

Custos Econômicos e Sociais da Guerra Fiscal do ICMS na Importação

DECOMTEC/FIESP

Se não bastassem os efeitos da “guerra cambial”, dos elevados juros e da elevada carga, a indústria nacional enfrenta agora outro vilão: a Guerra Fiscal do ICMS na importação. Diferentemente da Guerra Fiscal tradicional, que, apesar de também ilegal, transfere empregos de um Estado brasileiro para outro, a Guerra do ICMS na importação transfere empregos do Brasil para o exterior, uma vez que os Estados incentivam os importados em detrimento da indústria nacional.

*A despeito de alguns desses incentivos serem antigos, atualmente seus impactos foram agravados pela valorização do Real, que torna a importação ainda mais atrativa. Estima-se que pelo menos 10 Estados praticam esse tipo de política e que **isso custou para a economia nacional, tanto direta como indiretamente, pelo menos 771 mil empregos** desde que essas práticas começaram a serem feitas até 2010, **além de desestimular a inovação e os investimentos das empresas nacionais, que se tornam menos competitivas**. No total, os benefícios garantidos por estes Estados para os produtos importados **reduziram o crescimento do PIB nacional em R\$ 18,7 bilhões** – o que equivale ao PIB total de Estados como Alagoas ou Sergipe, ou cidades como Campinas/SP, Fortaleza/CE ou Camaçari/BA.*

*A Guerra Fiscal do ICMS na importação pode, se não for resolvida, gerar ainda mais prejuízos para a economia nacional: **nos próximos cinco anos a economia pode deixar de gerar mais 859 mil empregos** e uma nova Campinas poderá ser perdida em termos de expansão do PIB.*

Introdução

Se não bastassem os efeitos da “guerra cambial”, que tem barateado as importações em prejuízo da indústria nacional, a elevada carga tributária brasileira, que incide especialmente nos produtos manufaturados, e o impacto dos elevados juros, que desestimulam os investimentos na modernização e expansão da indústria nacional, os produtores brasileiros se defrontam ainda com mais um vilão: a Guerra Fiscal do ICMS na Importação ou “guerra dos portos”.

Diferentemente da Guerra Fiscal do ICMS tradicional, que, apesar de também ilegal, apenas transfere a geração de emprego e renda de um Estado brasileiro para outro, a “guerra dos portos” transfere empregos que antes eram gerados no Brasil para outros países. De modo geral, o mecanismo, adotado por pelo menos 10 Estados, consiste no diferimento ou na postergação do prazo de pagamento do ICMS na importação de determinados produtos para garantir maior movimentação nos portos destes Estados e maior arrecadação desse tributo.

Ocorre, no entanto, que estes incentivos, os quais não são autorizados pelo Confaz¹, acabam por baratear o produto importado e, como se os efeitos do câmbio, dos juros e da carga não fossem suficientes, desestimulam ainda mais a produção nacional. Assim, as mercadorias importadoras têm um tratamento não isonômico com relação ao produto nacional, uma vez que se beneficiam de um incentivo fiscal na sua entrada – benefício esse que não é oferecido ao produto nacional.

Desta forma, a despeito de alguns Estados se beneficiarem destas políticas, a indústria nacional perde mercado para os produtos importados e deixa de gerar tanto tributos para a economia nacional (apesar dos importados gerarem mais tributos nos Estados que concedem o benefício), quanto emprego e renda para a população. **O efeito líquido da “guerra dos portos” para a economia do país é, portanto, uma menor arrecadação tributária, um maior consumo das divisas disponíveis para importação e, principalmente, a exportação de empregos e renda para os países que competem com o Brasil no mercado internacional.**

Benefícios Fiscais

Os Estados, muitas vezes a pretexto de incentivar o desenvolvimento industrial regional (por exemplo, como é o caso de Tocantins e Goiás), visam uma maior arrecadação do principal tributo que financia suas operações (o ICMS) e com o objetivo de garantir uma maior movimentação nos seus portos, concedem os mais variados tipos de benefícios fiscais incentivando a importação de máquinas e equipamentos, de matérias primas e até mesmo de bens de consumo final.

O Estado de Santa Catarina, por exemplo, implantou o *Programa Pró-Emprego* que, além de outras atribuições, garante que as mercadorias (sem similar catarinense) destinadas à comercialização por empresa estabelecida no Estado recolham ICMS equivalente a 3% (três por cento) do valor da operação na importação. Isso significa que, na importação essa mercadoria paga apenas 3% de ICMS e não mais os 17% (dezessete por cento) referentes à alíquota base do Estado de Santa Catarina. Quando uma mercadoria beneficiada por esse incentivo, porém, destina-se a outro Estado, ela se credita de 7% ou 12%² a custos deste Estado (o qual está dentro da legalidade). Assim, o produto importado paga apenas 3% de ICMS, e é revendido com crédito de 12%, tornando-se mais barato do que um produto idêntico produzido no Estado de destino.

¹ Tais incentivos não são aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), constitucionalmente responsável pela elaboração de políticas tributárias dos Estados. Diversos processos judiciais, como ADINs (Ações de Inconstitucionalidade), já foram movidos contra essas medidas, mas elas resolvem apenas problemas pontuais, não extinguindo os benefícios por completo.

² Nos Estados do Sul e Sudeste (com exceção do Espírito Santo) a alíquota interestadual é de 12% e nos outros Estados a alíquota é de 7%. A despeito de pagar 3% apenas na importação, quando transacionado para outros Estados a mercadoria recebe crédito integral (em SP, por exemplo, 12%) e, portanto, paga menos ICMS na operação interna futura ou em uma nova transação interestadual.

No caso de Santa Catarina, vale notar, a concessão de novos benefícios foi suspensa por 120 dias, a fim de avaliar se o programa está ou não gerando benefícios. Isso ocorre porque, além de gerar prejuízos para os outros Estados, o programa pode gerar prejuízos para as indústrias do próprio Estado de Santa Catarina, conforme argumenta a FIESC, uma vez que, passou a incentivar não só a entrada de matéria prima para as indústrias deste Estado, mas uma ampla gama de setores, o que gerou um descontrole sobre o perfil das empresas beneficiadas.

Outros Estados também apresentam programas semelhantes, mas cada um deles com suas características específicas. Em Pernambuco, por exemplo, o *Programa de Incentivo à Atividade Portuária* reduz o ICMS de Importação de 12 para 5%, desde que não seja um produto com similares pernambucanos (no caso de importado pelo porto de Recife o ICMS cai para 4%). No Paraná, com exceção de alguns produtos, o ICMS cobrado na importação é reduzido para 3% e é concedido um crédito presumido de 75% do valor desse imposto.

Até mesmo Estados sem saída para o mar têm adotado medidas de caráter semelhante, se valendo dos seus portos secos. É o caso de Goiás, que, por meio do programa *Comex Produzir*, suspende o ICMS na importação e garante um crédito presumido de 65% do valor do imposto. Em Tocantins, o programa *Prosperar* prevê diferimento no pagamento de ICMS devido na importação máquinas e equipamentos e matérias primas para o processo industrial.

Assim, estima-se que atualmente pelo menos 10 Estados garantam benefícios aos importados, prejudicando a indústria e a geração de emprego e renda no Brasil. Entre os Estados que instituíram esses benefícios estão os já citados Santa Catarina, Pernambuco, Paraná, Goiás e Tocantins, além do Mato Grosso do Sul, Maranhão, Sergipe, Espírito Santo e Alagoas.

Perda de Mercado da Indústria Nacional

A despeito de alguns Estados garantirem os benefícios tributários de ICMS na importação pelo menos desde 1971, como é o caso do FUNDAP, do Espírito Santo, o problema gerado para a indústria nacional passou a se tornar insustentável apenas na segunda metade da última década. **Atualmente, devido à valorização cambial, que torna a importação mais atrativa, e aos efeitos da crise nos países desenvolvidos, os quais buscam escoar sua produção criando mecanismos de incentivo às exportações, a vantagem de se realizar operações de importação com os benefícios do ICMS se tornou mais significativa.**

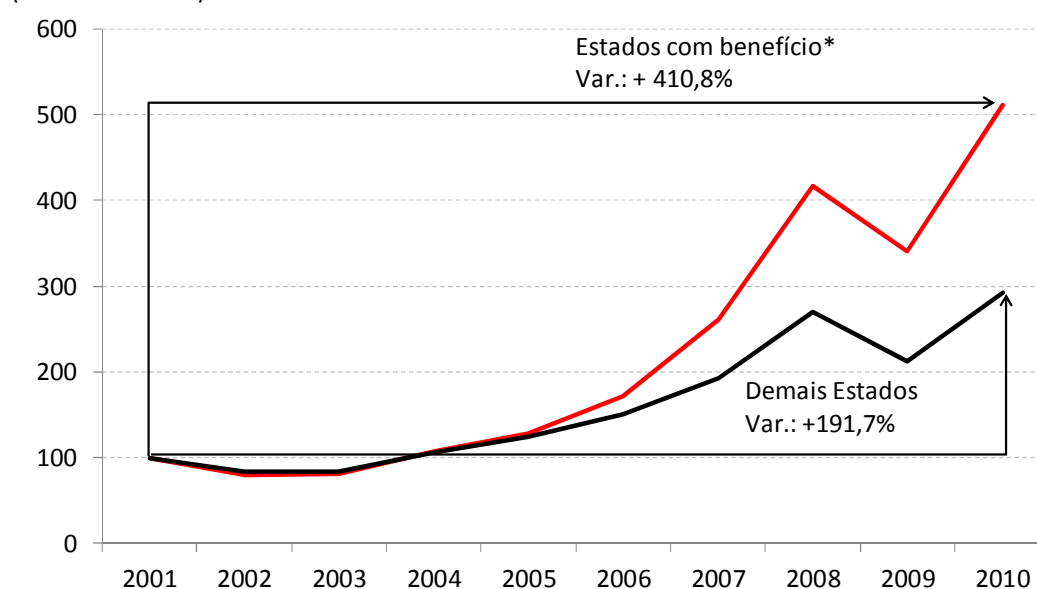
Conforme demonstra o gráfico abaixo, o qual compara a evolução da importação de produtos industrializados por Estados que concederam e que não concederam o benefício³ na

³ Os Estados do Maranhão e do Espírito Santo não foram considerados no grupo dos Estados que concedem os benefícios. No caso do Maranhão, os incentivos foram introduzidos em 2010 e, no caso do Espírito Santo, em 1971. Portanto, não há base para comparação acerca dos efeitos dos benefícios sobre as importações destes Estados.

última década, houve um crescimento muito superior no grupo que incentiva a importação por meio do ICMS: enquanto os que concederam benefícios importaram 410,8% a mais entre 2001 e 2010, os que não concederam importaram 191,7% a mais.

Evolução das importações de bens industrializados (em US\$ FOB)

(base 2001 = 100)



(*) PR, SC, GO, MS, PE, AL, SE e TO; Excluiu-se MA e ES.

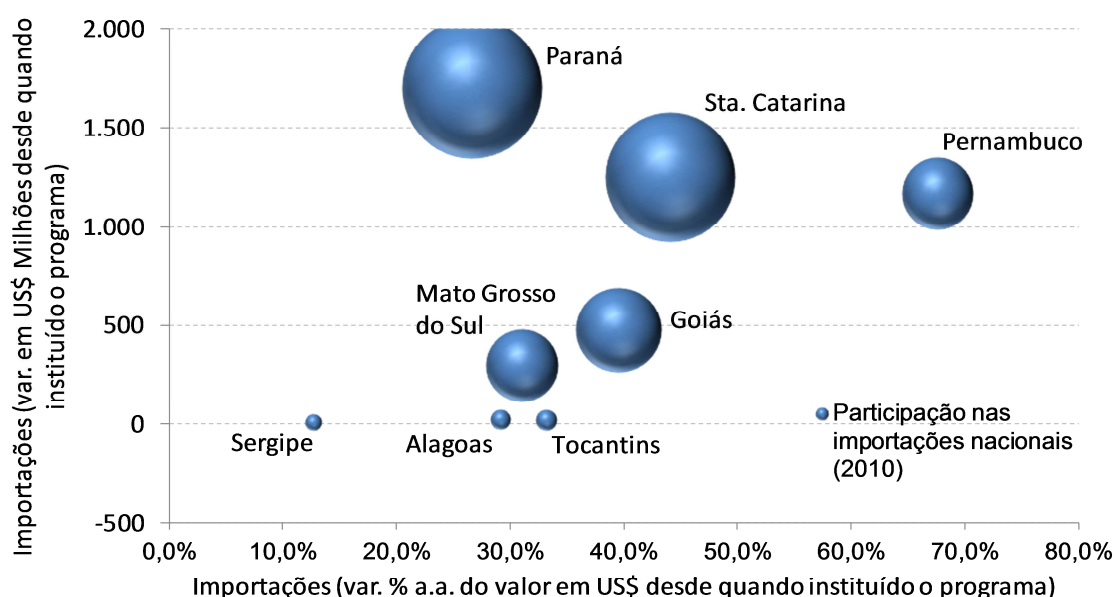
Fonte: FuncexData; Elaboração: Decomtec/FIESP

A evolução desproporcional na última década entre as importações dos Estados que incentivam a importação e dos demais Estados ocorreu também porque os principais programas de incentivo à importação foram instituídos durante a década passada, como os dos Estados de Mato Grosso do Sul (2001), Goiás (2002), Santa Catarina (criado em 2003 com nova versão em 2007), Paraná (criado em 2006 com resolução em 2009) e Pernambuco (2009).

Os Estados de Alagoas, Sergipe e Tocantins, por sua vez, apesar da participação reduzida no total, também têm programas importantes e que foram fundamentais para fomentar as importações nesses Estados.

Conforme pode se perceber no gráfico abaixo, todos os Estados que forneceram benefícios apresentaram importantes aumentos das suas importações a partir de quando instituíram seus programas. Para efeito de comparação, verifica-se que **o crescimento anual médio das importações de industrializados dos demais Estados (que não oferecem benefício) entre 2001 e 2010 foi de 12,6%**, o que permite afirmar que todos os Estados que forneceram o benefício tiveram desempenho superior à média dos demais Estados.

Variação anual média de cada Estado na importação de industrializados (em US\$ e %)



Fonte: FuncexData; Elaboração: Decomtec/FIESP

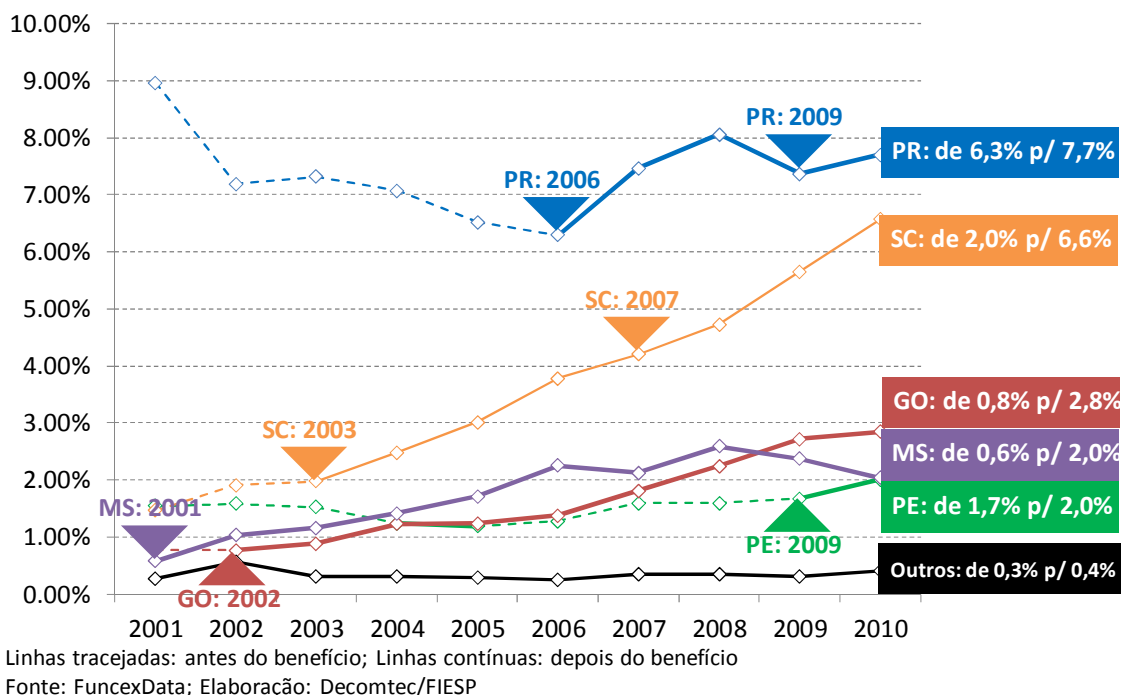
É notável que os incentivos tributários fomentaram as importações nos Estados que deles fizeram uso. O caso de Santa Catarina é o mais marcante: as importações de produtos industrializados desse Estado representavam 2,0% do total nacional em 2003, quando do início do programa de incentivo; em 2010, por sua vez, as compras externas do Estado já representavam 6,6% do total nacional destes produtos, o que indica que, diante do aumento de 4,6 p.p. da participação desse Estado nas importações nacionais, aproximadamente 4,6% das importações nacionais de produtos industrializados podem ter entrado por conta do diferimento do pagamento do ICMS na importação do Estado catarinense⁴.

O Estado de Pernambuco, por sua vez, foi o que conseguiu ampliar mais significativamente suas importações desde que instituiu seu programa, em 2009. As importações desse Estado cresceram mais de R\$ 1,0 bilhão entre 2009 e 2010, o que significou uma evolução superior a 70% em relação ao que se exportava até a implementação do incentivo tributário e um ganho de participação em apenas um ano de 1,7% para 2,0% no total nacional.

Além disso, vale ressaltar os Estados de Goiás e Mato Grosso do Sul, os quais, apesar de não terem saída para o mar (no caso de Goiás nem tampouco fronteira com outros países), saltaram de uma participação nas importações de 0,8% para 2,8% e de 0,6% para 2,0%, respectivamente, conforme gráfico:

⁴ Se todo aumento de participação do Estado de Santa Catarina nas importações nacionais (4,6 p.p.) se deveu aos incentivos tributários, pode-se considerar que, aproximadamente, do total de importações brasileiras, 4,6% foram em função do benefício fornecido por esse Estado. Isto ocorre porque, caso não houvesse o benefício, as importações do Estado de Santa Catarina representariam apenas 2,0% (e não 6,6%) e, desta forma, as importações brasileiras seriam exatamente esse montante inferiores.

Participação dos industrializados importados por Estado (a partir do ano de incentivo)



Se forem somados os ganhos de participação destes cinco estados (PR, SC, GO, MS e PE) desde que começaram a fornecer os incentivos e dos demais Estados (AL, SE e TO) desde 2001, verifica-se um aumento de 9,8 p.p. no total de importação de industrializados no Brasil. Pode-se considerar, aproximadamente, que as importações brasileiras foram 9,8% superiores ao que seria caso esses Estados não tivessem adotado estas medidas de incentivo tributário, uma vez que 9,8% das importações nacionais se deram por conta do aumento de participação desses Estados após os benefícios terem sido instituídos. Isso significa que, dos US\$ 145,1 bilhões importados pelo Brasil de produtos industrializados em 2010, US\$ 14,22 bilhões podem ter sido estimulados pelos benefícios concedidos pelos Estados citados.

Custos Econômicos e Sociais

Caso os US\$ 14,22 bilhões (R\$ 25,02 bilhões⁵) de incremento nas importações de bens industriais relacionados aos benefícios fiscais fossem produzidos pela indústria nacional, os efeitos sobre a geração de emprego e renda gerados pela indústria e pelos demais setores que ela movimentaria seriam expressivos.

A elevação da produção nacional de bens manufaturados em US\$ 14,22 bilhões significaria, nesse sentido, uma produção direta R\$ 25,02 bilhões superior no setor e, devido aos efeitos de encadeamento da indústria de transformação, representaria uma produção R\$ 30,40 bilhões adicional nas cadeias à montante. **No total, portanto, a atividade econômica teria um incremento de R\$ 55,41 bilhões, o que significaria para economia uma geração de 771 mil novos postos de trabalho adicionais.**

⁵ Considera-se a taxa de câmbio média do ano de 2010 (R\$/US\$ 1,7593)

O incremento estimado no PIB de 2010 seria na ordem de R\$ 18,9 bilhões, o que possibilitaria que esse fosse 0,6% maior do que o atual. A “guerra dos portos” teve, portanto, um elevado custo para a sociedade, pois, estimativamente, implicou em abdicar de um crescimento adicional de 0,6% do PIB e um total de 771 mil novos empregos até 2010.

Além disso, pouco pode se afirmar em relação à efetividade desses programas de incentivo para os próprios Estados que os adotaram, especialmente se comparadas as perdas do país como um todo. De acordo com dados da RAIS-MTE e do CAGED, foram gerados 507 mil novos postos de trabalho na indústria de transformação destes Estados desde que instituíram seus benefícios⁶, o que representou um aumento de 45% em relação aos empregos de 2001.

Nos Estados que não instituíram os benefícios, por sua vez, foram gerados 1,9 milhões de postos de trabalhos na indústria de transformação, o que representa 49% mais empregos em relação ao ano de 2001.

Portanto, a geração de empregos nos Estados que fornecem é bastante contestável, uma vez que a perda líquida total para o país, estimada em 771 mil empregos, é superior ao ganho destes Estados, o qual foi de 507 mil postos de trabalho, mesmo considerando que todos os empregos gerados nesses Estados foi devido ao incentivo, o que não é verdade, pois desprezaria todos os seus outros eixos dinâmicos produtivos. Além disso, o próprio ganho percentual de empregos nesses Estados, o qual foi de 45% na indústria de transformação em relação a 2001, é inferior ao ganho dos Estados que não praticaram o benefício, que foi de 49%.

Custos Futuros da “guerra dos portos”

Foi verificado que, desde quando os Estados instituíram seus programas de incentivo às importações por meio da tributação diferenciada do ICMS até 2010, eles ampliaram sua participação nas importações de industrializados do país em 9,8 p.p.. Isso implicou em perdas econômicas e sociais consideráveis, como 771 mil postos de trabalho que deixaram de ser gerados no período e R\$ 18,9 bilhões de crescimento do PIB que foram comprometidos.

Com o objetivo de projetar as possíveis perdas futuras à economia nacional dos benefícios ilegais fornecidos pelos Estados, por sua vez, será tomado como base apenas o ganho de participação desses Estados entre 2005 e 2010 e não mais todo o período em que os programas estaduais vigoraram⁷.

⁶ Não foram considerados os benefícios dos Estados de Maranhão e Espírito Santo. Para os demais Estados foi considerado o ano de instituição do programa (MS: 2001, GO: 2002, TO: 2002, SC: 2003, AL: 2003, SE: 2005, PR: 2006 e PE: 2009).

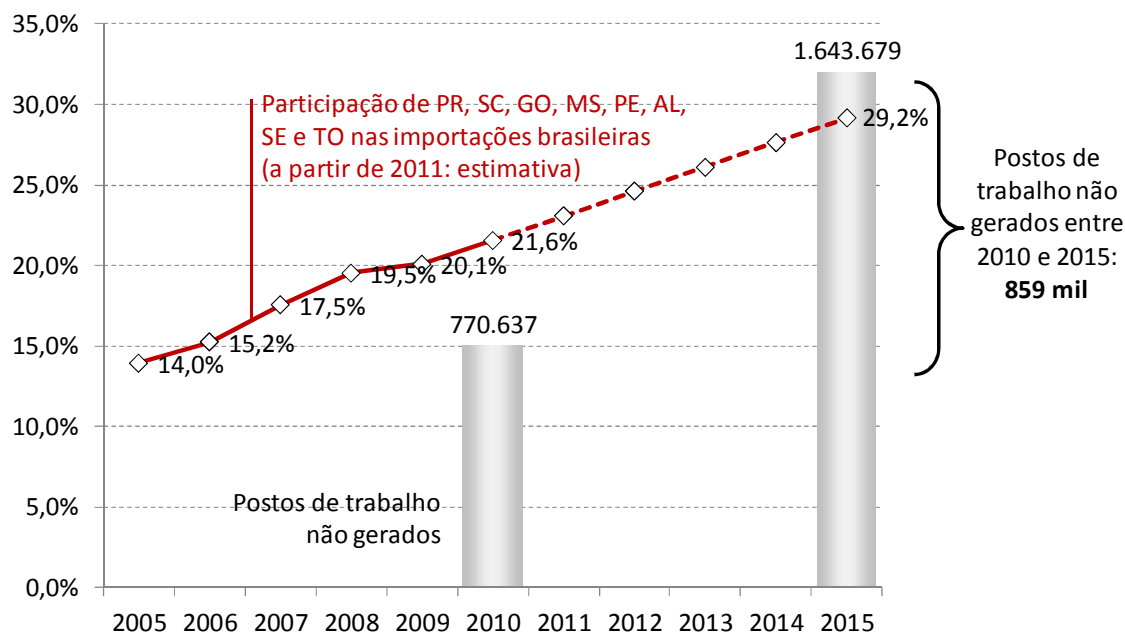
⁷ Não será avaliado todo o período em que as medidas vigoraram, pois, como o programa de cada Estado tem seu ano base, não seria possível definir um ano geral para projetar a variação futura. O ano de 2005, então, foi tomado como base, uma vez que a partir de então é que as importações totais no país começaram a crescer com mais robustez.

O período de 2005 a 2010 pode ser considerado o principal período em que a “guerra dos portos” passou a surtir efeitos sobre a economia nacional, conforme foi verificado anteriormente. Nesses anos, o crescimento da participação dos Estados analisados que adotaram os benefícios no total das importações de industrializados nacionais foi de 7,6 p.p..

Assim, caso não seja colocado um fim nesse processo e a “guerra dos portos” não seja resolvida, as importações com incentivos fiscais provavelmente continuarão se expandindo e consumindo o mercado que poderia ser garantido pela produção nacional. Supondo que nos próximos cinco anos, ou seja, entre 2010 e 2015, o produto importado continue entrando no país se aproveitando dos benefícios garantidos pelos Estados, e que isso se dê na mesma proporção (7,6 p.p. nos cinco anos), as penas para a economia brasileira serão ainda maiores.

Como, segundo o Relatório FOCUS, do Banco Central, as importações devem aumentar 46,1% entre 2010 e 2015, o impacto das medidas de incentivo às importações sobre a indústria nacional se torna ainda mais significativo, devendo atingir uma perda R\$ 27,90 bilhões diretamente. **Isso significa que a indústria nacional deixará de produzir direta e indiretamente R\$ 61,80 bilhões e, conseqüentemente, seriam deixados de ser gerados, além dos postos de trabalho já perdidos, mais 859 mil empregos nos próximos cinco anos. Além disso, o PIB seria entre 0,5 e 0,7% inferior devido ao aumento das importações e do seu impacto na cadeia, conforme gráfico:**

Estimativa do impacto na geração de Empregos entre 2010 e 2015



Fonte: FuncexData, Relatório FOCUS, BCB e Matriz Insumo-Produto 2005, IBGE
Elaboração: Decomtec/FIESP

Conclusão

A indústria nacional apresenta sérios problemas para conseguir manter seu nível de produção, de geração de empregos e de demanda por produtos de outros setores em função do câmbio valorizado, dos elevados juros e da alta carga tributária incidente sobre seus produtos. Se não bastassem esses efeitos, outro fator tem prejudicado a produção interna: a Guerra Fiscal do ICMS na importação – a “guerra dos portos”.

Estados têm estimulado a importação por seus portos para ampliar sua arrecadação e movimentar sua estrutura portuária por meio de benefícios fiscais, muitas vezes a pretexto do desenvolvimento industrial local. Porém, o principal prejudicado é o produto nacional, que, por não ter estímulo algum, passa a ser mais caro do que o beneficiado importado.

A perda para o produto nacional, por sua vez, significa um prejuízo econômico e social para o país: uma vez substituído pelos importados, o produto nacional deixa de gerar emprego e renda internamente tanto no próprio setor, como em toda a cadeia à montante. **O resultado disso, conforme estimado, é a perda de 771 mil postos de trabalho em todos os setores da atividade econômica. Esse prejuízo significou, em termos de crescimento econômico, uma redução de 0,6% do PIB até 2010,** diante do aumento de US\$ 14,22 bilhões de importação de produtos industrializados.

Se o problema da “guerra dos portos” não for resolvido, o prejuízo pode ser ainda maior. Como se projeta um crescimento mais do que proporcional das importações, o custo para a economia em termos monetários pode chegar até a 0,7% do PIB ao ano nos próximos cinco anos, o que determinará uma perda de 859 mil empregos além dos que já foram deixados de gerar. Desta forma, é extremamente necessário e urgente resolver o problema dos benefícios ilegais fornecidos pelos Estados aos produtos importados.