

Delfim Netto publica as suas verdades sobre a guerra fiscal

O economista Antonio Delfim Netto publicou artigo no jornal Valor Econômico com o título "Verdades sobre a Guerra Fiscal".

*Diante da grande repercussão que o assunto guerra fiscal tem gerado na comunidade do comércio exterior, o **Boletim Informativo Interface** reproduz, na íntegra, o texto de Delfim Netto.*

É preciso reconhecer que nos últimos 30 anos a política de desenvolvimento regional do governo federal produziu resultados pífios. Para ilustrar esse fato, basta observar a baixíssima proporção da renda per capita do Nordeste na comparação com a renda per capita nacional. Hoje, é de apenas 46%.

A virtual retirada da União da promoção do desenvolvimento regional, combinada à redução de recursos fiscais disponíveis, abriu espaço (na realidade, compeliu) os Estados a assumirem a iniciativa de atrair novos investimentos aos seus territórios e, assim, tentar alterar as suas condições de competitividade. Para isso, o instrumento privilegiado (talvez mesmo o único) que os Estados detêm é a concessão de incentivos de ICMS.

Espremidos entre o reclamo de progresso da população que os elegeu, de um lado, e a virtual impossibilidade de aprovação de incentivos no Confaz, de outro, os governadores optaram de forma generalizada pelo primeiro.

A competição não é eficiente apenas para os mercados

A principal crítica à prática de incentivos fiscais pelos Estados, apelidada com o nome aterrorizante de "guerra fiscal" na literatura da década de 90 ("competição fiscal" seria o termo mais adequado), focou, corretamente, na possibilidade de que, levada ao extremo, ela provocaria o desarranjo da finança pública federal, prejudicando assim toda a população brasileira.

A crítica, então procedente, ficou superada com o advento da liquidação dos sistemas financeiros estaduais e da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2001, potentes instrumentos de prevenção de atos irresponsáveis por parte dos gestores públicos. Não por acaso, desde 2001, Estados e municípios nunca mais deixaram de registrar superávits primários em suas contas fiscais.

Outra frequente observação maliciosa é a da concorrência desleal. Ao conceder incentivos, um Estado estaria criando condições favorecidas em detrimento de outros. Esse raciocínio pressupõe que todos Estados estavam inicialmente em condições iguais, e que foi a concessão do incentivo que desequilibrou a equação a seu favor e em prejuízo dos demais. Ora, no caso brasileiro a premissa não é verdadeira, pois, como se sabe, havia e há fortes e persistentes desequilíbrios regionais. Quando o incentivo é concedido por um Estado menos desenvolvido, ele está, geralmente, tentando restabelecer o equilíbrio socioeconômico regional, e não o contrário.

No caso específico do ICMS, discussões recorrentes têm focado a tributação do comércio interestadual, para o qual o Senado Federal definiu um engenhoso sistema de repartição de receitas entre os Estados de origem e destino, com duas alíquotas (de 12% e 7%), dependendo do sentido do fluxo desse comércio.

Ao privilegiar, de forma simples e automática os Estados menos desenvolvidos (concedendo ao fluxo originário desses Estados uma alíquota mais alta), esse sistema constituiu na realidade um instrumento bastante conveniente de desenvolvimento regional. Assim, ao propor mudanças no sistema tributário, é preciso atentar para esse fato singelo e cuidar para não desmontá-lo, sem substituí-lo por outro que atenda ao mesmo objetivo.

Convém coibir potenciais abusos, colocando-se limites bem definidos ao poder de concessão de incentivos. Essa é mais uma razão para uma conveniente regulamentação da matéria, que, por muito atrasada, está a reclamar urgência. Há evidências empíricas suficientes a mostrar os efeitos positivos da política de incentivos para as regiões menos desenvolvidas.

Até os mais ferrenhos críticos dos incentivos estaduais admitem que eles promoveram alguma desconcentração da atividade econômica ao longo do território nacional, processo que deve ser do interesse de todos e merece ter continuidade. A grande questão é como fazê-lo de modo a reduzir os conflitos atuais, retirando-os do Judiciário para o campo de um grande acordo político.

Para acabar com a chamada “guerra fiscal” não basta simplesmente retirar dos Estados a capacidade de conceder incentivos, como pretendem algumas propostas atualmente em debate, sob pena de produzirmos tão somente um aumento de carga tributária e reconcentração do desenvolvimento econômico – o que seria um lamentável retrocesso.

É preciso, também, garantir a restauração de uma verdadeira política de desenvolvimento orientada para a redução das disparidades entre as regiões. E isso requer um modelo novo de cooperação federativa: não há nenhuma razão para que tal política seja monopólio da União. Ao contrário, uma boa política de desenvolvimento regional não pode prescindir da participação ativa de todos os entes federados, articulados e coordenados pelo governo federal.

Um aspecto pouco explorado nessa discussão é que não é possível, numa verdadeira federação, retirar todo o poder de tributar de suas unidades, e que não há motivo para impor uniformidade, a não ser nas relações entre elas. Por que razão um Estado ou um município bem administrado, que cuida adequadamente de seus habitantes, não pode tributar menos, ou usar seus recursos dando “subsídio” à instalação de novos investimentos? É isso o que ocorre em federações bem-sucedidas. O processo de competição não é eficiente apenas para os mercados. Seria muito bom poder aplicá-lo também aos entes federados.