e municipais, e foi proibida de impor qualquer restrição ao repasse e emprego de recursos destinados às unidades subnacionais (estados), além observar redução nos seus recursos disponíveis. O ICM teve sua base ampliada, incluindo tributos sobre

serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e passou a ser denominado Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

A estrutura de alíquotas do ICMS foi definida da seguinte forma: 17% aplicados a bens de consumo final envolvidos em transações entre municípios do mesmo estado; 7% a bens de consumo final envolvidos em transações interestaduais em que a mercadoria sai de qualquer estado da região Sul, São Paulo, Minas ou Rio de Janeiro e destina-se às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste ou o estado do Espírito Santo; 12% a bens de consumo final envolvidos em transações interestaduais em que a mercadoria sai de qualquer estado das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, ou o estado do Espírito Santo com destino aos estados da região Sul e demais estados da região Sudeste; exportações estão isentas; Tributação zerada para importações de pesticidas, fertilizantes e outros insumos agrícolas; Produtos agrícolas destinados tanto ao mercado interno quanto para exportação e implementos agrícolas destinados ao Norte e Nordeste estão isentos; Micro e pequenas empresas, bem como a Zona Franca de Manaus são tributados pelo ICMS em regimes preferenciais (Simples Nacional).

O ICMS não é um bom exemplo de IVA. Dentre as razões para tal, podemos listar a não inclusão de prestações de serviços em sua base de incidência (além de transportes e comunicação); bens de capital incorporados durante o processo de produção somente terão créditos fiscais recolhidos em parcelas ao longo de 48 meses; adoção do critério de crédito físico, permitindo creditar apenas o imposto sobre insumos que foram consumidos ao longo do processo produtivo ou incorporados ao bem vendido¹; prática de grande número de isenções e não incidências, não só para estados, mas também para empresas; Não restituição de crédito de imposto acumulados por contribuintes; tanto microempresas quanto grandes empresas são contribuintes; apesar de ausência de limiar, o sistema Simples Nacional permite empresas com receita bruta abaixo de R\$3,6 milhões por ano pagarem imposto sobre faturamento aos entes federados (União, unidades federativas e municípios), de modo que muitas empresas com potencial para serem tributados por IVA são na prática tributadas de maneira cumulativa; prática de substituição tributária subsequente por parte dos estados mais desenvolvidos; adoção de

¹ Impede considerar como crédito o ICMS recolhido sobre energia elétrica, por exemplo.

² A partir dos valores correntes da absorção interna, calculamos os índices com o primeiro trimestre de

múltiplas alíquotas em determinados estados; adoção de princípio híbrido entre origem e destino no ajustamento de fronteira.

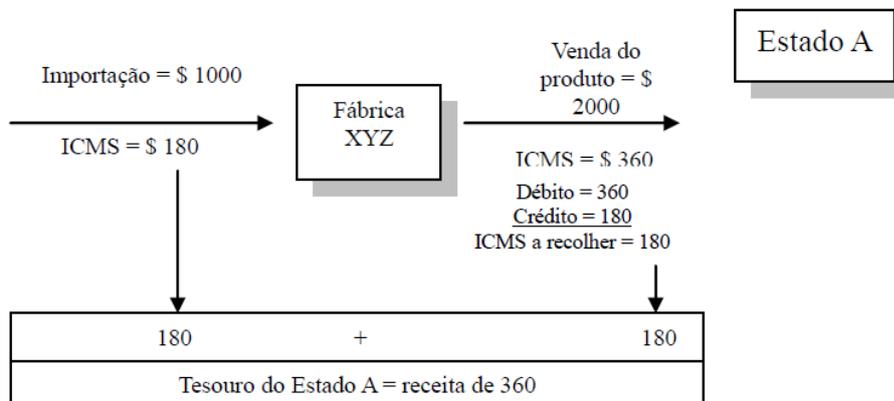
As figuras 1 e 2 ilustram as operações de apropriação de receitas de ICMS explicando melhor os efeitos dos princípios de origem e destino.

O ICMS é um imposto não cumulativo que utiliza o mecanismo de compensação: do imposto devido a cada operação de venda ou saída de mercadorias do estabelecimento abate-se o imposto pago nas operações anteriores. Após certo período de apuração, recolhe-se ao governo o resultado do excesso de débitos sobre créditos.

Nos exemplos a seguir, baseados em Macedo e Angelis (2013) consideram-se as alíquotas-padrão de 18% sobre o valor das importações e para as operações realizadas no mercado interno (dentro de cada estado) e 12% para as operações interestaduais.

A figura 1 descreve um caso em que um determinado estado A abriga a fábrica de uma empresa que utiliza um porto – situado no mesmo estado – para realizar importações. Focaremos apenas com o que ocorre após o embarque da mercadoria no porto, para simplificar a análise. Neste caso, será aplicada uma alíquota de 18% ao valor da importação, a ser cobrada da empresa importadora e recolhida pelo estado em questão. Supondo que a empresa tenha importado a mercadoria por \$1000, o imposto total a ser recolhido após este prazo nesta operação será de \$180. Em seguida, o bem importado será vendido e será novamente aplicada uma alíquota de 18% sobre o valor da venda. Supondo que a empresa venda seu bem por \$2000, serão recolhidos \$360 de imposto sobre a venda do bem. Contudo, os \$180 cobrados no momento do desembarço aduaneiro serão creditados, de modo que o imposto recolhido com a venda será $\$360 - \$180 = \$180$. Por fim, a receita de ICMS do estado após estas duas fases (ao final de 2 anos) será $\$180 + \$180 = \$360$.

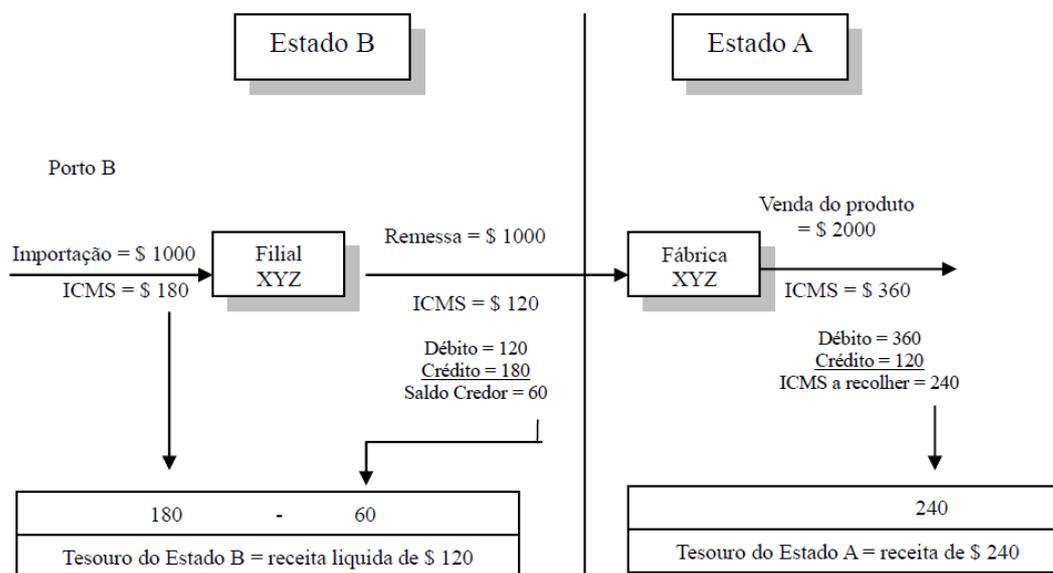
Figura 1: Operações sem incentivo às importações e com utilização do porto dentro da UF onde se localiza a empresa



Fonte: Macedo e Angelis (2013, p.194)

O caso ilustrado pela figura 2 se difere do caso anterior pelo fato de que o porto e a fábrica se localizam em estados diferentes (fábrica no estado A e porto no estado B). Desta forma, ao transportar a mercadoria da filial à fábrica, será aplicada uma alíquota de 12% de ICMS sobre o valor da importação, por se tratar de uma operação envolvendo estados distintos. Caberá à filial da empresa recolher este montante (\$120), que será arrecadado pelo estado B. Supondo o mesmo valor de venda do bem final, será aplicada uma alíquota de 18% no momento da venda, de modo que o montante total de imposto a recolher será \$360. Como houve transporte interestadual, \$120 serão creditados, restará ao estado A \$240. Podemos observar que o simples fato de a fábrica não mais se localizar no mesmo estado em que se situa o porto gera volumes distintos de receita de ICMS arrecadadas pelos dois estados envolvidos (\$120 na origem e \$240 no destino). Porém, de uma alíquota total de 18%, 12% são arrecadados pelo estado de origem e os 6% restantes, pelo estado de destino.

Figura 2: Operações sem incentivo às importações, mas com utilização de porto fora da UF onde se localiza a empresa



Fonte: Macedo e Angelis (2013, p.195)

Vamos supor, agora, que o estado portuário decida conceder um incentivo fiscal da seguinte maneira: a empresa que vier se instalar em seu território e importar bens que serão vendidos em outros estados pagará 12% de ICMS sobre o bem importado, mas destes, 8% retornarão para a empresa sob a forma de financiamento. Na prática, em vez de pagar \$120 para transportar a mercadoria para outro estado, a empresa apenas pagará \$40. O estado portuário irá declarar o recebimento de \$120 de imposto quando, de fato, arrecadou \$40. Após a venda realizada no estado de destino, haverá crédito de \$120 pelo transporte interestadual e este estado arrecadará \$240. No final, a arrecadação total dos dois estados será \$280, menor do que os \$360 caso não fosse concedido incentivo fiscal.

Os exemplos sugerem que estados portuários obtêm maior arrecadação de ICMS quando conseguem atrair para seus territórios empresas importadoras. Além disso, caso um determinado estado se situe distante de um porto, este ainda pode se beneficiar bastante do ponto de vista da arrecadação de ICMS se conseguir atrair para suas fronteiras a sede do processo produtivo de uma empresa importadora. Portanto, independente da existência (ou não) do porto em um determinado estado, as unidades de

uma federação podem iniciar um conflito entre si pela atração de empresas produtoras (não necessariamente importadoras), visando maximizar suas arrecadações tributárias.

Este conflito, no Brasil, é chamado de guerra fiscal, ou guerra dos portos quando envolve estados portuários que concedem incentivos à importação.

3.3 GUERRA FISCAL

Desde antes de a reforma constitucional de 1965, que deu origem ao ICM, ser aprovada, quando existia o Imposto sobre Vendas e Consignações (antecessor do ICM e do ICMS), já se supunha existir o que era classificado pela Comissão da Reforma citada acima como guerra tributária entre os estados brasileiros. O que ocorria, de fato, era a tributação do comércio interestadual, que levava a uma política adotada por governadores de redução da alíquota aplicada a determinados bens para atrair seu processo de produção para o território local, e concomitante aumento na alíquota aplicada a quaisquer produtos que viessem de outros estados. (Varsano, 1997) define guerra fiscal como sendo uma situação de conflito na Federação em que estados buscam atração de empreendimentos por meio de incentivos relacionados ao ICMS, de modo que quando existe uma unidade vencedora, esta impõe perdas às demais ou a algumas das demais. A principal estratégia adotada nesta “guerra” é a atração de estabelecimentos produtivos por meio de renúncia de receitas de ICMS, que serão compensadas à medida que o empreendimento gere renda adicional e esta seja consumida, servindo novamente de base para arrecadação de ICMS.

Caso o emprego dado a recursos extraídos da sociedade gere ganhos de bem-estar para a sociedade que superem custos relacionados ao uso destes recursos, a tributação será justificada. Conseqüentemente, se houver ganhos com tributação, a renúncia fiscal representará uma alternativa pior ao uso dos recursos, a não ser que surja uma oportunidade de uso privado dos recursos arrecadados que gere mais benefícios que os gerados pela tributação. Portanto, podemos definir três situações em que se justifica a concessão de benefícios. Primeiro, caso a oportunidade seja restrita a uma localidade específica. Segundo, se a oportunidade representa uma adição ao investimento realizado na unidade. Por fim, caso os benefícios gerados pela oportunidade sejam, ao menos parcialmente, apropriados pelos residentes da unidade.

Alguns dos objetivos visados ao se conceder benefícios fiscais são desconcentração da atividade produtiva e desenvolvimento regional. Contudo, estes também são objetivos nacionais e deveriam ser perseguidos em coordenação com o governo federal. Quando o instrumento para se alcançar estas metas é via guerra fiscal, os prejuízos gerados superam os benefícios.

Retornaremos ao exemplo dos estados A e B, considerando agora que no estado A há a sede de uma firma produtora de um bem que será transportado para sua filial, onde será realizada a venda do bem para o consumidor final. Inicialmente, vamos supor que o transporte ocorre entre localidades de um mesmo estado. Após a venda do bem para o consumidor final, haverá a aplicação de uma alíquota (18%) sobre o valor da venda (por suposição, \$1000) e serão recolhidos pelo estado A \$180 nesta operação. O lucro da firma, líquido de ICMS, será $\$1000 - \$180 = \$820$.

Vamos supor, agora, que a fábrica e a filial não se localizam no mesmo estado. Desta forma, vamos supor que a fábrica se situa em A e a filial, em B. Considerando que os preços dos bens são os mesmos do caso anterior, a diferença se encontra no recolhimento de ICMS após a venda do bem ao consumidor final, pois haverá a aplicação de uma alíquota sobre operação interestadual (12%). Após esta venda, serão creditados \$120 ao estado A – de onde saiu o bem produzido pela firma. Sendo assim, o estado B, onde se realizou a venda, arrecadará $\$180 - \$120 = \$60$. O lucro da firma, líquido de ICMS, será $\$1000 - \$120 = \$880$, que é maior que os \$820 obtidos no caso em que o estado A sedia tanto a fábrica quanto a filial. Podemos notar que é vantajoso, segundo este sistema de alíquotas, estabelecer uma fábrica num determinado estado e realizar a venda de sua produção por outro estado.

Sabendo disto, um estado C poderia se aproveitar desta situação e atrair para seu território a atividade produtora da firma concedendo para esta um incentivo fiscal semelhante ao do exemplo acima, do estado portuário – dos 12% de alíquota interestadual, 8% retornam à empresa sob a forma de financiamento. Neste caso, o lucro da firma será $\$1000 - \$120 + \$80 = \960 , que é ainda maior do que o lucro obtido em B – há um incentivo estrito em deslocar suas atividades para C. Por outro lado, a arrecadação de ICMS no estado C será $\$120 - \$80 = \$40$, de modo que a arrecadação conjunta de A e C será $\$60 + 40 = \100 , menor do que a arrecadação total quando não

havia concessão de incentivos. Podemos observar que, apesar de os estados conseguirem, a princípio, atrair mais facilmente empresas produtoras para seus territórios por meio de incentivos fiscais – gerando para seus habitantes mais empregos e mais renda – estes incentivos geram um custo para o país sob a forma de menor arrecadação tributária, o que compromete as finanças públicas nacionais.

Além disto, poderá haver, considerando um caso extremo, um estado Z que se disponha a renunciar por completo sua arrecadação de ICMS, proporcionando para a empresa produtora o lucro máximo ($\$1000 - \$120 + \$120 = \1000). Concomitantemente, a arrecadação total de ICMS a partir da venda do bem será \$60 (zero do estado Z e \$60 de A). Sabendo disto, se todos os outros estados concederem este mesmo incentivo à empresa, o lucro desta será o mesmo independentemente de sua localização. Outros fatores passarão a ter mais peso na sua decisão de instalação, tais como infraestrutura oferecida pelo estado, proximidade com os mercados, dentre outros.

3.4 GUERRA DOS PORTOS

A disputa fiscal travada pelos estados brasileiros se estende também às operações de importação. Alguns dos estados importadores líquidos possuem portos e, com isso, concedem benefícios tais como diferimento de ICMS para importações e crédito presumido deste imposto para atrair a instalação de empresas importadoras, de modo que estas possam utilizar suas instalações portuárias para receber as mercadorias do exterior e, posteriormente, comercializá-las com outros estados. Esta guerra fiscal que ocorre envolvendo bens importados do exterior também recebe o nome de guerra dos portos. A diferença aqui é que estados importadores estão envolvidos e estes competem com estados produtores nacionais pela atração de empresas importadoras, que gerarão empregos para os residentes dos estados e que diversificarão o mercado regional com seus produtos. Os instrumentos utilizados pelos participantes são os mesmos, comparados ao caso da guerra fiscal (concessões de incentivos fiscais).

Retornando ao exemplo das figuras 1 e 2, existe uma situação em que o estado portuário consegue atrair para seu território a fábrica de uma empresa importadora e, desta forma, arrecada o equivalente a 18% do valor da última venda. Por outro lado, existe uma situação alternativa, em que a fábrica se instala distante do porto, mas a empresa possui

uma filial num estado portuário. A imposição de uma alíquota interestadual, neste exemplo, fez com que a receita total de ICMS fosse repartida entre o estado portuário e o estado produtor de tal forma que o estado produtor (destino do bem importado) obtém uma fatia maior que o estado importador. Por outro lado, em termos de alíquotas, 12% são arrecadados pelo estado portuário e 6% pelo estado onde ocorre a venda. Se considerarmos uma alíquota de 4% sobre operações interestaduais envolvendo bens importados, 4% será arrecadado pelo estado portuário e os 14% restantes pelo estado onde se realizará a venda.

A concessão de incentivos pelo estado portuário sofrerá mudanças. Se antes 8% dos 12% arrecadados eram repassados sob a forma de financiamento (o equivalente a 2/3 da arrecadação), após a mudança para uma alíquota de 4%, o repasse feito às empresas será de aproximadamente 3% (mantidas as mesmas proporções). O que representa, para a empresa, uma perda de aproximadamente 5% no financiamento que recebia. As importações, por sua vez, serão mais caras para as empresas, que terão que buscar meios de contornar este encarecimento das importações para evitar prejuízos. Algumas delas poderão abandonar suas instalações sediadas em estados portuários e se deslocar para outros estados, onde possivelmente encontrarão meios de compensar o desincentivo da redução da alíquota interestadual para 4%.

3.5 RESOLUÇÃO Nº 13/2012 DO SENADO FEDERAL

Em 25 de abril de 2012, o Senado Federal emitiu a Resolução 13, substituindo as alíquotas de ICMS aplicáveis a operações interestaduais (7% ou 12%) por uma única, de 4% (envolvendo bens importados sem posterior industrialização após desembaraço aduaneiro ou para industrializados cujo valor de insumos utilizados seja superior a 40% do valor total). Não estão inclusos nesta resolução bens importados sem similar nacional, bens produzidos conforme processo de produção da Zona Franca de Manaus, bens produzidos conforme a lei de informática e automação, bens resultantes do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) e do Programa ao Desenvolvimento Tecnológico de Equipamentos para Televisão Digital (Patvd), combustíveis e lubrificantes importados. Entrou em vigência em 1º de janeiro de 2013 tendo em vista o combate à guerra dos portos, eliminando o

incentivo a concessão de benefícios fiscais concedidos pelos estados portuários a importadores, e a restauração da competição na produção nacional, pressionada pela concorrência externa.

Foi firmado o Convênio ICMS 123/2013 entre os estados brasileiros para regular a concessão de benefícios sobre o comércio interestadual e ficou definido que esta política não mais seria adotada. Uma medida de controle para esta regulação foi o Sistema Nacional de Informações Econômicas e Fiscais (Sinief), que determinou a informação na nota fiscal eletrônica do bem importado não industrializado transacionado entre estados sobre o valor da importação, para se possibilitar o cálculo da margem de lucro da operação comercial. No caso de bens importados industrializados, deveria constar na nota fiscal eletrônica: o valor da parcela importada; o Conteúdo de Importação, que é a razão entre o valor da parcela importada do exterior do bem ou mercadoria industrializada e o valor total da operação de saída interestadual do mesmo, excluídos os valores incidentes de ICMS e Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), expresso em termos percentuais; o número da Ficha de Conteúdo de Importação. Os empresários contestaram tais medidas, argumentando que é necessário se garantir “sigilo comercial” e “livre concorrência” no mercado, pleiteando a não aplicação das medidas de regulação e controle.

Ficou acordado, posteriormente, que apenas o número da Ficha de Conteúdo de Importação deveria ser informado na nota fiscal eletrônica, tornando-se o principal instrumento de controle sobre a unificação da alíquota aplicada a operações interestaduais, e que: constitui a obrigação do contribuinte; informa o Conteúdo de Importação do bem industrializado, que deve ser recalculado sempre que o produto se submeter a novo processo de transformação industrial e for envolvido no comércio entre estados; deve ser informado mensalmente. O já complexo sistema tributário brasileiro passa a se tornar mais complexo com a instituição de um mecanismo de controle do comércio interestadual envolvendo bens importados por meio da exigência de um conjunto de informações contidas nas notas fiscais eletrônicas.

3.6 O FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS (FUNDAP)

O FUNDAP é um fundo gerido pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) e capta recursos de dotações orçamentárias conforme Lei Orçamentária Anual do estado. Para que a importadora tenha acesso a estes recursos esta deve se inscrever no BANDES e o registro será confirmado após comprovadas regularidades jurídica, administrativa, contábil e capacidade financeira para viabilizar os financiamentos. Após isto, o banco fixa um limite anual, baseado em análise de patrimônio líquido e ativos fixos da empresa, de operações do fundo para a empresa.

A importadora registrada no FUNDAP pode postergar o recolhimento de ICMS das mercadorias para o momento de sua saída do estabelecimento e, também, aplicar uma alíquota de 12% do ICMS caso efetue vendas inter e intraestaduais quando esta não envolve fornecedores varejistas ou consumidor final. Dos 12% recolhidos, 3% são destinados para as prefeituras, 1% permanece com o estado e os 8% restantes retornam à empresa como financiamento, que possui carência de até cinco anos e prazo de amortização limitado em vinte anos. É exigida uma caução para este financiamento, em dinheiro ou títulos de renda fixa, de pelo menos 9% sobre o valor total e que poderá ser investida em projetos próprios, de terceiros, ou em fundo para financiamento de micro e pequenas empresas e projetos sociais. Todo mês, a empresa pode quitar estes financiamentos em leilões cujo lance mínimo equivale a 10% do valor atualizado do financiamento. Caso a empresa não especifique a aplicação da caução, esta será incorporada ao capital do banco.

Com a vigência da Resolução 13, o governo teve que estabelecer mudanças nesta sistemática do FUNDAP para mantê-lo atraente para as importadoras. Foi criado um Comitê Decisório que buscou determinar novas aplicações para as cauções. Além disto, dos 4% de ICMS arrecadados pela importadora, o governo estadual abriu mão da parte que lhe caberia, 3% seriam destinados ao fundo, para retornar à empresa em forma de financiamento, cujas características se mantiveram, e 1% destinados às prefeituras. O banco passou a deduzir as cauções dos contratos de financiamento e depositá-las como forma de certificado de depósito bancário. Os novos destinos determinados para as cauções foram aplicações em ações, cotas ou ativos de empresas alocadas no estado,

indicadas pelo Comitê Decisório, em até 100% de seu valor. A empresa pode, ainda, aplicar metade da caução em algum fundo indicado pelo Comitê e utilizar o restante para pagamento de lances nos leilões. No primeiro caso, a aplicação mínima em ações é de 35% do valor da caução e o restante é retornado à importadora, enquanto, no segundo, o que se observa é o retorno da parcela destinada aos leilões às importadoras. Se no trimestre imediatamente anterior ao mês em que se definiu a aplicação da caução o contrato com a empresa some pelo menos R\$500 mil, esta, além das aplicações mencionadas, poderá destinar a caução a projetos próprios, ou projetos de empresas em que possua maioria das cotas, desde que aprovados pelo banco e que visem a viabilização de outros projetos com relevância regional, bem como a descentralização do desenvolvimento. Neste último caso, o limite é de 35% e o restante retorna à empresa.

4 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

O objetivo com a emissão da Resolução nº 13/2012 foi reduzir incentivos a importações por meio da redução da alíquota sobre operações interestaduais envolvendo produtos importados, pois se acreditava que a guerra dos portos poderia estar causando aumento nas importações em nível nacional e, com isso, prejudicando a produção nacional. De acordo com nosso exemplo, os programas de incentivo às importações, criados pelos estados portuários, não deveriam gerar aumentos no nível nacional de importações e, sim, nas participações relativas dos estados. Além disto, a redução na alíquota interestadual promovida pela Resolução nº 13/2012 deveria causar perda de atratividade dos programas de incentivo a importações, de modo que as empresas importadoras diminuiriam suas atividades portuárias. Com isso, podemos esperar redução no valor das importações e, assim, redução na base tributável do ICMS. Não podemos afirmar que a arrecadação total sofrerá queda, pois as importações representam apenas parte de sua base tributável, de modo que mesmo que a arrecadação sobre as importações caia, a arrecadação sobre outras atividades pode subir e, no total, não haver alterações significativas.

Em primeiro lugar, utilizaremos um modelo de regressão semelhante ao que foi utilizado por (Rosemberg & Associados, 2011) para verificar o comportamento das importações nacionais antes e depois da criação dos programas estaduais de incentivo às importações. Os autores utilizam índice real encadeado do PIB nacional, índices de taxa de câmbio real em uma cesta de 13 moedas e uma variável *dummy* associada ao ano de 2008 para explicar o comportamento do valor das importações em dólares. Neste trabalho, no entanto, utilizaremos a absorção interna (consumo privado, mais variação de estoques, mais formação bruta de capital fixo, mais consumo do governo), para evitar o problema de endogeneidade – importações já são consideradas no cálculo do PIB.

Em seguida, analisaremos o comportamento das participações relativas dos estados nas importações nacionais e nas arrecadações totais de ICMS para identificar quais estados ganharam e quais perderam participação relativa com a Resolução nº 13/2012. Não poderemos associar diretamente o comportamento das importações ao comportamento

das arrecadações, pois não foram disponibilizados os dados de arrecadação do ICMS de bens importados – com exceção do Espírito Santo –, apenas do ICMS total.

Para as análises propostas dos impactos da Resolução 13/2012 foram utilizados os seguintes dados:

- Importações brasileiras: volume e valores das importações mensais brasileiras, por UF. (Fonte: MDIC), 2000-2015
- Absorção Interna trimestral (Consumo Privado mais Variação de Estoques mais Formação Bruta de Capital Fixo mais Consumo do Governo). (Fonte: IPEADATA), 1996-2015²;
- Taxa de câmbio mensal – efetiva real – INPC – exportações – índice (média 2005 = 100): (Fonte: IPEADATA), 1980-2015³;
- Arrecadação mensal de ICMS, por UF (Fonte: CONFAZ);
- Arrecadação mensal de ICMS de importações do estado do Espírito Santo (Fonte: IJSN);

Os dados de absorção interna e taxa de câmbio real foram utilizados para testar a equação:

Equação 1: Cálculo das Importações

$$\text{Importações} = f(\text{Absorção Interna, Câmbio real}).$$

Por meio de uma regressão em que:

- Importações (M) foram operacionalizadas pelo logaritmo dos valores de importações trimestrais expressas em US\$

² A partir dos valores correntes da absorção interna, calculamos os índices com o primeiro trimestre de 1996 sendo o período base.

³ Dados para a taxa de câmbio importações só estavam disponíveis até 2009. Por isso, consideramos a taxa de câmbio de exportações.

- Absorção Interna (AI) foi operacionalizada pelo logaritmo dos valores trimestrais de Absorção Interna expressas em índice (1996.1 = 100),
- Cambio real (TCR) operacionalizado pelo logaritmo da taxa de câmbio trimestral efetiva real indicada acima.

Cuja equação é representada por:

Equação 2: Equação de regressão linear para o Cálculo das Importações

$\ln(M) = C - b_1 \cdot \ln(\text{TCR}) + b_2 \cdot \ln(\text{AI}) + b_3 \cdot D2002 + b_4 \cdot D2004 + b_5 \cdot D2007 + b_6 \cdot D2013$,
onde:

- M: valor das importações trimestrais em US\$;
- C: constante;
- TCR: taxa de câmbio trimestral efetiva real;
- AI: Absorção interna trimestral;
- Di: *dummy* associada ao ano i, tal que i = 2002, 2004, 2007, 2013.

Nos três primeiros anos (2002, 2004, 2007), foram colocados em prática programas estaduais de incentivo a importações. Em 2002, Goiás deu início ao seu programa, enquanto Santa Catarina lançou os seus em 2004 e outro em 2007. O Espírito Santo, por outro lado, iniciou o FUNDAP em 1970, que é um ano anterior ao da base de dados utilizada nesta pesquisa. Por fim, em 2013 entrou em vigor a resolução nº 13, de modo que a D2013 capta uma possível mudança na série de importações nacionais neste ano. Por se tratar de uma amostra pequena de 2013 até hoje, os resultados não serão robustos.

Os dados das importações brasileiras e de arrecadação de ICMS por unidade federativa foram utilizados da seguinte forma: foi calculada a participação percentual de cada estado no total de importações, mês a mês, no período de 2008 a 2014. A seguir foi calculada a média das participações em dois períodos: 2008 a 2012 e 2013 a 2014 – antes e depois da entrada em vigor da Resolução 13/2012. Foi calculada a diferença das médias nos dois períodos em cada estado e, por fim, os estados foram classificados de acordo com a diferença de participação nos dois períodos. Tanto para as importações (volume e valor em dólares) quanto para a arrecadação de ICMS.

5 RESULTADOS

A seguir, analisaremos os impactos da aprovação da Resolução no. 13/2012 do Senado Federal sobre as importações brasileiras, verificando se a referida resolução contribuiu para a proteção da indústria nacional contra a entrada de produtos importados no Brasil com custos diferenciados; os impactos da resolução sobre a distribuição da arrecadação de ICMS entre os estados da federação e, por último, o impacto no estado do Espírito Santo.

5.1 IMPACTOS DA RESOLUÇÃO N^o 13/2012 NAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS

O modelo de regressão proposto acima foi rodado no Gretl e os resultados da regressão serão demonstrados abaixo.

Modelo 1: MQO, com *dummies* para 2002, 2004, 2007 e 2013 usando as observações 1-77

Variável dependente: l_M

Tabela 7: Resultado da Regressão do Modelo 1

| | <i>Coefficiente</i> | <i>Erro Padrão</i> | <i>razão-t</i> | <i>p-valor</i> | |
|-------------------|---------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
| Const | 2,30985 | 0,288641 | 8,0025 | <0,00001 | *** |
| l_AI | 1,04232 | 0,0614457 | 16,9633 | <0,00001 | *** |
| l_Cambio | 0,63369 | 0,05957 | 10,6377 | <0,00001 | *** |
| D ₂₀₁₃ | -0,207064 | 0,0399897 | -5,1779 | <0,00001 | *** |
| D ₂₀₀₂ | 0,047468 | 0,036036 | 1,3172 | 0,19205 | |
| D ₂₀₀₄ | 0,0373973 | 0,040806 | 0,9165 | 0,36257 | |
| D ₂₀₀₇ | 0,0161569 | 0,0450016 | 0,3590 | 0,72065 | |

$R^2 = 0,990386$

Modelo 2: MQO, usando as observações 1-77

Variável dependente: l_IMP

Tabela 8: Resultado da Regressão do Modelo 2

| | <i>Coeficiente</i> | <i>Erro Padrão</i> | <i>razão-t</i> | <i>p-valor</i> | |
|-------------|--------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
| Const | 1,99705 | 0,221324 | 9,0232 | <0,00001 | *** |
| l_AI | 1,11834 | 0,0164514 | 67,9787 | <0,00001 | *** |
| l_Cambio | 0,622072 | 0,0467836 | 13,2968 | <0,00001 | *** |
| D2013 | -0,236009 | 0,0367622 | -6,4199 | <0,00001 | *** |

$R^2 = 989854$

A letra “l” em l_M , l_AI e l_TCR indica que foram considerados os logaritmos das importações, absorção interna e taxa de câmbio real efetiva, respectivamente. Apesar dos coeficientes positivos, o sinal negativo para a variável l_TCR na equação do modelo proposto indica que os valores da taxa de câmbio foram ponderados por (-1). Desta forma, importações serão afetadas negativamente em função da taxa de câmbio, conforme esperado.

O modelo assim proposto parece explicar bem o comportamento da série de importações, segundo informa o R^2 de aproximadamente 99% nos dois modelos. Além disto, importações, absorção interna, taxa de câmbio real efetiva e a *dummy* para 2013 parecem ser significativas para explicar o comportamento das importações, segundo o p-valor. Por outro lado, parece que nenhum dos programas estaduais de incentivo a importações causou impacto significativo nas importações a nível nacional, segundo mostra a coluna p-valor para as variáveis *dummy* de 2002, 2004 e 2007. Aparentemente, a resolução nº 13 eliminou um mecanismo de desenvolvimento regional importante para os estados portuários e que não afeta de maneira relevante o balanço de pagamentos do país.

5.2 IMPACTO DA RESOLUÇÃO Nº 13/2012 NA DISTRIBUIÇÃO DA ARRECAÇÃO DE ICMS ENTRE OS ESTADOS DA FEDERAÇÃO

Abaixo, listamos os estados que mais ganharam e os que mais perderam participação relativa no volume de importações nacionais, no valor das importações nacionais (em

dólares) e na arrecadação de ICMS entre 2008 e 2014, separados por dois subperíodos, de 2008-2012 (pré-resolução nº 13) e 2013-2014 (pós-resolução nº 13).

Tabela 9: Participações Percentuais dos Estados no Volume de Importações Nacionais após a Resolução nº 13/2012

| UF | Média 2008-2012 (%) (A) | Média 2013-2014 (%) (B) | (B - A) | |
|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------|---|
| São Paulo | 41,6 | 39,6 | -2,0 | |
| Paraná | 5,6 | 3,8 | -1,8 | |
| Espírito Santo | 1,5 | 0,5 | -0,9 | Estados que perderam participação relativa |
| Rio Grande do Sul | 2,1 | 1,6 | -0,4 | |
| Distrito Federal | 0,1 | 0,0 | -0,1 | |
| Pernambuco | 0,7 | 0,6 | -0,1 | |
| Ceará | 0,1 | 0,3 | 0,2 | |
| Alagoas | 0,1 | 0,3 | 0,2 | Estados que mais ganharam participação relativa |
| Rio de Janeiro | 1,4 | 2,0 | 0,6 | |
| Santa Catarina | 4,4 | 6,1 | 1,7 | |
| Amazonas | 37,9 | 40,7 | 2,8 | |

Fonte: adaptado do MDIC (2015)

Tabela 10: Participação Percentual dos Estados no Valor das Importações Nacionais após a Resolução nº 13/2012

| UF | Média 2008-2012 (%) (A) | Média 2013-2014 (%) (B) | (B - A) | |
|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------|---|
| Espírito Santo | 4,4 | 3,1 | -1,4 | |
| Minas Gerais | 5,7 | 5,0 | -0,7 | |
| Rio Grande do Sul | 7,3 | 6,8 | -0,6 | Estados que perderam participação relativa |
| Paraná | 8,2 | 7,8 | -0,4 | |
| Goiás | 2,2 | 2,0 | -0,3 | |
| São Paulo | 37,0 | 37,2 | 0,3 | |
| Mato Grosso do Sul | 2,1 | 2,3 | 0,3 | |
| Bahia | 3,6 | 3,9 | 0,3 | Estados que mais ganharam participação relativa |
| Maranhão | 2,5 | 3,0 | 0,5 | |
| Santa Catarina | 6,1 | 6,6 | 0,5 | |
| Pernambuco | 2,1 | 3,0 | 0,9 | |
| Rio de Janeiro | 7,4 | 8,9 | 1,5 | |

Fonte: Adaptado do MDIC (2015)

Tabela 11: Participação Percentual dos Estados na Arrecadação Nacional de ICMS após a Resolução nº 13/2012

| UF | Média 2008-2012 (%) (A) | Média 2013-2014 (%) (B) | (B - A) | |
|----------------|-------------------------------|-------------------------------|---------|--|
| São Paulo | 34,2 | 32,4 | -1,9 | Estados que perderam participação relativa |
| Espírito Santo | 2,9 | 2,4 | -0,5 | |
| Minas Gerais | 9,9 | 9,8 | -0,1 | |
| Rondônia | 0,8 | 0,8 | -0,1 | |
| Santa Catarina | 3,8 | 4,0 | 0,2 | |
| Bahia | 4,4 | 4,6 | 0,2 | Estados que mais ganharam participação relativa |
| Ceará | 2,2 | 2,4 | 0,2 | |
| Pernambuco | 3,1 | 3,3 | 0,2 | |
| Rio de Janeiro | 8,2 | 8,4 | 0,2 | |
| Goiás | 3,1 | 3,4 | 0,3 | |
| Pará | 2,0 | 2,3 | 0,3 | |
| Paraná | 5,3 | 5,8 | 0,5 | |

Fonte: Adaptado do CONFAZ (2015)

Nas três tabelas, os estados estão classificados em ordem crescente de diferença da participação relativa entre os dois períodos e apenas foram considerados os cinco estados que mais perderam participação relativa e os cinco estados que mais ganharam participação relativa. Na Tabela 9, houve mais de um estado apresentando a quinta maior perda – Pernambuco e Distrito Federal obtiveram variação de -0,1 pontos percentuais entre os dois períodos analisados. Por isso, ambos foram adicionados à Tabela 9. O empate que ocorreu na Tabela 10 envolveu três estados com o quinto maior ganho – Bahia, Mato Grosso do Sul e São Paulo. Na Tabela 11, por outro lado, as perdas em participação percentual parecem ter se concentrado em um número reduzido de estados – principalmente em São Paulo – enquanto os ganhos de participação percentual foram diluídos – apesar do estado do Paraná liderar a lista com aumento de 0,5 pontos percentuais, há seis estados que obtiveram ganho de 0,1 pontos percentuais e outros cinco empatados com ganho de 0,2 pontos percentuais.

Desta forma, analisando as três tabelas acima, o estado que mais ganhou participação relativa no volume de importações nacionais após a introdução da Resolução nº 13/2012, segundo a tabela 9, foi o Amazonas (+2,8 pontos percentuais) e o estado que mais perdeu participação relativa neste critério com a introdução da resolução nº 13 foi São Paulo, que por sua vez, também foi o estado com maior perda de participação percentual na arrecadação nacional de ICMS (-2,0 pontos percentuais e -1,9 pontos

percentuais, respectivamente). Por outro lado, nenhum dos dois estados perdeu participação relativa no valor das importações durante o mesmo período, de acordo com a Tabela 8, e São Paulo ainda obteve ganho de 0,3 pontos percentuais. Ainda sobre os valores das importações, o estado que mais ganhou participação relativa foi o Rio de Janeiro (+1,5 pontos percentuais), enquanto o Espírito Santo foi o estado que mais perdeu participação relativa (-1,4 pontos percentuais). Adicionalmente, ainda sobre estes estados, o Rio de Janeiro também aumentou sua participação relativa no volume de importações (+0,6 pontos percentuais) e observou sua participação percentual de arrecadação nacional de ICMS aumentar em 0,2 pontos percentuais, enquanto o Espírito Santo também perdeu participação relativa tanto no volume de importações (-0,9 pontos percentuais) quanto na arrecadação nacional de ICMS (-0,5 pontos percentuais). Para completar a região Sudeste, Minas Gerais parece ter perdido participação percentual tanto no valor das importações (-0,7 pontos percentuais) quanto na arrecadação de ICMS (-0,1 pontos percentuais), enquanto parece não ter obtido variação significativa no volume de importações.

Analisando os estados do Nordeste, Alagoas e Sergipe obtiveram ganhos de participação percentual sobre volume de importações (0,2 pontos percentuais e 0,1 pontos percentuais, respectivamente), mas não parecem ter registrado variações significativas em suas respectivas participações relativas na arrecadação de ICMS, segundo a tabela 11. Podemos observar, também, que todos os outros estados desta região apresentaram ganhos de participação nas receitas deste imposto – Bahia, Pernambuco e Ceará com 0,2 pontos percentuais, enquanto Maranhão, Piauí, Paraíba e Rio Grande do Norte obtiveram 0,1 pontos percentuais de ganho. Pernambuco, Bahia e Maranhão viram suas participações relativas sobre valor de importações crescerem (+0,9 pontos percentuais, +0,3 pontos percentuais e +0,5 pontos percentuais, respectivamente). Além dos resultados já mencionados obtidos por Alagoas e Sergipe em volume de importações, Pernambuco perdeu participação relativa (-0,1 pontos percentuais), enquanto Ceará ganhou (+0,2 pontos percentuais).

Nos estados da região Sul, houve perdas de participação percentual nas importações para ambas as unidades federativas. Em quantidades importadas, o Rio Grande do Sul perdeu 0,4 pontos percentuais e o Paraná perdeu 1,8 pontos percentuais – a segunda maior perda registrada no período, segundo a Tabela 9. Quanto a valores das

importações em dólares, a perda observada no Paraná foi menos drástica (-0,4 pontos percentuais) e a perda registrada para os gaúchos foi de 0,6 pontos percentuais. Por outro lado, os paranaenses obtiveram ganhos de participação percentual em arrecadação de ICMS após a emissão da Resolução nº 13/2012, (+0,5 pontos percentuais), enquanto o Rio Grande do Sul não parece ter obtido uma variação significativa neste critério. Situação diferente ocorreu com Santa Catarina, que viu aumentar sua participação nas importações nacionais tanto em volume (+1,7 pontos percentuais) quanto em valor (+0,5 pontos percentuais), e ainda ganhou participação relativa em arrecadação de ICMS (+0,2 pontos percentuais).

Entre os demais estados portuários que criaram programas de incentivos locais às importações, Goiás perdeu participação relativa em valor das importações durante o período analisado (-0,3 pontos percentuais), mas houve aumento de participação relativa na arrecadação de ICMS (+0,3 pontos percentuais). O estado que ter sofrido perdas mais expressivas com a Resolução nº 13/2012 é o Espírito Santo, com quedas nas participações percentuais em todas as tabelas apresentadas – volume de importações (-0,9 pontos percentuais), valor de importações (-1,4 pontos percentuais) e arrecadação de ICMS (-0,5 pontos percentuais).

Os estados do Paraná, São Paulo, Espírito Santo e Rio Grande do Sul são os quatro estados que mais perderam participação percentual em volume de importações após a emissão da Resolução nº 13/2012 e estes acumularam perda de 5,1 pontos percentuais, segundo a tabela 9. Se olharmos para os maiores ganhadores de participação percentual em volume de importações durante o mesmo período (Rio de Janeiro, Santa Catarina e Amazonas), será possível observar que estes acumularam ganho de 5,1 pontos percentuais. Os dados poderiam sugerir, a princípio, que houve deslocamento de empresas importadoras dos estados perdedores de participação percentual para os estados ganhadores de participação percentual, mas os dados disponíveis nas tabelas não são suficientes para fazer esta afirmação com precisão.

Não obstante, passando a análise para a tabela 10, é possível observar que Espírito Santo e Rio Grande do Sul acumularam uma participação relativa 2,0 pontos percentuais menor, no período analisado, enquanto Rio de Janeiro e Santa Catarina acumularam crescimento de participação relativa da ordem de 2,0 pontos percentuais

em valor de importações. Logo, o estado do Espírito Santo parece ter sido um dos maiores prejudicados com a aprovação da Resolução nº 13/2012, em termos de perda de participação percentual em importações (-0,9 pontos percentuais em volume e -1,4 pontos percentuais em valor), enquanto Santa Catarina parece ter sido um dos maiores beneficiados neste mesmo período. Além disto, apesar da falta de precisão dos dados, é possível que o suposto deslocamento de empresas importadoras tenha ocorrido entre estes estados – do Espírito Santo para Santa Catarina. A principal razão para isto talvez seja a diferença de infraestrutura e serviços logísticos que os dois estados oferecem para as empresas importadoras.

Antes da Resolução nº 13/2012, o alíquota de ICMS paga sobre as importações pelas empresas cadastradas no FUNDAP era de 12%, dos quais 8% retornavam à empresa sob a forma de financiamento, conforme explicado na seção 3.6. Com a redução da alíquota de 12% para 4%, mantidas as mesmas proporções, pouco menos de 3% deveria retornar às empresas sob a forma de financiamento – o que representa uma redução significativa no incentivo a importar, por meio deste programa. As empresas, diante deste cenário, buscarão compensar esta perda de alguma forma. Um deslocamento para Santa Catarina representaria uma alternativa mais atraente, pois não haveria perda significativa de proximidade com São Paulo, para onde se destinariam boa parte dos produtos importados, e haveria uma infraestrutura de melhor qualidade a se oferecer às empresas em termos de logística – porto mais equipado, estradas de qualidade melhor, por exemplo.

5.3 IMPACTO DA RESOLUÇÃO Nº 13/2012 NA ECONOMIA CAPIXABA

Segundo os dados apresentados nas Tabelas 9-11, vimos que o Espírito Santo, aparentemente, é o estado que mais sofreu perdas após a resolução nº 13 em termos de participação percentual no volume e no valor das importações nacionais. Além disto, a partir de dados coletados do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), foi possível calcular a arrecadação anual média de ICMS especificamente sobre bens importados entre 2000 e 2012 – antes da resolução nº 13 – e entre os anos de 2013 e 2014 – após a resolução.

Devido a não disponibilidade de dados sobre os demais estados e sobre a arrecadação total no Brasil de ICMS sobre bens importados, não é possível afirmar se os números obtidos dos dados do IJSN, apresentados acima, representam um percentual relevante da arrecadação nacional, nem se esta queda na arrecadação do ICMS sobre bens importados observada no Espírito Santo representa uma queda significativa de participação relativa na arrecadação total de ICMS sobre bens importados.

A Tabela 12 mostra a arrecadação de ICMS no Estado do Espírito Santo no período de 2000 a 2014. A média anual de arrecadação de ICMS no período pré-resolução (de 2000 a 2012) foi de R\$ 11,6 bilhões anuais e no período pós-resolução (2013-2014) caiu para R\$ 9,9 bilhões de reais (queda de 14%). Já a média anual de arrecadação de ICMS de importações no período pré-resolução era de R\$ 3,5 bilhões caindo para R\$ 969 milhões anuais no período pós-resolução (queda de 72% na media anual de arrecadação).

Tabela 12: Arrecadação de ICMS no Espírito Santo de 2000 a 2014 (em milhões de reais)

| Ano | ICMS | ICMS Importação |
|-----------------|-------------|----------------------------|
| 2000 | 12.560,18 | 4.383,90 |
| 2001 | 13.362,95 | 4.943,59 |
| 2002 | 11.099,14 | 3.211,76 |
| 2003 | 10.342,51 | 2.833,50 |
| 2004 | 11.509,53 | 3.779,46 |
| 2005 | 12.478,48 | 3.868,11 |
| 2006 | 12.743,88 | 4.027,71 |
| 2007 | 13.690,33 | 4.489,72 |
| 2008 | 14.597,99 | 4.655,89 |
| 2009 | 12.309,00 | 3.370,06 |
| 2010 | 12.395,58 | 3.024,26 |
| 2011 | 12.862,62 | 3.651,18 |
| 2012 | 12.492,87 | 2.865,68 |
| 2013 | 10.511,21 | 1.092,56 |
| 2014 | 9.424,10 | 847,32 |
| Média 2000-2012 | 11.603,22 | 3.507,49 |
| Média 2013-2014 | 9.967,66 | 969,94 |
| Queda | -14% | -72% |

Fonte: IJSN (2015)

Esses dados mostram o impacto da Resolução nº 13/2012 nas finanças do Estado do Espírito Santo – perda de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões por ano de ICMS. O

impacto maior foi sentido nos municípios devido ao repasse que o governo estadual fazia dos recursos adquiridos via FUNDAP.

6 CONCLUSÃO

Nas primeiras seções discutimos as características, base tributária e método de tributação dos impostos do tipo IVA. No Brasil, o imposto que mais se assemelha ao imposto do tipo IVA é o ICMS, que passou a incluir serviços de transporte e comunicações em sua base após a Constituição de 1988.

No entanto, após a maior autonomia concedida a estados na arrecadação tributária, estes perceberam o potencial do ICMS para atração de investimentos privados para seus estados. Somado a isso a combinação de princípios de origem e destino na arrecadação tributária, a suposta guerra fiscal que ocorria com alguns estados passou a envolver todas as unidades federativas. Contudo, vimos em alguns exemplos que apesar de ser possível atrair investimentos para seus territórios por meio de concessões fiscais e, com isso, gerar renda e emprego para os habitantes, estes benefícios concedidos para as empresas representam um custo para as contas públicas. O país como um todo perde em arrecadação tributária com a concessão de incentivos fiscais.

Vimos, também, que este tipo de guerra ocorre, mesmo assim, envolvendo estados portuários, em que estes buscavam atrair empresas importadoras. Para reduzir os incentivos concedidos a empresas importadoras, com o intuito de fortalecer a produção nacional, foi emitida a resolução nº 13/2012, que determinou a redução das alíquotas interestaduais de ICMS a 4%.

Apesar de ser alegada concessão de incentivos às importações nacionais por meio de determinados programas, vimos que o que ocorre, de fato, é concessão de incentivos regionais, que apenas deslocam atividades de importações entre os estados, sem afetar de maneira significativa as importações nacionais.

Diante disto, olhando para o comportamento das participações relativas dos estados sobre as importações antes e depois da Resolução nº 13/2012, vimos que alguns estados observaram uma mudança de comportamento (tanto crescimento quanto redução) mais expressiva que outros, principalmente ao se analisar especificamente os estados portuários. A hipótese feita neste trabalho – que poderá ser testada em estudos futuros – é que poderia ter ocorrido de um deslocamento de empresas importadoras do estado do

Espírito Santo para Santa Catarina. Uma possível justificativa para tal seria que a redução no incentivo a importar concedida pelo FUNDAP às empresas cadastradas neste programa, após a emissão da Resolução nº 13/2012, poderia ter levado estas empresas a compensar este prejuízo se deslocando para outras localidades, onde pudessem encontrar infraestrutura de melhor qualidade, sem perder proximidade com mercados – Santa Catarina e Espírito Santo possuem distâncias semelhantes em relação a São Paulo, para onde se destina boa parte das mercadorias importadas, mas os catarinenses oferecem porto mais equipado e estradas de melhor qualidade.

7 REFERÊNCIAS

ALVES, M. A. S. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil**: o caso do setor automotivo. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2001.

CESAR, Ricardo. Estado perde 90 milhões nos seis primeiros meses. Nova alíquota de ICMS. **O Popular**, 30 jul. 2013. Disponível: http://www.sindifiscogo.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3037&Itemid=1. Acesso em: 20 nov. 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Custos Econômicos e Sociais da Guerra Fiscal do ICMS na Importação**. Anais... São Paulo: DECOMTEC/FIESP, 2012.

FEIJÓ, C. A.; RAMOS, R. L. O.; LIMA, F. C. G. C.; FILHO, N. H. B.; PALIS, R. **Contabilidade Social**: a nova referência das Contas Nacionais do Brasil. 3ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda. 344 p. 2004.

GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. 3ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda. 528 p. 2008.

HARADA, Kiyoshi. **Guerra fiscal atinge as importações**. Âmbito Jurídico.com.br. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8222. Acesso em: 06 junho 2015.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Efeitos das finanças do estado do Espírito Santo e dos municípios com a vigência da resolução nº13 do Senado Federal e as alterações realizadas pelo governo do estado nos programas de incentivos à importação**. Vitória: IJSN, 2013 (Texto para Discussão nº 52).

LAGEMANN, E. A “Guerra Fiscal dos Portos” e a resolução 13/12 do Senado Federal: abrangência, efeitos e perspectivas. **Indicadores Econômicos.FEE**, v. 41, n. 3, p. 121-132, 2014.

MACEDO, F. C.; Angelis, Â. Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil. **REDES: Revista Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 1, p. 185 - 212, 2013.

PEDROSA, I; CARVALHO, M. R.; OLIVEIRA, M. F. C. A. Renúncia fiscal do estado de Pernambuco: estimativa referente ao ICMS de 1996. **Revista de Administração Pública**, 34(1), p.1-14, 2000.

PIANCASTELLI, P.; PEROBELLI, F. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão nº 402).

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: IPEA, 1998.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **50 anos da reforma tributária nacional: origens e lições**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2014. 192 p.

ROMANATTO, E.; ARRIEL, M. F.; DE LIMA, W. M. O Programa FOMENTAR/PRODUZIR: informações e análises para o Estado de Goiás e suas microrregiões. **Conjuntura Econômica Goiana**, n. 22. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/conj22/artigo02.pdf>>. Acesso em: 05 junho. 2015.

ROSEMEBRG & ASSOCIADOS. **Importações e Incentivos Fiscais: desconstruindo mitos**. Anais... São Paulo: Associação Brasileira das Empresas de Comércio Exterior (ABECE). 2011.

VARSANO, R. **A Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto para discussão nº 500).

VARSANO, R. **A Tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais**. Washington, EUA: BID, 2014. (Documento para Discussão, nº 335).

WATANABE, Marta. Comércio exterior: com resolução 13, participação de ES, GO, SC caiu 13% em 2012 para 11,1% este ano. Mudança no ICMS devolve importação para SP. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A4, 05 junho 2015.