

REFORMA TRIBUTÁRIA, GUERRA FISCAL E CRESCIMENTO REGIONAL

*Pedro Silveira Bandeira**

No momento em que se intensifica o debate sobre a reforma do sistema tributário brasileiro, é importante destacar o perigo de que modificações mal concebidas na legislação aumentem o risco de que venha a ser desencadeada, no futuro próximo, uma verdadeira guerra fiscal no País. Uma prova da existência desse risco é o fato de que um número cada vez maior de estados tem concedido, ou anunciado a intenção de conceder, incentivos para estimular novos investimentos ou para aumentar a competitividade das empresas locais, habilitando-as a enfrentar, em melhores condições, as dificuldades impostas pela recessão.

Um exemplo desse tipo de política, nos últimos meses, vem sendo dado por São Paulo. Já no início de maio, o Governo paulista reduziu a alíquota do ICMS sobre bens de capital de 18% para 12% e alargou os prazos de recolhimento desse tributo para as pequenas indústrias. O objetivo dessas providências seria "estimular as atividades produtivas e atenuar o impacto da recessão no Estado".

Ao que tudo indica, uma das raízes dessa atitude seria a consciência de que a economia paulista — após crescer, por muito tempo, com taxas bem mais elevadas do que as de outras regiões — vem apresentando um dinamismo inferior ao da média nacional em décadas mais recentes. A parcela correspondente a São Paulo no total do produto gerado pela indústria brasileira tem caído continuamente nos últimos 20 anos, embora o parque industrial paulista continue a ser, de longe, o mais importante do País.

Para o Governo paulista, uma das causas desse declínio seriam as facilidades oferecidas às empresas que optassem por localizar-se em outras regiões. O Governador Fleury, de maneira enfática, deixou claro que São Paulo não mais assistiria passivamente à concessão de incentivos por outros estados, afirmando que cobriria qualquer oferta (Amanhã, 1991). Seriam, portanto, adotadas medidas retaliatórias, caso outras administrações estaduais viessem a fazer propostas com o objetivo claro de atrair empresas paulistas. Um dos destinatários mais diretos dessas advertências, segundo a imprensa, seria o Governador Brizola, que teria feito contatos com a FIESP visando levar investimentos para o Rio de Janeiro (Amanhã, 1991; JC, 10.5.91, p.1, cad. 2).

As declarações do Governador Fleury tiveram ampla repercussão. Houve, inclusive, uma resposta irada do Governador de Pernambuco, que denunciou a iminência de uma "ditadura econômica a ser exercida por São Paulo" e atribuiu ao Governador paulista a qualificação de "prepotente". Justifica-se, na verdade, essa inquietação, pois a adoção, por São Paulo, de uma política agressiva de incentivos representaria um fato novo, capaz de influenciar de forma significativa as tendências futuras da distribuição

* Economista e Professor da UFRGS.

espacial do crescimento econômico brasileiro, podendo levar até mesmo a um refluxo do incipiente processo de descentralização espacial da indústria que vem ocorrendo nas últimas décadas.

Também o Governador do Rio Grande do Sul fez declarações à imprensa que evidenciam o clima de hostilidade causado pela multiplicação dos incentivos. Queixou-se o Governador Collares das "artimanhas e engodos usados por outros Estados, concedendo incentivos fiscais que tiram o poder de competição da indústria e da agropecuária gaúcha" (CP, 19.7.91, p.1). Disse ainda: "Se (...) continuarmos a observar que outros Estados burlam o CONFAZ, nós vamos simplesmente reduzir as alíquotas do ICMS, passando a ignorar as determinações desse Conselho"¹ (CP, 19.7.91, p.1).

Em várias unidades da Federação, segmentos empresariais, alarmados com as dificuldades decorrentes da recessão e/ou temendo as vantagens que receberiam seus concorrentes localizados em São Paulo, em virtude da nova postura do Governo desse estado, apressaram-se em exigir medidas semelhantes dos respectivos governos estaduais. Outros setores do empresariado, por sua vez, têm observado atentamente o desenrolar desse processo, na expectativa de, em um futuro não muito remoto, virem a ser favorecidos com reduções da carga tributária, como resultado da generalização de benefícios que caracteriza uma guerra fiscal. Algumas lideranças chegaram a adotar uma posição mais agressiva. No Rio Grande do Sul, em uma recente reunião do Conselho Estadual de Desenvolvimento, representantes da área empresarial chegaram a propor a extinção do Conselho de Política Fazendária (ZH, 10.9.91, p.29), posição que foi, posteriormente, endossada pelo Governo do Estado (Moreira, 1991; CP, 19.7.91, p.1). Extinto esse conselho, sem que outro organismo assuma as suas funções, nada mais impedirá o desencadeamento da guerra fiscal.

É fácil perceber que, uma vez deflagrada essa guerra, os incentivos tenderiam a generalizar-se, na medida em que todas as unidades da Federação passariam, mais cedo ou mais tarde, a adotar medidas semelhantes de redução de tributos, atingindo um número cada vez maior de atividades. Seria desencadeado um leilão frenético, onde os benefícios concedidos por um estado para atrair investimentos e aumentar a competitividade das empresas nele sediadas seriam rapidamente superados por incentivos ainda maiores oferecidos por outro.

Trata-se de um fato fácil de explicar: as administrações estaduais, uma vez deflagrado o "leilão de incentivos", ficariam sem alternativas. Se decidissem não conceder benefícios capazes de, ao menos, neutralizar os oferecidos em outras regiões, arriscar-se-iam a ver caírem as vendas das empresas locais, com reflexos sobre a arrecadação. Além disso, saberiam que a recusa em participar do leilão implicaria abandonar a esperança de que algum projeto de investimento mais significativo viesse a ser implantado em seu território. Ao concederem esses incentivos, por outro lado, reduziriam a sua receita e agravariam ainda mais as suas dificuldades financeiras.

Quem ganharia e quem perderia com tudo isso? As principais beneficiadas seriam as empresas diretamente favorecidas por reduções de alíquotas e ampliações de prazos de recolhimento, que teriam sua lucratividade aumentada. Seriam também premiados pelo acirramento da competição interestadual os grandes grupos empresa-

¹ CONFAZ é a sigla do Conselho de Política Fazendária.

riais responsáveis por cobiçados investimentos de grande porte, que teriam maior facilidade para impor suas exigências às administrações dos estados, quando negociassem a localização de seus projetos, acabando por receber polpidos subsídios. Os consumidores, por sua vez, só seriam beneficiados caso as reduções de tributos fossem repassadas aos preços das mercadorias, o que poderia ocorrer em alguns setores onde a competição é mais acirrada, mas dificilmente aconteceria no caso de setores oligopolizados. Os grandes perdedores seriam os já cambaleantes tesouros estaduais, que, obrigados a arcar com mais esse ônus, se tornariam cada vez mais impotentes para conter a deterioração dos serviços públicos de responsabilidade da esfera estadual, além de ficarem impossibilitados de investir em obras de infra-estrutura.

Em termos da distribuição espacial do crescimento econômico, o saldo de uma guerra fiscal tenderia a ser bastante concentrador, pois certamente apenas os estados mais ricos, como São Paulo, ou financeiramente mais equilibrados (caso haja algum nessa situação) seriam capazes de oferecer incentivos maiores.

É paradoxal, todavia, o fato de que, no longo prazo, pode ser um mau negócio para um estado "rico", como São Paulo, ganhar sistematicamente os leilões por novos investimentos ou promover uma quebra quase generalizada das empresas de outras regiões, incapacitadas de concorrer com as paulistas devido aos maiores benefícios fiscais por elas recebidos. Uma economia paulista em expansão, em um contexto de estagnação das demais economias estaduais, exerceria uma atração irresistível para massas de migrantes sem oportunidades de emprego em suas áreas de origem. Tais migrantes seriam, com certeza, mais numerosos que as vagas abertas em razão dos novos investimentos.² O sucesso da política de incentivos resultaria, portanto, em uma maior importação de desempregados de outras regiões, que levaria ao aumento do subemprego e ao agravamento dos problemas sociais em São Paulo.

Melhor seria, para São Paulo e para os demais estados, um padrão de crescimento econômico espacialmente mais equilibrado, em que milhões de pessoas não fossem obrigadas a migrar em busca de empregos em regiões distantes. As políticas de incentivos regionais que fossem necessárias para atingir essa meta deveriam ser deixadas para a esfera federal. Caberia, evidentemente, aos governos estaduais acompanhar atentamente a concepção e a execução dessas políticas, evitando distorções que afetem seus interesses específicos.

É importante lembrar, no entanto, que existem situações em que a concessão de incentivos fiscais e financeiros por governos estaduais pode ser considerada legítima. Um exemplo disso seriam políticas voltadas para a interiorização do crescimento da indústria em estados que se caracterizem por uma acentuada concentração espacial do parque manufatureiro. As condições fundamentais para essa legitimidade são que os incentivos façam parte de políticas cujos objetivos tenham um caráter claramente "não competitivo" e que não sejam adotados de forma unilateral, sendo previamente discutidos e aprovados em organismos onde estejam representadas as demais unidades da Federação, como é o caso do CONFAZ. Cabe repetir que a preservação do

² Seria conveniente lembrar, nesse sentido, que o padrão tecnológico que deverá caracterizar uma eventual expansão da indústria no futuro é eminentemente poupador de mão-de-obra. Não há, portanto, motivo para esperanças de que grandes massas de trabalhadores pouco qualificados possam ser eficientemente absorvidas por um novo surto de crescimento econômico.

papel desse conselho, mesmo com eventuais alterações, é um requisito básico para minimizar o risco de deflagração de uma verdadeira guerra fiscal.

Não é por acaso que, em outros países, até mesmo entidades empresariais desaconselham tais medidas, percebendo seus aspectos negativos, já que perturbam os padrões de concorrência entre empresas e reduzem a capacidade de investimento das administrações estaduais. Essa é, por exemplo, nos Estados Unidos, a atitude do Comitê for Economic Development (CED), associação que congrega executivos de algumas das principais empresas do país. Segundo um documento publicado por essa entidade:

"É compreensível que os dirigentes de um estado tentem contrabalançar os incentivos propostos em outras regiões. Essas táticas de ação e reação, de 'tirar do vizinho', devem ser minimizadas. Às vezes, todavia, os estados são forçados a agir. Quando isso acontece, é aconselhável que adotem medidas temporárias e tão genéricas quanto possível, de um tipo que não implique distorções sérias para o resto da economia do Estado"(CED, 1986, p.36)³.

Em outro ponto, o texto ressalta que:

"Os incentivos financeiros dirigidos, usados para induzir firmas a alterarem sua localização, levam a distorções no mercado, dificilmente geram resultados capazes de contrabalançar seus custos, provocam medidas retaliatórias que levam a perdas líquidas para todos os estados e raramente se constituem em fatores determinantes nas decisões quanto à localização"(CED, 1986, p.36)⁴.

Mais ainda:

"Subsídios financeiros poucas vezes são um fator significativo nas decisões locacionais bem concebidas e usualmente acabam sendo pouco mais do que um 'presente' do Governo e um ônus para os contribuintes, inclusive para outras empresas que acabam sendo forçadas a subsidiar seus concorrentes"(CED, 1986, p.36)⁵.

É possível que, apesar dessas objeções, alguns analistas comprometidos com a idéia de que é necessária, a qualquer custo, uma "diminuição do tamanho do Governo" considerem positiva a competição entre estados na concessão de incentivos fiscais, na medida em que se constitui num mecanismo que leva à redução da carga tributária. Trata-se de uma posição equivocada, pois as mudanças que se façam necessárias no tamanho e na distribuição dessa carga devem resultar de uma reforma ampla e abrangente do sistema tributário e não de um processo anárquico, como a guerra fiscal, que implica elevados custos sociais. Além disso, essa interpretação deixa, evidente-

³ Tradução do autor.

⁴ Tradução do autor.

⁵ Tradução do autor.

mente, de levar em conta os resultados funestos que decorreriam, para o conjunto da economia brasileira, de um agravamento do desequilíbrio financeiro dos estados.

Para fazer frente à redução de receitas e ajustar suas finanças, os estados deveriam ter a possibilidade de diminuir significativamente as suas despesas. Ora, essa redução é fácil de sugerir, mas difícil de executar, pois, atualmente, existem diversas restrições — de ordem legal e econômico-financeira — que fazem com que as opções com que contam, no curto prazo, os governos estaduais para comprimir gastos sejam poucas e de eficácia duvidosa. Basta analisar os principais itens que compõem a despesa dos estados para compreender esse fato.

Em primeiro lugar, uma redução drástica dos gastos com o funcionalismo é bastante difícil. Por um lado, é quase impossível demitir em larga escala servidores da Administração Direta, pois, em geral, a maior parte deles é estável. Na verdade, caso não prospere a proposta do Governo Federal de extinguir a estabilidade no serviço público, só a longo prazo se podem esperar resultados significativos no que diz respeito à redução no número desses funcionários, pela extinção dos cargos que se tomam vagos quando da aposentadoria de seus ocupantes. No caso de órgãos da Administração Indireta (autarquias, fundações e empresas estatais estaduais), os limites relativamente estreitos para a redução de pessoal originam-se da necessidade de manter uma oferta adequada de alguns serviços importantes e da significativa capacidade de mobilização de algumas das entidades sindicais envolvidas. Por outro lado, a compressão de salários, principal forma de ajustamento seguida nos últimos anos, está próxima de atingir um limite de exequibilidade. Isso decorre tanto do aumento da organização das categorias funcionais, que leva à multiplicação das greves e aos movimentos de protesto, quanto do fato de que, à exceção de alguns quadros realmente privilegiados, a maioria dos funcionários dos estados recebe salários já muito baixos, deixando pouca margem para uma compressão ainda maior.

No que diz respeito ao serviço da dívida, item cada vez mais importante das despesas estaduais, cabe lembrar a dificuldade crescente que os estados vêm encontrando para refinarçar suas dívidas em condições favoráveis. As versões iniciais do projeto de emenda constitucional encaminhado pelo Governo Federal, contém propostas sobre essa questão. No entanto, como os mecanismos sugeridos para obter recursos para esse refinanciamento implicam perdas para outros segmentos, é difícil avaliar até que ponto o processo de negociação em torno da emenda poderá resultar em uma solução efetiva e duradoura para o problema.

A compressão de outros tipos de despesas correntes e dos investimentos, por sua vez, já parece estar próxima do limite na maior parte das unidades da Federação. Embora seja possível apontar casos de evidente desperdício de recursos, a regra é uma tendência no sentido do sucateamento das estruturas existentes, sendo geral a ausência de condições adequadas para a prestação de serviços de melhor qualidade, por absoluta falta de equipamentos e de materiais. Por outro lado, a queda nos investimentos públicos ocorrida na última década fez com que as deficiências de infra-estrutura tenham levado, em muitas áreas, a uma acentuada deterioração da qualidade de vida, além de transformar-se em um entrave sério para o crescimento econômico.

Em suma, é fácil perceber que, caso ocorra um acirramento da concorrência entre estados, reduzindo suas receitas devido à concessão de benefícios cada vez maiores para um número crescente de segmentos econômicos, a situação dos tesouros estaduais, que já é desesperadora, se tornará insustentável. Decididamente, portanto, as administrações estaduais não podem arcar com os custos de uma guerra fiscal, forma

de competição ineficaz e pouco inteligente que, afinal de contas, só contribuirá para reduzir a sua arrecadação, inviabilizando qualquer recuperação financeira capaz de levar à retomada dos investimentos tão necessários em áreas como transportes, comunicações, energia, saneamento, saúde, segurança e educação.

Urge, portanto, que, no processo de revisão dos dispositivos legais referentes à organização tributária, se tenha o cuidado de preservar mecanismos capazes de impedir a competição indevida entre unidades federativas, através de concessões tributárias. Eventuais incentivos que se façam necessários para amparar ou estimular setores específicos só devem ser adotados após uma ampla negociação entre os estados, de forma a preservar os interesses de todos os segmentos envolvidos e a evitar retaliações.

Bibliografia

- AMANHÃ (1991). Quem dá mais. Porto Alegre, FIERGS, v.5, n.53, maio. p.4.
- COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT, RESEARCH AND POLICY COMMITTEE (1986). *Leadership for dynamic state economies*. New York.
- CORREIO DO POVO (19.7.91). RS pode romper com CONFAZ. Porto Alegre. p.2.
- JORNAL DO COMÉRCIO (10.5.91). Guerra faz parte do jogo capitalista. Porto Alegre. p.1, cad.2.
- MOREIRA, C. Ryff (1991). *Entrevista do Secretário da Indústria e Comércio*. Porto Alegre, Rádio Gaúcha. 10 set.
- ZERO HORA (10.9.91). Empresários pedem o fim do CONFAZ. Porto Alegre. p.29.