

Guerra fiscal gera efeitos econômicos e sociais negativos

A maior parte dos estados brasileiros vem, ao longo de quase meio século, desenvolvendo programas de incentivos para atrair investimentos. Em muitos momentos, de forma bastante agressiva. Notadamente nestes anos 90, a disputa assumiu proporções sem precedentes, tendo como alvo as grandes empresas, com ênfase nas multinacionais. Estamos falando do acirramento da competição das políticas regionais de desenvolvimento. E este é o tema de *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*, estudo que está sendo lançado, agora, em iniciativa do Ipea e da Fundap.

Em termos gerais, a guerra fiscal resulta de iniciativas que, ao adquirirem conotações negativas, acabam por gerar efeitos econômicos e sociais perversos. Isto, por falta de um quadro político-institucional para regular conflitos federativos e, com isso, garantir equilíbrio de interesses.

Nação perde sempre

Nessa guerra, a Nação perde sempre: com a diminuição das receitas tributárias, com a

ajuda financeira aos estados ... Mas, como as políticas mexem com a distribuição espacial da produção e da geração de renda, alguns estados perdem menos durante a sua vigência e outros podem, no longo prazo, ter ganhos expressivos na arrecadação. Este é o caso do município de Betim. Depois da instalação da Fiat, a sua participação na arrecadação do ICMS saltou de 1,6%, em 1980, para 13,7%, no ano passado. E a Fiat é a 16ª do *ranking* dos que mais recolhem para os cofres do governo de Minas Gerais.

Estados disputam

Aspectos da guerra fiscal no Brasil analisa este fenômeno sob três pontos de vista: o da disputa no contexto federativo – a dimensão mais evidente e, talvez, a mais importante; o do processo privado de alocação espacial do investimento, em interação com políticas de desenvolvimento regional; e o dos impactos destas políticas sobre as economias e as contas fiscais dos estados.

(Página 4)

Avança a privatização do setor rodoviário

CONCESSÕES RODOVIÁRIAS: RESUMO

	EXTENSÃO (km)	INVESTIMENTOS (R\$milhões correntes em 1996)
PROCROFE (Etapa 1)	856,4	1.264,2
PROCROFE (Etapa 2)	5.244,0	3.870,5 *
SÃO PAULO	4.779,0	4.928,0
PARANÁ	2.029,6	1.675,0
SANTA CATARINA	1.468,4	513,6
RIO GRANDE DO SUL	2.134,0	965,5
SUB-TOTAL	16.511,4	13.216,8
Outros (RJ, MG, BA) (10%)	1.651,0	1.321,7
TOTAL	18.162,4	14.538,6

* Estimado em 50% dos investimentos da Etapa 1.

FONTE: PROCROFE e Programas Estaduais.

Saem os primeiros resultados do estudo do Ipea sobre a situação atual e as perspectivas de reorganização dos setores de infra-estrutura no Brasil.

(Páginas 2 e 3)

ENERGIA ELÉTRICA CONSUME CERCA DE 45% DOS INVESTIMENTOS PREVISTOS

A área de energia elétrica requer investimentos vultosos e vai consumir entre 1996 e 1999 cerca de 45% dos investimentos previstos para a infra-estrutura no Plano Plurianual.



O tema é tratado no capítulo dedicado aos desafios da infra-estrutura em *O Brasil na virada do milênio - Trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento*.

A publicação, assinada pelo Ipea, destaca estimativas do plano decenal 1996–2005 da Eletrobrás, que, considerando aumento do PIB em torno de 5% ao ano, indica crescimento de 4,9% do mercado de energia elétrica ao ano. Ainda que conservadora, esta estimativa significaria uma necessidade de investimentos anuais da ordem de R\$6,4 bilhões, logicamente acima da capacidade atual de investimentos das concessionárias, em que pese a tarifa média se situar, hoje, ao redor de R\$72,0/Mwh, nível bem superior ao dos anos 80.

(Página 3)

ENCONTRO DA ANPEC TERÁ AULA DE DIONÍSIO

A Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), ao comemorar o seu jubileu de prata, promove o XXV Encontro Nacional de Economia, nos próximos dias 10, 11 e 12 de dezembro, em Recife.

A sessão solene será presidida pelo governador Miguel Arraes e o professor Dionísio Dias Carneiro ministrará a Aula Magna.

Serão apresentados 105 artigos cobrindo todas as áreas da economia, com ativa participação de técnicos do Ipea. Trata-se de um recorde, tirado de um outro recorde, pois nunca tantos trabalhos participaram da fase de seleção. Foram 308 inscritos.

(Página 4)

Como vão ficar os setores de infra-estrutura no Brasil?

O Ipea fez um amplo diagnóstico da situação atual e das perspectivas de reorganização dos setores de infra-estrutura no Brasil e está divulgando os resultados deste trabalho em uma série específica.

Trata-se de um projeto desenvolvido ao longo de um ano e que procurou examinar os desdobramentos do processo de privatização dos setores de energia elétrica, telecomunicações, rodovias, ferrovias, portos e saneamento básico.

Além dessas análises setoriais, foram também estudados vários aspectos que são comuns aos diversos setores – como regulação, o instrumento da concessão e as formas de financiamento dos investimentos – que contribuem para uma visão de conjunto dos processos em curso.

A propósito do assunto, conversamos com Fernando Rezende, presidente do Ipea, e Tomás Bruginski de Paula, coordenador do projeto.

Visor Ipea - *Essas áreas e suas transformações têm feições claramente multidisciplinares.*

Fernando Rezende - Este projeto procurou reunir especialistas de diferentes áreas, justamente para sistematizar as mudanças que estão ocorrendo e escapar do impressionismo comum na ausência de dados e análises mais aprofundados. Tendo em vista os limites de orçamento, procuramos não ficar restritos a algum grupo de pesquisa nem aos economistas. Assim, professores da USP, Unicamp, UFRJ, UFMG e de outras instituições deram suas contribuições ao projeto, o que foi importante para o Ipea nesta fase de renovação e de formação de novos quadros.

V - *Tudo está acontecendo de forma muito acelerada nesses setores. A privatização das ferrovias já está quase encerrada, a distribuição de energia também está passando rapidamente para o setor privado e o mesmo acontece nas telecomunicações.*

SETOR ELÉTRICO						
PLANO DECENAL DE EXPANSÃO 1997/2006						
Investimentos * – Período 1997/2001						
ITEM	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
GERAÇÃO	3,3	3,4	3,9	3,8	4,5	18,9
TRANSMISSÃO	2,2	3,1	1,7	1,6	1,4	10,0
DISTRIBUIÇÃO	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	7,0
INSTALAÇÕES GERAIS	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	2,8
TOTAL	7,4	8,4	7,6	7,4	7,9	38,7

(bilhões de R\$ - dez.95)

* Inclui investimentos previstos do setor privado. FONTE: Eletrobrás

FR - A essa altura já não basta analisar apenas os processos de privatização, embora sejam o principal veículo das mudanças e tenham uma importância macroeconômica e fiscal bastante óbvia. Entretanto, o que as análises setoriais mostram é que as estruturas organizacionais e de financiamento da infra-estrutura estão passando por transformações bem mais amplas, que vão afetar de modo duradouro as formas de provisão dos serviços, de atuação do Estado nessas áreas e as relações entre consumidores, Poder Público e operadores.

Tomás Bruginski - Trata-se de um movimento semelhante ao da própria estruturação dos setores estatais que estão, agora, sendo desestatizados. A estatização foi acompanhada da montagem de sistemas de financiamento e planejamento centralizados e setorializados, que entraram em crise. Estes sistemas vigoraram até recentemente e devem ser substituídos por políticas financeiras e regulatórias adequadas a nova realidade.

V - *Por exemplo?*

TB - O novo quadro tem duas características. Uma delas é que, ao longo dos próximos anos, a descentralização das decisões sobre a infra-estrutura será muito superior a que vigorou nas duas últimas décadas. Isto porque estados e municípios não vão abrir mão de algum grau de influência sobre a prestação dos serviços e porque a operação de muitos deles estará sendo feita pelo setor privado. Outra característica é a pluralidade de formas de financia-

mento, com grande destaque para as tarifas, para os sistemas de garantia e para arranjos envolvendo diferentes instrumentos financeiros.

V - *Estas características colocam desafios claros para as instituições públicas, tanto no caso das agências regulatórias quanto no dos ministérios setoriais, o CADE, as instituições de fomento, as instâncias de planejamento...*

FR - O BNDES, no âmbito do Governo Federal, talvez seja a instituição que tem mostrado maior flexibilidade nessa direção. Ampliou e diversificou suas áreas e formas de atuação, criando, por exemplo, uma superintendência específica para a infra-estrutura. No entanto, as demais estruturas terão que se adaptar às novas demandas, o que

não é simples, no âmbito da administração direta. Isso muda o conceito de decisões estratégicas para o setor público ...

V - *Em relação aos investimentos?*

FR - Exatamente. Ter uma visão integrada das mudanças nesses setores é algo cada vez mais necessário hoje. E isto tem ficado ausente das políticas de Estado desde o início dos anos 80. Setores cuja demanda cresce a taxas de 5% a 6% ao ano significam uma realidade diferente num espaço de 10 anos. Essa realidade é distinta da que vivem os países desenvolvidos. Ou seja, o Estado deverá se concentrar na viabilização de alguns projetos ou políticas integradoras, que sejam cruciais para outras decisões de investimentos, por parte do setor privado.

V - *A regulação substitui as idéias e os princípios básicos que norteiam as reformas?*

TB - É preciso entender que a regulação é executora dessas idéias e princípios básicos, mas não os substitui. Esta é uma conclusão sólida do projeto, aparentemente óbvia para os especialistas em organização industrial, mas que está longe de ser consensual devido a nossa tradição institucional.

V - *Ou seja, a regulação não resolve tudo?*

FR - Certamente. Os reguladores são agentes de uma política mais geral. Não conseguirão resolver todos os problemas de concorrência, de eficiência dos serviços e da expansão dos investimentos. Eles têm determinados marcos para a sua atuação e ali devem ter autonomia e independência para as suas decisões. Mas,

Visor IPEA é uma publicação mensal do

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

SBS - Qd. 1/Bl. J - Ed. BNDES/ 11º and. - 70076-900 - Brasília/DF
 Tel.: (061) 315-5276 Fax: (061) 223-5282
 Av. Pres. Antonio Carlos, 51/16º and. - 20020-010 - Rio de Janeiro/RJ
 Tel.: (021) 220-7679 Fax: (021) 240-0576
 Internet <http://www.ipea.gov.br> - E-mail: visor@ipea.gov.br

EDITORA Shirley Soares (Reg.Prof. nº 12.466 MTb-RJ)

PROJETO GRÁFICO Paulo Weissenberg

Foram utilizados dados disponíveis até 21/11/97.

Permitida a transcrição total ou parcial de matéria publicada, desde que citada a fonte **Visor IPEA**

CADA SETOR É UM CASO À PARTE

provavelmente, não terão a independência e a discricionariedade dos reguladores ingleses, por exemplo. Até porque, aqui, o setor privado entra nessas áreas por meio de contrato com o Poder concedente. Assim, a construção do novo marco regulatório, especialmente considerando a diversidade entre os entes que estão surgindo, demandará tempo de aprendizado e de consolidação.

V - *O Ipea vai dar continuidade a esse trabalho?*

FR - Identificamos três aspectos que já vêm sendo objeto de estudos mais detalhados por parte do instituto. O primeiro diz respeito à regulação, já abordada nesta primeira fase, mas que deve ser aprofundada. Trata-se de examinar os objetivos, formatos possíveis, mecanismos de atuação das agências regulatórias que estão sendo implementadas, levando em conta a experiência internacional e as especificidades setoriais. Outro ponto é o financiamento, já que ainda não temos institucionalidade financeira adequada às demandas desses setores. Finalmente, coloca-se a questão regional, à medida que a localização dos projetos deve ser uma preocupação básica em um país com a extensão e as diversidades do Brasil.

V - *O estudo identificou que as mudanças são concentradoras?*

TB - Não necessariamente. O que ficou evidenciado é que os estados estão atentos aos desdobramentos de todas essas mudanças e alguns deles têm estratégias próprias para garantir seu desenvolvimento. Chama a atenção, entretanto, a infra-estrutura de transporte, na qual decisões coordenadas e projetos com potencial de dinamização das economias regionais podem ser importantes instrumentos de integração dos mercados e de redução das desigualdades. Essa percepção já é clara no setor privado.

V - *Há destaques entre os setores?*

FR - Os seis setores analisados pelo projeto estão em processo de transição. Esta, tende a ser mais ampla e rápida onde as tecnologias e a internacionalização vêm eliminando as dis-

tinções entre os mercados e produtos. É o caso das telecomunicações, por exemplo. Note-se que, embora a privatização da Telebrás só deva ocorrer no próximo ano, já estão lançadas as bases para um mercado bastante diferente do que estamos acostumados, a partir da Lei Geral.

TB - A análise do setor elétrico mostra um processo gradativo de mudanças que já vêm sendo executadas desde o início dos anos 90. O seu ritmo deve ser acelerado com as definições do novo mercado e a privatização das distribuidoras, o que torna mais atraentes as geradoras existentes. O grande desafio nessa área é viabilizar a disponibilidade da oferta de energia, que entre geração, transmissão e distribuição dependerá de investimentos/ano da ordem de R\$ 8,0 bilhões.

V - *E na área rodoviária?*

FR - Se levados adiante todos os programas existentes, teremos mais de 15.000 quilômetros de estradas sendo concedidas. Isto significará uma forte mudança em relação ao padrão anterior, de quase exclusiva dependência fiscal.

V - *Os municípios têm procurado alternativas para a prestação dos serviços de saneamento básico?*

TB - Sim, embora muitas empresas estaduais também estejam passando por fortes processos de ajustamento.

FR - Nos portos, houve uma série de dificuldades para implementar – e mesmo para interpretar – a Lei 8630/93, o que foi bastante explorado no estudo. No entanto, os arrendamentos recentes ao setor privado e os novos projetos indicam, em várias regiões, processos de reorganização institucional e operacional

para atender o grande incremento de cargas nos anos 90.

TB - No setor ferroviário, a realidade já é distinta do ponto de vista da

operação. Restam poucos trechos nas mãos do Estado, além da Fepasa, que é uma malha central ao novo desenho desse mercado, cuja regulação específica ainda está indefinida.

FR - O projeto caracteriza e qualifica todos esses movimentos.

Cada setor da infra-estrutura é um caso único em termos de padrão tecnológico, características dos mercados, deterioração das redes, exigências de recuperação e de expansão, arcabouço institucional, passivos financeiros e trabalhistas, experiência histórica e idiosincrasias profissionais.

Tudo isso conta na formatação de um modelo adequado de regulação e na definição de regras próprias de transição para cada um deles. E explica porque o processo de privatização só ganhou impulso depois de um ano da quebra do monopólio estatal, apesar de o setor elétrico já estar cuidando de sua reestruturação desde o início desta década.

Produtividade

Primeiro, a área tem tanto peso econômico e empresarial que as mudanças repercutem amplamente sobre a economia. Além disso, o fato de a propriedade das empresas não ser exclusivamente federal – o setor elétrico de São Paulo é quase equivalente, em termos energéticos, ao resto do país – faz com que o novo formato dependa de soluções concertadas. Estes acordos envolvem aspectos centrais, como o estatuto jurídico e operacional dos sistemas de transmissão e despacho, o novo papel da Eletrobrás, a participação dos produtores independentes e a implementação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Pressão da demanda

O sistema de energia elétrica vai ter que ampliar a sua capacidade geradora para atender a pressão por demanda. Para tanto, há uma razoável diversidade de alternativas envolvendo desde projetos hidrelétricos em andamento e/ou paralisados – que devem ser retomados – e concessões com pré-projetos em vias de licitação, até novos empreendimentos que incluem usinas com tecnologias distintas do padrão histórico, como as termoelétricas a gás de ciclo combinado.

Ao lado disso, há possibilidades concretas da entrada de recursos privados no setor, no curto prazo, que implicará ajustamento das formas de atuação e dos mercados das atuais concessionárias.

Estas e outras informações sobre os desafios da infra-estrutura se encontram em *O Brasil na virada do milênio – Trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento*, com nova tiragem já à disposição.

SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES				
Índices de Atendimento do Programa de Expansão (Paste)				
SERVIÇO	UNIDADE	1994	1997	2003
TELEFONIA FIXA	acessos/100 hab.	8,46	15,00	23,20
TELEFONIA MÓVEL (geral)	acessos/100 hab.	0,52	5,83	10,00
TELEFONE PÚBLICO	telefones/1000 hab.	2,30	4,90	9,60

FONTE: Paste (1995)

Estados têm estímulo para entrar na disputa por investimentos

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

Fragilidades e limites

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

Equivoco comum

É comum – e equivocado – afirmar que políticas estaduais de guerra fiscal induzem a novos investimentos. Na verdade, na maioria das vezes, as decisões decorrem de estratégias de expansão e concorrência dos grandes conglomerados, em termos nacionais e internacionais, tendo em vista, por exemplo, a criação do Mercosul. É muito pouco provável que os incentivos fiscais ampliem o investimento agregado no País. Na realidade, os custos neles envolvidos se referem exclusivamente à alteração da localização interna do investimento.

Saindo do eixo

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

pressupõe um custo fiscal de afastamento, tanto maior quanto mais distante do ponto de vista da empresa.

Ganhos e perdas

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

Há que se ter uma clara identificação da relação custo-benefício, o que exige considerar conjuntamente os custos fiscais e os impactos positivos globais, como o aumento do emprego, da renda, da sofisticação do parque industrial e outros efeitos de sinergia.

Instrumentos

Outro fato destacado no estudo é a diversificação das medidas e operações postas em prática pelos estados, que, cada vez mais, assumem características financeiro-orçamentárias em vez de se concentrarem no diferimento do ICMS. Fica evidente que a concorrência agressiva tem feito com que os contratos reservados entre governos e empresas deixem de ser exceção e passem a se constituir regra do mercado.

Pacto federativo

O estudo defende avanços na reconstrução do pacto federativo para acabar com os conflitos estaduais e faz três proposições:

– Arranjos políticos e jurídicos que tornem impossível estabelecer acordos reservados, dentro de um princípio de transparência.

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

– Desenvolvimento de mecanismos e

instituições para acompanhar, avaliar e questionar benefícios. O estudo sugere um fórum estadual, livre da regra inibidora da unanimidade e com novo tipo de inserção no governo federal: uma secretaria-executiva técnica e politicamente forte.

Acertando o passo

As propostas foram feitas, basicamente, a partir da constatação de que a cena mundial indica uma forte retração do papel dos governos centrais e deslocamento de funções ativas para instâncias sub-nacionais. Além disso, o Brasil passou do extremo da centralização para o da descentralização política e fiscal sem ainda ter mecanismos e instituições de regulação. Uma questão de descompasso que serve à guerra fiscal.

ANPEC

CONGRESSO REÚNE MAIS DE MIL ECONOMISTAS EM RECIFE

O encontro da Anpec reunirá, como autores e debatedores, mais de 200 professores brasileiros e cerca de 20 estrangeiros, além de 70 estudantes. No total, são esperados mais de mil participantes, destacando-se o número de professores de graduação, economistas e executivos de empresas e do governo.

Ministros e congressistas

As grandes questões nacionais e regionais estão na pauta das 35 sessões especiais. Estas contarão com a presença dos ministros Bresser Pereira, da Administração, Paulo Paiva, do Trabalho, e Paulo Renato de Souza, da Educação, além do presidente do Banco Central, Gustavo Franco, dos senadores José Serra e Eduardo Suplicy e da deputada Maria da Conceição Tavares.

Convidados estrangeiros

Paralelamente, haverá sessões especiais voltadas para a pesquisa, das quais participarão, também, convidados estrangeiros. Entre eles, o português Nuno Valério (história econômica), os americanos Robert A. Rasche (macroeconomia), Fred B. Moseley (economia política) e Joseph Bailey (economia da Internet), o argentino Juan Carlos Lerda (política fiscal) e o mexicano Adrian Sotelo (economia política).