

EFETOS DA GUERRA FISCAL NA ECONOMIA PARANAENSE

Caio Wagner Follador

Matheus Victório Ferreira de Barros

Introdução

A partir do advento da estabilização monetária, em 1994, decorrente do Plano Real, que ampliou o horizonte de planejamento público e privado, ocorreu o transbordamento da expansão industrial para além dos limites da região Sudeste do Brasil. Com inflação controlada e confiança renovada, diversas multinacionais procuravam explorar o expressivo mercado interno brasileiro.

No entanto, as escolhas locacionais, na segunda metade da década de 1990, passaram a ser influenciadas por um fenômeno denominado guerra fiscal. “Ela é um tipo de política pública que busca interferir no processo de alocação de novos investimentos ou na concorrência entre empresas já instaladas” (ABADIA, 2001, p. 30).

O assunto passou a ser discutido pela sociedade brasileira, devido à sua ambiguidade. Entre 1995 e 2000 verificou-se imensa disputa pelos novos investimentos do segmento automotivo, que envolveu políticas de subsídios do governo federal para a região Nordeste, sob a retórica da redução das desigualdades regionais. Nesse período se destacaram, como incentivos, a dilação do prazo de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), além de diversas outras vantagens oferecidas às empresas. A utilização do tributo como força centrípeta prejudica as contas públicas, acentuando os desequilíbrios regionais.

O presente texto visa examinar os efeitos da guerra fiscal dos anos 1990 e 2000, principalmente no Paraná.

1. GUERRA FISCAL

1.1 Aspectos Gerais

Desde 1994, com o maior interesse de empresas estrangeiras em se instalarem no Brasil, originados por maior confiança, os estados brasileiros começaram a disputar algumas delas. As preferências locacionais começaram a ser afetadas pela guerra fiscal travada entre diversos deles. “É assim chamada por ter como instrumento de negociação a arrecadação futura de tributos, normalmente, o ICMS para os estados e o ISS para os municípios” (NASCIMENTO, 2008, p. 3). A MP 1532, de 1997, permitiu que incentivos federais passassem a ser oferecidos às empresas, sendo estes prorrogados até 2020.

Os benefícios foram além da desoneração do diferencial da alíquota de ICMS ou diferimento do recolhimento de ICMS, concedidos pelos estados. Foram concebidos tratamentos diferenciados ao desembaraço aduaneiro, isenção de imposto de renda, e outras vantagens financeiras.

2. CONTEXTO FISCAL

2.1 Panorama Tributário e Fiscal

Atualmente as contas públicas estão completamente deterioradas. Segundo dados do tesouro nacional, o governo federal, em 2018, gastou 55% do orçamento com previdência pública, o que corresponde a 6,5 vezes os dispêndios com saúde e 5,8 vezes os gastos com educação. Ou seja, não existe espaço para o setor público realizar investimentos, como há poucas décadas. As três esferas de governo investiram apenas 1,16% do PIB, cerca de dois pontos percentuais abaixo da média da OCDE, segundo o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV).

Apesar de a carga tributária brasileira chegar a 33% do PIB, bastante acima da média dos países emergentes, que é de 27%, a população não percebe retorno do pagamento dos tributos. Isso se deve, em parte, ao caráter perverso da guerra fiscal, como será examinado aqui.

2.2 Casos do Setor Automotivo

ALVES (2001) constatou que os descontos tributários, acrescidos de doações de terrenos, infraestrutura e capital de giro, oferecidos para as instalações da Mercedes Benz em Juiz de Fora (MG), para o Complexo Ayrton Senna da Renault em São José dos Pinhais (PR), e para a General Motors em Gravataí (RS), somaram R\$ 1,8 bilhão, enquanto os investimentos das três montadoras foram de R\$ 1,65 bilhão.

O investimento da montadora francesa foi de R\$ 1 bilhão, mas os incentivos garantidos pelo estado totalizaram R\$ 353 milhões, excluindo a promessa de aporte de 40% do capital inicial, por parte do governo estadual, na forma de ações preferenciais, que não conferem direito a voto na assembleia, no valor de US\$ 300 milhões.

No caso gaúcho, os investimentos da GM totalizaram R\$ 600 milhões e os incentivos fiscais somaram R\$ 759 milhões. No mineiro, os investimentos da MB totalizaram R\$ 695 milhões e os benefícios foram apenas R\$ 5 milhões inferiores ao montante investido. ALVES calculou o custo de cada emprego direto entre R\$ 327,9mil e R\$ 400,8 mil.

A Indústria automotiva apresenta elevado grau de encadeamento, dado que possui uma série de atividades atreladas, como artefatos de borracha, peças plásticas, materiais elétricos, gerando considerável volume de empregos indiretos.

“De qualquer forma este exemplo serve para dar uma ideia de quão elevado foi o subsídio oferecido a estas empresas selecionadas para nosso estudo, que são grandes empresas oligopólicas que podem contar com crédito facilitado no mercado internacional, muito ao contrário das pequenas empresas nacionais”. (ALVES, 2001, p.80).

2.3 Influência na Instalação de Novas Fábricas

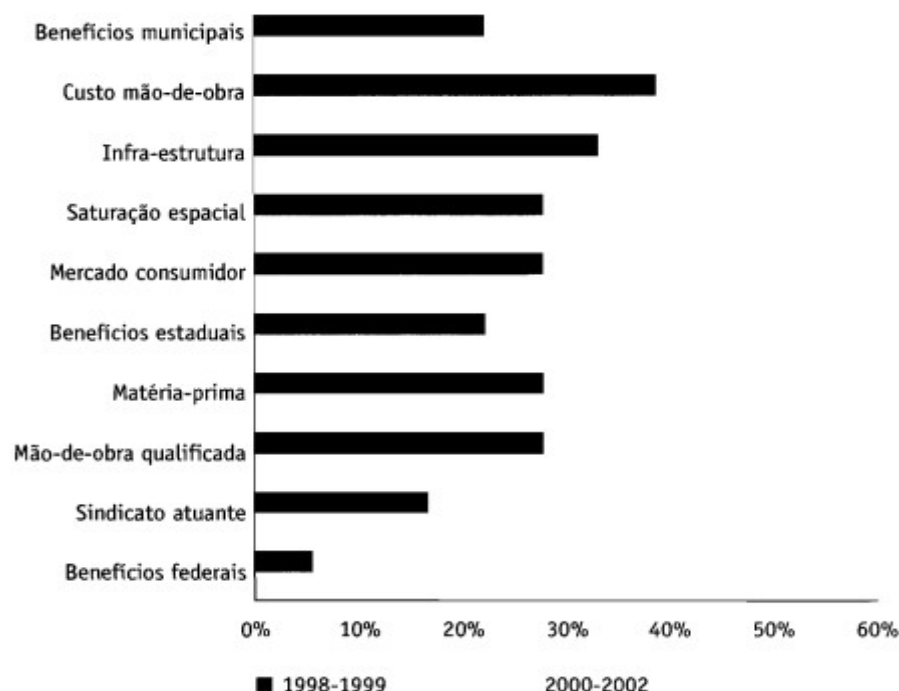
De acordo com a pesquisa efetuada pela Confederação Nacional da Indústria, junto com Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CNI/CEPAL), entre 1998 e 2002, as principais razões para a instalação de novas plantas industriais reúnem elementos expressivos nos gráficos a seguir.



Dentro dos estados, chama atenção a grande importância dada aos benefícios estaduais e municipais, ao lado de componentes mercadológicos, em especial mercado consumidor e custo da mão de obra.

Quando há o interesse da organização em se instalar em outro estado, percebe-se aumento da relevância dos incentivos estaduais, além dos itens mercadológicos, como infraestrutura, qualificação da mão de obra e matéria prima.

Principais Razões para a Instalação de Unidades Produtivas em Outras Regiões Instalações Intraestado



Na verdade, quando uma companhia anseia a instalação de uma nova unidade produtiva em outro estado, as benesses fiscais representam apenas fator adicional, uma espécie de desempate técnico, na preponderância dos parâmetros de mercado nas escolhas.

Com isso, há que se discutir a necessidade das políticas de atração e respectivo peso nas contas públicas. A guerra fiscal pode ser irracional, deteriorando as finanças estaduais e promovendo a subutilização dos investimentos públicos básicos como saúde, educação e saneamento básico.

“Parece certo que se uma organização privada já funciona ou decidiu operar no país, a ocorrência de uma batalha regional pelo empreendimento pode ocasionar a realização de despesas fiscais com reduzido grau de racionalidade ou até conformação de estruturas deficientes de dispêndio público”. (LOURENÇO, 2003, p.90).

Contudo, diante do grave problema fiscal que o país enfrenta, poucos entes da federação tem capacidade de realizar renúncias fiscais - segundo o relatório de Estudos Tributários da Receita Federal, o ICMS representa 80% do orçamento dos estados - e abrir mão da principal fonte de receita pode provocar ampliação dos gargalos infraestruturais. Sem contar que são justamente os estados detentores de infraestrutura de qualidade que atraem as organizações, conforme constatado na pesquisa mencionada.

A atração de empresas pelos estados periféricos exige maiores vantagens fiscais, o que compromete a capacidade de investimento regional, prejudicando alocações de recursos em saúde, educação e saneamento.

Conforme Lourenço (2003, p.90) “As renúncias fiscais serviram, na melhor das hipóteses, como uma espécie de desempate técnico entre os estados que já ostentavam posição privilegiada”. Assim pode-se inferir que uma batalha fiscal irracional não era necessária, pois as empresas já haviam realizado sua escolha locacional, guiada majoritariamente por fatores mercadológicos.

2.4 A Guerra Fiscal e o Paraná

O estado do Paraná utilizou o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) como meio de atração para diversas indústrias nos anos 1970. Segundo Lourenço (2003, p.96) “O montante de recursos do fundo era constituído por um adicional de 2% sobre a alíquota de 4,5% do Imposto sobre vendas, consignações e transações (IVC)”.

Esse orçamento adicional conseguiu impulsionar a economia paranaense rumo à diversificação naquele período, despojando-a da condição de economia primário exportadora e tornando-a essencialmente industrial.

Com isso, multinacionais como Volvo e Phillip Morris se instalaram em terras paranaenses. No decênio de 1990, o governo Jaime Lerner criou o programa Paraná Mais Empregos, que permitia a prorrogação do recolhimento de ICMS por 48 meses. A partir do quinto ano, a empresa recolheria o tributo do ano vigente, além do valor relativo ao primeiro ano, incorporado à correção monetária, como afirmou Lourenço (2003).

Em 2002, em final de mandato, Lerner afirmou que deixaria ao sucessor R\$ 1 bilhão, apelidado por ele de “Poupança Paraná”, para efetuar investimentos. “No entanto, em setembro de 2002, o executivo estadual acabou confirmando as fortes suspeitas acerca dos exagerados privilégios tributários concedidos a um grupo seleto de empresas integrantes do ciclo recente de industrialização do estado”. (LOURENÇO, 2003, p.97).

Cerca de 27% das empresas que foram atraídas pelo Paraná, receberam adiamento no recolhimento do ICMS, ou tratamento especial governamental, deixando um profundo buraco fiscal. Esse fato foi amenizado com a entrada da China na organização mundial do comércio (OMC), sendo o Brasil beneficiado pela explosão dos preços de produtos primários e, regionalmente, sobretudo o Paraná, pois as *commodities* foram as bases de sustentação do crescimento econômico até a crise de 2008.

Frise-se que, na década de 2000, em dois mandatos consecutivos, o governador Requião interrompeu a prática de utilização de incentivos fiscais para a arregimentação de indústrias.

2.5 Mudanças nas Dinâmicas Intra-Regionais

A relação com os empresários mudou a partir de 2011, quando o recém-eleito governador Richa criou um novo programa, chamado Paraná Competitivo, instituído pelo decreto nº 630/2011. Este possuía como principais instrumentos: o parcelamento do ICMS incremental, o diferimento do pagamento do ICMS da energia elétrica e do gás natural, além do parcelamento, até o vencimento, do ICMS declarado, no caso de recuperação judicial, e a concessão de crédito presumido em razão da realização de obra de infraestrutura em território paranaense.

Essas novidades foram importantes para continuidade da diversificação econômica do estado. Municípios com pequena relevância no produto estadual receberam vultosos investimentos, como Ortigueira, com a Klabin que aplicou R\$ 7 bilhões, e Mallet, com a Sepac, também da área de celulose, que investiu R\$ 180 milhões.

Os novos empreendimentos representaram forte incremento na participação municipal no PIB paranaense. Ortigueira registrou avanço de 73,92%, entre 2011 e 2014, conforme o IPARDES. Já Mallet experimentou acréscimo de 64% no mesmo período. Várias outras regiões também receberam benefícios, dentre elas o norte pioneiro, onde a Arauco aportou R\$ 272 milhões para ampliação da fábrica, e Fazenda Rio Grande, com a fabricante de pneus, Sumitomo (R\$ 931 milhões).

Em 2019 a Klabin anunciou novo investimento de R\$ 9,0 bilhões em nova planta.

2.6 Efeito Concentrador de Mercado das Renúncias

A guerra fiscal pode acentuar a concentração e prejudicar consumidores em alguns mercados. Quanto maior a concentração, mais poder os produtores têm sobre os preços, o que prejudica o consumidor final.

NASCIMENTO (2008) abordou o tópico por meio de um caso hipotético, no qual compara a variação no custo de duas empresas concorrentes, a primeira conta contando com dilação no prazo de ICMS, e a segunda, localizada em outro estado, desprovida do benefício. Trazendo para o valor presente, o especialista verificou que a organização que

recebeu o benefício fiscal, recolheu 28% do imposto da outra, o que provocou redução de 5,70% nos custos totais em relação à concorrente.

O benefício fiscal pode representar apreciável vantagem comparativa entre as duas empresas concorrentes, interferindo ativamente no funcionamento do mercado, de modo que a primeira empresa pode até reduzir preços, com aumento de margem de lucro, *Market Share* e concentração de mercado.

CONCLUSÕES

A guerra fiscal tem um caráter complexo sobre os estados periféricos, que, para atrair empresas, precisam lançar mão de uma grande parte dos recursos tributários, pois as empresas escolhem preferencialmente por fatores de mercado, como qualidade e custo da mão de obra, proximidade do mercado consumidor, infraestrutura e fatores de aglomeração. Os estados com menor arrecadação, e que não têm como abrir mão de grande parte das receitas tributárias, são prejudicados nos leilões fiscais.

A população, em geral, é quem mais perde com a guerra fiscal. Os investimentos em saúde, educação, saneamento e segurança ficam em segundo plano quando há grande renúncia, além do que, as empresas multinacionais não necessariamente precisam obter aquelas vantagens para viabilizar os seus projetos, pois possuem múltiplas facilidades no mercado internacional.

A concessão de incentivos deve ser feita mediante critérios de mercado, pois pode acarretar concentração, estimular a consolidação de oligopólios, estrutura de mercado em que poucos produtores exercem controle sobre a determinação dos preços, e, muitas vezes, o bem ou serviço apresenta menor qualidade do que se resultasse de uma estrutura de mercado concorrencial, o que penaliza o consumidor final.

Contudo, os benefícios fiscais praticados a partir de 2010 promoveram a integração de diversas regiões do Paraná, algumas até então esquecidas, que podem ser peça chave para ampliação do protagonismo da economia regional.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Abadia. **Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: O Caso do Setor Automobilístico**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001. 111p.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. **A Economia Paranaense em Tempos de Globalização**. Curitiba: Ed. do autor, 2003. 174p.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. Economia Paranaense: Competitividade e Desafios. **Comunicado ao Planejamento**, Curitiba: IPARDES, v.28, dez. 2014.

LOURENÇO, GILMAR MENDES. **Economia Paranaense: Fatores De Mudança e Entraves ao Desenvolvimento**. Curitiba: Ed. do autor, 2007. 140p.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira. Guerra Fiscal: Uma Avaliação Comparativa Entre Alguns Estados Participantes. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto: USP, v.12, n.2, out./Dez. 2008.