A GUERRA DO ICMS E A DESCONCENTRAÇÃO PRODUTIVA

Ricardo Lacerda[1]

O ano de 2013 inicia com a pauta das relações entre as unidades federativas atravancada. Além da guerra dos royalties, cuja demora no desfecho atrasa a retomada dos leilões para explorações de novos campos de petróleo, o dispositivo legal que estabelecia os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) teve seus efeitos cessados em 31 de dezembro último, sem que nova norma tivesse sido aprovada pelo legislativo federal, no prazo estabelecido pelo STF.

Finalmente, o ano se inicia sem a aprovação das mudanças nas alíquotas do ICMS nas operações interestaduais, instrumento que é a base da disputa entre os estados para atrair empreendimentos produtivos, em geral do setor industrial.

Guerra fiscal

Na essência, a guerra fiscal é operacionalizada por meio de concessão de créditos fiscais pelo estado de origem quando as empresas vendem seus produtos para os demais estados. Pelas regras em vigor, as empresas devem recolher na origem 12%, quando sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 7%, no caso de instaladas no Sul e Sudeste, nas vendas interestaduais.

Como as empresas incentivadas pagam apenas fração, em geral bem diminuta, da alíquota que caberia ao estado de origem, elas poderiam obter uma redução de até 12% ou até 7%, dependendo da região, fazendo com que os estados mais pobres possam oferecer um diferencial de incentivo em relação aos mais industrializados de até 5% no pagamento do imposto. Essa margem pode compensar, entre outras desvantagens, os custos logísticos mais altos que as empresas incorrem quando se instalam nas áreas menos industrializadas e mais distantes dos principais mercados.

É difícil fazer a defesa do incentivo fiscal do ICMS nas operações interestaduais, dado que as empresas se creditam no estado de origem de uma alíquota que não foi recolhida integralmente ou que foi diferida a perder de vista. Mas esse não é nem mesmo o principal vício do tributo, que transfere arrecadação sobre o consumo da

[1] Professor do Departamento de Economia da UFS e Assessor Econômico do Governo de Sergipe. Artigos anteriores estão postados em http://cenariosdesenvolvimento.blogspot.com/

população dos estados mais pobres, consumidores em termos líquidos, para os estados mais ricos, que sediam a maior parcela das empresas, vazamento de renda que não encontra justificativa econômica ou social.

Desconcentração

Esse arranjo pouco estruturado da guerra fiscal ganhou dimensão e amplitude, passando a ser instrumento mais efetivo de desconcentração de atividades industriais em direção aos estados mais pobres ou de menor densidade econômica. Os incentivos do ICMS, ao lado de outras vantagens, como a oferta de infraestrutura e apoio locacional, têm conseguido atrair empresas para as regiões mais pobres e são tidos pelo setor empresarial como um atalho para aliviar a pressão da carga fiscal sobre a produção, cujo patamar já é demasiadamente elevado. Têm sido um instrumento efetivo também que os estados possuem para orientar a localização de empreendimentos industriais nas áreas mais pobres dos seus territórios.

Uniformização

O Ministério da Fazenda vem atuando junto aos estados para construir o consenso que permita a aprovação da unificação escalonada das alíquotas até 2025, quando atingiriam 4% nos estados de origem, independentemente da região. Por um lado, a uniformização da alíquota na origem em um patamar mais baixo não elimina a guerra fiscal. Os estados podem continuar isentando as empresas da parcela de origem do tributo, ainda que a dedução de 4% seja menos atraente do que 7% ou 12%.

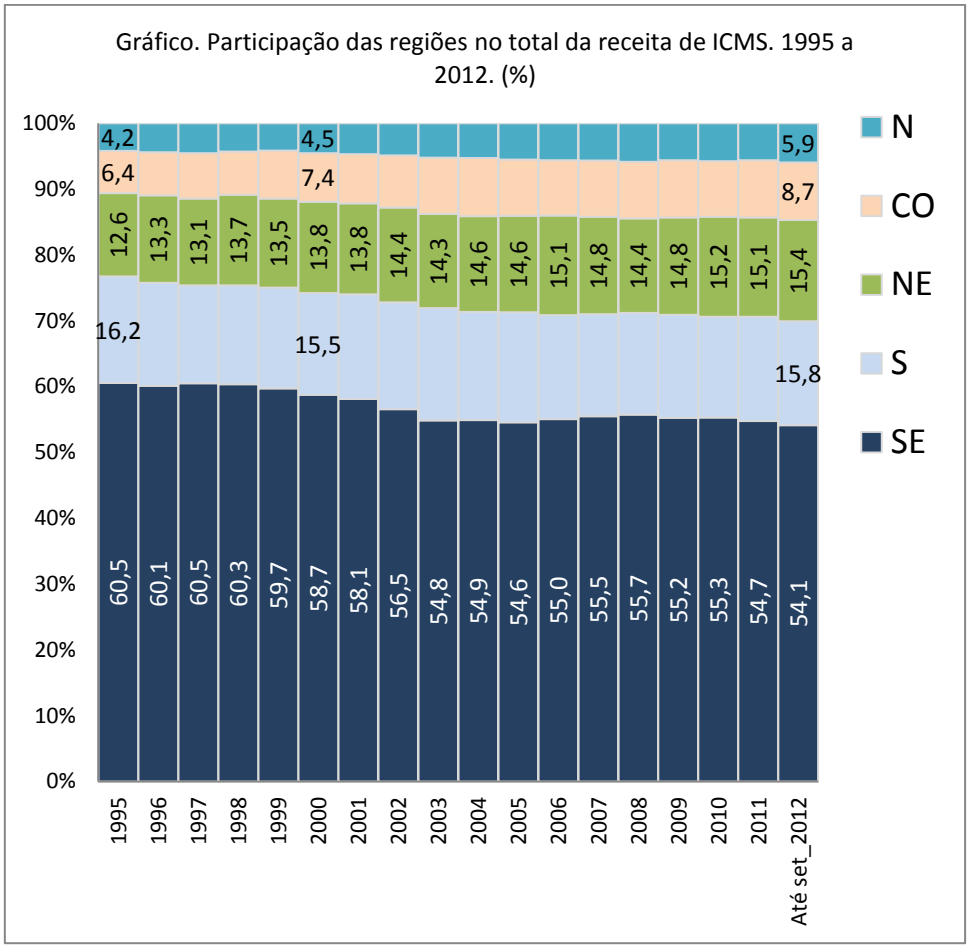
Por outro lado, com a uniformização das alíquotas, os estados mais distantes dos principais mercados não têm como atrair empresas. E a contrapartida oferecida pelo ministério até o momento para compensar a perda de atratividade dos estados mais pobres tem quase nenhuma efetividade.

Se a guerra fiscal tem problemas que devem ser corrigidos, dificuldades muito maiores surgirão com a uniformização do ICMS, deixando os estados mais pobres sem instrumentos para fazer política de atração de investimentos, quando o poder central tem sido pouco eficaz em induzi-los por meio de uma política industrial com conteúdo regional. Não por outras razões, os estados das regiões menos industrializadas vêm resistindo a mudança proposta pelo ministério, pois entendem que, com sua

implementação, estarão condenados a acompanharem passivamente os investimentos industriais se reconcentrarem nas áreas mais industrializadas do país.

Finanças

Finalmente, em relação ao custo dos incentivos fiscais no orçamento dos estados vale a pena examinar o gráfico apresentado. Continuadamente, entre 1995 e 2012, até o mês de setembro, as regiões mais pobres ganharam peso no total do ICMS arrecadado no país, sinalizando que a concessão dos incentivos tem sido mais do que compensada pelo crescimento diferenciado que elas vêm apresentando, em função de uma série de fatores, inclusive por conta da atração de empresas. O Nordeste, por exemplo, aumentou de 12,6% para 15,4% sua participação no total de ICMS arrecadado, entre 1995 e 2011, enquanto a região Sudeste reduziu seu peso de 60,5% para 54,1%.



Fonte: MF-Cotepe, dados obtidos no SGS do Banco Central.