



# Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil

**INPA** fundap

# **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**

Carlos Eduardo G. Cavalcanti\*

Sérgio Prado\*\*

---

\* Técnico do IESP/FUNDAP.

\*\* Professor do IE/UNICAMP, consultor do IESP/FUNDAP.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Ministro: *Antônio Kandir*

Secretário Executivo: *Martus Tavares*

**ipea** *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*

Presidente

*Fernando Rezende*

DIRETORIA

*Claudio Monteiro Considera*

*Gustavo Maia Gomes*

*Luís Fernando Tironi*

*Luiz Antonio de Souza Cordelro*

*Mariano de Matos Macedo*

*Murilo Lôbo*

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO  
DO SERVIÇO PÚBLICO

Secretário: *Fernando Gomes Carmona*

**fundap** *Fundação do Desenvolvimento Administrativo*

DIRETORA EXECUTIVA

*Liana Maria Aurellano*

DIRETORIA

*Vanya Mundim Sant'Anna*

*Laércio Betiol*

*Plínio Lucchesi Pimenta*

*Rui de Britto Álvares Affonso*

*Otaívo Gonçalves de Oliveira*

EQUIPE TÉCNICA

*Carlos Eduardo G. Cavalcanti*

*Sérgio Prado*

Cavalcanti, Carlos Eduardo G.

Aspectos da guerra fiscal no Brasil / Carlos  
Eduardo G. Cavalcanti, Sérgio Prado. — Brasília:  
IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998

165 p.

1. Sistemas tributários — Brasil 2. Tributação  
3. Incentivos fiscais 4. ICMS 5. Imposto de Valor  
Agregado I. Prado, II. Título

CDD:336.2013

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 5

SÍNTESE GERAL 7

### PARTE I — ASPECTOS ECONÔMICOS E INSTITUCIONAIS DA GUERRA FISCAL 19

1. CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DO FENÔMENO 19

1.1 A DISPUTA NO CONTEXTO FEDERATIVO: ELEMENTOS CONCEITUAIS 20

1.2 CONFLITO FEDERATIVO E REGULAÇÃO CENTRAL 21

1.3 O SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO DO IVA E A AÇÃO DO CONFAZ 23

1.4 A CONDIÇÃO SUFICIENTE PARA A GUERRA FISCAL: A RETOMADA DO INVESTIMENTO PRIVADO E AS POLÍTICAS AUTÔNOMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS 26

2. DECISÃO ALOCATIVA E O ALCANCE DOS INCENTIVOS ESTADUAIS 29

2.1 INTRODUÇÃO 29

2.2 A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA INDÚSTRIA 30

2.3 LIMITES DA GUERRA FISCAL 39

3. GUERRA FISCAL, FINANÇAS ESTADUAIS E REGIME TRIBUTÁRIO 45

### PARTE II — GUERRA FISCAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO RECENTE 55

1. A SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS E A EVOLUÇÃO DO ICMS 55

1.1 A EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS 56

1.2 A EVOLUÇÃO DO ICM/IMCS 1980-1996 62

1.3 ALGUMAS CONCLUSÕES 72

2. POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO ATÉ A DÉCADA DE 90 73

2.1 INTRODUÇÃO 74

2.2 O PRIMEIRO PERÍODO: DA SEGUNDA METADE DOS ANOS 60 A 1975	75
2.3 O SEGUNDO PERÍODO: DE 1975 AO INÍCIO DOS ANOS 90	80
2.4 O TERCEIRO PERÍODO: DO INÍCIO DOS ANOS 90 AOS DIAS ATUAIS	84
3. A RETOMADA RECENTE DA GUERRA FISCAL: A POSIÇÃO DE SÃO PAULO E A DESCENTRALIZAÇÃO DO SETOR AUTOMOTIVO BRASILEIRO	98
3.1 SÃO PAULO E A GUERRA FISCAL: AS AGRURAS DO ESTADO “HEGEMÔNICO”	99
3.2 A GUERRA FISCAL NO SETOR AUTOMOTIVO	116
3.3 ELEMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO	127
PARTE III — ALTERNATIVAS DE EQUACIONAMENTO DA GUERRA FISCAL	136
1. O PRIMEIRO ENFOQUE: DIRETRIZES PARA ELIMINAR AS POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO	136
2. O SEGUNDO ENFOQUE: A AUTONOMIA LIMITADA DOS GSN NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	141
3. OBSERVAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145
ANEXOS	150

## INTRODUÇÃO

Remonta pelo menos aos anos 60 a utilização, pelos governos estaduais, de isenções, reduções e diferimentos tributários como recurso para alavancar a industrialização regional. Após um período de maior intensidade e evidência, na segunda metade dos anos 60, esse tipo de prática aparentemente perde ímpeto e desaparece dos debates e da mídia. No início dos 90, ele retorna de forma inicialmente tímida para depois explodir, a partir de 1993/94, em grande polêmica nacional. Desde então, o tema vem assumindo importância crescente, juntamente com as dimensões inusitadas e freqüentemente alarmantes dos benefícios que, em um frenético e desordenado processo de disputa, grande parte dos estados vem concedendo a grandes empresas para que sediarem investimentos em seus territórios. Ao mesmo tempo em que crescem as críticas e questionamentos que apontam o caráter extremamente perverso do processo, fica também evidente a dificuldade em lograr uma solução imediata, politicamente viável, para eliminar ou reduzir seus impactos negativos.

Qualquer análise do fenômeno exige, antes de mais nada, colocá-lo no seu devido contexto. A elaboração de programas voltados para atração de investimentos é uma prática permanente na maior parte dos estados brasileiros desde os anos 50, e, mais recentemente, também dos grandes municípios. Seguramente nunca terá havido um momento, nesse período, em que não se contasse com pelo menos uma dezena de estados com programas de desenvolvimento regional em operação, cujo objetivo era atração de investimentos.

A guerra fiscal, portanto, é *um estado peculiar de acirramento do caráter competitivo dessas políticas*, que ocorre em determinado momento e condições que compete aqui investigar. Se a maior parte, senão a totalidade dos analistas desejaria eliminar a guerra fiscal, é provável que somente os liberais mais extremados recusariam *a priori* um papel relevante para políticas de desenvolvimento regional. Por isso, e por outras razões talvez mais relevantes que serão alinhadas à frente, o enfoque aqui adotado é analisar a guerra fiscal no contexto das políticas regionais de desenvolvimento.

Este trabalho visa a uma primeira avaliação do fenômeno, e pretende ser o início de um programa de pesquisa mais amplo. Sua abrangência foi restringida, inicialmente, nessa primeira etapa, aos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná. Foram realizados três estudos independentes para os estados de Minas, Rio de Janeiro e Paraná. A metodologia básica foi orientada, primeiro, para a reconstituição das políticas de desenvolvimento regional neles implementadas desde os anos 80, com ênfase especial nas formas de utilização do ICMS como instrumento. Em segundo lugar, a reconstituição das mudanças recentes ocorridas no perfil desses programas, em especial nos projetos do setor automotivo. Esses três estudos não estão incluídos na presente publicação. Suas principais conclusões foram aqui incorporadas, principalmente no item 2 da parte II.

Não foi realizado um estudo destacado para São Paulo. Optamos por tratar da participação do estado *no contexto da evolução do processo*, no corpo principal da análise, realizada na parte II. Há duas razões para essa opção. Primeiro, São Paulo emerge, por mo-

tivos óbvios, como o oponente principal nas ações de atração de investimentos encaminhadas pelos demais estados. Segundo, porque é o único estado que optou claramente pela não utilização de políticas agressivas e adotou uma postura legalista de inserção no conflito, a qual só pode ser plenamente analisada da forma proposta.

Sendo este estudo uma primeira abordagem de um fenômeno que há quase duas décadas não tem recebido muita atenção dos analistas, torna-se necessário um esforço inicial de demarcação do problema e identificação dos elementos de ordem política, econômica e institucional que devem ser integrados na sua análise. A parte I deste estudo trata dessa tarefa. Aborda a problemática mais geral, sem entrar especificamente nos detalhes da evolução do processo.

Na parte II passamos ao tratamento histórico do fenômeno, tentando colocá-lo sob uma perspectiva mais ampla por meio da reconstituição das políticas de desenvolvimento regional praticadas nos anos 70 e 80. Os objetivos principais são identificar as mudanças ocorridas nas estratégias, formato institucional e elenco de instrumentos utilizados, assim como a relação dos programas estaduais com o aparato jurídico-institucional que regula o ICMS.

A parte III discute as alternativas de que pode dispor o governo para buscar equacionar o problema da guerra fiscal e as iniciativas por ele tomadas até julho de 1997.

O estudos realizados sobre os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná, que subsidiaram a elaboração da presente publicação, não foram nela incluídos. Buscou-se, na medida do espaço disponível, incorporar suas principais conclusões.

Este trabalho contou com a valiosa colaboração de várias pessoas. Fabrício Augusto de Oliveira e Francisco Carvalho Duarte Filho prepararam o estudo sobre a política de incentivos fiscais em Minas Gerais. Por sua vez, Demian Castro realizou em tempo recorde a preparação da análise sobre o Paraná. Sem dúvida, a qualidade do texto final foi substancialmente favorecida pela primorosa dedicação dessas pessoas na execução de suas tarefas.

Não podemos deixar de agradecer também a colaboração de algumas pessoas com as quais tivemos a oportunidade de entender melhor a complexidade do fenômeno estudado. Em São Paulo, contamos com a experiência profissional de Severino de Freitas Oliveira, técnico da Secretaria de Fazenda do estado. No Rio de Janeiro foram imprescindíveis as conversas e os comentários feitos pelo Dr. Alexandre da Cunha Ribeiro (ex-secretário de Fazenda do estado) e pelos técnicos da Codin, Velcenir Gonçalves Rosa e Francisca Valeriana Motta. No caso do estado do Paraná, devemos agradecer as orientações fornecidas por Gedalva Baratto e Carlos Manuel dos Santos, do IPARDES.

## SÍNTESE GERAL

### 1. INTRODUÇÃO

O tema “guerra fiscal” vem assumindo importância crescente em razão da frenética e desordenada concessão de benefícios que estados e municípios oferecem para a instalação de empresas privadas em seus territórios. Este trabalho tem o objetivo de conceituar, de caracterizar e de investigar a natureza da guerra fiscal como um dos elos rompidos nas relações federativas do Estado brasileiro. Para tanto, buscou-se na primeira parte deste estudo a identificação das principais dimensões analíticas da guerra fiscal. Na segunda parte, enfrentou-se a reconstituição histórica das políticas de desenvolvimento, com maior ênfase para os estados de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, e adicionalmente enfocou-se a posição do estado de São Paulo no conflito e sua instalação recente no setor automotivo. A discussão das alternativas para debelar o problema da guerra fiscal encontra-se na terceira parte.

### 2. OS ELEMENTOS CONCEITUAIS DA DISPUTA FISCAL NO CONTEXTO FEDERATIVO

Propõe-se focar o fenômeno sob três dimensões analíticas. A primeira, mais evidente e talvez a principal, é a da disputa no contexto federativo. Buscou-se aí uma conceituação mais acabada para o fenômeno da guerra fiscal e uma explicação para sua virulência no período recente. A segunda dimensão seria dada pela guerra fiscal com uma forma peculiar de política de desenvolvimento industrial e regional, e envolve portanto um outro plano de interação, aquele entre governos e o processo privado de alocação espacial do investimento. A terceira dimensão é dada pela tentativa de estabelecer uma tipologia para os aspectos fiscais e tributários dos instrumentos utilizados na guerra fiscal.

#### 2.1 A CARACTERIZAÇÃO CONCEITUAL

A interpretação mais comum da guerra fiscal a vê como a exacerbação de práticas competitivas e não cooperativas entre os estados da Federação. A ênfase no caráter conflitivo não é, contudo, suficiente para uma adequada caracterização do fenômeno. A nosso ver, a luta por interesses próprios, de forma não cooperativa, é inerente aos agentes federativos. A Federação é, nesse sentido, intrinsecamente conflituosa e exige, para seu funcionamento ordenado, a existência de alguma forma institucional de regulação, geralmente sedimentada no arranjo político entre governo central e Legislativo. Dessa ótica, *a guerra fiscal é um caso de uma classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas (o uso de benefícios e incentivos fiscais) dos governos subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais de forma a evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos.*

O entendimento do que chamamos aqui de capacidade regulatória do governo central sobre os entes federativos desdobra-se em dois componentes. O primeiro reporta-se à capacidade que o governo central detém, em determinadas circunstâncias e períodos históricos, de controlar os recursos fiscais, de regular diretamente a alocação regional do investimento público e, direta ou indiretamente, de influir na alocação privada do investimento. O segundo consubstancia-se nos dispositivos constitucionais e legais que, no âmbito do sistema tributário e orçamentário, normatizam as relações entre os agentes da Federação. Nesse sentido, interessa-nos observar a estrutura vigente para a tributação do valor adicionado e os dispositivos específicos que regulam a competência estadual sobre o ICMS.

Esses dois fatores fundamentam a gradual fragilização da capacidade regulatória da União, desde a década de 80. Ao interagirem solaparam as bases do sistema, originando, a nosso ver, a *condição necessária* da guerra fiscal.

### 2.1.1 A Fragilização da Capacidade Regulatória da União

#### *Os fundos públicos e a ação governamental*

O poder de acomodar distintos interesses na Federação, cimentando-os mediante a utilização dos fundos públicos, vai sendo perdido pelo governo federal, ao longo dos anos 80, com o esgotamento do padrão de financiamento do setor público e o aprofundamento da crise fiscal. Esse padrão permitia que interesses conflitantes entre blocos regionais pudessem ser em boa medida mantidos sob controle central, por intermédio do uso de recursos financeiros (crédito farto das agências federais de fomento) e fiscais (subsídios e incentivos fiscais), das transferências de recursos federais — via fórmulas constitucionais e, principalmente, negociadas —, dos repasses realizados pelos fundos de incentivos fiscais e os investimentos do setor produtivo estatal. Um segundo aspecto, não menos importante, do poder regulatório do governo federal, decorria do regime político autoritário, vigente até meados dos anos 80, o qual atenuava e relativizava os impactos do crescente processo de autonomização dos estados e municípios.

#### *O sistema de tributação do IVA e a ação do CONFAZ*

A sistemática de tributação do ICM/ICMS no comércio interestadual é o principal fator para a *viabilidade e sustentação* do conflito fiscal entre os estados brasileiros. O modelo estabelecido no Brasil, virtualmente inalterado desde sua criação, é caracterizado pela competência estadual do principal imposto sobre o valor adicionado — o ICMS — ao contrário do que pode ser considerado um padrão mundial. A reforma constitucional de 1988 ampliou a autonomia dos estados para fixar, por leis próprias, as alíquotas do ICMS incidentes sobre as operações internas, retirou o poder, anteriormente existente, da União conceder isenções e abatimentos do ICM(S) à revelia da política tributária dos estados e ampliou a base de cálculo do imposto, com a incorporação dos chamados “impostos únicos”.

Em segundo lugar, a reforma tributária de 1965/66 optou pela adoção de um princípio misto de origem e destino na formatação do imposto sobre o comércio interestadual, com o intuito de contrabalançar a possível concentração da arrecadação nas regiões

mais desenvolvidas do país. O ICM/ICMS tornou-se um típico imposto sobre a produção, aspecto este completado pela não isenção para os bens de capital até recentemente.

O principal resultado dessa situação é que cada estado passou a ter sua arrecadação definida pela parcela da produção realizada em seu território e, portanto, independente do efetivo pagamento do imposto por seus habitantes. A conexão direta entre o princípio adotado e a “guerra fiscal” decorre da relação entre a localização da atividade produtiva e a apropriação da receita do ICMS. O princípio de origem é a condição essencial que permite ao governo local negociar com cada empresa as condições e eventualmente a própria obrigatoriedade do recolhimento do imposto. Mesmo em uma situação em que toda a produção seja vendida para outro estado, o governo que sedia a produção tem, como destinatário legal da arrecadação, a possibilidade de conceder incentivos, diferimentos e isenções.

*Em síntese, estava originalmente inscrita na modelagem adotada para o IVA a possibilidade da utilização da competência estadual sobre o imposto como instrumento de políticas de desenvolvimento regional.*

Evidentemente, o governo federal tentou sistematicamente cercar a ampla autonomia que os estados até hoje têm para administrar a sua principal fonte de receita. Para executar esse trabalho foi instituído o Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), em 1975. A criação do CONFAZ — um fórum formado pelos secretários de Fazenda dos estados — permitiu o estabelecimento da aprovação por unanimidade para a vigência de qualquer benefício concedido no âmbito do ICM/ICMS.

Do ponto de vista operacional, o CONFAZ funcionou de modo eficiente até a derrocada do regime militar. A partir daí, exacerbaram-se as práticas unilaterais na concessão de incentivos ou dilação do pagamento do ICM/ICMS por parte dos estados. É importante ressaltar, no entanto, que mesmo no período de plena atuação do CONFAZ, os governos estaduais não deixaram de propor programas para a atração de investimentos que funcionavam à margem da lei.

### 2.1.2 A condição suficiente da guerra fiscal: a retomada do investimento privado

A fragilização da capacidade regulatória da União, embora fundamental, não é capaz de explicar plenamente a eclosão da disputa interjurisdicional no Brasil. Associa-se a esta primeira condição a retomada dos investimentos internos e externos no país a partir de 1993/94. A retomada recente sugere estar em curso, pelo menos em alguns setores, uma forte concentração temporal de investimentos, determinada seja pelo atendimento aos novos níveis de consumo pós-Real, seja pela busca de posicionamento rápido em mercados altamente competitivos e que passaram, em um curto espaço de alguns anos, a serem mais atrativos, devido à estabilização e à formação do MERCOSUL.

Isso sugere que, por um lado, a postura dos governos subnacionais é racional na medida em que possa intervir nos processos locacionais desse fluxo de inversões. É possível supor que uma vez assentadas as novas plantas, a expansão futura venha a ocorrer por expansão destas ou, no mínimo, com forte gravitação locacional em torno delas.

## 2.2 POLÍTICAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO, INCENTIVOS FISCAIS E A DECISÃO ALOCATIVA DO INVESTIMENTO

A dimensão dada pela guerra fiscal como política de desenvolvimento industrial/regional envolve o plano de interação entre os governos estaduais e a alocação privada do investimento.

É usual atribuir às políticas estaduais de guerra fiscal a capacidade tanto de *induzir novos investimentos* como de *determinar a sua localização espacial*. Ambas as suposições são equivocadas, e isso dificulta a compreensão do fenômeno e superestima seus aspectos virtuosos.

Primeiro, é evidente que, em todos os casos relevantes da guerra fiscal, trata-se de decisões de investimento já tomadas, decorrentes das estratégias de expansão e concorrência dos grandes conglomerados em níveis nacional e global, tendo em vista a estabilização das economias latinoamericanas, a criação do MERCOSUL e a expansão prevista do mercado interno. Assim, os incentivos fiscais provavelmente não ampliam o investimento agregado no país, exceto em poucos casos onde a localização alternativa poderia ser a Argentina. O custo fiscal envolvido nos incentivos deve ser visto, portanto, como integralmente relacionado apenas à alteração da localização interna do investimento, o que inclui também o deslocamento de plantas existentes no espaço nacional.

Segundo, a localização espacial do investimento é determinada basicamente pelas avaliações das empresas sobre custos, infra-estrutura, acesso a mercados e logística. Durante largo período, esses fatores, associados às políticas ativas orientadas pelo governo federal, induziram um forte processo de desconcentração industrial a partir do eixo Rio-São Paulo. Esse processo parece ter-se interrompido em meados dos anos 80, e há indícios de sua reversão no período recente. Tal reversão, associada ao abandono do governo federal de qualquer postura mais ativa no sentido de induzir a desconcentração, é um dos prováveis fatores que provocaram o acirramento das políticas estaduais de incentivos.

A empresa privada define, previamente ao início de seus contatos técnicos e políticos, uma localização ótima e outras regiões alternativas que compõem o que chamamos aqui de *curvas de equivalência ou de indiferença*, a partir de custos e vantagens globais. Para aceitar o afastamento da condição de localização ótima, a empresa passa a exigir do governo estadual um volume de benefícios que cubra não apenas o diferencial de vantagens, como também o risco de uma opção que passa a ser dependente de compromissos assumidos por uma determinada administração de governo. Logo a administração estadual se vê obrigada a incorrer em um *custo fiscal máximo*. Quanto mais desfavorável uma dada localização do ponto de vista da empresa, maior o custo fiscal envolvido no afastamento.

## 2.3 GUERRA FISCAL, FINANÇAS ESTADUAIS E REGIME TRIBUTÁRIO

Uma das questões recorrentes acerca da guerra fiscal refere-se ao seu impacto sobre a situação orçamentária dos governos estaduais. Caberiam as seguintes indagações:

a) A concessão de incentivos fiscais leva a uma deterioração da situação fiscal dos estados que a praticam e pode afetar as finanças dos que não participam? Esse impacto, se ocorre, é imediato ou a médio/longo prazo? O principal ponto de estrangulamento concentrar-se-ia na queda da arrecadação do ICMS ou seria mais amplo?

b) Se a guerra fiscal envolve um impacto fiscal negativo, não estaria ela fadada ao desaparecimento?

Para enfrentar essas questões, optou-se, neste estudo, por fazer uma caracterização dos instrumentos de intervenção, a partir da qual podemos discutir as especificidades dos programas de atração de investimentos e suas relações com a fiscalidade dos governos subnacionais.

A geração de incentivos diferenciados que ampliem os fluxos de inversões para uma unidade da Federação pode ser lograda pela ação dirigida aos seguintes fatores:

A) *Aspectos sistêmicos:*

- processos de desregulamentação e privatização, que reduzam os custos de transação, o preço dos insumos e serviços e as restrições de acesso a mercados;
- instituições públicas dedicadas ao desenvolvimento regional, pesquisa aplicada e centros de apoio à atividade privada; e
- inversões em infra-estrutura econômica e social.

B) *Benefícios seletivos:*

- vantagens locacionais específicas para uma empresa: melhoramentos localizados de infra-estrutura, garantia de suprimento de matérias-primas e insumos, instalações portuárias, etc.;
- redução ou diferimento da carga tributária, por empresa, com ou sem subsídio implícito;
- concessão de crédito subsidiado; e
- participação no capital acionário da empresa.

Os fatores sistêmicos pelo seu caráter mais difuso tendem, no entanto, a ter impacto mais lento sobre a decisão privada de alocação. Na realidade, eles integram os elementos definidores das vantagens competitivas dinâmicas e definem, juntamente com os demais fatores estruturais, *o patamar de possibilidades a partir do qual o uso de instrumentos específicos pode atuar para maximizar o volume de inversões que se direcionam para o espaço estadual*. Desse modo, a principal dificuldade que se impõe é, evidentemente, a inadequação para lograr resultados de curto prazo.

A utilização dos fatores específicos de atração pode ser analiticamente decomposta em duas categorias típico-ideais:

A primeira resultaria da composição dos instrumentos em programas formais de escopo amplo, como os que prevaleceram nas décadas de 70 e 80.

A segunda categoria — reinante no período atual — poder-se-ia chamar de *operações fiscal-financeiras dedicadas a projetos específicos*. Esta ocorre quando o governo local elabora um conjunto de benefícios negociados com o agente privado, individualmente, envolvendo um processo interativo entre as características da inversão e os benefícios concedidos. A maximização da flexibilidade e do tempo de resposta, aliada à pouca transparência do processo, são os aspectos principais dessa opção.

Entendemos que as potencialidades no uso das *operações dedicadas* dependem, basicamente, dos seguintes fatores:

- a) condições orçamentárias para realocar receita própria nos gastos com benefícios;
- b) existência e capacidade de controle dos governos subnacionais de órgãos e empresas públicas ligadas aos serviços de infra-estrutura e insumos básicos;
- c) disponibilidade direta de fontes de financiamento — setor financeiro público próprio — ou acesso a fontes federais e internacionais de crédito; e
- d) competência tributária sobre impostos indiretos relevantes.

A maior parte desses fatores se reduz, predominantemente, ao poder de gasto dos governos subnacionais, seja via orçamento central, seja via autarquias e empresas estaduais. Face à crise atual vivida pelos estados, poder-se-ia imaginar que a guerra fiscal deveria encontrar rapidamente os seus limites e, portanto, arrefecer. Todavia, a natureza peculiar do fenômeno impede que isso se verifique. Como a base orçamentária em que se apóia o incentivo não é previamente dada e é, inclusive, afetada por ele, à medida que aumente a produção industrial local, a suposição deixa de existir. Os governos subnacionais, ao se valerem da renúncia de receita a ser gerada pelo novo investimento, evitam, em tese, que o nível de sua receita corrente seja afetado. *Concluimos que, sob a hipótese de que o projeto em seu conjunto seja bem-sucedido, não deve ocorrer perda de arrecadação durante o período no qual a empresa é subsidiada e, além disso, ao término desse prazo a situação fiscal, do ponto de vista estrito da capacidade de arrecadação, deverá estar provavelmente melhor.*

Paralelamente, a caracterização do que chamamos de operações dedicadas tem permitido aos estados alterarem a natureza de seus benefícios, adequando-os às normas vigentes, sem perder a capacidade de praticar a guerra fiscal. Na pesquisa, identificamos que, em razão da contestação jurídica promovida pelo estado de São Paulo contra o uso indiscriminado do ICMS e da exigência das empresas multinacionais de um regime de incentivos estável, os governos estaduais passaram a privilegiar, além da doação da infra-estrutura, a constituição de fundos financeiro-fiscais, cujo *funding* básico é composto por recursos orçamentários e empréstimos. Eles realizam, nesse caso, uma operação “triangular” onde o diferimento do ICMS é disfarçado em concessões de um fundo fiscal, descaracterizando o procedimento vetado pelo CONFAZ.

Em síntese, procuramos demonstrar que a guerra fiscal resulta, em primeiro lugar, em uma perda global de arrecadação para o país, em estrita sintonia com o prazo de duração dos incentivos. Isso não implica, evidentemente, uma imediata degradação da situação fiscal dos estados que promovem a guerra fiscal. Logo, ela não tende “a morrer por

si mesma” e exige, portanto, alguma ação política para abrandá-la. Em segundo lugar, resulta em alteração do perfil de apropriação da receita tributária, em decorrência das mudanças no perfil locacional da atividade produtiva.

### 3. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA GUERRA FISCAL

Aborda-se no trabalho o período entre a década de 70 e os anos 90, tendo como eixos condutores da análise: 1) a proposição e o uso de princípios de planejamento, no âmbito dos programas de incentivo, por parte dos governos estaduais; 2) a natureza e a forma assumida por esses programas — dando-se destaque para a experiência dos estados de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro; e 3) as normatizações estabelecidas pelo CONFAZ.

De modo didático, realizou-se a divisão da análise em três períodos. O primeiro corresponde aos anos entre a promulgação da reforma tributária dos anos 60 e a criação do CONFAZ. O segundo avança de 1975 até a reforma tributária de 1988. Por fim, o terceiro compreende os anos inscritos na década de 90.

#### *Primeiro período: da segunda metade dos anos 60 a 1975*

Desde a criação do Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), posteriormente transformado no Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) e que passou com a reforma tributária de 1965/66 à condição de ICM — todos de competência e administração estaduais — manifesta-se a disputa pelo desenvolvimento territorial das diversas unidades da Federação, como resultante direta da perversa distribuição do crescimento da nação.

Ao governo federal — temendo ações isoladas e descoordenadas por parte dos estados — coube o papel de estabelecer a celebração de convênios para o estabelecimento de alíquota uniforme entre os estados pertencentes a uma mesma região geoeconômica. Posteriormente, essa resolução foi estendida para o estabelecimento de uma política comum na concessão de benefícios fiscais relacionados ao ICM, entre os estados e territórios de uma mesma região. Inicia, então, um padrão de regulação da competência estadual sobre o ICM, apoiada em um modelo institucional por meio do qual os próprios estados negociavam as regras e os limites para a prática de isenções, em certa medida, com baixa interferência do governo federal. Até 1970, esta é a fase de condução da política tributária estadual por intermédio dos convênios regionais, que representavam o embrião do CONFAZ.

#### *Segundo período: de 1975 ao início dos anos 90*

Para debelar os problemas apontados e alcançar a isonomia tributária, o governo federal unificou as reuniões dos secretários de Fazenda dos estados em 1970 e passou a tomar assento, estabelecendo uma espécie de *regulação informal*. Este momento demarca a participação mais direta do governo federal como patrocinador de um esforço de ordenação do sistema de convênios.

Foi criado o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), pela Lei Complementar nº 24, de 07/01/1975, como ápice do encaminhamento adotado no início dos anos 70. O CONFAZ assumiu as atribuições de coordenar, dirigir, disciplinar e fiscalizar a celebração de convênios entre os estados brasileiros, de forma a viabilizar a harmonização do ICM em todo o território nacional.

Ao contrário do que ocorreria antes, a referida lei cuidou de estabelecer graves sanções para as entidades estaduais e municipais que descumprissem os seus termos.

O conjunto de desonerações e remissões segue durante a década de 70, principalmente durante a sua primeira metade, quando o “milagre” econômico arrasta o país para um ciclo de investimentos sem precedentes na história. De todo o modo, *os instrumentos fiscais utilizados encaminham-se para uma subordinação explícita às novas regras e exigências da lei*. É certo que a criação do referido conselho suprimiu muitos graus de liberdade dos governos estaduais. Não obstante, existem registros da prática de concessão de incentivos, principalmente mediante dilação do pagamento do ICM.

O ímpeto fomentador dos estados vai se retrair a partir da segunda metade dos anos 70, quando cresce a preocupação dos governos estaduais diante das perdas de receita. Os estados buscaram, no âmbito do CONFAZ, eliminar desonerações, sendo transferido para a União o ônus da concessão de benefícios orientados para sua política de combate à inflação e de estímulo a setores produtivos e de exportação.

Com as limitações impostas, a principal alternativa para estimular o investimento privado passou a residir nas condições firmadas para o pagamento dos encargos financeiros dos programas. Tal prática persistiu até o período recente, quando foi restringida com a queda dos índices inflacionários lograda pelo Plano Real.

#### *Terceiro período: do início dos anos 90 aos dias atuais*

A reforma constitucional de 1988 veio confirmar o processo de descentralização em curso desde o final da década de 70 e ampliar a autonomia financeira dos governos subnacionais — com o reforço dado ao ICM, agora transformado em ICMS —, promovendo significativa alteração na ordem federativa brasileira.

Nos primeiros meses de vigência do ICMS houve sensível melhoria da receita estadual, o que parece explicar o arrefecimento da tendência revogatória de benefícios, na medida em que foram concedidas exonerações para o setor de serviços e reconfirmadas as desonerações anteriores a 1988.

Todavia, a crise econômica que iria se instalar logo após a adoção do Plano Collor obrigou os estados a retraírem os benefícios fiscais. A postura adotada foi meramente defensiva e as medidas de redução de alíquotas, revisão da base de cálculo e apoio creditício buscaram apenas evitar uma degradação maior do nível da atividade privada. A situação só vai mudar em 1994, quando a estabilização da economia traz de volta os investimentos, internos e externos, para o país.

Desde 1994 em diante observa-se a progressiva transformação da natureza dos mecanismos utilizados pelos estados para atrair inversões privadas, ganhando ênfase a utilização de fundos públicos, diretamente vinculados aos orçamentos estaduais, com renúncia fiscal prevista, e aprovados pelas assembleias legislativas estaduais. Acirra-se o conflito federativo e explicita-se o uso do financiamento do ICMS, pelo que chamamos de *operações fiscal-financeiras dedicadas*.

#### 4. A POSIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A percepção mais comum e generalizada do processo de guerra fiscal advoga que o estado de São Paulo estaria “perdendo terreno” em decorrência das políticas de beneficiamento fiscal dos outros estados, o que induz pressões sobre o governo para que tome iniciativas que permitam pelo menos equiparar o poder de atração do estado ao dos concorrentes.

A inserção de São Paulo no processo de guerra fiscal, no entanto, precisa ser analisado tendo como referência duas assimetrias básicas que caracterizam hoje sua posição na Federação. A primeira se reflete na posição de núcleo dinâmico da estrutura industrial brasileira, ou seja, na condição de *estado hegemônico*. A segunda assimetria se manifesta na situação fiscal particularmente deteriorada que o estado apresenta no momento atual.

Para enfrentar essa discussão, estão formuladas no trabalho três situações analíticas possíveis:

a) *A concentração da produção industrial limita a capacidade de retaliação.*

O fato de deter mais de 40% da produção industrial em seu território implica que o estado hegemônico padece de restrições para acompanhar os competidores na concessão de incentivos. O caso limite é dado pelos estados vizinhos com baixa densidade industrial e total ausência de empresas em certos setores. Isso facilita a concessão de incentivos, os quais não estabelecerão uma discriminação ostensiva, interna ao estado, entre novos investimentos e empresas já instaladas.

b) *A concentração paralela dos mercados, conjugada ao regime do IVA, potencializa a ação dos competidores.*

Na proporção direta do grau de concentração relativa dos mercados, que acompanha a concentração da produção, amplia-se a eficácia dos instrumentos de incentivos fiscais concedidos pelos estados não hegemônicos, particularmente aqueles associados à manipulação da receita fiscal futura. Dado o princípio misto de apuração do ICMS, quanto maior a alíquota interestadual maior o poder do estado concorrente oferecer benefícios, *independentemente da parcela da produção da empresa que seja vendida no próprio estado*.

As duas ordens de questões colocadas permitem introduzir uma importante constatação, a qual chamamos de *dilema do estado hegemônico* no atual regime do IVA. O ponto essencial é que, em geral, nas condições vigentes no Brasil, o estado hegemônico tende a ser superavitário na balança comercial interna. Isso faz com que seja mais beneficiado quanto

maior for a aproximação do regime do IVA ao princípio de origem. No entanto, o predomínio do princípio de origem faz com que seja maior a força do principal instrumento utilizado pelos estados vizinhos — o diferimento subsidiado do ICMS.

Agregue-se ainda o que foi aqui levantado sobre os possíveis desenvolvimentos do processo de concentração/reconcentração industrial. Se, efetivamente, encontra-se em curso um movimento de retomada da concentração industrial, é provavelmente mais adequado para o estado hegemônico a manutenção do *status quo* no que tange ao IVA. Na realidade, a hipótese de reconcentração indicaria que o custo fiscal de induzir a alocação privada ao afastamento do centro dinâmico seria cada vez maior, o que restringiria também o alcance dessas políticas. Se a hipótese da reconcentração — ou pelo menos da estabilização do processo de desconcentração — não se verificar, então a postura passiva adotada pode conduzir a perdas significativas e irrecuperáveis na posição relativa do estado.

c) *A concentração da produção industrial limita os resultados da guerra fiscal nos outros estados.*

Se, por um lado, a condição de estado hegemônico limita a possibilidade de retaliação, por outro, gera efeitos que restringem os ganhos de médio e longo prazos que os demais estados obtêm com a atração de inversões privadas. Nas avaliações grosseiras, normalmente apresentadas no discurso dos estados, há sempre uma suposição implícita de que a grande empresa trará a sua rede de fornecedores e empresas satélites ou, alternativamente, constituirá demanda para as empresas já existentes no estado. É evidente que a suposição é no mínimo exagerada. Na realidade, *quanto menos diversificada e moderna for a estrutura industrial já existente no estado, maior é a probabilidade de que ocorram "vazamentos" dos impactos dinâmicos associados ao investimento.*

## 5. A GUERRA FISCAL NO REGIME AUTOMOTIVO

A partir do segundo semestre de 1993, surgiram as primeiras manifestações concretas de grandes grupos do setor automobilístico para estabelecer plantas no espaço econômico em vias de consolidação pelo MERCOSUL.

Se admitirmos que virtualmente os investimentos anunciados já estavam previamente decididos, em função da estratégia de expansão desses grandes conglomerados, resulta que existiria pelo menos uma locação preferencial adotada na ausência de qualquer interferência dos governos. Qualquer locação alternativa envolveria, por hipótese, um custo adicional a ser coberto por algum tipo de benefício, o que chamamos de *custo de afastamento perante a alternativa ótima.*

Quando a dinâmica do processo passa a se estabelecer entre agentes privados e governos estaduais, deixa de existir prévia coordenação federativa de prioridades e limites. Conseqüentemente, os diversos governos estaduais tornam-se prisioneiros de um jogo de leilão comandado pelos agentes privados. Negociando simultaneamente com vários governos, as corporações ficam na confortável posição de *maximizar os benefícios*, levando

cada governo sucessivamente a ampliar suas ofertas até o virtual esgotamento das suas possibilidades.

## 6. AVALIAÇÃO DE CUSTO-BENEFÍCIO

A inexistência de dados confiáveis impediu a tentativa de qualquer avaliação de custos e benefícios associados aos projetos de inversão. No item 3.2.5 apresentamos, em nível conceitual, uma proposição sobre os elementos básicos de uma metodologia para essa avaliação.

## 7. ALTERNATIVAS DE EQUACIONAMENTO DA GUERRA FISCAL

Há dois enfoques possíveis para o enfrentamento das distorções associadas á guerra fiscal. O primeiro parte da premissa de que as práticas fiscais acionadas pelos estados são condenáveis e indesejáveis, *in totum*, e se orienta para tentar neutralizar integralmente suas manifestações.

O segundo — que nos parece mais lúcido — busca combinar um nível mínimo de normatização restritiva com a reconstituição de um espaço institucional de ordenamento de políticas em nível nacional. Limita-se a indicar aqui, como uma contribuição inicial a um debate que tem sido particularmente pobre de alternativas, diretrizes básicas que podem orientar a solução.

a) *Princípio da transparência.* Qualquer alternativa de equacionamento tem como condição primeira e essencial que sejam logrados arranjos políticos e jurídicos que garantam a impossibilidade da realização de acordos secretos entre governos subnacionais e empresas. É a única forma para que os incentivos possam ser, a um só tempo, objeto de escrutínio pela sociedade e objeto de avaliação e cotejamento com regras e critérios a serem desenvolvidos.

b) *Ação coordenadora do governo federal para obter a formulação de critérios que definam os limites em que a concessão dos benefícios pode ser praticada.* Isso exigiria, no essencial: que a problemática da desconcentração industrial fosse retomada; que fossem hierarquizadas as regiões e sub-regiões — e não necessariamente espaços geopolíticos estaduais — do ponto de vista da relevância do adensamento industrial; e que fossem correlacionadas regiões e sub-regiões com setores industriais preferenciais, em função de vantagens econômicas naturais, disponibilidade de infra-estrutura, etc.

c) *Desenvolvimento de mecanismos e instituições para o acompanhamento, avaliação e questionamento dos benefícios.* Do ponto de vista institucional, a alternativa mais promissora parece ser a de um fórum estadual, desde que livre da regra inibidora da unanimidade, e sob a coordenação do governo federal. Não seria o CONFAZ, na sua atual estrutura, o agente adequado para isso. Seria necessária outra instituição, com novo tipo de inserção junto ao governo federal. Esta seria formada por uma secretaria executiva, tecnicamente aparelhada e fortalecida, com critérios decisórios baseados na aprovação da maioria.

## 8. À GUIA DE CONCLUSÃO

Como aspecto final a ser destacado no trabalho e sem procurar repetir as conclusões apresentadas ao longo do texto, caberia ressaltar o processo de desmontagem do forte aparato intervencionista que caracterizou, nas últimas décadas, a atuação do Estado no Brasil. Em que pesem as devidas ponderações, o governo federal tem liderado as iniciativas de privatização e desregulamentação em diversas frentes, adotando claro distanciamento de políticas industriais ativas. Isso tem significado, entre outros efeitos, a desmontagem de um amplo e complexo aparato institucional que articulava e ordenava interesses de grupos regionais, setores econômicos e agentes econômicos nacionais e estrangeiros, por meio da atuação dos ministérios, fundos públicos, empresas estatais e autarquias. Em paralelo, o processo de reformas políticas e institucionais que comandou a saída do prolongado regime autoritário resultou em efetiva renovação da autonomia federativa que fora típica do período pós-1964, provavelmente ampliada por uma apropriação ainda mais descentralizada de recursos. Tem sido observado movimento espontâneo de assunção pelos governos subnacionais de encargos antes atribuídos ao governo federal.

De outra perspectiva, chama a atenção a evidência de que os mecanismos de articulação entre governos estaduais e setor privado são, hoje, radicalmente distintos daqueles do passado. Ao invés de um estado investidor/produtor, cujos agentes centrais eram tecnocracias públicas, sediadas nas empresas estatais e autarquias, que arrastavam setores privados complementares ou faziam surgir setores econômicos dependentes do seu poder de gasto, vemos hoje em dia governos estaduais que buscam atuar complementarmente e, no essencial, subordinadamente ao investimento privado. Se, como aqui apontado, há indícios de que os governos estaduais têm substituído o governo federal no papel de implementar políticas de desenvolvimento regionais, é indubitável que o modelo de relacionamento vem se alterando profundamente. Parece possível dizer que um novo padrão de relacionamento entre governos (subnacionais) e empresas privadas mostra-se em gestação.

## PARTE I

## ASPECTOS ECONÔMICOS E INSTITUCIONAIS DA GUERRA FISCAL

## 1. CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DO FENÔMENO

Um passo inicial necessário é uma tentativa de caracterização mais precisa, com algum aprofundamento analítico, do fenômeno hoje referido como “guerra fiscal”. Embora amplamente discutido, na mídia e nos meios técnicos, têm sido raros os esforços no sentido de uma especificação mais rigorosa dos múltiplos fatores que o determinam, os quais se colocam no nível das *finanças dos GSN* (governos subnacionais), da *relação destes com o governo federal*, da *estrutura da tributação sobre o valor adicionado* atualmente vigente e da *retomada recente dos fluxos de investimento privado*. Este item faz uma análise desses diversos fatores, tendo em vista um duplo objetivo: buscar um conceito abrangente de guerra fiscal e estabelecer as bases para uma interpretação do processo recente que levou ao seu reaparecimento e intensificação.

O enfoque proposto conduz a identificar pelo menos três importantes dimensões analíticas do fenômeno. A primeira, mais evidente e talvez a principal, é a da *disputa no contexto federativo*, a qual é objeto do restante deste item. É nessa dimensão que se deve buscar uma conceituação precisa da guerra fiscal e uma explicação para seu acirramento recente. *O argumento principal aqui desenvolvido é que a guerra fiscal tal como hoje praticada tem como condição básica de viabilidade a conjugação de um determinado arranjo legal da tributação do IVA e a progressiva fragilização da capacidade de regulação, tomada em sentido amplo, das relações federativas por parte do governo central. Contudo, essas são condições necessárias mas não suficientes. O fator efetivamente responsável pela sua emergência e dinamismo terá sido a forte retomada do investimento privado interno e externo nos anos 90.*

A segunda dimensão seria dada pela guerra fiscal como *uma forma peculiar de políticas de desenvolvimento industrial regional*, e envolve portanto um outro plano de interação, aquele entre governos e o processo privado de alocação espacial do investimento. É nesse âmbito que se deve discutir as características e os limites da guerra fiscal como instrumento de política regional, o que será feito no item II. *Ali, o argumento básico desenvolvido é que, nas condições vigentes hoje no nível do arranjo federativo, a guerra fiscal como mecanismo de orientação da alocação dos grandes blocos de investimento é um processo perverso, controlado integralmente pelas empresas privadas e que conduz à maximização do custo fiscal associado à implementação de cada projeto.*

A terceira dimensão é dada pelos aspectos fiscais e tributários dos instrumentos utilizados na guerra fiscal. Trata-se, no item III, de criar uma tipologia para esses instrumentos, e discutir a importante questão dos possíveis impactos negativos dos incentivos sobre as finanças estaduais.

## 1.1 A DISPUTA NO CONTEXTO FEDERATIVO: ELEMENTOS CONCEITUAIS

As poucas tentativas de conceituação da “guerra fiscal” tendem a enfatizar, por um lado, o seu caráter conflituoso e desordenado, e, por outro, o caráter perverso e negativo dos seus resultados para o conjunto da sociedade. Por exemplo, Lagemann (1995, p. 12), apoiado no trabalho de Mintz & Tulken, entende que a guerra fiscal é um processo de competição interjurisdicional, operada pela adoção de medidas de caráter fiscal que afetam a base tributária das demais unidades de governo e dessa forma trazem vantagens e/ou desvantagens diferenciais ao bem-estar dos cidadãos entre estados. A atitude dos governantes exprimiria um comportamento não-cooperativo, cujos resultados práticos convergem em favor de alianças locais, ou seja, visam atender ao bem-estar dos cidadãos da territorialidade envolvida, ainda que possam estar em conflito com os interesses da nação, o que, para o autor, certamente não condiz com as regras de um regime federativo. Na mesma linha, Varsano (1996, p. 2) conceitua a guerra fiscal como “uma situação de conflito na Federação em que o ente federado que ganha — quando, de fato, existe um ganho — impõe, em geral, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que ela raramente é um jogo de soma positiva”.

Em um processo desse tipo, as articulações que se formam entre a esfera pública e o setor privado estabeleceriam uma *negociação alocativa desordenada* do investimento produtivo, tornando as unidades de governo reféns da disputa que passam a travar entre si, com base em uma concessão descontrolada de estímulos fiscais. As negociações passam a se dar “*no varejo*”, isto é, estabelece-se uma espécie de leilão de incentivos, por meio do qual o setor privado busca obter uma quantidade crescente de vantagens fiscais. No caso brasileiro, a manifestação do conflito interjurisdicional deu-se principalmente pelo uso de incentivos no âmbito do ICMS, por período variável de tempo e remissão dos encargos financeiros.

A ênfase no caráter conflitivo no âmbito da Federação não é, contudo, suficiente para uma adequada caracterização do fenômeno. Ela significa conceituar Guerra Fiscal (GF) a partir exclusivamente do comportamento dos GSN, o que pode restringir o conceito à visão até certo ponto ingênua de comportamento cooperativo *versus* não cooperativo, normalmente veiculada pela mídia. No limite, leva a avaliações sobre quem é bem intencionado e quem não é. O ponto central é que lutar por interesses próprios de forma não cooperativa é inerente a agentes federativos: a Federação é, nesse sentido, intrinsecamente conflituosa, composta por agentes em grande, e bem grande medida, competitivos entre si, o que exige a presença de um agente regulador das relações federativas — o governo central em conjugação com o Congresso. Este deve ser, no mínimo, o patrocinador de todo um corpo jurídico que regula esses conflitos, de forma a, se possível, impedir que iniciativas individuais de GSN gerem prejuízos para o conjunto da sociedade e, quando inevitáveis, minimizar/igualizar os seus efeitos perversos sobre os demais agentes.

Propõe-se aqui que o foco da análise seja deslocado do comportamento dos GSN e suas implicações para um nível mais amplo onde o fenômeno seja analisado como um caso de disfunção do processo político-institucional de regulação dos conflitos entre interesses políticos e econômicos regionais. Dessa ótica, a “*guerra*” fiscal é um caso de uma

*classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas de GSN adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais de forma a evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos.* No caso em questão, essas iniciativas são o uso de benefícios e incentivos fiscais com a finalidade de induzir a alocação de investimentos nos territórios locais.

## 1.2 CONFLITO FEDERATIVO E REGULAÇÃO CENTRAL

Desdobrar esse enfoque exige, no mínimo, que especifiquemos com mais clareza o que se deveria entender por capacidade regulatória do governo central sobre os conflitos federativos e, particularmente, em que sentido se poderia falar de uma relativa fragilização desse poder. A observação das relações federativas no período recente, por exemplo no que se refere ao controle federal sobre o endividamento dos GSN, pareceria indicar que, pelo menos em alguns aspectos, persiste ainda um elevado poder de coerção do governo central.

Nos limites e dado o objetivo deste relatório, não é possível nem cabível analisar o problema da ordenação federativa de forma ampla.<sup>1</sup> Cumpre destacar dois aspectos mais gerais, ligados às duas dimensões principais colocadas no item anterior, nos quais entendeu-se que ocorreu efetivamente uma relativa fragilização do poder regulatório. A partir daqui, parte-se para um nível mais concreto de análise, referindo-a ao caso brasileiro do período recente.

O que chamaríamos genericamente de poder regulador do governo central sobre os entes federativos poderia ser proveitosamente desdobrado em dois componentes. Um *primeiro* e mais óbvio é dado pelos dispositivos constitucionais e legais que, no âmbito do sistema tributário e orçamentário, normatizam as relações entre os agentes da Federação. Embora esse conjunto seja muito mais amplo, concentra-se aqui em dois dos seus aspectos: a estrutura vigente para a tributação do valor adicionado e os dispositivos específicos que regulam a competência estadual sobre o ICMS. O *segundo* componente é dado pela capacidade que o governo central — mais especificamente o governo federal — detém, em determinadas circunstâncias e períodos históricos, pelo controle que assume sobre os recursos fiscais e os processos decisórios alocativos, de “regular” diretamente a alocação regional do investimento público e, direta ou indiretamente, influir poderosamente na alocação do investimento privado.

O poder de acomodar distintos interesses federativos, cimentando-os pela utilização dos fundos públicos, vai sendo perdido pela União, ao longo dos anos 80, com o esgotamento do padrão de financiamento do setor público vigente na década anterior. Esse padrão, que viabilizava o controle e planejamento das principais decisões de investimento a partir do governo central, a exemplo do II PND, permitia que interesses conflitantes entre blocos regionais fossem articulados em um único projeto, com a utilização

<sup>1</sup> Sobre esse aspecto, ver, entre outros, Afonso (1994) e Afonso (1995a) e (1995b).

dos recursos financeiros (crédito farto das principais agências de fomento federais) e fiscais (incentivos e benefícios oferecidos pelo governo central). Em outras palavras, as transferências de recursos federais, via mecanismos constitucionais ou negociados, os repasses realizados pelos fundos de incentivos fiscais (FINAM, FINOR, FINEST, etc.) e os sistemas alocativos e decisórios concentrados nos grandes blocos do setor produtivo estatal garantiam a acomodação dos conflitos existentes, dando à União a capacidade de planejar e executar um projeto de desenvolvimento nacional, contemplando e atendendo os interesses em jogo.

Um segundo aspecto, não menos importante, do poder regulatório do Executivo, decorre, em grande parte do período recente, do regime autoritário vigente até meados dos anos 80, o qual atenua e relativiza os impactos do processo de crescente autonomização dos GSN iniciado já ao final dos anos 70.

A perda efetiva dessa capacidade regulatória, decorrentê da crise econômica dos anos 80, foi acompanhada de um relativo enfraquecimento político da União, promovido pelo avanço do processo de descentralização político-fiscal, que culminou com a maior autonomia federativa estabelecida pela Constituição de 1988. Na situação que vigora pelo menos até o final dos anos 70, o forte controle imposto pelo governo federal sobre a alocação dos recursos tributários, inclusive aqueles em princípio sob controle dos estados — fundos de participação — tornava os GSN dependentes de um desgastante processo de captação das chamadas *transferências negociadas* [Afonso (1994)] para viabilizar investimentos. Essa situação era um fator adicional de disciplinamento que, sem dúvida, terá contribuído para facilitar ao governo federal inibir quaisquer iniciativas mais agressivas de políticas autônomas do tipo aqui analisadas.

Os dados referentes ao investimento público ilustram alguns aspectos aqui discutidos. Observa-se que, em seu conjunto, a taxa de investimento agregada do setor público (governos mais empresas da União) a preços constantes declinou de 6,9% em 1980 para 3,8% do PIB em 1990.<sup>2</sup> O resultado das empresas estatais confirma essa tendência ao mostrar que a média dos investimentos dos sistemas produtivos estatais passa de US\$ 12.411 milhões no período 1985/89 para US\$ 6.848 milhões no período 1990/94, exprimindo uma queda de 44,82% (ver tabela 1.1). Na realidade, existe até um movimento, que já se define no final dos anos 80, de substituição do governo federal pelos GSN como agentes mais dinâmicos na alocação do investimento público [Prado (1995)].

A comparação de possíveis *políticas descoordenadas que têm por agente ativo os estados* — por exemplo, a guerra fiscal — com as antigas *políticas em princípio coordenadas que têm por agente ativo o governo federal* pode ser um tema de crescente importância na situação atual do país. A virtual estagnação do investimento controlado pelo governo federal, principalmente do setor produtivo estatal, teve efeitos que ainda não foram devidamente mapeados, principalmente na sua distribuição regional. A orientação de corte liberal imprimida à política do governo federal, por sua vez, tem desconsiderado um papel mais ativo via políticas de desenvolvimento em nível nacional. Isso leva a uma virtual omissão

<sup>2</sup> Ver Serra e Afonso (1993).

no papel que lhe seria exclusivo, o de coordenação de políticas nesse nível. Esse conjunto de fatores, associado à expansão do desemprego no setor industrial, parece vir conduzindo a uma retomada de iniciativa dos sistemas políticos regionais, expressa nesse elenco de políticas descoordenadas que interferem com a alocação do investimento sem critérios explícitos e organizados no plano nacional.

TABELA 1.1  
Execução Orçamentária dos Investimentos das Empresas Estatais  
(Médias quinquenais, por sistema, para o período 1980-1994)

(Médias em US\$ milhões de dez./90)

Instituições (Sistemas estatais)	Médias para o período 1980-1984 (A)	Médias para o período 1985-1989 (B)	Médias para o período 1990-1994 (C)	Varição Média (%) (B)/(A)	Varição Média (%) (C)/(B)
Sistema TELEBRÁS	1 840	2 159	2 638	17,32	22,21
Sistema PETROBRÁS	4 757	3 869	2 033	-18,67	-47,44
Sistema ELETROBRÁS	3 144	3 386	1 409	7,71	-58,40
Sistema SIDERBRÁS	1 735	658	102	-62,04	-84,48
Sistema CVRD	1 313	919	253	-30,00	-72,50
Itaipu	1 589	1 127	351	-29,07	-68,85
RFFSA	742	292	62	-60,68	-78,81
<b>Total</b>	<b>15 120</b>	<b>12 410</b>	<b>6 848</b>	<b>-17,92</b>	<b>-44,82</b>

Fonte: Relatórios SEST para o período 1980/90; Execução Orçamentária das Estatais para o ano de 1989; Diário Oficial da União para os anos 1990/92.

Nota: Os dados foram gentilmente cedidos por Mônica Landi, da Área de Infra-Estrutura do IESP/FUNDAF.

### 1.3 O SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO DO IVA E A AÇÃO DO CONFAZ

Abordemos agora os elementos presentes nos dispositivos legais relevantes.

O principal fator para a *viabilidade e sustentação* do conflito fiscal entre os estados brasileiros encontra-se na sistemática de tributação estabelecida no comércio interestadual. O modelo estabelecido no Brasil, virtualmente inalterado nas suas bases desde os anos 60, tem duas características que são essenciais para o problema aqui analisado. *Primeiro*, a competência sobre o principal IVA — o ICMS — é dos governos estaduais, ao contrário do que pode ser considerado um padrão mundial: manter o controle desse tipo de imposto no âmbito do governo federal ou, no mínimo, por competência partilhada, que garante ao poder central algum nível de influência reguladora. Até 1988 existiam ainda alguns limites ao exercício da competência estadual. Havia um teto e exigência de uniformidade de alíquota impostos pelo Senado Federal. A reforma constitucional ampliou a autonomia dos estados para fixar, por leis próprias, as alíquotas do ICMS incidentes sobre as operações internas. A nova Constituição também retirou o poder, anteriormente existente, da União conceder isenções e abatimentos do imposto estadual, à reve-

lia dos estados. Finalmente, a ampliação da base do imposto — com a extinção dos ditos “impostos únicos” e a extensão aos serviços — levou a que os estados se tornassem peças chave na formulação da política tributária — e até econômica — nacional, porque o ICMS passou a ser o mais amplo dos tributos incidentes sobre a produção e o consumo doméstico brasileiro.

*Segundo*, a reforma tributária de 1967 optou pela adoção do princípio da origem na formatação do IVA brasileiro. Não é o caso de detalhar aqui as motivações dessa opção.<sup>3</sup> O ponto relevante é que ela fez do ICM, desde sua origem, um típico imposto sobre a produção, aspecto este completado pela não isenção para os bens de capital. Para o que nos interessa, o resultado principal é que cada estado tem sua arrecadação definida pela parcela da produção realizada no seu território, e, portanto, independente do efetivo pagamento do imposto pelos seus habitantes. À medida que um estado tenha superávit nas trocas comerciais internas, ele se apropria de uma parcela de receita maior do que aquela gerada internamente pelos seus contribuintes. Nesse caso, os habitantes de outros estados estão financiando o Tesouro do estado comercialmente superavitário. Valeria o inverso se o princípio adotado fosse o do destino, caso em que o imposto, do ponto de vista de cada unidade federativa, se aproximaria de um típico imposto sobre o consumo.

No caso brasileiro, o elevado desequilíbrio na participação dos estados na geração de valor adicionado faria com que o princípio “puro” de origem levasse a forte concentração da arrecadação na região mais desenvolvida. Optou-se, portanto, para a tributação do comércio interestadual, pelo então ICM, um misto de princípio de origem e destino, fundamentado na diferenciação de alíquotas entre as operações internas e interestaduais — esta última, apesar de inferior à primeira, é positiva. Isso afeta a divisão de receita entre os estados produtores e os estados consumidores, permitindo que os estados deficitários no comércio se apropriem de uma parcela maior da receita. Conforme salienta Longo, “A Comissão de Reforma Tributária esperava que o sistema de alíquotas diferenciadas assegurasse uma participação adequada na receita total dos Estados aos importadores líquidos no comércio interestadual (que, geralmente, correspondem aos Estados menos desenvolvidos do País)” [Longo (1979, p. 803)].

É importante notar, nesse caso, que a maior aproximação ao princípio do destino, decorrente de se adotarem alíquotas reduzidas mas positivas no comércio interestadual, tem dimensões distintas dependendo das regiões que se considera. O modelo foi construído para, com base no princípio de origem, favorecer os estados menos desenvolvidos das regiões Norte/Nordeste. Assim, a alíquota para trocas entre aquelas regiões e o Sul/Sudeste, bem mais baixa, garante a apropriação. No que se refere, contudo, às trocas internas às regiões Sul e Sudeste, adotam-se alíquotas mais altas, o que resulta em efetiva maior apropriação da receita pelo estado produtor. A concentração elevada dos mercados nessas regiões acaba implicando, portanto, uma forte dominância de um sistema de alocação interestadual de receitas pela origem.

<sup>3</sup> Sobre as vantagens do uso do princípio da origem e as dificuldades envolvidas nas outras opções, ver Varsano (1979, 1980a e 1980b) e Longo (1979, 1980a, 1980b e 1981).

A conexão direta entre o princípio adotado e a “guerra fiscal” decorre de outra conexão direta, entre localização da atividade produtiva e apropriação da receita de ICMS. O princípio da origem é a condição essencial que permite ao governo local negociar com cada empresa as condições e eventualmente a própria obrigatoriedade do recolhimento do imposto. Mesmo na situação extrema em que toda a produção seja exportada para outras unidades da Federação — há muitos casos próximos disso —, o governo que sedia a produção tem a possibilidade real de, como destinatário legal da arrecadação, eventualmente conceder incentivos, diferimentos e isenções do imposto. Sendo assim, devido ao estímulo macroeconômico gerado, torna-se interessante para um estado qualquer atrair empreendimentos de outras regiões, abrindo mão de sua arrecadação, por meio da devolução do imposto, mesmo que o mercado consumidor da empresa esteja situado em outras localidades.

*Em síntese, estava já originalmente inscrita na modelagem adotada para o IVA a possibilidade da utilização da competência estadual sobre o imposto como instrumento de políticas de desenvolvimento regional.* Isso nos leva ao segundo aspecto a destacar aqui, que se refere aos dispositivos criados exatamente para inibir ou coibir tal possibilidade.

Nas três últimas décadas ocorreram, em períodos diversos, determinados surtos de iniciativas do tipo guerra fiscal. Em todas elas, a possibilidade de intervenção do governo federal esteve limitada pela atribuição de competência do imposto. Qualquer restrição no plano normativo teria que passar necessariamente pelo Congresso.

A Emenda Constitucional nº 18 (01/12/65) atribuiu aos estados a competência para instituir o ICM, prevendo a não incidência sobre gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do governo estadual (art. 12). No período 1966/69 proliferaram no país diversos convênios regionais,<sup>4</sup> os quais tinham a finalidade de estabelecer sistemas harmonizados de incentivos fiscais entre os estados-membros, e tiveram o efeito de forçar a reação de outros estados com medidas semelhantes. Já no regime militar, a Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/69, no seu art. 23, estabelece que a concessão de incentivos do imposto estadual deve ser subordinada à celebração de convênios entre os estados. Essa postura restritiva é reafirmada, posteriormente, na Lei Complementar nº 24/75, a qual postula explicitamente o princípio de que todo tipo de isenção deve resultar de decisão formalizada em convênios celebrados pelos estados (art. 1º), em reunião com a participação da maioria dos estados (art. 2º § 1º) e por decisão unânime dos estados representados (art. 2º § 2º), sujeitando-se os ausentes ao disposto no convênio.<sup>5</sup>

Fica claro, portanto, que a legislação ao mesmo tempo que transfere aos estados todo o poder para arbitrar sobre incentivos do ICMS — este o espírito do Parágrafo Único da

<sup>4</sup> Convênios de Salvador (22/11/66), Fortaleza (22/02/67), Rio de Janeiro (27/02/67) e Natal I e II.

<sup>5</sup> A Constituição de 1988, embora tenha reduzido em muito os poderes do governo central sobre áreas e questões próprias dos governos subnacionais — por exemplo, retirando a sua competência para conceder isenções de impostos estaduais, prevista no art. 19 par. 2º da Constituição de 1969 — preserva, claramente, a mesma orientação anterior, no que se refere aos incentivos estaduais. Além disso, o artigo 152 reza que “é vedado aos estados ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino”.

Lei Complementar nº 25 —, tendo retirado do governo federal essa prerrogativa, postula também um rígido mecanismo para sua aprovação, que exige homogeneidade na abrangência e unanimidade entre os estados.

Uma primeira conclusão, que emergiria do aqui exposto, postularia que os dispositivos previstos na Lei Complementar nº 24/75 são amplamente suficientes para coibir a maior parte dos procedimentos que foram, por um longo período, adotados na guerra fiscal: todos aqueles que se apóiam na concessão *direta* de facilidades no recolhimento do ICMS. Deste ponto de vista, como observa Varsano (1996, p. 2): “Bastaria o cumprimento da lei {...} para que as guerras fiscais acabassem.”

Essa conclusão inicial, contudo, demanda qualificações. A Lei Complementar nº 24/75 estipula diretamente a necessidade de regulamentação por lei ordinária, o que nunca foi realizado no período. Conseqüentemente, os preceitos de ordem legal sobre o assunto foram sendo gerados de forma fragmentária, por meio de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ. Não existe, até onde se pôde verificar, uma consolidação dessas normas, durante todo o período pós-1975. Não há registro, até recentemente, de qualquer questionamento jurídico que envolvesse tais normas. Parece haver bastante espaço para interpretações diversas no que se refere ao que é exatamente um benefício fiscal, assim como sobre que tipo de política configura um benefício claramente vetado pelas normas. E, por fim, parece muito duvidoso, hoje, que o CONFAZ, da forma que está estruturado, seja instância adequada para um *enforcement* desses dispositivos.

Como é sabido, o governo tentou recentemente introduzir na legislação um mecanismo capaz de inibir a guerra fiscal, o qual acabou caindo em função de negociações políticas envolvendo outros projetos de interesse do Executivo, deixando o quadro legal exatamente como antes. Tudo isso torna necessário que o tema seja retomado com mais detalhes. Na parte II deste estudo, onde se analisa a evolução histórica das políticas estaduais de incentivos, aprofunda-se a discussão deste problema.

#### 1.4 A CONDIÇÃO SUFICIENTE PARA A GUERRA FISCAL: A RETOMADA DO INVESTIMENTO PRIVADO E AS POLÍTICAS AUTÔNOMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS

Nos itens anteriores, caracterizamos as duas condições que abririam a possibilidade da emergência de políticas locais autônomas no sentido da criação de programas de desenvolvimento regional. Como veremos com mais detalhes a frente (item 2 da parte II), há registros de ocorrência de processos dessa mesma natureza nas décadas anteriores. Parece possível afirmar, contudo, que em nenhum momento o fenômeno atingiu a dimensão que tem hoje. Por um lado, muito provavelmente, a acentuada centralização decisória na órbita do governo federal, implementada desde final dos anos 70 até início dos 80, terá reduzido em muito a autonomia dos governos estaduais para iniciativas desse tipo. Por outro, é provável que o forte controle exercido pelo governo federal sobre a alocação de recursos fiscais em geral — incluindo os fundos de participação — tenha virtualmente anulado qualquer possibilidade de um uso mais amplo de dotações orçamentárias para políticas de desenvolvimento regional [Afonso (1989)]. Restaria, assim,

a esses governos, o exercício da competência tributária definida na reforma de 1967. Isso parece ter sido o ocorrido no início dos anos 70, levando o governo federal à iniciativa de impor restrições ao uso do ICM como instrumento, em 1975. Ao mesmo tempo, o elevado dinamismo do investimento público federal e a forte atuação dos seus agentes descentralizados — empresas e autarquias — garantiam ainda, pelo menos até o início dos anos 80, um papel regulador forte no sentido mais amplo aqui definido.

No período entre 1975 e início dos 90, a informação disponível sugere nítida perda de dinamismo dessas iniciativas de políticas de desenvolvimento. Como será visto adiante, continuam existindo programas de desenvolvimento industrial em nível estadual. Não há, contudo, registro de qualquer conflito entre governos subnacionais que sugira o uso competitivo de benefícios e incentivos, tal como ocorrera antes e viria a ocorrer no período recente.

Deveria esse fato ser interpretado como indicador da capacidade do governo federal e do Congresso para estabelecer limites e restrições a práticas conflitivas e desordenadas por parte dos agentes federativos? A consideração mais cuidadosa de alguns aspectos da economia brasileira nesse período não permite corroborar imediatamente a hipótese. Ela é caracterizada por forte redução tendencial do investimento agregado, provocada não apenas pela redução autônoma de grande parte do investimento privado interno, como pelo efeito negativo derivado da acentuada redução do investimento estatal — que inflete em 1981/82 e irá atingir sem ponto de mínimo em 1993 — e, finalmente pela redução, a níveis baixíssimos, do investimento direto externo ao longo dos anos 80, com tendência decrescente à medida que se agrava o quadro macroeconômico na segunda metade do período.

Nesse contexto, em que a economia tende a operar predominantemente por ciclos de produção, sem qualquer retomada forte do investimento, é possível que tenha ocorrido uma relativa estagnação do perfil locacional da capacidade produtiva, principalmente industrial. Os dados agregados disponíveis sobre as tendências da desconcentração regional da indústria brasileira sugerem que o forte processo de deslocamento “centrífugo” da produção industrial, afastando-se da região metropolitana de São Paulo, é virtualmente interrompido em 1985, persistindo a distribuição praticamente estagnada pelo restante da década, pelo menos no que se refere à distribuição entre estados. Teria ocorrido, em nível de cada estado e principalmente São Paulo, uma significativa interiorização da produção industrial.

Se correta a hipótese, decorre dela que o aparente desaparecimento das iniciativas mais agressivas de políticas regionais de atração decorreria muito mais dessa virtual estagnação do investimento privado e estabilização temporária da distribuição espacial da produção do que da efetividade dos controles governamentais. Vale lembrar que, já a partir do início dos anos 80, ganha força o movimento de reversão do centralismo autoritário e crescente ampliação da autonomia financeira e decisória dos governos subnacionais, o qual iria ter sua culminância nas reformas constitucionais de 1988. Mesmo nesse contexto, os anos 80 se passaram sem que se registrasse qualquer conflito em torno das decisões de investimento.

Decorreria da argumentação acima que o fator decisivo para o ressurgimento do fenômeno tenha sido a retomada do investimento privado na América Latina em geral, desde final dos anos 80, e no Brasil a partir de 1993, e a ampla retomada do investimento interno a partir da estabilização em 1994.

TABELA 1.2  
Brasil — Investimento Externo Direto (1989—1997)

	Ingresso	Retorno	Saldo
1989	184	524	-340
1990	517	230	287
1991	675	134	581
1992	1 324	170	1 154
1993	877	480	387
1994	2 241	329	1 912
1995	3 285	315	2 970
1996	9 580	385	9 195
1997 (março)	7 916	4 640	3 325

Fonte: Banco Central do Brasil.

O investimento direto externo no Brasil, durante os anos 80, apresentou comportamento tipicamente restritivo. Após uma forte redução dos fluxos de entrada, no final da década chegou a apresentar resultados líquidos negativos. A partir de 1992, acumulou um resultado líquido superior a US\$ 18 bilhões. Embora grande parte desses recursos estejam associados ao processo de privatização dos setores de infra-estrutura, configura-se ainda assim um nítido processo de retomada. A face mais evidente e mais ruidosa desses fluxos tem sido a entrada de grandes empresas no setor de consumo durável e, principalmente, no setor automotivo. A conjugação dos relativos sucessos na estabilização das principais economias do continente, todas apoiadas em políticas agressivas de abertura comercial e financeira, com a criação do MERCOSUL, tem induzido a uma recomposição da presença do capital estrangeiro na região, com entrada de novos agentes e expansão daqueles já aqui localizados.

No que se refere ao investimento interno, persistem fortes questionamentos em relação à possibilidade de um ciclo de expansão da capacidade produtiva — a inversão viria se orientando, até agora, muito mais para processos de especialização, redução de gargalos e modernização orientada para ganhos de produtividade.<sup>6</sup> Ainda assim, é fora de dúvida que a adequação ao novo contexto gerado pela estabilização provocou, nos setores mais beneficiados pela dinamização da demanda interna, um ciclo de expansão que parece ter alterado aquela situação de relativa estabilização do perfil de locação espacial

<sup>6</sup> Para uma avaliação recente e pouco otimista sobre essas tendências, ver Editorial de Indicadores IESP nº 50, março 1997, de autoria de Mariano Laplane e Fernando Sarti.

da produção. O setor de produção de bens de consumo, em geral, tem ampliado suas intenções de aumentar a capacidade produtiva mediante novas plantas.

Para o que interessa aqui, há um aspecto particularmente relevante nesse processo: parece estar em curso, pelo menos em alguns setores, uma forte concentração temporal de investimentos, determinada seja pelo atendimento aos novos níveis de consumo pós-Plano Real, seja pela busca de posicionamento rápido em mercados altamente competitivos e que passaram, em curto espaço de alguns anos, a ser vistos como mais atrativos, devido a fatores como a estabilização e o MERCOSUL. Ocorreria, nesses casos, uma “rodada” de novas inversões resultante da entrada de novos agentes e adequação dos já existentes às novas avaliações do setor privado.

Desse ponto de vista, seria racional a postura dos GSN no sentido de, por meio de políticas autônomas agressivas, buscar interferir nos processos locais desse fluxo conjuntural de inversão. Ainda que a estabilização se sustente e a boa imagem do país entre os ditos mercados emergentes se mantenha, é evidente que, em muitos setores, as intenções de inversão já anunciadas deverão provocar um salto significativo na capacidade produtiva de muitos setores, notadamente o automobilístico. Uma vez assentadas as novas grandes plantas, parece razoável supor que boa parte da expansão futura venha a ser realizada por expansão destas ou, no mínimo, com forte gravitação locacional em torno a elas, como demonstra o caso da FIAT em Minas Gerais.

## 2. DECISÃO ALOCATIVA E O ALCANCE DOS INCENTIVOS ESTADUAIS

### 2.1 INTRODUÇÃO

Como colocamos no item 1, o fenômeno da guerra fiscal envolve duas dimensões básicas: a das relações entre níveis de governo e aquela das relações entre políticas públicas e decisões privadas de inversão. A primeira foi tratada naquele item. Aqui, propõe-se discutir a guerra fiscal como *uma forma peculiar de políticas de desenvolvimento regional*.

É freqüente, no tratamento da questão pela mídia, atribuir-se às iniciativas e programas estaduais um papel determinante na decisão de uma empresa sobre onde sediar sua atividade produtiva. Essa suposição implícita de um elevado poder de interferência e alavancagem dos incentivos é, muitas vezes, levada ao extremo — evidente na justificativas retóricas dos governos — de sustentar que esses programas *criam novos investimentos* que, na sua ausência, não existiriam.

É evidente, contudo, que tais políticas têm como lógica básica tentar interferir em um processo de decisão locacional privada que é, no essencial, subordinado a determinantes de natureza muito mais ampla, relativos ao vetor básico de custos, a condições de infraestrutura, distância dos mercados, disponibilidade de mão-de-obra qualificada, agressividade sindical, etc. Desse ponto de vista, pode-se aventar a hipótese de que a própria emergência das iniciativas tipo guerra fiscal estão, em alguma medida, associadas às tendências de longo prazo assumidas pelo processo decisório locacional, como será visto adiante.

Na hipótese de total ausência de iniciativas discricionárias por parte de governos, a avaliação alocativa orientada por critérios estratégicos, logísticos e operacionais resultaria em um dado nível agregado de inversão sob uma dada distribuição regional que, em sentido mais restrito, poderia ser assumida como “ótima.”<sup>7</sup> Qualquer alteração nesse perfil alocativo envolveria, portanto, em princípio, um “custo” adicional que deveria ser coberto para que se modificasse a decisão alocativa. Não é possível analisar adequadamente o alcance e impacto da guerra fiscal se não se tem uma hipótese mínima sobre quais seriam as tendências da alocação na ausência de incentivos. *A percepção que orienta todo este item é a de que há fatores mais gerais que determinam um perfil básico de alocação espacial, o qual estabelece o contexto no qual age a guerra fiscal. Nessa dinâmica, o elemento central é o custo fiscal necessário para lograr o afastamento da empresa em relação à alocação preferencial que ela adotaria na ausência dos incentivos.*

Assim, duas questões essenciais se colocam nos planos histórico e analítico:

1) Quais as tendências anteriores e recentes do processo privado de alocação, que definem o quadro de referência para a ação discricionária dos governos? Como essas tendências podem ter atuado como indutores adicionais da própria guerra fiscal?

2) Qual o alcance das atuais práticas de GF para ampliar o volume agregado de investimentos na economia nacional e lograr uma alocação eficiente dos recursos fiscais envolvidos?

Analisamos a primeira no item II.2 e, juntamente com considerações outras, da segunda no item II.3.

## 2.2 A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA INDÚSTRIA

As questões apontadas levam a que qualquer análise da guerra fiscal tenha necessariamente que considerar a evolução histórica das tendências de alocação industrial no país. Esta poderia ser vista, no longo prazo, em três fases bem definidas e uma possível nova etapa recente.

A *primeira*, exaustivamente analisada,<sup>8</sup> corresponde à concentração da indústria no estado de São Paulo. Beneficiado pela existência de um mercado regional relativamente importante, mão-de-obra e capitais disponíveis, infra-estrutura de transportes, comunicações e de energia e pela crescente importância das economias externas propiciadas pela aglomeração, o estado assistiu ao aumento de sua participação na produção industrial de 16%, em 1907 para 56,4% em 1970. Cabe observar, todavia, que o processo de concentração industrial foi menos intenso nos setores de bens de consumo não-durável e de produtos intermediários e muito mais acentuado nas indústrias produtoras de bens de capital e de consumo durável. Na *segunda* fase, que poderia ser delimitada no período

<sup>7</sup> O sentido de “ótimo” aqui seria, usualmente, o da alocação de recursos que lograria os melhores resultados econômicos para os recursos dados. Para evitar, por fugir ao contexto, o debate sobre a adequação do conceito, preferimos utilizá-lo no sentido mais restrito da alocação espacial que sob a ótica particular de cada empresa, maximizaria seus objetivos de rentabilidade, redução de riscos e trajetórias futuras de expansão.

<sup>8</sup> Ver Cano (1981).

1970—1985, predomina claramente um forte movimento de desconcentração cujo epicentro é a Região Metropolitana de São Paulo. A atenuação e quase eliminação dessa tendência caracteriza a *terceira* fase, entre 1985 e início dos anos 90. Finalmente, tem surgido, ainda em nível de suposições vagas e com muita controvérsia, a percepção de que, no período recente, estaria ocorrendo um movimento peculiar de reconcentração com epicentro em São Paulo. Toma-se aqui para análise as duas etapas mais recentes do processo, entre 1970 e início dos anos 90.

**(a) O Período de Desconcentração: 1970-1985**

A fase inaugurada a partir de 1970 — particularmente importante para este trabalho — caracterizou-se pela perda da importância relativa do estado de São Paulo na produção industrial. Fortes pressões de natureza econômica, política e social promovem durante esse período expressivo deslocamento industrial da área metropolitana de São Paulo para o interior do estado e outras regiões do país. Assim, o estado de São Paulo sofreu uma queda total de participação no produto industrial de 56,4% em 1970 para 49,1% em 1990. Por sua vez, a área metropolitana de São Paulo assistiu à diminuição de sua participação no emprego e na produção industrial de 34% e 44%, respectivamente, para 25,2% e 26,3%, entre 1970 e 1990. Em paralelo, a economia fluminense surge como o segundo grande “perdedor” no período, tendo sua participação no valor da transformação industrial reduzida de 15,7% em 1970 para 9,5% em 1985.

A análise estratificada por ramos da indústria (ver tabela 1.4 adiante) evidencia que as principais mudanças ocorridas na distribuição espacial da indústria nesse período atingiram principalmente os segmentos de material elétrico e de comunicações, fumo, metalurgia, mecânica, material de transporte e material plástico.

O ramo de material elétrico e de comunicações mostra retração de 11,07% no estado de São Paulo, face a um crescimento médio de 7,12% para o país. A expansão orientou-se em direção aos estados de Santa Catarina (130,53%), Minas Gerais (45,44%), Pernambuco (15,38%) e Bahia (14,17%). No caso do fumo, a expansão da agroindústria do produto em outras regiões fez com que a produção em São Paulo fosse menor em relação a 1980. Em compensação, estados como o Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Pernambuco e Bahia ampliam a participação. Os ramos metalúrgico e mecânico expandem a produção em direção à Bahia, fortemente influenciada pelos investimentos de empresas estatais e pela instalação do Pólo Petroquímico de Camaçari. No caso específico da metalurgia, nota-se expressivo crescimento (12,39%) no estado do Rio de Janeiro, devido às sinergias positivas geradas pela Companhia Siderúrgica Nacional. Para o ramo mecânico, a implantação de diversas empresas produtoras de equipamentos, veículos leves e caminhões e máquinas agrícolas podem explicar o aumento da produção de 27,93% no Paraná e de 41,84% em Santa Catarina, bem acima do índice de produção nacional que se retraiu no período. Por fim, no ramo de material plástico a expansão na Bahia (5,32%) e no Rio de Janeiro (9,0%) explica-se pelo desempenho apresentado pelos parques petroquímicos dos dois estados, menos sujeitos às influências da crise econômica dos anos 80.

*As interpretações para o processo de desconcentração*

As abordagens desenvolvidas para explicar esse fenômeno aportam aspectos importantes para o tema do trabalho, justificando uma breve revisão das principais proposições.

Uma primeira abordagem, desenvolvida por Azzoni (1986), busca avaliar a desconcentração industrial no Brasil, tomando por base os dilemas da idéia de economia/deseconomia de escalas e de reversão da polarização. A sua preocupação central é dar um sentido mais claro aos fatores que teriam influenciado as decisões locacionais, para compreender o processo de desconcentração, a partir da Grande São Paulo.

Partindo dessa hipótese, Azzoni estabelece dois condicionantes para as decisões alocativas. Primeiro, os fatores aglomerativos — representados pelas economias de escala (internas à planta), de localização (internas ao setor) e de urbanização — que indicariam a concentração urbana ou regional da atividade industrial. Segundo, os custos associados a essas decisões, que são variáveis segundo o tamanho das cidades.

Para o autor, o ponto controverso aqui residiria no fato de que, no caso do estado de São Paulo, as economias de urbanização não estariam associadas apenas à sua área central, ou seja, à área metropolitana propriamente dita. Segundo ele, tais economias assumiriam uma dimensão maior, de caráter regional, o que o leva a pensar a desconcentração industrial a partir da idéia da consolidação de um “centro aglomerativo”, que transcenderia a chamada Região Metropolitana do Estado de São Paulo.

Desse modo, conclui que a desconcentração industrial brasileira, longe de constituir um sinal de polarização reversa, estaria mais próxima a desbordamento da indústria dentro da área mais industrializada do país, em movimento de fuga aos custos mais elevados dos fatores no centro desse espaço territorial. Seria, na verdade, uma espécie de “desconcentração concentrada”.

Assim, conforme observa Negri (1994, p.5): “Azzoni, portanto, não se remete à Região Metropolitana de São Paulo como referencial espacial para a análise das modificações espaciais internas ao território paulista. Para esse autor, as economias de aglomeração — em especial de urbanização — ultrapassam a área metropolitana, para se tornarem economias de regionalização. Levando adiante sua argumentação, seu conceito de “campo aglomerativo” inclui as cidades num raio, a partir da RMSP, de aproximadamente 150 quilômetros. Nesse ‘campo aglomerativo’, mais abrangente que a RMSP, não existiriam grandes diferenças quanto às economias de aglomeração, mesmo existindo diferenças de custos locacionais, segundo o tamanho das cidades”.

Embora o estudo de Azzoni tenha importância para que se entenda o espraiamento da indústria pelo interior do estado de São Paulo, mostra-se limitado para explicar um fenômeno que tem natureza mais ampla. Diniz (1991, 1995) procura construir uma nova interpretação para a localização geográfica da indústria no Brasil. Para ele, pelo menos cinco aspectos teóricos ou metodológicos devem ser considerados, de modo alternativo ou conjunto, para analisar esse fenômeno: a) a distribuição espacial dos recursos naturais; b) o papel do Estado; c) o processo de unificação do mercado nacional e

suas conseqüências para a concorrência intercapitalista e para as estruturas produtivas regionais; d) as economias de aglomeração; e e) a concentração regional da pesquisa e da renda, que obstaculiza a desconcentração regional da indústria. A partir desses elementos, o autor desenvolve a idéia de desenvolvimento poligonal, ou seja, a região compreendida entre Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina/Maringá, Porto Alegre e Florianópolis formariam um polígono que havia concentrado os frutos do deslocamento da indústria nacional.

Há dois aspectos importantes a serem destacados nessa discussão. Primeiro, o largo período de desconcentração resulta em um movimento de alocação espacial que privilegia uma maioria absoluta de estados brasileiros, em detrimento basicamente dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Ainda assim, rigorosamente, o impacto mais forte se refere às suas regiões metropolitanas, o que é relevante muito mais no caso do Rio de Janeiro: em São Paulo, o crescimento das grandes cidades do interior não ficou muito longe dos demais centros dinâmicos da linha poligonal. Esse fator, se não pode assumir forte teor explicativo, sem dúvida ajuda a compor um cenário não indutor de fortes iniciativas de guerra fiscal. Essas seriam iniciativas isoladas previsíveis por parte daqueles poucos estados perdedores, o que, em um contexto de forte capacidade de regulação do governo federal, seria de difícil legitimação.

Em segundo lugar, as interpretações evidenciam o fato básico de que não se trata de um processo de centrifugação ampla centrado em São Paulo, mas na realidade da existência de fatores de *afastamento* significativos aos quais se opõem outros fatores restritivos, *aglutinadores*, cuja conjugação resulta numa concentração ampliada para uma área geográfica maior.

Pode-se utilizar a imagem de que, em torno à Região Metropolitana de São Paulo, definir-se-iam, do ponto de vista da decisão privada de alocação, *curvas ou zonas de equivalência* no sentido de que diversas alocações alternativas apresentariam uma configuração de custo-benefício quase idênticas no que se refere a acesso a mercados, infraestrutura, etc. Na proximidade do epicentro, essas curvas indicariam vantagens crescentes alocativas à medida que dele se afastam. A partir de um certo ponto, contudo, as deseconomias predominariam, definindo uma forte descontinuidade, a qual corresponde à noção do "polígono". Retornaremos a essa imagem de *zonas de equivalência* mais à frente, para discutir o alcance das iniciativas de guerra fiscal.

#### (b) A Estabilização (e Reversão?) do Processo: de 1985 a Meados dos Anos 90

A consideração da tabela 1.5 adiante evidencia que, entre 1985 e 1990, as alterações na distribuição regional da atividade industrial são marginais. No que se refere ao núcleo econômico do país, as posições relativas básicas são mantidas.

Algumas explicações disponíveis para esta estagnação são bem menos sólidas do que aquelas referentes à etapa anterior. Diniz (1996), por exemplo, argumenta que a desconcentração ficou represada no polígono. Isso, contudo, não explica porque antes, mesmo dentro do polígono, as posições relativas dos diversos estados se alterou no sentido da desconcentração e, nessa fase, elas se mantêm. Para o período recente, desenvolvimentos

como o MERCOSUL, citados pelo autor, ajudam a entender que a gravitação da atividade industrial tenha pendido para o sul, reduzindo o crescimento relativo do norte/nordeste. Isso não ajuda, contudo, a entender a segunda metade dos anos 80.

Na realidade, as interpretações mais recentes para esse fenômeno o associam a fatores de natureza fortemente estrutural, decorrentes das grandes mutações em curso na economia brasileira. Desse ponto de vista, dada a natureza dos determinantes, tratar-se-ia, efetivamente, da possibilidade da reversão do processo, retomando a economia um movimento de reconcentração em torno à região desenvolvida. Tanto Diniz (1995) quanto Cano (1995), por exemplo, apontam para uma tendência à reconcentração da chamada indústria de serviços na área mais desenvolvida do país. O movimento recente está relacionado com as mudanças tecnológicas e com a reestruturação produtiva, as quais tendem a alterar os requisitos locais, especialmente daquelas atividades mais intensivas em conhecimento. Além disso, o MERCOSUL também joga papel decisivo nesse processo.

Cano aponta os seguintes fatores que teriam deprimido o crescimento periférico nacional e inflexionado a desconcentração: i) o desmantelamento do Estado Nacional, e, por conseguinte, das política de desenvolvimento regional; ii) a abertura comercial; iii) a maturação dos investimentos do II PND; iv) a queda dos investimentos federais e estaduais, decorrente da crise financeira por eles vivida; v) a diminuição do ritmo de crescimento das exportações; e vi) a concentração em São Paulo das empresas de informática, microeletrônica, telecomunicações e automação, o que o autor identifica como a forma reconcentrada da atual reestruturação produtiva do país.

Uma evidência forte vem no período posterior a 1992, coincidindo com a progressiva retomada do investimento privado na economia brasileira, onde se nota a recuperação econômica do estado de São Paulo. A tabela 1.4 mostra que apenas nos ramos de mecânica, material elétrico e comunicações e fumo o estado de São Paulo mantinha, em 1993, retrainamento da produção bem abaixo da média nacional dos setores. Ao contrário do que se observou para o índice da produção física em 1990, a expansão dos diversos segmentos industriais vai se consolidando a partir da retomada em 1993,9 sugerindo uma provável redução da desconcentração ou mesmo um novo processo de reconcentração.

Dados recentes, levantados pela CNI, registram um claro crescimento na participação da região Sudeste no PIB. Entre 1985, momento aproximado onde se interrompe a desconcentração, e 1995, a região cresce de 58,18% para 62,6%. Como mostra a tabela a seguir, São Paulo acelera, no segundo lustro, sua retomada, enquanto o Rio de Janeiro, que isoladamente persistira em uma rota estagnante no primeiro período, reverte drasticamente a tendência.

Seria possível aventar uma outra ordem de explicações, derivada dos aspectos mais conjunturais que marcam a segunda metade dos anos 80. Ele concentra a etapa mais

---

<sup>9</sup> Algumas das razões para o desempenho apresentado foram: i) a maior participação de São Paulo em cinco dos sete setores que cresceram acima da média no período; ii) a expressiva contribuição do gênero material de transporte, beneficiado pelos acordos feitos pela câmara setorial; e iii) o crescimento das exportações da indústria paulista, acossada pela recessão interna do início dos anos 90.

dramática de instabilidade no longo processo de crise recente da economia brasileira. Ele assiste, também, como já assinalado, à mais drástica e rápida redução do investimento público em toda a história recente da economia brasileira. Após 1986, a economia assume uma trajetória oscilante, onde o horizonte para a formação de expectativas se encurtou drasticamente. O investimento privado, após alguma recuperação em 1986, assume também trajetória nitidamente declinante.

TABELA 1.3  
Brasil — Participação de Regiões no PIB

	1985	1990	1995
BRASIL	100	100	100
Norte	4,35	3,48	3,24
Nordeste	3,55	13,18	12,58
Centro-Oeste	6,24	5,92	5,86
Sudeste	58,18	60,79	62,60
Minas Gerais	9,67	12,49	13,12
Espírito Santo	1,67	1,71	2,10
Rio Janeiro	12,78	0,89	13,17
São Paulo	34,07	35,70	37,45
Sul	17,69	17,34	15,72
S. Catarina	3,50	3,32	3,37
Rio Grande do Sul	7,93	7,00	6,61
Paraná	6,25	6,31	5,95

Fonte: CNI — Confederação Nacional das Indústrias.

Nesse quadro, é viável a suposição de que, sem prejuízo dos fatores de ordem estrutural citados, tenha efetivamente se estabelecido então um largo período onde posturas defensivas por parte da maior parte dos setores privados tenha privilegiado estratégias de ampliação de capacidade pela otimização de plantas existentes e/ou modernização e aumento de produtividade, em uma opção provavelmente “não otimizante” sob certos aspectos, mas minimizando os riscos de imobilização maior de capital em quadro de elevada incerteza e expectativas. Isso levaria a que, conjunturalmente, certos fatores indutores de desconcentração perdessem importância na decisão privada de alocação.

*De qualquer forma, é pacífico o ponto referente à estagnação do processo. Isso significa, no essencial, que um fator importante de dinamização das economias regionais periféricas, mesmo as mais avançadas, deixa de atuar. Esse é, outra vez, um fator de ordem muito geral mas que não pode ser desprezado na tentativa de delinear os condicionantes que levam ao acirramento da guerra fiscal. À medida que se avança no quadro de estagnação e crise, como veremos no item 3, irão surgir as primeiras manifestações de iniciativas individuais dos entes federativos no sentido de pelo menos preservar suas posições relativas na distribuição da atividade industrial.*

Resta, enfim, considerar a possível reversão do processo. A possibilidade de uma tal inflexão dinâmica no quadro locacional é ponto incipiente, longe ainda sequer de um aprofundamento maior do debate. O — em grande medida inesperado — sucesso até agora obtido pelo MERCOSUL assume, crescentemente, papel de destaque como fator que induz à gravitação direcionada ao sul. Contudo, o processo recente — anos 90 — de abertura da economia traz consigo também fatores de sentido contrário, como a atratividade da localização de plantas exportadoras no norte/nordeste, dado o acesso mais próximo aos mercados, particularmente o NAFTA. De qualquer forma, tal desenvolvimento, se efetivo, deverá ter o efeito de reacender os velhos conflitos entre as macrorregiões do país. Um indício claro nesse sentido é o recente caso da MP do setor automotivo, ironicamente um caso típico de guerra fiscal inter-regional operada pelo governo federal — mais sobre este tema no item 3.2.3 da parte II.

**(c) Concentração versus Desconcentração: Há um Processo Homogêneo e Geral?**

Uma questão extremamente relevante para o nosso tema refere-se à adequação do uso, para analisar o período recente, de conceitos abrangentes e uniformes de concentração e desconcentração em nível global na economia. Retomemos algumas contribuições do debate.

Ainda que o tratamento metodológico realizado por Diniz seja mais abrangente que o de Azzoni, continua sendo insuficiente para explicar o que ocorreu em termos de desenvolvimento industrial em regiões situadas fora do polígono. Como adverte Negri (1994), entre 1970 e 1990, as únicas quedas relativas devem-se à Grande São Paulo (de 43,4% para 26,3%) e ao Rio de Janeiro (de 15,7% para 9,8%); todas as demais regiões mostraram favorável desempenho, explicado, por exemplo, pelo crescimento da agroindústria no Centro-Oeste, do parque têxtil no Ceará, da química e petroquímica no Nordeste, produção mineral e siderúrgica no Maranhão e Pará, de celulose no Espírito Santo e da expansão industrial da Zona Franca de Manaus.

Assim, observa Negri (1994, p.15): “Resumidamente, o que se procura chamar a atenção é que, se as limitações indicadas por Diniz para uma efetiva desconcentração são reais, a tese do desenvolvimento poligonal não explica as expansões industriais fora do polígono, apontadas acima e, muito menos, explica a decadência do Rio de Janeiro que encontra-se no polígono. Este raciocínio é importante porque revela um aspecto central no prognóstico do que poderá acontecer no anos 90: *que esta desconcentração deve continuar, mas com repercussões muito diferenciadas, quer em termos setoriais, quer em termos das subregiões que compõem o espaço nacional*” (grifo nosso).

Em trabalho mais recente, Diniz e Crocco (1996) apontam para a insuficiência do tratamento metodológico que tem sido dado à análise do desenvolvimento regional da indústria brasileira. Destacam que a divisão em grandes regiões geoeconômicas ou pela divisão pelos estados da Federação não têm sido suficientes para evidenciar e explicar o surgimento de novas áreas industriais, muitas delas especializadas, e relativamente dis-

persas em cidades de porte médio.<sup>10</sup> Assim, segundo os autores, faz-se necessário um *novo recorte regional e setorial* e um novo instrumento teórico metodológico para a análise da origem e da dinâmica dessas áreas.

Essas observações sugerem que, embora se possa identificar algumas macrotendências e nelas, possíveis inflexões, não se pode abrir mão de uma cuidadosa análise setorial dos elementos que determinam a decisão privada de alocação. Parece haver, no mínimo, alguns setores que apresentam comportamento peculiar, seja no sentido fortemente des-concentrador — têxtil, confecções, calçados — seja no sentido claramente reconcentrador — indústrias e serviços de alto teor tecnológico.

A problemática deve, a nosso ver, ser analisada no contexto da recente retomada do investimento interno e externo, e do perfil de ampliação dos mercados regionais associada ao Plano Real.

TABELA 1.4  
Índice de Produção Física — 1980/1990=100

Sectores	Brasil	PE	Bahia	Minas	RJ	SP	PA	SC	RS
Min.não Met.	88,0	57,3	72,0	79,5	113,3	90,9	99,5	110,7	81,4
Metalurgia	94,9	93,7	108,3	103,5	112,4	82,7	91,8	103,0	91,6
Mecânica	76,9	76,9	105,6	76,9	76,9	66,0	127,9	141,8	95,2
Mat. Elétr.Cons.	107,1	115,4	114,2	145,4	78,7	78,0	111,0	230,5	108,5
Mat.Transporte	73,5	73,5	73,5	147,2	27,2	68,2	73,5	73,5	92,2
Pap. e Papelão	128,8	88,4	126,9	142,8	66,9	132,8	154,4	121,4	115,5
Borracha	109,7	111,3	119,7	109,7	109,7	109,1	109,7	109,7	105,0
Química	114,8	141,9	118,7	140,3	104,9	105,8	79,8	85,4	80,8
Farmac.	110,9	110,9	110,9	110,9	121,0	118,7	110,9	110,9	110,9
Perf. Sab.e Velas	159,2	135,7	128,6	159,2	87,4	168,5	104,5	221,0	155,1
Prod. Mat.Plástico	91,7	94,5	105,3	100,1	109,0	87,3	57,6	78,0	91,9
Têxtil	84,3	64,8	75,8	114,8	59,8	81,9	129,8	92,6	93,1
Vest. Calçados	76,4	73,1	73,1	75,61	62,5	60,0	77,8	83,3	91,2
Prod. Alimentares	115,1	84,6	137,3	104,3	102,5	110,2	131,7	130,6	97,9
Bebidas	134,2	86,0	149,2	132,5	126,5	146,2	151,2	108,1	135,3
Fumo	141,1	159,4	157,3	107,7	137,1	75,5	216,1	132,7	182,4
<b>VTI Total</b>	<b>98,3</b>	<b>89,4</b>	<b>113,6</b>	<b>107,2</b>	<b>88,2</b>	<b>88,6</b>	<b>107,6</b>	<b>109,0</b>	<b>97,5</b>

Fonte: FIESP/CIESP, 1994.

<sup>10</sup> A crítica apresentada as formas usuais para o tratamento deste assunto é colocada nos seguintes termos pelos autores (Campolina & Crocco, 1996, p.77): "Esta sistemática de regionalização já apresentava várias dificuldades, seja pela dimensão territorial do país, seja pela diversidade natural, econômica e social dentro de grandes regiões ou Estados."

TABELA 1.5  
 Brasil — Índice de Produção Física 1993 base 1990 = 100

Sectores	Brasil	PE	BA	MG	RJ	SP	PA	SC	RS
Min. não Met.	98,1	71,2	68,7	97,6	93,9	100,7	103,2	105,7	96,4
Metalurgia	110,9	99,4	88,6	104,3	120,7	110,5	-	110,6	123,2
Mecânica	92,9	-	-	-	-	86,9	69,5	105,7	118,3
M. Elétr. Cons.	101,8	77,1	85,1	56,6	67,6	92,6	-	117,2	108,2
Mat. Transp.	128,6	-	-	147,2	140,4	132,1	-	-	90,5
Pap. e Papelão	109,9	113,7	-	90,9	92,8	107,6	110,0	112,3	111,6
Borracha	113,9	-	99,3	-	-	121,2	-	-	89,5
Química	106,5	116,6	98,1	111,8	100,1	108,9	117,3	66,1	84,3
Farmac.	97,1	-	-	-	76,4	102,7	-	-	-
Perf. Sab. Velas	10	100,9	50,7	-	81,2	112,3	128,2	-	136,8
Prod. Mat. Plást.	109,9	82,6	-	46,3	79,7	106,7	104,4	84,4	-
Têxtil	96,80	80,9	-	-	100,4	99,7	79,6	93,2	-
Vest. Calçados	99	-	-	64,1	80,1	7,6	-	92,5	99,1
Prod. Alimentares	96,8	86,5	104	86,5	96,6	106,0	109,2	127,1	115,7
Bebidas	92,1	71,1	94,8	82,2	65,9	97,3	84,8	93,1	126,6
Fumo	107,1	77,9	-	102,7	52,9	71,6	102,2	132,6	145,4
<b>VTI Total</b>	<b>104,2</b>	<b>92,4</b>	<b>96,2</b>	<b>101,1</b>	<b>97,1</b>	<b>105,5</b>	<b>104,2</b>	<b>105,5</b>	<b>110,1</b>

Fonte: FIESP/CIESP, 1994.

TABELA 1.6  
 Brasil — Distribuição da Produção Industrial Segundo Grandes Regiões e Principais Estados, 1970—1990

Reg. e Estados Selecionados	(Em %)				
	1970	1975	1980	1985	1990
Amazonas	0,4	0,7	1,6	1,7	2,0
Pará	0,4	0,6	0,7	0,6	0,9
Demais estados	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2
NORTE	0,8	1,5	2,4	2,5	3,1
Pernambuco	2,2	2,2	2,0	2,0	1,8
Bahia	1,5	2,1	3,5	3,8	4,0
Demais estados	2,0	2,3	2,6	2,8	2,6
NORDESTE	5,7	6,6	8,1	8,6	8,4
São Paulo	58,1	55,9	53,4	51,9	49,3
Rio de Janeiro	15,7	13,5	10,6	9,5	9,9
Minas Gerais	6,5	6,3	7,7	8,3	8,8
Espírito Santo	0,5	0,6	0,9	1,2	1,3
SUDESTE	80,8	76,3	72,6	70,9	69,3
Paraná	3,1	4,0	4,4	4,9	5,6
Santa Catarina	2,6	3,3	4,1	3,9	4,1
Rio Grande do Sul	6,3	7,5	7,3	7,9	7,7
SUL	12,0	14,8	15,8	16,7	17,4
CENTRO-OESTE	0,8	0,8	1,2	1,4	1,8

Fonte: Diniz (1995).

### 2.3 LIMITES DA GUERRA FISCAL

O ponto de partida para a discussão dos prováveis efeitos da guerra fiscal sobre o investimento e o deslocamento industrial passa pelo questionamento do tipo de influência que os incentivos fiscais podem exercer sobre as inversões produtivas (bens de investimentos). A questão deve ser decomposta em dois aspectos: a capacidade de ampliar o investimento agregado e a capacidade de ampliar a inversão no espaço estadual, ambas necessariamente avaliadas de um ponto de vista de eficiência na alocação dos recursos fiscais.

#### *A resposta da inversão agregada a incentivos*

As primeiras manifestações do conflito fiscal entre os estados induziram alguns analistas a sugerir a hipótese de que os benefícios concedidos estariam sendo decisivos não apenas para a alocação do investimento, mas também para sua realização. No entanto, cabe notar, e assim o demonstrou, por exemplo, a experiência americana nos anos 80, que os benefícios fiscais oferecidos não são *determinantes* básicos para as decisões de investir do setor privado. Essas estão relacionadas a fatores bem mais poderosos, como a disputa pelos mercados, as expectativas acerca da estabilidade do cenário macroeconômico e as condições de valorização e financiamento do conjunto das atividades produtivas.

Pesquisa recentemente realizada pela CNI/CEPAL (1997) corrobora a idéia acima, ao mostrar que, dentre outros fatores, as expectativas de comportamento das vendas no país (rentabilidade *versus* risco), a concorrência intercapitalista e os determinantes das condições macroeconômicas foram apontados pelas empresas como favoravelmente decisivos para a expansão da capacidade produtiva. E ao contrário do que muitos poderiam supor, a maioria das empresas entrevistadas avaliou que os incentivos governamentais disponíveis não estimulariam o investimento produtivo.<sup>11</sup>

Desse modo, pode-se afirmar que *o peso dos incentivos fiscais se verifica, principalmente, na determinação do timing e/ou — e é disso que se tratam as medidas executadas — localização dos empreendimentos, e não na própria tomada de decisão, condicionada por horizontes mais estáveis de planejamento e, inclusive, por políticas ativas de coordenação e de gasto guiadas pelo Estado.*

A própria idéia de que a decisão alocativa planejada pela empresa — seja em novo investimento ou mero deslocamento de planta produtiva — se faz primordialmente orientada pela oferta de incentivos também é passível de questionamento. Conforme salienta Lagemann (1995, p.16): " É questionável a capacidade de um benefício fiscal apenas concedido pelo Estado provocar o deslocamento de um empreendimento. Em primeiro lugar, devem ser avaliados os gastos de locomoção que podem ser elevados, consideran-

<sup>11</sup> O presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), Luis Adelar Scheuer, em entrevista concedida em 1994, apontava cinco fatores determinantes para que uma montadora pudesse se instalar em determinada região: i) mão-de-obra qualificada; ii) sistema de transporte integrado, com porto, ferrovias e rodovias; iii) infra-estrutura de transporte coletivo, moradia, água e esgoto e assistência médica para os trabalhadores; iv) fornecedores fortes no local; e v) mercado de veículos forte no local de instalação da fábrica. Nota-se que as vantagens fiscais não são mencionadas como fator decisivo para a realização do investimento.

do-se tanto os custos diretos como os indiretos. Em segundo lugar, o tributo é apenas um dos elementos de decisão para a localização de um empreendimento, *embora possa ser o elemento de desempate*. Todavia, se todos os Estados puderem utilizar o mesmo instrumento e o acionarem, como parece ser o caso atualmente, passam a ser decisivos os fatores extra-fiscais, como a disponibilidade de infra-estrutura viária e de telecomunicações adequada, distância dos mercados insumidor e consumidor, a existência de economias externas por aglomeração, a qualidade de vida, o grau de pressão sindical, entre outros. Para uma região tornar-se um paraíso fiscal não basta oferecer os benefícios fiscais. É necessária, no mínimo, a oferta de uma infra-estrutura de telecomunicações de ponta” (grifo nosso).

De encontro a essa idéia, mais uma vez torna-se válido recorrer ao trabalho da CNI/CEPAL. O quadro a seguir mostra que os benefícios fiscais apresentam a mesma importância (57,3%) que a proximidade do mercado para a instalação de uma planta produtiva em outra unidade da Federação. Não é desprezível também a influência do custo da mão-de-obra (41,5%) e as vantagens locacionais específicas relativas à infra-estrutura (39,0%). Esses resultados sinalizam para duas questões que permanecem mal compreendidas no âmbito da guerra fiscal.

QUADRO 1.1

Razões da Instalação de Plantas Produtivas em outras Unidades da Federação	
% das respostas relevantes	
Custo da mão-de-obra	41,5
Benefícios fiscais	57,3
Sindicalismo atuante na região	24,4
Saturação espacial	14,6
Vantagens locacionais específicas	39,0
Proximidade do mercado	57,3

Fonte: CNI/CEPAL, 1997.

Em primeiro lugar, é questionável a idéia de que a atração exercida pelos benefícios estaria afastando as empresas de seus mercados fornecedores e consumidores, o que impactaria no longo prazo a rentabilidade e a competitividade das empresas. As evidências empíricas mostram que as decisões de localização valem-se da oferta das vantagens fiscais, sem ignorar os demais fatores. O principal exemplo nesse caso são as inversões que vêm sendo realizadas pelo setor automobilístico, para o qual a proximidade do MERCOSUL é tão ou mais importante quanto o próprio incentivo.

Em segundo lugar, parece claro que, para novos investimentos, a decisão alocativa é encaminhada via processo de definição do que chamamos, acima, de “áreas ou zonas de equivalência”. Em geral, as empresas realizam essa escolha, selecionando, inicialmente, um conjunto de cidades que apresentam os requisitos indispensáveis à inversão, como oferta de mão-de-obra, infra-estrutura adequada, suprimento seguro de insumos, etc. Após essa seleção, procuram identificar aquela localidade em que os incentivos oferecidos sejam mais vantajosos para a própria empresa, em geral apresentando para consumo público e para base de negociação uma situação de “empate” entre uma dezena de localidades, entre as quais a empresa estaria “sinceramente em dúvida”, colocando-se então “aberta a propostas e negociações”. É evidente que a empresa tem, quase sempre, claramente definida uma alocação preferencial.

Os argumentos colocados permitiriam concluir que a concessão de incentivos por governos subnacionais é integralmente estéril no sentido de ampliar o investimento agregado? A resposta a esta questão, necessariamente negativa, nos permite discriminar, deste ponto de vista, entre “bons” e “maus” incentivos, e apontar um aspecto perverso adicional da guerra fiscal.

Tomando o último ponto, note-se que a utilização ampla de incentivos estaduais, de forma aleatória e numa dinâmica competitiva, pode ter efetivamente o efeito de ampliar o volume de inversão, particularmente em um contexto de abertura da economia e afluxo expressivo de investimento direto estrangeiro. Na realidade, esse efeito se aproxima daquele que seria obtido caso a política de incentivos fosse controlada pelo governo federal, e este decidisse ampliar os benefícios para captar mais inversões. De fato a guerra fiscal reduz os custos da inversão *no espaço nacional*. Esse é um fator relevante quando consideramos a relativa omissão do governo central no Brasil hoje. Parece razoável o argumento, freqüentemente esgrimido por técnicos estaduais na defesa de seus programas, de que estes têm afetado decisões de inversão externa que, na sua ausência, poderiam buscar outros países do MERCOSUL. É de difícil avaliação o resultado líquido global das vantagens e desvantagens que se colocam hoje para o grande capital internacional na escolha entre Brasil e Argentina. Se, pela ótica privada, alguns aspectos favorecem o país vizinho — por exemplo, o estágio mais avançado das políticas de liberalização —, permanece o fato de que a economia brasileira, pela sua dimensão, define os rumos desse sistema regional. Qualquer que seja o avanço das reformas argentinas, se a estabilização brasileira fracassar, é enorme a chance de arrastar junto os países dependentes de seu mercado e política cambial.

Contudo, ainda que para uma parcela dos investimentos externos possa haver essa opção, trata-se claramente da *forma mais perversa e menos eficiente* de lograr resultados que, sob um sistema mais ordenado e submetido a critérios mínimos de prioridades e vantagens comparativas regionais, poderiam igualmente ser obtidos. À medida que a iniciativa estadual aleatória e desregulada ocupa o “espaço vazio” deixado pela omissão federal, resulta o mais perverso dos sistemas.

Uma segunda questão refere-se à conveniência de se diferenciar, nesse contexto, dois tipos de programas de incentivos. Nos casos referidos, em que a decisão de investimento

é dada, decorrente de estratégias internas ou internacionais de expansão dos grandes grupos, é óbvio que, no essencial, a política de incentivos vai afetar essencialmente a alocação da inversão entre pontos alternativos da sua curva de equivalência. Há outros casos, contudo, em que se pode admitir razoavelmente que o programa possa determinar o surgimento de decisões de inversão que, sem ele, não existiriam. Um exemplo pode ser o caso de programas setoriais de incentivos que exploram vantagens comparativas *locais* e visam alavancar iniciativas *locais* de inversão, como o incentivo à indústria de turismo no Nordeste.

A conclusão geral que pode ser derivada desses argumentos é que o potencial da guerra fiscal para alavancagem de nova inversão depende crucialmente da natureza dos setores econômicos envolvidos e, principalmente, da dimensão relativa das empresas beneficiadas. Quanto mais as políticas estaduais se direcionam para atrair a inversão dos grandes conglomerados nacionais e internacionais, maior a probabilidade de que as políticas tenham seu alcance limitado estritamente à localização espacial de montantes previamente dados de inversão.

#### *O impacto dos incentivos sobre o espaço econômico local*

Em trabalho recente ainda, o professor Ricardo Varsano tratou de forma rigorosa e competente a questão central envolvida na guerra fiscal: a convivência de um forte impacto negativo no plano agregado com inegáveis efeitos positivos gerados sobre a economia local (Varsano (1997)). O autor parte de uma cuidadosa explicitação das condições básicas que, pela ótica da teoria das finanças públicas, tornariam justificada a concessão de incentivos e demonstra que, *do ponto de vista da economia e sociedade locais, a maioria dos incentivos atende a essas condições*. Esta é, fora de dúvida, a questão central em pauta, uma vez que afasta as suposições mais simplistas sobre a perversidade da guerra fiscal, e a coloca como uma alternativa lógica de política de desenvolvimento regional em um sistema que não é, por princípio, intrinsecamente cooperativo.

A formulação de Varsano sugere um enfoque que pode ser fecundo no desdobramento da questão: tentar identificar as condições básicas que permitiram defender políticas do tipo guerra fiscal — leia-se, um modelo apoiado na total autonomia dos GSN para decidir sobre a alocação de seus recursos fiscais na atração de investimentos, sem qualquer ingerência do poder central — como um *second best* para o tratamento da questão do desenvolvimento regional *em nível nacional*. *Pretende-se argumentar aqui que, ainda que seja possível supor situações teóricas onde essas políticas apresentem alguns aspectos positivos, as suposições necessárias para tal são heróicas. Em uma suposição mais realista, políticas como aquelas em curso no país hoje maximizam o custo fiscal de um volume agregado de investimento altamente inelástico a incentivos, sendo, portanto, a pior alternativa possível para a intervenção do setor público no processo de inversão privada.*

#### *O caso de defesa da guerra fiscal*

Consideremos genericamente qualquer situação envolvendo um estado específico — com uma determinada dotação de recursos naturais, locacionais, infra-estrutura, capacidade fiscal e financeira, etc. — e uma decisão empresarial formalizada para instalação de

uma planta de perfil e dimensões dadas, em busca da melhor alternativa locacional. Desconsideremos, temporariamente, a existência de outros estados.

Tomemos como certo que a empresa terá realizado previamente uma cuidadosa análise das alternativas locacionais<sup>12</sup> que terá resultado em algo como um mapa do que chamamos aqui de áreas de equivalência. Na suposição de que sua alocação preferencial não seja no estado em questão, há necessariamente um custo envolvido em rever a decisão preferencial. Aqui emerge um ponto importante. *Quanto pior a posição de um estado — em geral, dos seus municípios mais atraentes — no ranking da empresa, maior o custo global envolvido em benefícios fiscais para obter o afastamento.* No limite emergem restrições absolutas, expressas no exemplo simples de que não existiriam incentivos de dimensão suficiente para levar uma grande montadora para um dos estados mais atrasados da região Norte. Note-se adicionalmente que, dada a escolha privada preferencial da empresa, os benefícios fiscais têm, não apenas que cobrir o custo adicional envolvido no deslocamento, mas têm, na realidade, que superá-los a ponto de oferecer um prêmio. Se não o fizer, a empresa estaria trocando uma situação ótima “natural” por outra equivalente, mas dependente de apoio do setor público, o que evidentemente tem riscos adicionais.

Embora não possa ser tido como tão certo, suponhamos também que o governo do estado em questão ponha em prática uma detalhada análise dos impactos gerados pela inversão em tela, avaliando cuidadosamente os elementos de custo-benefício envolvidos. De uma forma simplificada, esse processo envolve avaliar dois grandes conjuntos de efeitos. De um lado, o custo fiscal líquido dos incentivos sob uma perspectiva intertemporal. Isso é crucial porque é típico de toda política de desenvolvimento regional — e a guerra fiscal não é exceção — a concentração de impacto fiscal negativo na fase inicial, com possível e desejável recuperação parcial futura dos recursos aplicados. De outro lado, é necessário avaliar os benefícios globais gerados pela nova inversão: criação direta e indireta de empregos, efeitos de indução de inversões complementares (autopeças, por exemplo), indução à ampliação e diversificação do terciário, etc.

De um ponto de vista estritamente técnico, a avaliação do governo deveria confrontar os benefícios esperados da inversão com o custo básico necessário para obter o afastamento. Sob a suposição forte de que a decisão estadual seja orientada por uma avaliação técnica o mais rigorosa possível desses fatores, a decisão de conceder os benefícios no montante necessário para alterar a decisão da empresa seria tomada desde que o resultado da avaliação de custo-benefício intertemporal fosse positiva. É uma parte essencial dessas suposições a idéia de que o governo estadual tenha alguma possibilidade de avaliar, pelo menos aproximadamente, qual o custo efetivo de afastamento considerado na avaliação da empresa privada.

<sup>12</sup> Em princípio, quanto maior a dimensão de *sunk costs* envolvidos na inversão, maior a ponderação de fatores de ordem estrutural na seleção e mais elevados os montantes de compensação que a empresa exigirá para se afastar da escolha preferencial. A título de exemplo, compare-se a instalação de uma planta automobilística numa região onde o setor não exista, com todas as exigências de desenvolvimento e consolidação de toda uma estrutura industrial de apoio — caso da FIAT em Minas — com a instalação de uma empresa tipicamente maquiadora, operando com baixa densidade de capital e apoiada em importação da maior parte do valor adicionado final.

É possível, em um esforço de defesa do caso para a guerra fiscal, indicar alguns aspectos positivos do modelo, em contraposição principalmente a uma política industrial centralmente planejada e controlada. Ele maximiza o aproveitamento dos recursos de informação e conhecimento da burocracia técnica local sobre sua própria economia regional. Ele apresenta, em princípio, uma das vantagens básicas apregoadas para a descentralização federativa, que é a maior aproximação e subordinação das decisões aos interesses da sociedade local. Ele induz ao maior desenvolvimento de mecanismos institucionais locais de apoio e interação entre governo e iniciativa privada, e pode ampliar nesse sentido a eficiência da atuação integrada entre governos estaduais e municipais — isso vem ocorrendo, fora de qualquer dúvida, em todos os estados que assumiram iniciativas agressivas de guerra fiscal.

Vale observar, também, que numa situação em que o governo central de um país com altas disparidades regionais abandone qualquer preocupação por políticas integradas de desenvolvimento regional, fica politicamente legitimada a pretensão de governos estaduais, principalmente daqueles relativamente mais atrasados economicamente, em operar políticas que assumissem esse formato. Na realidade, é suposição aqui que, se fosse possível uma avaliação cuidadosa, nos termos colocados, de muitos dos projetos atualmente envolvidos na guerra fiscal, seguramente se chegaria à conclusão de que o resultado líquido obtido para a economia local é potencialmente muito favorável.

#### *Os limites da guerra fiscal*

O ponto fundamentalmente frágil dessa construção é que todas as suposições necessárias para garantir que a avaliação de custo-benefício seja suficiente para impedir amplo desperdício de recursos fiscais são frágeis. Isso decorre basicamente de três fatores.

1) Os governos estaduais não conhecem o perfil das preferências alocativas das empresas. É elemento essencial da estratégia privada na guerra fiscal construir a imagem do “empate” entre locações alternativas, de forma a remeter para a competição entre incentivos o papel decisório final. Isso determina, na ausência de uma instância superior com capacidade política de interferir, que o setor privado detenha em geral a iniciativa no processo interativo que leva à decisão. Isso em geral reduz as possibilidades de que algum estado, por confiar nas suas “vantagens competitivas naturais”, abra mão de uma participação agressiva no leilão de incentivos.

2) É irreal a suposição de que a decisão de abandonar a disputa seja tomada na medida em que a avaliação de relação custo-benefício estritamente econômica resulte desfavorável. O ponto, como aponta o professor Varsano, é que entre os benefícios gerados pela inversão incluem-se, freqüentemente, fatores de difícil ponderação como o prestígio regional segundo a imagem popular, o qual se expressa no ganho de prestígio político para governos que logrem trazer para o estado grandes plantas industriais. Nesse caso vale lembrar que essa é a mesma história que se verificou no caso do desenvolvimento de alguns dos grandes blocos do setor produtivo estatal no Brasil. Nos anos 50 e 60, os setores de siderurgia, telecomunicações e elétrico foram total ou predominantemente im-

plementados a partir de iniciativas estaduais, em geral apoiadas em campanhas políticas que enfatizavam as “vocações” industriais de cada estado.<sup>13</sup>

Disso resulta que o limite para a concessão de incentivos tende a não se pautar pela avaliação de custo-benefício, ou melhor, se pauta por uma dada avaliação onde os parâmetros da função de bem-estar considerada são muito amplos e genéricos, e seguramente incorporam interesses particularistas associados aos grupos políticos no poder.

3) Finalmente, o caráter competitivo e a inexistência de qualquer instância superior de arbitragem, conjugados com os dois elementos anteriores, leva *necessariamente*, no sentido forte de que é a postura racional mais eficiente por parte dos agentes, a uma dinâmica interativa onde o resultado final é a *maximização do benefício* pela sucessiva exclusão de estados participantes, à medida que a aposta supera o que sua “avaliação ampliada de custo benefício” e/ou sua restrição orçamentária permite.

Resulta disso tudo que, mesmo nos casos — provavelmente muito freqüentes, embora existam os absurdos — em que o benefício líquido *para a economia local* seja positivo, é alta a probabilidade de que esses investimentos estejam sendo alocados a um *custo fiscal máximo*, sem que o dispêndio adicional corresponda a qualquer ganho adicional para o país.

### 3. GUERRA FISCAL, FINANÇAS ESTADUAIS E REGIME TRIBUTÁRIO

A argumentação anterior permite entender a generalizada adesão de grande parte dos estados brasileiros às práticas da guerra fiscal, ainda que, como se evidenciara antes, esses programas tenham, no seu efeito conjunto para a economia nacional, um resultado líquido certamente perverso e negativo. Isso tem levado a um crescente debate sobre a *necessidade* e as *alternativas* de intervenção dos poderes centrais — Congresso e Executivo — para neutralizar seu impacto.

Uma das questões recorrentemente colocadas acerca da guerra fiscal é relativa ao seu impacto sobre a situação orçamentária dos governos estaduais. As perguntas relevantes são:

1) A concessão de incentivos leva a uma deterioração da situação fiscal do estado que a pratica? Este impacto, se ocorre, é imediato ou no médio/longo prazo? A principal forma de deterioração não ocorreria certamente na perda de arrecadação do ICMS?

2) Se a guerra fiscal envolve um impacto fiscal negativo, não seria ela um fenômeno fadado ao desaparecimento?

3) A concessão de incentivos afeta as finanças dos estados que não a praticam?

Um dos principais instrumentos que tem sido utilizado na guerra fiscal é a arrecadação do ICMS. Na medida em que esta fonte de recursos tenha uma posição importante no financiamento dos estados — o que acontece precisamente com os estados que analisamos neste estudo — são diretas as ilações sobre as conseqüências perversas da guerra fiscal para o equilíbrio fiscal dos estados.

<sup>13</sup> Para uma reconstrução desses aspectos, ver Prado (1995).

Essa discussão é apenas um aspecto restrito da questão mais geral que já foi tratada aqui, de que a guerra fiscal leva, em geral, a um efeito líquido agregado negativo, embora, para cada estado individual, possa ter resultados líquidos positivos. Em outras palavras, a guerra fiscal é um processo de alteração na alocação de capacidade produtiva, emprego e receita fiscal entre unidades federadas, onde o conjunto do país perde, mas nada impede que alguns, individualmente, ganhem.

Essa problemática exige considerar quais são as bases em que se assenta hoje o potencial de intervenção dos instrumentos manejados pelos estados, qual seu alcance e por quanto tempo conservarão vitalidade. Para abordar o tema, apresentamos primeiro uma tipologia de instrumentos de intervenção, a partir da qual poderemos discutir as características dos programas que os utilizam e suas relações com a fiscalidade dos GSN.

#### *Uma tipologia de instrumentos de intervenção*

A geração de incentivos diferenciais que ampliem os fluxos de investimento para uma unidade da Federação pode ser lograda pela ação dirigida ao seguintes fatores:

##### *A. Aspectos Sistêmicos*

1. Processos de desregulamentação e privatização que reduzam custos de transação, insumos e serviços e restrições de acesso a mercados .
2. Instituições públicas dedicadas ao desenvolvimento regional, pesquisa aplicada, centros de apoio à atividade privada.
3. Inversão em infra-estrutura econômica e social.

##### *B. Benefícios Seletivos*

1. Vantagens locacionais específicas para uma empresa: melhoramentos localizados de infra-estrutura, garantia de suprimento de matérias-primas e insumos, terrenos, instalações portuárias, etc.
2. Redução ou diferimento da carga tributária por empresa, com ou sem subsídio implícito.
3. Concessão de crédito subsidiado.
4. Participação no capital.

No que se refere aos incentivos sistêmicos, a presença de uma política de atração de investimento se expressaria na existência de um viés nos processos de alocação do gasto público em inversão, assim como nas reformas de corte institucional, que os orientassem para a criação de um ambiente favorável ao investimento privado em áreas e setores considerados de maior potencial no estado/região. Nesse sentido, vale notar que existe toda uma importante dimensão das políticas de desenvolvimento regional — centrada na captação de recursos federais e internacionais para inversão em infra-estrutura econômica e social — que envolve forte impacto de médio e longo prazos nas condições de competitividade sistêmica das regiões. O fato de que alguns estados da Federação têm sido mais bem-sucedidos no acesso a recursos de entidades multilaterais como o BIRD, por

exemplo, tem impactos não desprezíveis sobre suas possibilidades de atração. Mais importante ainda, esses recursos, à medida que ampliem o poder de inversão estadual, facilitam o redirecionamento de fluxos de gasto para operações dedicadas à atração de projetos individuais.

No entanto, esses fatores sistêmicos, pelo seu caráter mais difuso, tendem a ter impacto mais lento sobre o processo decisório privado de alocação. Eles integram os elementos definidores das vantagens competitivas dinâmicas, e definem, na realidade, juntamente com os demais fatores estruturais, *o patamar de possibilidades a partir do qual o uso de instrumentos específicos pode atuar para maximizar o volume de inversões que busca o espaço estadual.*

É possível, em princípio, assentar integralmente uma política de atração de investimentos nos fatores de natureza sistêmica. No caso brasileiro atual, isso significaria focar a expansão de infra-estrutura orientada para vantagens comparativas locais, melhoria de eficiência de serviços ainda públicos ou sua privatização, desenvolvimentos de formas mais eficientes de integração entre governos estaduais e municipais na criação de sistemas de informação e de apoio à inversão privada. Como veremos à frente, o modelo adotado durante grande parte do período recente pelo estado de São Paulo se aproxima em muito desse tipo ideal.

O principal aspecto “negativo” dessa opção é, evidentemente, a sua inadequação para lograr resultados de curto prazo. Nas situações — como parece ser a atual — em que se caracteriza um surto de expansão do investimento com fortes indícios de uma elevada mobilidade espacial, essas políticas menos agressivas podem conduzir a perdas para o estado/região, com toda certeza no curto prazo, sendo incerta a possibilidade de recuperação no longo prazo, dados os efeitos sinérgicos gerados pela alocação diferencial realizada nas demais regiões.

#### *Os instrumentos específicos: capacidade fiscal e estrutura tributária*

A utilização dos fatores específicos de atração pode ser analiticamente decomposta, de forma bastante útil particularmente para a observação de sua evolução histórica, em duas categorias típico-ideais.

Um primeiro formato ideal seria a composição dos instrumentos em programas formais de escopo amplo, com definição clara de condições de acesso a cada benefício, abertos a um elenco de empresas e sem qualquer dispositivo que permita discriminação entre elas. Esse padrão corresponde, *grosso modo*, ao que se verifica no Brasil nos anos 60 e 80. Seu aspecto principal é envolver, em princípio, a definição prévia do tipo de benefício envolvido, assim como a explicitação dos critérios que articulam o nível de concessões a uma escala de prioridades alocativas setoriais e/ou sub-regionais.

O segundo formato, no nível de tipos ideais, poderia ser chamado de *operações fiscal—financeiras dedicadas a projetos específicos*. Esse é o caso quando o governo local elabora um conjunto de benefícios negociados com o agente privado individual, envolvendo um

processo interativo entre as características da inversão e os benefícios concedidos.<sup>14</sup> Os aspectos principais dessa opção são a maximização da flexibilidade e do tempo de resposta, aliada à pouca transparência assumida pelo processo.

No confronto desses dois modelos, deve-se ressaltar um aspecto importante, que ajuda a explicar alguns dos desenvolvimentos recentes no caso brasileiro. O modelo de programas, pelo fato de envolver usualmente a aprovação pelas assembleias legislativas, oferece ao agente privado um grau maior de segurança contra os riscos de mudanças nos cargos de governo. O caso extremo de operações fiscais dedicadas tende a se apoiar em acordos sem base legal, o que amplia a incerteza em torno a inversões onde os *sunk costs* têm dimensões expressivas.<sup>15</sup>

Um aspecto básico da evolução da GF no período recente, como veremos adiante, é, fora de dúvida, a progressiva transição do modelo típico tradicional de programas, para uma dominância crescente de operações dedicadas. Isso fica claro em alguns casos, onde são criados programas com todo o formato típico dos tradicionais, mas cuja finalidade básica é atender a projetos específicos de grande porte. Não há dúvida de que isso decorre da deficiência aqui apontada nas operações dedicadas: o risco da informalidade. Nos casos de grandes projetos, de difícil reversibilidade sem perdas elevadas, os agentes tendem a exigir dos governos a formulação de detalhados contratos que amarrem os compromissos, e, em muitos casos, assumindo a forma de pretensos programas regionais de desenvolvimento.

Do ponto de vista do processo recente, o relevante é avaliar as potencialidades existentes no uso dos instrumentos específicos. A potência desses instrumentos depende, basicamente, dos seguintes fatores:

1) *Condições orçamentárias para realocar receita própria no sentido dos gastos com benefícios.* Isso envolve não apenas a dimensão dos orçamentos estaduais, mas também a situação vigente nas suas contas fiscais. Mesmo estados com elevada participação no gasto e receitas públicas nacionais podem ter conjunturalmente uma restrita autonomia para operar incentivos, devido a uma situação de forte desequilíbrio fiscal e elevado endividamento.

2) *Existência de e capacidade de controle do GSN sobre órgãos e empresas públicas estaduais nos serviços de infra-estrutura e insumos básicos.* Este fator tem se revelado particularmente importante no caso de portos, órgãos de construção rodoviária e empresas estaduais de energia elétrica.

3) *Disponibilidade direta de fontes de financiamento — setor financeiro público próprio — ou acesso a fontes federais e internacionais de crédito.*

4) *Competência tributária sobre impostos indiretos relevantes.*

<sup>14</sup> A título de ilustração, tem sido freqüente no Brasil que as empresas reformulem a dimensão dos seus investimentos — por exemplo, antecipando inversões previstas para prazo mais longo — em função do volume de benefícios concedidos no momento presente.

<sup>15</sup> Tem ocorrido casos, como a experiência da HONDA no interior de São Paulo Sumaré, em que prefeituras não honram compromissos anteriores de inversão em infra-estrutura, implicando impasses no processo de inversão.

A maior parte desses fatores se reduz, predominantemente, ao poder de gasto atual do GSN, seja via orçamento central, seja via autarquias e empresas estaduais. É evidente que, embora de forma mediada, a capacidade de alavancagem financeira está também associada àquele fator principal. Isso levaria à conclusão de que, quanto maior o poder de gasto estadual, sujeito à restrição de relativo ordenamento financeiro, e quanto maior sua disponibilidade e controle sobre geradores de infra-estrutura, maior seu poder de indução ao investimento. A contraface dessa proposição é que, à medida que os GSN atravessem períodos de desequilíbrio orçamentário e sejam, ao mesmo tempo, submetidos a restrições no acesso a crédito adicional, o seu “poder de fogo” no uso de incentivos tende a se reduzir. Muitos observadores vêem nesse aspecto um dos fatores que pode levar a que a guerra fiscal perca fôlego naturalmente, à medida que as renúncias de receitas incidam sobre situações orçamentárias que, em geral, têm estado longe de equilibradas no país, e aumentem o custo alternativo, em termos inclusive políticos, de privilegiar gastos com incentivos.

Essa conclusão seria inatacável não fosse a natureza peculiar do fenômeno analisado, e que decorre da já apontada configuração adotada para o que é conhecido como Ajustamento do Imposto na Fronteira (AIF): o princípio predominantemente de origem nas operações do ICMS. *O ponto crucial é que, nessas condições, o resultado necessário do ato de investimento objeto do incentivo é uma ampliação imediata e perfeitamente mensurável da arrecadação tributária do governo que o concede.* Assim, a base orçamentária em que se apóia o incentivo não é previamente dada: ela é afetada pelo próprio objeto do incentivo, na medida em que aumenta a produção industrial realizada localmente. Nessas condições, o GSN tem um poderoso instrumento de incentivo pela renúncia *da receita futura gerada pela planta em questão*, o que não afeta o nível de sua receita corrente. Além disso, dependendo da dimensão das novas plantas instaladas, e particularmente quando se trata de grandes complexos industriais como as montadoras automobilísticas, devem ocorrer efeitos indutores sobre novos investimentos de fornecedores e prestadores de serviços. Desde que o governo não subsidie também esses setores, deve ocorrer inclusive uma elevação da arrecadação perante o nível que existiria *sem a realização do projeto subsidiado* — retomaremos esse ponto na parte II, seção 3.

Reside aí um dos aspectos mais peculiares e perversos do atual processo de guerra fiscal. É possível afirmar que, sob a hipótese de que o projeto em seu conjunto seja bem-sucedido, não deve ocorrer perda de arrecadação durante o período no qual a empresa é subsidiada e, além disso, após esse período a situação fiscal, *do ponto de vista estrito da capacidade de arrecadação*, estará provavelmente melhorada.

Durante a fase de subsidiamento, do ponto de vista do comportamento temporal do conjunto arrecadação-gasto, existe evidentemente uma redução da elasticidade da receita em relação ao produto local, em decorrência da renúncia fiscal. A isto se soma o conjunto de gastos fiscais diretos exigidos pelo projeto (infra-estrutura, terreno, etc.). Na hipótese de que a demanda por gastos correntes e de investimento do GSN esteja correlacionada, em alguma medida, ao nível de produto, isso apontaria para um agravamento da situação fiscal no médio prazo, ou, alternativamente, a degradação dos serviços públi-

cos prestados. No primeiro caso, o período de subsidiamento, principalmente nos casos de políticas estaduais mais agressivas, poderá implicar um agravamento da situação patrimonial do governo, pela ampliação da dívida pública.

Essa conclusão, contudo, deve ser matizada por alguns fatores. Primeiro, para muitos estados é relevante, na composição de suas receitas, a parcela de recursos oriunda de base tributária global, via fundos de participação e outras transferências, o que reduz a sensibilidade da receita à perda via incentivos. Segundo, há o importante aspecto dos impactos locais dos projetos bem-sucedidos. De um ponto de vista dinâmico, um programa de incentivos bem-sucedido deve gerar um conjunto de impactos diretos e indiretos sobre a renda local, por meio de empresas subsidiárias, fornecedores de componentes e equipamentos, prestadores de serviços, etc. Tudo isso tem repercussões de difícil avaliação mas seguramente positivas sobre os níveis de arrecadação, uma vez que afeta um amplo conjunto de setores que não contam com redução de imposto. É verdade que, como será visto à frente — ver estudo sobre o Paraná —, alguns estados têm estendido o benefício do diferimento também para os fornecedores que se deslocam para o estado à reboque da empresa principal. Essa, contudo, não tem sido a regra. Na maioria dos casos, a renda incremental induzida está associada também ampliação *imediata* de arrecadação.

A principal implicação desses fatos é que a capacidade de concessão de incentivos de cada estado se torna, em boa medida, independente do seu poder de dispêndio e mesmo da sua situação fiscal conjuntural. Isso leva à seguinte situação limite hipotética, altamente esclarecedora. Em princípio, desconsideradas as demais condições que cercam a decisão privada de alocação, o estado de Rondônia teria, no que se refere à manipulação da carga tributária, o mesmo poder que qualquer outro estado para oferecer incentivos a uma empresa.

#### *Mecanismos alternativos para a utilização da competência tributária*

Como analisado na seção 1, a utilização dos abatimentos de ICMS por iniciativa individual de cada estado é, em princípio, vetada pelos dispositivos legais vigentes. É essencial notar, contudo, que a única condição efetivamente necessária para que os estados possam utilizar o instrumento é a manutenção do princípio de origem, ou seja, que esteja garantida a apropriação da receita gerada via operação da nova pelo estado que concede o incentivo.

Não há qualquer impedimento legal para que um estado conceda, a uma empresa que se instale em seu território, benefícios de natureza creditícia ou financeira. Assim, nada obsta que seja concedido, por exemplo, crédito subsidiado para apoio e complementação ao capital de giro da empresa, nos primeiros anos de sua operação. Nesse caso, a empresa recolheria efetivamente o ICMS, e as exigências inscritas na lei do CONFAZ não seriam desrespeitadas. É evidente, contudo, que essa situação abre uma possibilidade ampla para que a redução do ICMS seja camuflada por uma operação triangular que relacione, por exemplo, a empresa, o Tesouro estadual e um fundo de incentivos ao desenvolvimento estadual.

O padrão básico dessa operação seria como se segue. Cria-se um fundo de incentivos, alimentado por recursos orçamentários e outras fontes usuais, que conceda financiamento para capital de giro. O montante do crédito é definido de forma a corresponder, *grosso modo*, ao montante esperado do recolhimento de ICMS da empresa. Quando é um empreendimento novo, é usual a devolução integral do imposto gerado. Quando se trata de ampliação, o crédito devolve o chamado ICMS incremental. Em terceiro lugar, há que garantir a necessária transferência dos recursos recolhidos via arrecadação para o fundo de incentivos.

Esse modelo de incentivos teriam como característica básica o abandono do uso explícito da competência estadual sobre o ICMS, e a transição para o uso de fundos fiscais de molde tradicional, cujo *funding* básico é composto por recursos orçamentários e empréstimos.

A base geral dos programas poderia ser descrita como composta de dois tipos de fluxos de recursos fiscais aplicados em benefícios. Uma parte, que se pode dizer rotativa, significa na realidade uma operação disfarçada de diferimento do ICMS, embutida na concessão de financiamento para o capital de giro. O resultado final é que a empresa deixa de existir do ponto de vista da arrecadação de ICMS. O estado deixa de recolher o novo imposto gerado, não incorrendo portanto em nenhuma redução de receita corrente. Desde que seja garantido o mecanismo de transferência da receita de ICMS do orçamento para o fundo, o mecanismo não exige do estado alavancagem creditícia de recursos. As perdas possíveis nesse esquema, de um ponto de vista intertemporal, ficam restritas à definição de taxas de juros subsidiadoras. No caso de Minas Gerais, por exemplo, admite-se a concessão de juros reduzidos em função da importância estratégica da empresa para o programa.

A outra parte pode ser considerada, pelo menos no curto prazo, gasto a fundo perdido: benefícios diretos e doações como terrenos, infra-estrutura e outras facilidades. Ainda nesse caso, não se pode tomar a totalidade desses gastos como custo do empreendimento para o estado, uma vez que a instalação da empresa, embora não gere receita *direta* de ICMS no curto prazo, pode ter efeitos indutores de investimento e renda que exercerão um impacto compensatório.

Quais são os limites intrínsecos a essas duas fontes básicas de subsidiamento?

A *primeira* tem um limite "natural" no recolhimento de ICMS e, na realidade, desde que não seja caracterizada por um elevado grau de subsidiamento, representa efetivamente um diferimento do imposto, que pode significar um alívio financeiro para a empresa na etapa de implantação, mas também uma sobrecarga financeira no futuro. Contudo, à medida que o financiamento do capital de giro seja feito sem correção monetária e, muito freqüentemente, como veremos ser o caso nos processos atuais, sem juros, existe um elevada perda de arrecadação potencial futura. A *segunda* depende diretamente da capacidade de dispêndio do governo estadual e da situação financeira de seus agentes descentralizados, e da possibilidade de fontes de financiamento alternativas para os de-

mais gastos necessários do estado que viabilize o redirecionamento de recursos orçamentários para o fundo.

*A título de conclusões*

Retomemos agora as questões mais gerais com que abrimos a seção. Antes de mais nada, vale chamar a atenção para que estamos aqui discutindo exclusivamente a relação entre guerra fiscal e equilíbrio orçamentário. Assim sendo, desconsideramos totalmente o problema de a guerra fiscal trazer ou não benefícios extra-fiscais ao nível de geração de empregos, modernização da estrutura produtiva local, etc. Mesmo que os impactos dessa ordem sejam muito positivos, o que está em questão é se o processo para obtê-los introduz um viés deficitário nas contas públicas.

Efetivamente, não há qualquer evidência, seja de um ponto de vista histórico mais amplo, seja entre os eventos recentes, de que a guerra fiscal envolva *necessariamente* uma degradação da situação individual fiscal dos estados que a praticam. Conseqüentemente, não há, por esse lado, qualquer tendência *inexorável* à perda de dinamismo das políticas de incentivos. Com isso queremos dizer apenas que, à medida que sejam evitadas políticas extremadas de concessão de benefícios — como tem ocorrido em alguns casos recentes envolvendo a indústria automotiva —, é possível que o resultado líquido no médio e longo prazos seja positivo para estados individuais. Isso é que torna particularmente problemática uma linha de crítica ao processo que se apóie na situação individual dos estados. Senão, vejamos.

Indicamos dois aspectos a serem considerados. Primeiro, sempre que o incentivos sejam decisivos para alterar a decisão alocativa, grande parte do custo fiscal neles envolvidos refere-se à manipulação de receita incremental que, sem os benefícios, não existiria nos cofres do estado. Note-se também que os gastos fiscais relacionados a infra-estrutura e similares, ainda que priorizados em função de uma empresa específica, raramente deixam de ter um impacto global positivo para a região, ainda que, do ponto de vista estrito do benefício marginal gerado, eles se situassem em posição inferior da escala de usos alternativos do recurso. Desse ponto de vista, o ônus mais forte no curto prazo decorre, nos modelos atualmente praticados, da imobilização de recursos creditícios públicos.

Em segundo lugar, e mais relevante, há o importante aspecto dos efeitos dinamizados de médio e longo prazos que a instalação de complexos industriais pode trazer. Se fosse possível estimar e trazer a valor presente a receita tributária incremental que venha a ser gerada pelas novas plantas instaladas, provavelmente os cálculos mais simplistas que têm sido apresentados na mídia assumiriam outro caráter.

De forma geral, aponta-se aqui para o fato de que, dependendo da natureza e dimensão dos incentivos concedidos, e, principalmente, dependendo de que a iniciativa seja bem-sucedida no sentido de viabilizar a constituição de distritos industriais ou de complexos produtivos (setor automotivo, por exemplo), pode-se obter aquela que se constitui na alternativa ótima de resultado da política: um comportamento tipo “curva J” para o impacto fiscal associado aos programas. Em um primeiro momento — que pode se estender por alguns anos — os custos predominariam. A partir de um certo ponto, seja

pelo início da quitação de dívidas, seja pela emergência dos efeitos dinamizadores, seria alcançado um equilíbrio, possivelmente em um nível de gasto—receita mais alto do que seria possível sem a presença dos novos complexos e distritos industriais.

Desse ponto de vista, as condições essenciais para um resultado fiscal positivo seriam:

- 1) o dimensionamento inicial dos benefícios *vis-à-vis* os efeitos dinamizadores esperados sobre a receita; e
- 2) a subordinação dos benefícios a uma concepção mais ampla que envolva a criação de condições conducentes à geração de efeitos dinâmicos.

Um outro aspecto assume particular importância nos casos recentes ocorridos no setor automotivo. Como já assinalado, há uma diferença enorme entre o estado atrair uma montadora e atrair três montadoras. As possibilidades de internalização, no espaço regional, da totalidade da cadeia produtiva setorial, amplia em muito o valor presente dos ganhos futuros de receita. Nesse sentido, o sucesso do governo em atrair para o estado as empresas fornecedoras pode ser decisivo para lograr aquele efeito positivo. Vale aqui lembrar um caso histórico que pode ser muito útil no sentido de avaliar as experiências mais recentes: a instalação da FIAT em Minas Gerais, nos anos 70. A constituição bem-sucedida de todo o parque de fornecedores fez da montadora um fator extremamente dinâmico do ponto de vista da arrecadação. O município de Betim está na primeira posição em arrecadação no estado, adiante inclusive da capital. Na situação atual, a existência do MERCOSUL amplia o risco de que as montadoras instaladas na região Sul mantenham um elevado coeficiente de importação dos países vizinhos, notadamente Argentina, reduzindo em muito esse tipo de impacto que, no caso de Minas, ficou represado pelos custos de transporte.

Tomemos agora a outra questão, referente ao impacto que a guerra fiscal tem sobre os estados que não a praticam. No caso brasileiro recente, essa é a situação quase exclusiva do estado de São Paulo, embora se tomarmos por um corte setorial específico, outros estados do Sul-Sudeste têm sido afetados pelas políticas de atração postas em prática pelos estados do Nordeste.

A resposta à questão é necessariamente positiva, uma vez que o resultado básico do processo é, como fica claro em toda a argumentação, a realocação inter-regional da atividade produtiva. Na hipótese de total ausência dos incentivos, as tendências da alocação industrial, e conseqüentemente da distribuição da arrecadação do ICMS, deveriam se aproximar mais do perfil de distribuição concentrada anteriormente existente, consideradas as tendências subjacentes à decisão privada alocativa no que se refere a eventuais processos de desconcentração ou reconcentração, como já discutido. Com os incentivos, e na medida direta em que eles sejam bem-sucedidos — no sentido estrito de que as decisões alocativas não sejam revertidas em algum momento futuro —, os estados beneficiados na situação anterior passariam a ser efetivamente perdedores de receita e, portanto, sofreriam algum impacto sobre sua situação fiscal.

A questão pode ser ilustrada com o caso de São Paulo. Dada a dimensão de seus mercados, a produção das empresas que deixam o estado para se instalar em estados vizinhos tende a ser, em sua maior parte, importada por São Paulo. Deixando de lado, nesse caso, as perdas de emprego e de outros impactos internos decorrentes da saída da empresa, o estado deixa de arrecadar os 18% de ICMS a que tinha direito quando a empresa tinha sede no estado, e passa a arrecadar apenas 6%, abatido o crédito de 12% cobrado pelo estado de origem na operação interestadual. Há ainda um agravante: sendo o ICMS objeto de incentivo no estado de origem e — suponhamos — não recolhido, a empresa traz para São Paulo o que se poderia chamar de um crédito espúrio, que o estado é forçado a reconhecer na conta gráfica da empresa importadora. O imposto não é recolhido, mas São Paulo é forçado a reconhecê-lo como despesa tributária legítima da empresa.<sup>16</sup>

Em síntese, o resultado agregado desse processo é, primeiro, uma perda global de arrecadação, que afeta o conjunto dos estados pelo prazo que durar os incentivos. Segundo, uma alteração no perfil de apropriação da receita tributária, em decorrência das mudanças no perfil locacional da atividade produtiva. É evidente que toda essa discussão está desconsiderando outras mudanças que possam ocorrer no sistema, como, principalmente, a alteração para o princípio de destino.

Para encerrar, é conveniente um esclarecimento que evita uma leitura errada do que se colocou aqui. Buscamos mostrar que, ao contrário do que é usualmente postulado, a guerra fiscal não resulta em inexorável e imediata degradação da situação fiscal de cada GSN que a pratica. A importância dessa constatação não pode ser subestimada: indica que a guerra fiscal não tende a “morrer por si mesma”, e exige, portanto, alguma ação política para controlá-la. Isso não significa, contudo, minimizar o problema ou, de alguma forma, sugerir legitimidade para as práticas atuais. Primeiro e antes de mais nada porque o custo total incidente sobre o conjunto da sociedade é absurdamente elevado. Segundo, porque a ausência de qualquer controle público sobre um processo dominado, em última instância, pelo setor privado, tem levado, como veremos à frente, à expansão desmedida de benefícios, fora de qualquer critério racional.

---

<sup>16</sup> Uma observação à margem. É frequente ouvir-se, por parte dos técnicos do governo de São Paulo, o argumento de que o estado “perde” os 12% referentes ao crédito. É compreensível a origem do argumento, mas ele é incorreto. O estado perde 12% quando a empresa muda sua sede para outro estado. Uma vez isso ocorrido, não há mais, nas regras atuais, direito de São Paulo sobre este imposto, portanto não há perda *de crédito*. Ainda que de difícil aceitação ser forçado a abater créditos falsos, quem está perdendo receita, no caso, é o estado de origem. Isso decorre da regra vigente para o imposto, a mesma que garante ao estado de São Paulo um ganho de cerca de 20% na arrecadação por ser estado exportador. A mudança na regra eliminaria a “perda” desses créditos, mas o resultado líquido para São Paulo não seria favorável.

## PARTE II

GUERRA FISCAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:  
ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO RECENTE

Esta parte trata de reconstituir, no período que abrange os anos 80 até o momento atual, a progressiva evolução dos programas regionais de desenvolvimento para os atuais mecanismos agressivos de atração de grandes projetos de investimento. Ela está estruturada em três seções.

A primeira reúne alguns elementos de referência para o quadro fiscal mais geral dos governos estaduais nos anos 80 e 90. Analisam-se brevemente as informações disponíveis sobre a evolução orçamentária desses governos, e com um pouco mais de detalhe a sua base principal de financiamento, o ICMS. Esta seção é complementar à 3 da parte I, onde se discutem aspectos conceituais da relação entre guerra fiscal e finanças estaduais.

A segunda seção busca fazer uma síntese dos principais programas desenvolvidos pelos estados aqui analisados nos anos 80, suas características, tipos de instrumento e, quando possível, resultados obtidos. A questão central, subjacente a esses programas, é a progressiva perda de um caráter mais institucionalizado, consistente com uma visão sistêmica de planejamento regional, e a crescente dominância de projetos específicos, orientados para empresas isoladas, configurando uma verdadeira inversão da lógica básica do período anterior. Nessa seção é analisado especificamente o problema da instrumentalização do ICMS pelas políticas de atração de investimentos, e a relação entre essas políticas e a função reguladora do CONFAZ. Os objetivos são mostrar que os mecanismos atualmente utilizados na guerra fiscal vinham todos, de algum modo, sendo utilizados desde os anos 80, e avaliar a atuação do CONFAZ no sentido de regular essa instrumentalização.

A terceira seção aborda o processo de guerra fiscal na sua evolução recente, ou seja, nos anos 90. Essa reconstituição é feita em duas etapas. Primeiro, tomando como eixo o estado de São Paulo, analisam-se as etapas iniciais desse processo, que abrange o final dos 80 até o ano de 1994. Nessa fase, não se apresentava ainda a nova onda de investimentos, em particular no setor automotivo, de forma que a guerra fiscal estava limitada aos conflitos entre São Paulo e os estados vizinhos, na busca do deslocamento de plantas produtivas. Segundo, analisamos o processo recente de inversão no setor automotivo, o qual enfeixa os casos mais conhecidos e relevantes de guerra fiscal no período recente, incluindo, ainda que fora do âmbito definido para a pesquisa, os eventos recentes relacionados à medida provisória do regime automotivo e os benefícios para o Nordeste.

## 1. A SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS E A EVOLUÇÃO DO ICMS

A dimensão e, em conseqüência, a agressividade assumida no período recente pelos pacotes de incentivos oferecidos pelos governos estaduais — e, em alguns casos, municipais — têm implicado um crescente questionamento sobre os riscos de agravamento da situação orçamentária. Em particular, o montante aparente de renúncia tributária neles

praticada, que penaliza fortemente a elasticidade-renda do principal imposto estadual, é vista como um fator de agravamento do estado crítico em que já se encontram as execuções orçamentárias dos estados.

Esta seção tem o objetivo de recolher as indicações esparsas existentes sobre a evolução das finanças estaduais no largo período analisado (ver subseção 1.1), e apresentar alguns dados mais precisos sobre a evolução da principal receita estadual, o ICM/ICMS, uma vez que não há análises disponíveis sobre período tão longo (ver subseção 1.2). Isto feito, retomamos as questões mais gerais quanto às relações entre a guerra fiscal e a dimensão orçamentária.

### 1.1 A EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS

Uma primeira observação relevante para o problema é que, no período em análise, ocorreu, sob virtualmente todos os pontos de vista, um inquestionável e significativo processo de descentralização fiscal no estado brasileiro. A autonomia dos GSN foi ampliada, a sua participação nos recursos fiscais livres de vinculação cresceu muito, assim como a parcela dos serviços públicos por eles suprida.

De forma geral, parece ter ocorrido na transição da década uma forte ampliação da participação dos GSN no gasto e na receita do setor público. Estimativas realizadas por Afonso (1994), com as precárias bases disponíveis para observação “acima da linha”, estão apresentadas nas tabelas 2.1 e 2.2. Elas mostram que a partir da segunda metade dos anos 80, culminando com a revisão constitucional de 1988, os GSN ampliaram fortemente sua participação no PIB, enquanto a participação do gasto federal permaneceu estagnada.

TABELA 2.1  
Setor Público Brasileiro — Gastos como % do PIB

	Gastos com pessoal				Gastos com FBCF			
	União	Est.	Munic.	E/M	União	Est.	Munic.	E/M
1980	2,5	2,8	1	3,8	0,7	0,9	0,7	1,6
1981	2,6	3	0,9	3,9	1	0,9	0,7	1,6
1982	2,8	3,3	1,1	4,4	0,7	1	0,6	1,6
1983	2,5	3,1	1,1	4,2	0,7	0,7	0,4	1,1
1984	2,2	2,8	1	3,8	0,6	0,8	0,6	1,4
1985	2,5	3,4	1,1	4,5	0,5	1,2	0,8	2
1986	2,4	3,7	1,3	5	0,8	1,4	0,9	2,3
1987	3,8	3,7	1,2	4,9	1,1	1,2	0,9	2,1
1988	3,2	3,3	1,4	4,7	1,1	1,2	1	2,2
1989	4,2	4	1,5	5,5	0,9	1,2	0,6	1,8
1990	3,7	5,4	2	7,4	0,6	1,8	1,4	3,2
1991	2,7	4,2	2,3	6,5	0,7	0,9	1,4	2,3

Fonte: Afonso (1994).

TABELA 2.2  
Necessidades de Financiamento do Setor Público  
Conceito Operacional — Brasil

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
União	1,4	1,6	3	3,1	4	-2,5	0,1	0,6	0,6	-1,5	1,7	1,7
Est./Munic.	0,9	0,9	1,6	0,3	0,6	0,4	-0,7	0,7	0,1	0,8	2,3	1,9
Estatais	2,3	1,4	0,9	0,8	2,5	0,6	0,8	0,5	0,0	-0,4	0,8	0,3
Total	4,4	3,6	5,5	4,5	7,3	-1,3	0,2	1,8	0,7	-1,1	4,9	3,9

Fonte: Brasil Programa Econômico, vários anos.

Esse parece ser claramente o resultado de um movimento de transferência de encargos da órbita federal para os GSN, que teria iniciado nessa época e se aprofundado nos anos mais recentes. Como registra Afonso (1994), essa redistribuição de encargos, ao contrário de convivência dominante, vem se realizando de forma ainda relativamente desordenada e espontânea.

O clímax do processo é apontado por Afonso (1994): o amplo fortalecimento da autonomia federativa que resulta da Constituição de 1988. Primeiro, a participação dos GSN na arrecadação direta atinge 36% do total de tributos, um nível excepcionalmente elevado, sem comparação entre países em desenvolvimento. Segundo, em contraste particularmente com os anos 70, caem drasticamente as transferências de recursos do governo federal aos GSN sujeitas a condicionalidades, sendo substituídas progressivamente por transferências tributárias livres de vinculação. *“Cerca de 60% do total de transferências são feitas, hoje, sem nenhuma vinculação. Esta proporção sobe para 80% se computada a vinculação genérica para ensino nas cotas de participação nos impostos federais e estaduais, e para 90% se acrescentados também os repasses do SUS, a maioria não atrelados a projetos específicos. [...] . A análise da natureza das transferências intergovernamentais é importante porque revela que, apesar de considerável dependência orçamentária da maioria dos governos estaduais e municipais de transferências recebidas de governos superiores, a autonomia fiscal e política não fica comprometida”*. (Afonso (1994). Na realidade, o autor conclui que a autonomia federativa no caso brasileiro se coloca no mesmo nível de países como Alemanha, Reino Unido e Canadá, casos típicos de elevada autonomia.

Como é sabido, não há estatísticas confiáveis e regulares sobre o resultado fiscal dos estados mensurado “acima da linha”.<sup>17</sup> A estatística oficial e regularmente utilizada é o dado das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), medida pelo lado do financiamento e apenas disponível no agregado, por nível de governo. O mesmo vale para sua contrapartida de estoques, a dívida líquida do setor público. Mesmo no período atual, a única informação oficial do governo aberta por estado é aquela do endividamento, e mesmo esta não abrange todas as modalidades dos passivos existentes. Para os anos 80, a situação é ainda pior. Dessa forma, qualquer afirmação sobre a situação orçamentária desse nível de governo é sujeita a fortes restrições e imprecisão.

<sup>17</sup> Giambiagi (1997), em esforço recente, tenta obter algumas indicações precárias sobre essas contas para o período 1991-1996.

Os dados das NFSP sugerem que, ao longo dos anos 80 e até 1993, a situação fiscal dos governos estaduais e municipais se apresentou *relativamente* equilibrada, *vis-à-vis* a situação fiscal dos outros entes públicos. Pela ótica do conceito operacional das NFSP, os GSN apresentam uma tendência ligeiramente declinante no período — dados compatíveis existem apenas a partir de 1985. Somente em 1987 e 1992 chegam a responder por mais de 30% das NFSP globais.<sup>18</sup>

No período 1990/94, o setor público como um todo aparentava ter finalmente alcançado um relativo ajustamento. A partir do Plano Collor, que determina um resultado fiscal peculiar e excepcionalmente favorável para o governo federal, abre-se um período onde o Tesouro logra resultados positivos, secundado por um principiante ajustamento das empresas estatais. Os dados evidenciam que tal processo de ajustamento fica inteiramente concentrado na órbita federal. Governo central e empresas estatais reduzem expressivamente suas necessidades de financiamento, enquanto os GSN mantêm o nível de endividamento anterior.

A estabilização econômica pós-Real leva à abertura de uma nova etapa de fortes desequilíbrios, na medida em que neutraliza alguns mecanismos por meio dos quais os governos conseguiam reprimir os gastos reais (ver a respeito as contribuições de Bacha (1994) e Giambiagi (1995)). Nessa nova fase, os governos subnacionais participam de forma destacada na formação do déficit, assumindo o lugar que, nos anos 80, pertencera às empresas estatais.

Esse conjunto de observações poderia sugerir que somente no período recente a situação orçamentária dos estados teria se deteriorado. Esta, contudo, é uma conclusão problemática. Na realidade, a situação do endividamento de estados e municípios vem sofrendo forte deterioração desde meados dos anos 80. Enquanto a dívida federal, via erosão inflacionária, sofre amplas reduções reais no período [Giambiagi (1995)], a dívida líquida de estados e municípios cresce até alcançar cerca de 35% da dívida total.

Um amplo conjunto de evidências aponta para uma tendência bem mais precoce de desequilíbrio. Na realidade, conforme registram alguns estudos dedicados ao tema [Lopreato (1995) e Almeida (1996)], o quadro orçamentário dos estados começa a se deteriorar já no início dos anos 80, quando ocorre a ruptura dos fluxos de financiamento externo.

Em uma primeira fase, teria ocorrido com os GSN algo semelhante ao mecanismo de equacionamento da dívida das empresas estatais: a transferência pura e simples, com assunção de parte da dívida pela União, por meio dos avisos GB588 e MF030.<sup>19</sup> Ao mesmo tempo, no período 1982—1988, teriam os estados lançado mão crescentemente das alternativas de endividamento de curto prazo — as ARO — e, em especial até 1987, recor-

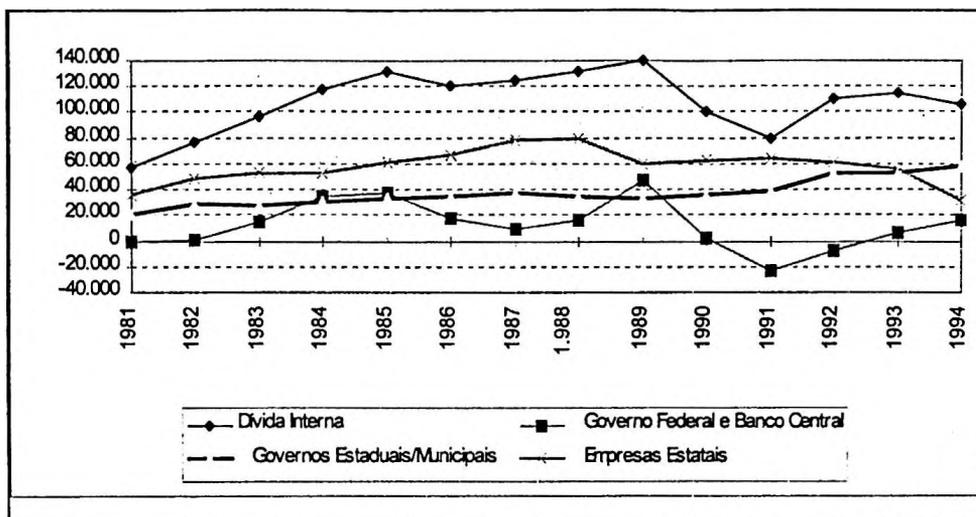
<sup>18</sup> Esses dados devem ser examinados com reservas. Não há continuidade metodológica na série, servindo apenas como uma aproximação.

<sup>19</sup> Biasoto *et alii* (1992).

rido amplamente aos bancos estaduais. A presença de algumas dessas fontes explicariam o fato de que o desequilíbrio não se reflita, de forma clara, nos fluxos das NFSP.<sup>20</sup>

QUADRO 2.1  
Dívida Líquida Interna por Nível de Governo

(Em US\$ milhões — dez./94)



Fonte: Boletim do Banco Central, vários números.

A partir de 1987, tem início uma sucessão de processos de renegociação e socorro financeiro do governo federal aos estados, que avança até os dias atuais, quando se encontra em curso uma rodada mais ousada e inovadora de negociações. Com a possível exceção do que vem sendo feito atualmente, a tônica desses processos tem sido sempre retirar a carga financeira mais imediata dos ombros dos estados, sem impor qualquer condicionalidade que envolva algum esforço sério de ajustamento fiscal [Almeida (1996)]. Neste sentido, as rodadas de negociação de dívidas feitas a partir de 1987 se articulam com os mecanismos anteriormente citados de transferência de dívida, configurando um quadro de relativa “indulgência” fiscal para com os GSN ao longo dos anos 80 e início dos 90.

Um primeiro conjunto de medidas afetou a chamada dívida contratual. O primeiro momento, em 1987, consubstanciou-se na abertura, via Lei nº 7.614/87, de linhas de crédito de quatro anos para os governos (quinze para os bancos públicos), com a finalidade de

<sup>20</sup> À medida que a União efetivamente assimila parte da dívida, ela não se expressa em fluxos de serviços. As ARO são endividamento de curto prazo, não captadas pelas NFSP. Somente as operações com bancos estaduais deveriam ser captadas pela forma oficial de mensuração. É possível que isso explique o crescimento elevado das NFSP em 1987.

equacionar a situação crítica na qual se encontravam diversos bancos estaduais.<sup>21</sup> No ano seguinte, uma primeira tentativa de estabelecer restrições à autonomia excessiva se manifesta no estabelecimento de tetos para o endividamento junto ao sistema financeiro — limite com base no saldo de dezembro de 1987 — e mudança no critério para apuração da capacidade de pagamento dos estados, que passa a se apoiar na *margem de poupança real*, ao invés da receita líquida.

O segundo momento se manifesta em 1989. O governo federal autoriza então o Banco do Brasil a refinar não só velhas dívidas herdadas dos avisos MF-30 e outros, como também aquelas geradas ao amparo da Lei nº 7.614/87, por ocasião da crise anterior dos bancos estaduais (Lei nº 7.976/89).

Em 1990, emergem, por sua vez, os estoques elevados de endividamento assumidos pelos estados junto às agências de fomento federal: FNDU, FAS e BNH, entre outros. Um primeiro ensaio para equacionar essas dívidas é a Lei nº 8.388/91, que não entra em vigor, mas serve de base para o acordo que seria implantado em 1993 (Lei nº 8.727/93), pelo qual se estabelecem diretrizes para o refinanciamento amplo dos saldos devedores até então existentes para estados e municípios: vinte anos de prazo, prestações mensais e taxa de juros igual à média dos contratos originais. Nessa ocasião se inova, ao serem introduzidos os limites de comprometimento de receita com serviço, isto é, um mecanismo de “teto” para encargos que remetia automaticamente o excedente para agregação ao principal da dívida, por prazo adicional de dez anos.

Em paralelo, outras medidas são tomadas no que se refere à dívida mobiliária. Esta, pela sua própria natureza restrita aos grandes estados desenvolvidos, até o final dos anos 80 era de pequena dimensão: menos de um terço da dívida líquida total de RS16,5 bilhões, o que representava apenas RS 5,6 bilhões. No período recente, ela vai se tornar parte principal do endividamento estadual, concentrada em alguns poucos estados, como a tabela abaixo demonstra.

Nos anos 90, apesar de todo o clima de controle e restrição, os estados não encontraram dificuldades para expandir de forma drástica seus estoques de dívida. Isso foi possível devido a dois mecanismos muito oportunos. Primeiro, os estados não foram forçados a enfrentar os limites de aceitação do mercado para os seus títulos. Quando o estoque começou a crescer, e o mercado passou a exigir prêmios de risco crescentes para rolar a dívida, o Banco Central interveio e substituiu os títulos estaduais pelos seus próprios — esta operação foi denominada de “federalização” da dívida. Com isso, os estados passaram a gozar de espaço ilimitado de colocação no mercado.

---

<sup>21</sup> O que se segue está basicamente apoiado no trabalho de Almeida (1996).

TABELA 2.3  
Dívida Líquida de Estados e Municípios por Categoria

	(Em US\$ mil correntes)								
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dív. Mobil. Total	5,6	5,0	10,6	9,5	9,1	13,8	17,5	29,7	40,6
Dív. Mobil. Fora BC	5,6	5,0	10,6	6,3	6,9	13,4	16,7	12,6	14,2
Dív. Mobil. no BC	0,0	0,0	0,0	3,2	2,2	0,4	0,8	16,9	26,4
Dív. Contratual	10,1	10,0	10,2	14,4	11,5	17,0	17,8	21,0	33,3
Outros <sup>1</sup>	0,8	2,4	1,1	1,8	2,8	2,2	2,2	0,6	-2,0
<b>Total</b>	<b>16,5</b>	<b>17,4</b>	<b>23,9</b>	<b>26,7</b>	<b>23,1</b>	<b>33,0</b>	<b>37,5</b>	<b>51,1</b>	<b>72,9</b>

Fonte: Almeida (1996). Elaboração própria dos autores.

<sup>1</sup>Soma de títulos em tesouraria, arrecadação a recolher, depósitos à vista, e avisos MF 30.

TABELA 2.4  
Dívida Mobiliária de Estados e Municípios

	(Em R\$ mil de dez./1995)			
	dez./1993	dez./1994	dez./1995	jun./1996
São Paulo: estado	8.074	10.985	14.603	15.661
município	1.612	2.133	3.951	4.231
Rio de Janeiro: estado	2.883	3.533	4.656	4.999
município	700	878	1.165	1.247
Minas Gerais	4.172	5.183	6.882	7.391
Rio Grande do Sul	3.076	3.837	5.133	5.512
Demais estados	1.844	2.112	3.122	3.531
<b>Total</b>	<b>22.360</b>	<b>28.660</b>	<b>39.512</b>	<b>42.571</b>

Fonte: Almeida (1996). Elaboração própria dos autores.

Em segundo lugar, o mecanismo que foi criado pela Emenda Constitucional nº 3/93 para restringir o endividamento estadual estava mal formulado, permitindo uma interpretação peculiar segundo a qual os estados passaram a rolar o principal e também os juros da dívida, ficando muito distante do objetivo inicial que era o pagamento dos juros e o resgate de parte do principal [Almeida (1996, p. 24)]. Isso ocorre exatamente no período em que as taxas reais de juros atingiram níveis estratosféricos, implicando grande salto do nível geral de endividamento.

A conclusão mais geral dessa reconstituição é que a restrição orçamentária incidente sobre os GSN — e, nesse caso, particularmente sobre os estados — tem sido duplamente enfraquecida e relativizada em sua relação com o governo central. Por um lado, devido à

crescente autonomia na realização de parcelas crescentes do gasto público, por outro, à sucessiva assimilação de seus desequilíbrios fiscais pelo governo central. *Parece razoável supor que, à medida que a restrição orçamentária se revele, em última instância, relativizada pelo acesso freqüente a financiamentos e refinanciamentos emergenciais, os governos estaduais não tendam a esmerar-se por um zelo particular na administração das próprias contas, o que abre caminho para políticas de incentivos mais agressivas.*

No período recente, o governo federal adotou uma estratégia bastante distinta nas negociações com os governos estaduais para alongar as dívidas. Tem tentado incluir na negociação a privatização de bancos e empresas estatais, como condição para sua rolagem, assim como condicioná-la a objetivos bem definidos de ajustamento fiscal. Se bem-sucedida, tal estratégia pode reduzir os espaços que têm sido explorados para fugir ou postergar a restrição orçamentária e, conseqüentemente, definir um ambiente mais orientado para a preservação do dinamismo da receita. Há que se ter cautela, contudo, nesse otimismo. As razões básicas que têm permitido esse controle fiscal “frouxo” são de ordem política, e, nesse plano, pode se manter o padrão anterior.

## 1.2 A EVOLUÇÃO DO ICM/ICMS NO PERÍODO 1980-1996

A evolução do principal imposto estadual tem recebido pouca atenção no período recente. Após estudos realizados no decorrer da reforma tributária de 1988, que criou o ICMS, surgiram poucas análises sobre o seu desempenho. É evidente que a exacerbação da guerra fiscal tem renovado o interesse pelo tema. Uma vez que esse imposto é, ao mesmo tempo, a principal base de arrecadação dos estados do Sul/Sudeste e o instrumento elementar da disputa fiscal, são inevitáveis as ilações voltadas para os efeitos perversos da guerra fiscal na situação orçamentária dos estados.

Há dois tipos bem distintos de efeitos dessa natureza. O primeiro, que talvez possa ser observado nos anos 90, é a possível perda de arrecadação sofrida pelos estados, cujas empresas vêm migrando atrás de maiores benefícios fiscais. É evidente que, até agora, apenas São Paulo se encaixa no caso. O segundo é o efeito de médio prazo que a concessão ampliada de incentivos pode ter no sentido de deprimir a elasticidade da renda tributária dos estados que os concedem. Esse tipo de efeito, evidentemente, só poderá ser observado em momento futuro, uma vez que o maior volume de incentivos, capazes de afetar de forma mensurável a arrecadação, tem sido concedido recentemente para projetos que ainda vão entrar em operação.

Existe, no entanto, um aspecto que pode ser avaliado quanto a esse segundo tipo de efeito. Qual é a tendência recente da arrecadação de ICMS nesses estados que têm postura mais agressiva na concessão de incentivos? Estariam eles fazendo uso do excedente de uma receita crescente e farta, ou estariam comprometendo o futuro de uma arrecadação que já apresenta tendências preocupantes?

No sentido de subsidiar o debate dessas questões, tenta-se aqui discutir a evolução do ICM/ICMS no largo período de 1980—1996. Não poderemos, evidentemente, dar conta de todas as indagações que emergem de uma série tão longa. De qualquer forma, além

da contribuição da própria sistematização dos dados, interessa chamar a atenção para alguns pontos que ajudarão nos passos posteriores da análise da guerra fiscal.

Um problema central nessa série é a significativa mudança ocorrida em 1988, com a transição para o ICMS. Houve então um forte alargamento da base tributária, com a inclusão dos antigos impostos únicos e sobre serviços. Esse alargamento teria ampliado a arrecadação em aproximadamente 15-25% da receita total.

Finalmente, é muito provável, embora não existam estimativas confiáveis, que a transição para patamares cada vez mais altos de inflação tenha refletido de forma negativa no dinamismo da arrecadação. Antes de mais nada, porque o movimento de neutralização do efeito Tanzi via mecanismos de indexação e redução de prazos parece ter sido mais lento na órbita estadual. Contudo, se admitirmos que em regime de alta inflação as condições para a sonegação se tornam mais favoráveis, temos que supor, por esse lado, um forte efeito redutor que estaria associado aos períodos de aceleração da inflação.

Tudo isso considerado, o quadro 2.2 demonstra que o IVA estadual teve um desempenho bastante positivo, quando consideramos o conjunto do período. A receita cresce regularmente, passando de um patamar de 5% do PIB, no início dos anos 80, para o nível de 7,5% do PIB, na fase de estabilização do Real.

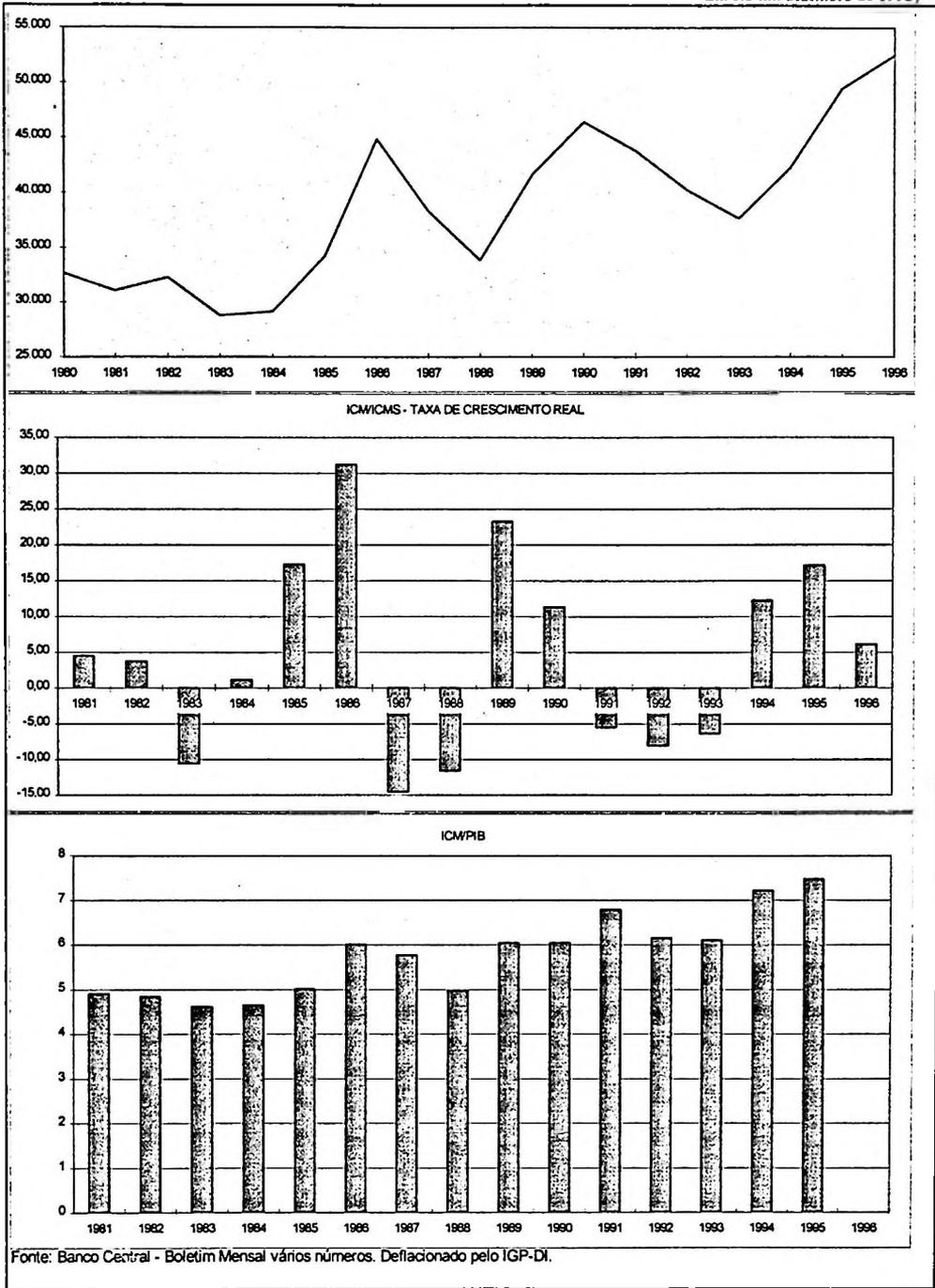
Nos anos 80, antes da reforma constitucional, a arrecadação parece sobre-reagir à evolução do produto. O quadro 2.3 apresenta as taxas de crescimento da receita e do PIB industrial, que guarda maior correlação com a base do imposto. Com exceção de 1981, quando o imposto cresceu apesar da recessão em curso, nos demais anos a arrecadação parece responder de forma amplificada aos movimentos do produto. Há duas outras exceções a essa regra. Em 1990, a arrecadação cresce novamente em contexto recessivo, e em 1993 ocorre o único caso na série de *crescimento* do produto e *queda* da arrecadação, ao qual retornaremos mais à frente. Não há condições, nos limites deste texto, de buscar explicações mais completas para tal evolução. Além da óbvia sensibilidade ao ritmo da atividade econômica, seria necessário avaliar a influência, em certos períodos, do maior rigor na fiscalização (efeitos Tuma-Ozires), assim como a dinâmica do efeito Tanzi.

Cabe, contudo, chamar a atenção para alguns pontos. Primeiro, o período até 1985 apresenta uma *performance* nitidamente pobre. A receita sobe muito pouco, acumulando em cinco anos somente 15% de crescimento, o que torna constante sua participação no PIB. Vamos ver depois que esse é um período onde os estados tendem a reduzir incentivos fiscais vigentes, muito mais do que concedê-los, pressionados pela queda da receita, por um lado, e de outro, pelo esforço de ajustamento imposto pelo governo federal à época.

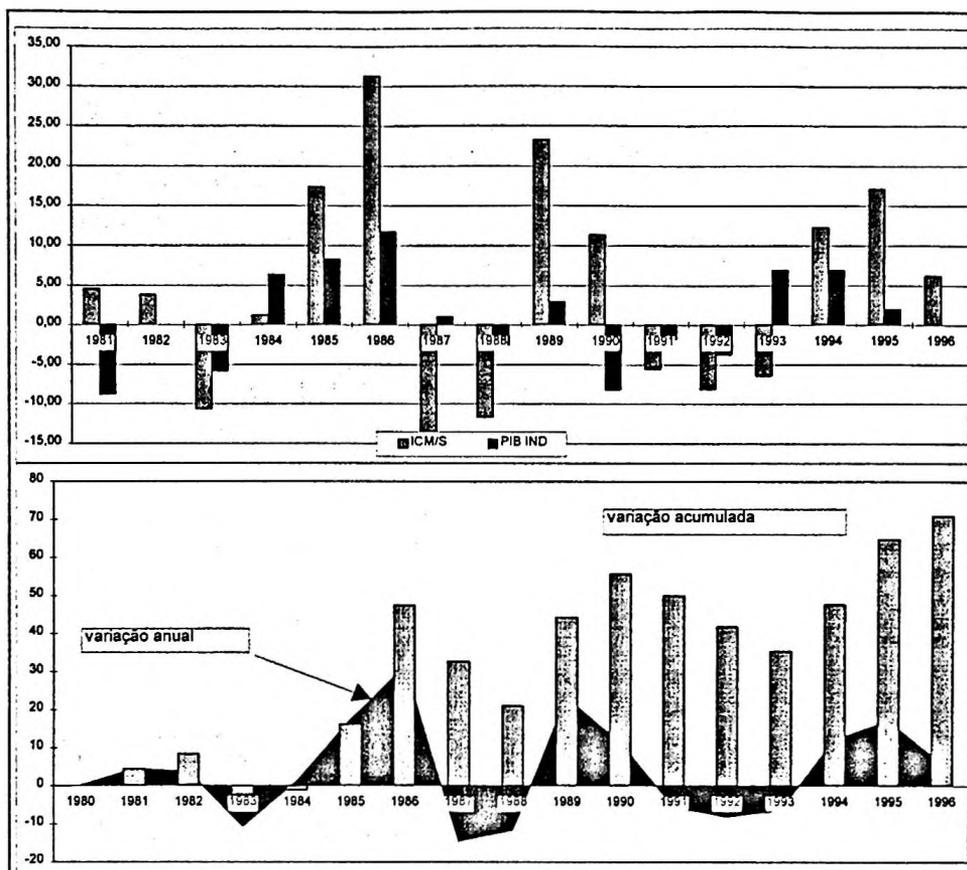
Segundo, o triênio 1984/86 — durante o qual o PIB total cresce 20,7% e o PIB industrial 26,3% — assiste a um crescimento explosivo de 49,7% da receita, em particular no ano de 1986. É duvidoso que apenas o crescimento da economia durante o Plano Cruzado e a sensível redução da taxa de inflação possam ter tido efeito tão intenso. Esse é um ponto que demanda maior investigação. Finalmente, no período recente, fica claro o impacto da estabilização no dinamismo do ICMS. A partir de 1994, consolida-se um patamar de 7% do PIB e são retomadas as taxas positivas de crescimento.

QUADRO 2.2  
 ICMS — Evolução Real, Taxa de Crescimento e Relação c/PIB 1980-96

Em R\$ mil dezembro de 1995



QUADRO 2.3  
ICMS - e PIB Industrial - Taxas de Variação Anual 1980-96



Fonte: Banco Central — Boletim Mensal vários números. Deflacionado pelo IGP-DI. PIB — Indicadores IESP.

Segundo, o triênio 1984/86 — durante o qual o PIB total cresce 20,7% e o PIB industrial 26,3% — assiste a um crescimento explosivo de 49,7% da receita, em particular no ano de 1986. É duvidoso que apenas o crescimento da economia durante o Plano Cruzado e a sensível redução da taxa de inflação possam ter tido efeito tão intenso. Esse é um ponto que demanda maior investigação. Finalmente, no período recente, fica claro o impacto da estabilização no dinamismo do ICMS. A partir de 1994, consolida-se um patamar de 7% do PIB e são retomadas as taxas positivas de crescimento.

O que parece relevante é a observação do período 1987-1993. Ele é truncado pela reforma tributária de 1988 que ampliou em muito a base do imposto. Esse impacto deve responder quase integralmente pelo crescimento da receita em 1989 e 1990, uma vez que só a partir do segundo trimestre de 1989 estaria o imposto incidindo plenamente sobre a nova base. Se admitirmos, como estimam De Paula & Bonini (1992), que esse

impacto teria sido da ordem de 20%, confrontar-nos-íamos, do ponto de vista da base anterior do imposto, com uma virtual estagnação no período 1987—1992. Isso parece sugerir que, não fosse a reforma tributária, o antigo ICM teria apresentado uma *performance* apenas sofrível no período de maior instabilidade e alta inflação. A culminância desse processo parece ser o ano de 1993, durante o qual ocorre o único caso de contração da receita mesmo na presença de crescimento do PIB na faixa de 7%. Não é esse o espaço adequado para aprofundar sobre a questão, que demanda urgentemente um esforço mais acurado de pesquisa. A tabela adiante evidencia que a reforma trouxe fortes alterações na composição da arrecadação, cujas implicações teriam que ser investigadas a partir da estrutura setorial da arrecadação, por regiões e estados.

TABELA 2.5  
Brasil — Arrecadação de ICMS Composição Percentual 1980-1997

SETORES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 a	1994 b	1995	1996	1997
Primário	1,6	2,0	1,5	1,6	1,9	1,4	1,5	1,6	1,1	1,0	1,2	1,2	0,9	0,9	1,0	1,0	0,8	0,6	0,4
Ind. Transformação	71,0	72,2	73,2	69,9	71,2	73,8	71,4	75,7	79,6	68,1	60,3	59,7	55,5	56,7	56,0	55,5	52,4	50,3	48,2
Terciário	26,7	25,1	25,0	27,9	26,0	24,1	26,3	22,1	18,7	30,0	37,3	37,9	42,5	41,0	42,0	41,9	45,4	47,3	49,0
Combustíveis- ref. e dist.(1)										5,5	5,3	9,1	12,9	12,5	11,4	10,2	10,2	11,2	12,9
Distribuidora E. Elétrica (2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,1	5,9	6,2	6,9	7,5	7,3	5,1	6,6	8,2	7,4
Serv. de Comunicação (3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7	2,5	2,8	4,8	5,0	4,4	5,2	4,8	6,2	6,3
(1) + (2) + (3)										11,4	13,7	18,0	24,6	25,0	23,2	20,6	21,6	25,6	26,6
Arrecadação Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Secretaria da Fazenda - estado de São Paulo (elaboração dos autores).

Interessa a proposição, muito freqüente, de que a progressiva perda de dinamismo do ICMS, culminando com o desempenho de 1993, seria uma conseqüência das práticas crescentes de incentivos associada à guerra fiscal [Piancastelli & Perobelli (1996)]. É difícil isolar, do conjunto de efeitos que estão atuando nesse período, aqueles que podem ser associados à guerra fiscal. Note-se que essa é a fase de forte aceleração da inflação, alta instabilidade e, acima de tudo, crescimento negativo do PIB. Embora no período já estejam sendo retomados os programas envolvendo diferimento do ICMS, as operações de maior porte, envolvendo grandes projetos, viriam a se multiplicar somente após 1994, na fase em que a receita recupera o dinamismo. Isso não significa dizer que não tenha havido uma certa erosão da receita devido à renúncia fiscal. Teremos oportunidade de analisar esses fatos, antes mesmo de 1993, nos conflitos entre São Paulo e os estados do Espírito Santo, Mato Grosso e Goiás. Não há qualquer evidência que indique serem essas perdas as mais relevantes. *Assim sendo, até posterior aprofundamento, permanece a impressão de que a perda de dinamismo do ICMS está basicamente associada aos fatores relacionados ao regime de alta inflação em seus momentos de auge e ao caráter recessivo do período.* A maior evidência é o forte dinamismo da receita no período recente, pós-Real, etapa na qual a guerra fiscal já era um fenômeno difundido.

Em que pesem todas essas considerações, deve-se reter o fato de que o ICMS ampliou sua participação na carga tributária brasileira, e, no conjunto do período, atuou como uma fonte dinâmica de financiamento para os governos estaduais. A conjugação da elevação da base tributária em 1988 com a estabilização da economia em 1994 segura-

mente terá levado a maior potencialidade dessa fonte de receita, garantindo uma carga tributária entre 7% e 8% do PIB.

*A relevância da arrecadação do ICMS para o Sul—Sudeste*

No caso dos estados aqui analisados e ao contrário das regiões mais atrasadas do país, a arrecadação do ICMS constitui-se na base efetiva de seu financiamento. Como é sabido, quanto maior a participação do estado no produto, menor a parcela das transferências federais na sua renda orçamentária. A tabela 2.6, que apreende a situação estabelecida pela Constituição de 1988, mostra que as regiões desenvolvidas dependem de transferências que se situam, em média, entre 10 a 15% de seus recursos. O estado de São Paulo recebe apenas 7%, em contraste com níveis médios de 35 a 40% para as regiões mais atrasadas.

Isso torna, sem dúvida, mais direta a conexão entre o dinamismo da arrecadação do ICMS e a situação das contas desses estados, e, por consequência, relevante o possível impacto que iniciativas de guerra fiscal venham a ter sobre a arrecadação.

TABELA 2.6  
Brasil— Composição da Receita de Estados e Regiões — 1991

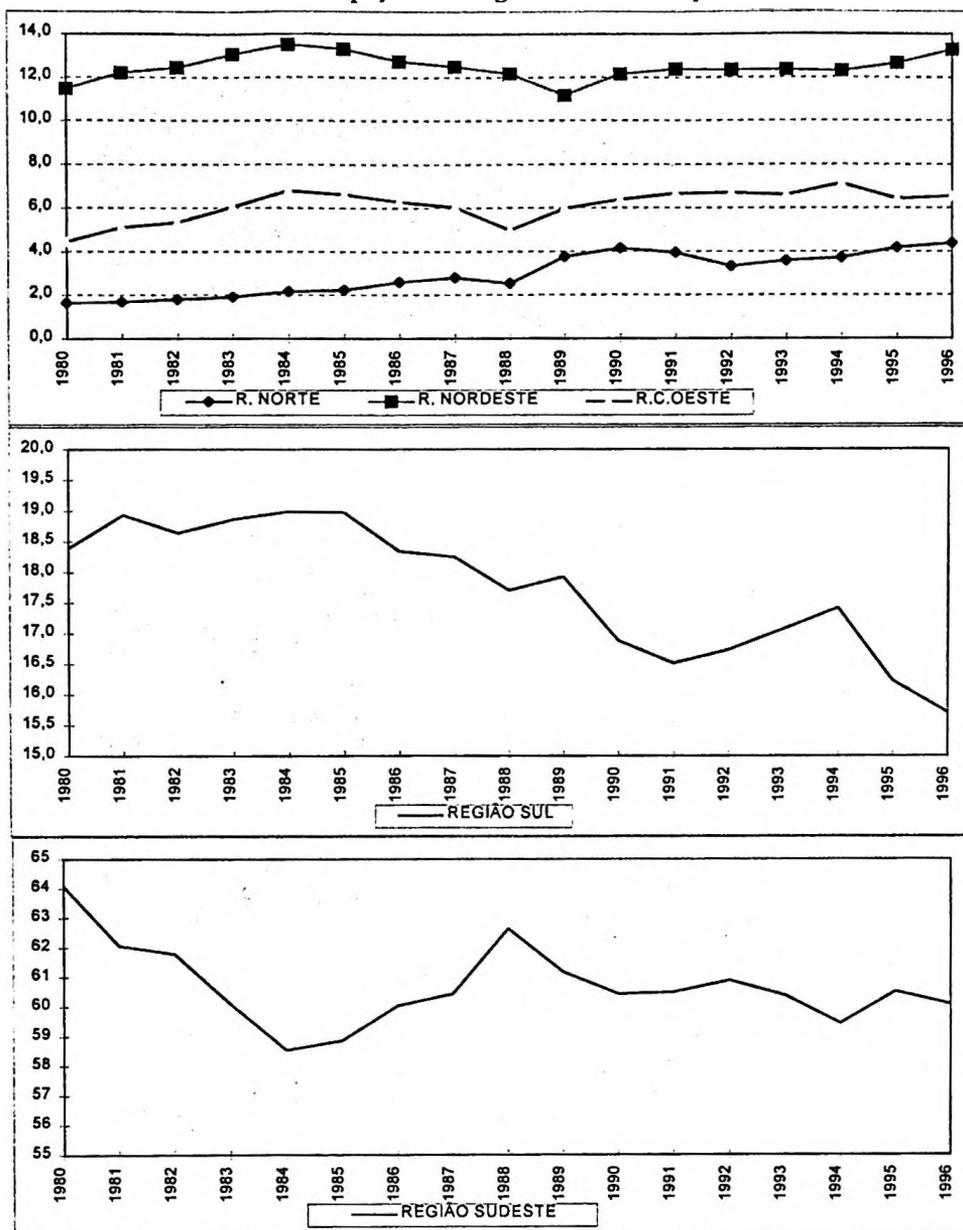
	(Em US\$ mil médios/91)					
	A	B	C	D	A/D	B/D
	Arrec. Própria	Transferências	Oper. Crédito	Receita total		
Norte	1427	1661	24	3112	45,85	53,37
Nordeste	4424	2857	249	7530	58,75	37,94
Centro-Oeste	2259	1336	67	3662	61,69	36,48
Minas Gerais	3506	808	350	4664	75,17	17,32
São Paulo	12283	1052	1679	15014	81,81	7,01
Rio de Janeiro	3629	493	387	4509	80,48	10,93
Sudeste	19418	2353	2416	24187	80,28	9,73
Paraná	1658	278	30	1966	84,33	14,14
Santa Catarina	958	194	62	1214	78,91	15,98
Rio G. Sul	2438	400	301	3139	77,67	12,74
Sul	5054	872	393	6319	79,98	13,80

Fonte: Afonso (1994, quadro A10).

*Participação relativa das regiões na arrecadação global*

O padrão apresentado no quadro 2.2 para a arrecadação global reflete o que acontece nas regiões Sul e Sudeste, pela razão óbvia de que elas respondem por cerca de 80% da arrecadação. No entanto, é importante ressaltar, de partida, o comportamento da receita das regiões menos desenvolvidas. O quadro 2.4 mostra que somente entre 1980 e 1984 ocorre uma nítida descentralização da receita do ICMS. As regiões atrasadas aumentam sua participação de cerca de 17% para um pouco mais de 23% no final de 1983. Depois, durante a fase de recuperação, ocorre clara estagnação nessa participação, sugerindo, na realidade, tendência declinante. No período mais recente, a criação do ICMS, com a inclusão de bases tributárias mais produtivas e menos sujeitas à sonegação, aparentemente beneficiou particularmente as regiões atrasadas, permitindo uma recuperação do nível de 23%.

QUADRO 2.4  
ICMS — Participação das Regiões na Arrecadação Anual



Fonte: Banco Central — Boletim Mensal vários números. Deflacionado pelo IGP-DI.

É interessante notar que, na vigência do antigo ICM, a troca de posições se dá essencialmente entre a região Sudeste e as mais atrasadas, permanecendo a região Sul com participação constante na arrecadação. Na fase recessiva 1980—1983, na qual o PIB industrial cai quase 15%, a região Sudeste perde 7% de participação na receita, progressivamente recuperados até atingir o pico de 62,5% em 1988.

Na vigência do ICMS, a participação relativa da região Sudestes tende a se estabilizar, enquanto a troca de posições agora parece se dar entre as regiões atrasadas e a região Sul. É notável que esta caía de um patamar de 19% até 1985 para outro de 16% no período recente.

Se tomarmos a arrecadação do ICM/S como uma *proxy* da distribuição da atividade produtiva, observa-se por esse indicador o fenômeno que tangenciamos quando da discussão da alocação espacial do investimento: *a estabilização do processo de descentralização da atividade econômica*. De forma geral, a tendência “natural” para que a atividade produtiva procurasse espontaneamente os estados fora da região Sudeste parece ter perdido força ou mesmo desaparecido. Não é estranho, portanto, que tenham emergido, no período recente, iniciativas dos governos destes estados para interferir no processo alocativo.

#### *A evolução do ICMS nas regiões Sudeste e Sul*

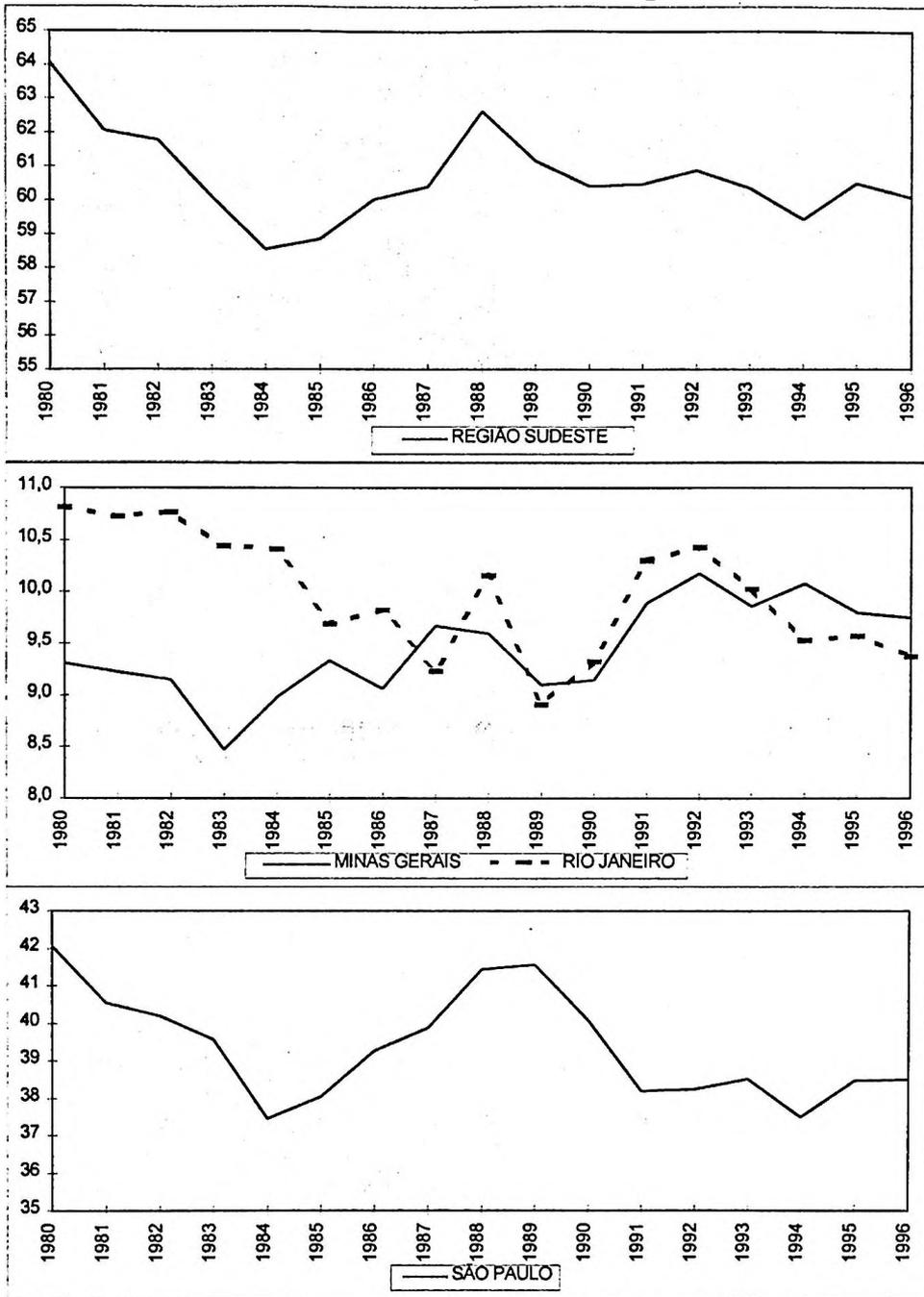
O quadro 2.5 mostra que a perda de participação da região Sudeste tem três fases bem distintas. Na primeira, que compreende o período recessivo do início da década, os três principais estados reduzem suas participações. Na segunda, entre 1983 e 1988, o estado de Minas Gerais inicia uma recuperação lenta, mas sistemática de receita, que o levará a igualar-se ao Rio de Janeiro, já no final da década, quando esse último atinge o pior nível de participação. Nessa fase, São Paulo virtualmente recupera sua participação do início da década.

A evolução reflete o bem conhecido fenômeno da “desindustrialização” do Rio de Janeiro, em paralelo ao dinamismo apresentado pela economia mineira nos anos 80. No ano de 1988, a maior parte da perda de participação da região tinha sido recuperada, sendo que apenas o Rio de Janeiro havia sofrido uma perda maior. Consideradas as dimensões das economias, a perda de 2% da arrecadação global é muito mais dramática do que uma hipotética retração de mesma magnitude, por exemplo, para São Paulo.

Nessa fase, vale chamar a atenção para o fato de que a conjugação de recuperação do nível de atividade com a criação do ICMS parece ter um impacto positivo proporcional ao nível de desenvolvimento industrial do estado. São Paulo, embora tenha perdido posição na produção industrial e no emprego, em relação ao ano de 1980, recupera praticamente a mesma participação na receita em 1990.

Bastante interessante é a evolução após 1988. Define-se no período uma tendência bem clara para a queda isolada da participação paulista na receita. Partindo de 42,5% em 1988, chega ao mínimo de 37,5% em 1993. Em contraste, Minas Gerais e Rio de Janeiro mostram a tendência de crescer suas participações, ainda que nos limites estreitos de 1% a 2%.

QUADRO 2.5  
ICMS — Participação perc. na Arrecadação Anual — Reg. Sudeste 1980-1996



Fonte: Banco Central — Boletim Mensal, vários números. Deflacionado pelo IGP-BI.

A retração de São Paulo define, integralmente, nesse período, a perda da região Sudeste. Ela tem sido recorrentemente citada pelos adversários locais da guerra fiscal, como uma clara evidência do caráter perverso das políticas de beneficiamento fiscal. Necessariamente será retomado esse ponto com mais cuidado, à frente, quando da recuperação das ações da guerra fiscal contra São Paulo no início dos anos 90. De qualquer forma, porém, vale lembrar o que foi colocado aqui. O triênio 1990/92 lembra aquele de 1981/83: o PIB industrial cai quase 14%, e isso, tal como na fase anterior, deve atuar como um fator poderoso de redução da participação relativa.

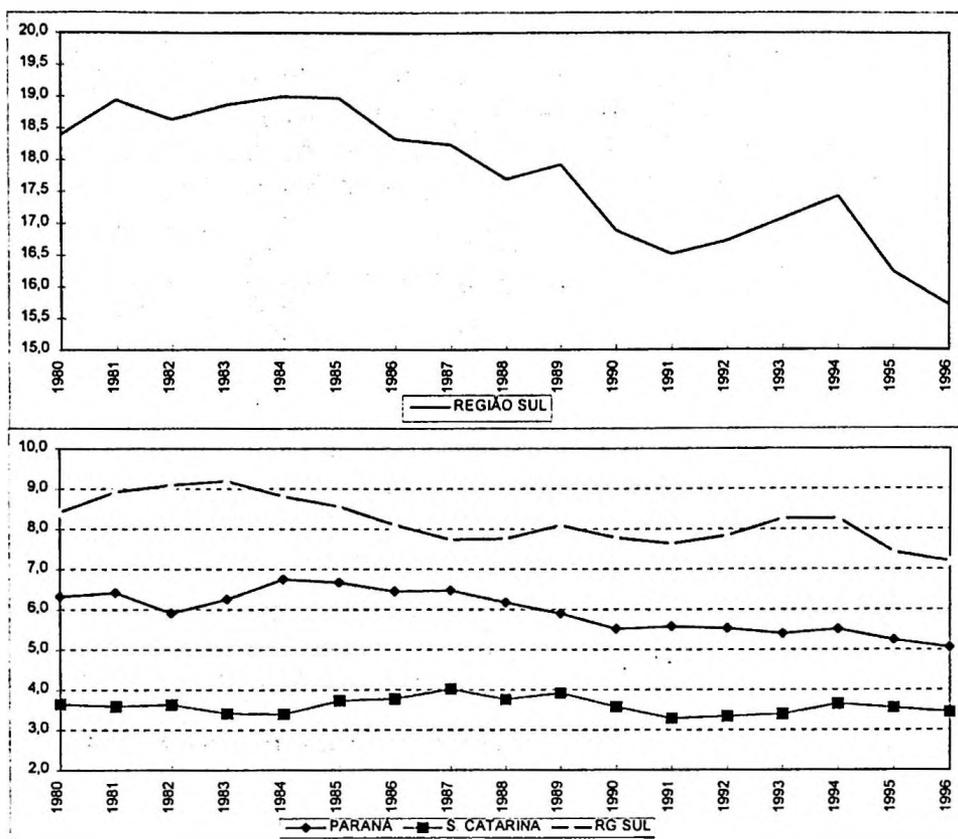
A análise das informações para a região Sudeste permite três conclusões básicas. Primeiro, os dados recolocam o conhecido fenômeno da decadência econômica do Rio de Janeiro. É fora de dúvida que a adoção de políticas mais agressivas de industrialização seriam previsíveis nessa situação. No entanto, parece claro também que a recuperação do estado — à medida que possamos tomar a evolução da arrecadação de ICMS como indicador — teria se iniciado bem antes da repercussão das políticas agressivas de guerra fiscal. Segundo, é provável que o desempenho peculiar da arrecadação mineira entre 1983 e 1992, sugerindo maior dinamismo econômico, esteja de alguma forma relacionado com a sustentação de programas de desenvolvimento regional ao longo de todo o período. Finalmente, a diminuição, isolada e peculiar, da participação da arrecadação paulista, embora pareça ter alta correlação com o ciclo, não exclui a possibilidade de que tenham ocorrido efeitos derivados da saída de empresas para os estados vizinhos.

A tendência declinante da participação da região Sul na arrecadação do ICM/S é apresentada no quadro 2.6. Tomando como referência o ano de 1982, as perdas de participação se concentram de forma inversamente proporcional ao desenvolvimento industrial: Rio Grande do Sul perde 3%, Paraná perde 1,5% e Santa Catarina, o menos industrializado, virtualmente preserva sua participação.

Os casos do Paraná e do Rio Grande do Sul são de interessante observação. No período recente de 1993/96, esses estados sofrem redução acentuada de suas participações na receita global do ICMS. Na primeira metade dos anos 90, esses mesmos estados perderam participação em semelhante dimensão de toda a década de 80. A tendência de longo prazo da receita sugere uma progressiva queda de posição dos mesmos na atividade econômica e, particularmente, na industrial. Mais uma vez, o fantasma da reversão da desconcentração se apresenta. A reação adotada por eles no período recente, abrindo mão de forma afoita de receita do ICMS, pode ser vista sob outra perspectiva. Trata-se de procurar interromper a trajetória de queda, ainda que incorrendo em perdas imediatas de receita, para obter um valor adicionado crescente gerado no estado.

Os dados disponíveis, conjugados com as práticas atualmente em curso nesses estados, sugerem que, pelo menos no curto prazo, será desfavorável a participação na receita. No futuro, se os processos visados pelos incentivos forem bem-sucedidos, pode haver recuperação do dinamismo da arrecadação estadual.

QUADRO 2.6  
ICMS — Participação perc. na Arrecadação Anual — R. Sul 1980-1996



Fonte: Banco Central — Boletim Mensl vários números. Deflacionado pelo IGP-DI.

### 1.3 ALGUMAS CONCLUSÕES

Na seção 3 da parte I, discutiu-se o problema do provável impacto negativo que a guerra fiscal pode ter sobre as finanças estaduais. Chamamos a atenção para a necessária diferenciação entre o impacto de curto prazo, seguramente desfavorável, e o resultado logrado em horizonte mais longo, que depende do sucesso obtido na expansão da produção, promovida pelos projetos de investimento. O ponto relevante, no caso, é que a guerra fiscal pode favorecer, no longo prazo, os estados mais agressivos.

Na avaliação da arrecadação do ICMS, mostramos também que boa parte dos estados que realizam atualmente políticas de incentivos fiscais agressivas tem enfrentado nos anos recentes o problema de baixo dinamismo de sua principal fonte de receita. Em alguns casos, como os dos estados da região Sul, trata-se de uma tendência de longo prazo

bem definida, que sugere a perda sustentada de posição na produção industrial. Dentre eles, alguns já enfrentam situação difícil pelo lado dos passivos acumulados. Uma vez que seguramente terão que enfrentar, no curto prazo, um ônus adicional em decorrência da concentração do impacto fiscal dos benefícios, sem ainda estar auferindo os retornos dos investimentos anunciados, a continuidade e eventual ampliação dessas políticas acarretariam pressões adicionais sobre as necessidades de financiamento pelo governo federal. De um modo geral, para o conjunto dos estados, a redução, ainda que temporária, da elasticidade renda do ICMS contrai a base principal de financiamento corrente. Isso torna mais problemático o financiamento agregado dos encargos financeiros que esses governos vêm assumindo crescentemente.

## 2. POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO ATÉ A DÉCADA DE 90

O tratamento histórico do processo de disputa fiscal entre os estados brasileiros não é tarefa fácil, seja em virtude da ausência de informações sistematizadas, seja porque podem ser definidas várias linhas para a apresentação do objeto. Muito pouco se conhece das práticas e dos instrumentos fiscais utilizados pelos estados brasileiros durante as duas últimas décadas e de sua possível influência sobre o investimento privado. Menos ainda se sabe acerca da relação entre as determinações e convênios firmados no âmbito do CONFAZ e as políticas de incentivo fiscal levadas a cabo pelos governos estaduais. Essas são linhas de pesquisa que precisam ser promovidas de modo a se conhecer melhor a trajetória política, econômica e social da Federação brasileira.

A intenção aqui é estabelecer uma singela periodização para os elementos explicativos e/ou relevantes do conflito interestadual no Brasil, destacando aspectos do problema que revelem a sua natureza, formas de diferenciação e possíveis implicações para o período recente. A trajetória proposta dá conta do período entre a década de 70 e os anos 90, tendo como eixo condutor da análise três parâmetros básicos: 1) a proposição e o uso de princípios de planejamento, no âmbito dos programas de incentivo, por parte dos governos estaduais; 2) a natureza e a forma assumida por tais programas — dando-se destaque para a experiência dos estados de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro; e 3) as normatizações estabelecidas pelo CONFAZ.

Os parâmetros apontados, apesar de servirem ao ordenamento da discussão, não são apresentados em seqüência preestabelecida, mas de acordo com a relevância para a exposição dos aspectos centrais a serem ressaltados, a fim de permitir razoável entendimento do problema. Embora cada um dos elementos possa suscitar uma disposição cronológica diferente para o texto, optou-se por desenvolvê-lo a partir dos eventos relacionados às formas de controle e à ação disciplinadora do CONFAZ. O auge e o declínio de sua posição normatizadora parecem indispensáveis, até prova em contrário, para que se compreenda a evolução histórica dos acontecimentos relativos à guerra fiscal entre os estados brasileiros.

De modo didático, realizou-se a divisão da análise em três períodos, após breve introdução. O primeiro corresponde aos anos entre a promulgação da reforma tributária

dos anos 60 e a criação do CONFAZ. O segundo avança de 1975 até a reforma tributária de 1988. Por fim, o terceiro compreende os anos inscritos na década de 90.

## 2.1 INTRODUÇÃO

Há registro da existência de conflito tributário desde a instauração da República, apesar das dificuldades existentes acerca de informações relativas à disputa fiscal entre os estados brasileiros. Lagemann (1993) descreve, por exemplo, a adoção de medidas tributárias pelo estado do Rio Grande do Sul, em 1903, que visavam à desoneração gradual dos produtos industrializados do imposto de exportação.

No período do Estado Novo, em razão da subordinação política a que estiveram submetidos, os estados devem, provavelmente, ter arrefecido suas práticas e acomodado suas intenções em relação à disputa por investimentos produtivos. A redemocratização do país trouxe de volta o conflito inter-regional, dada a maior liberdade e o fortalecimento econômico das unidades subnacionais de governo. É conhecido o uso do IVC como instrumento extrafiscal, servindo, duplamente, para influir na alocação do empreendimento privado e para permitir o apoio e o desenvolvimento da produção nativa estadual.

O contexto político-econômico que atravessa a segunda metade dos anos 50 até meados dos anos 70, apesar dos percalços verificados, consegue preservar os traços típicos da gestão de planejamento. Fortemente influenciado pela implementação do Plano de Metas, em 1955, bem como pela criação de diversos organismos federais de fomento, planejamento e organização ativa da produção, como SUDENE, CODEVASF, BNDES, Cia. Vale do Rio Doce, etc., o período revela, em nível dos estados, um conjunto de práticas que vão ao encontro do movimento mais geral realizado pelo poder central.

Pode-se observar que a liberdade tributária obtida pelos estados pela Constituição de 1946 foi utilizada de maneira sistemática para a concessão de incentivos, mesmo que atrelados a planos estaduais de desenvolvimento.

A criação do ICM, por intermédio da reforma tributária de 1965/66, redefiniu o horizonte fiscal dos estados e municípios ao permitir que contassem com uma nova e vigorosa fonte de receita. Não são desconhecidas, apesar da realização de convênios regionais, as práticas estaduais voltadas para a concessão desordenada de incentivos fiscais.

Tal situação vigiu até a interferência do governo federal, no início dos anos 70, quando, além de participar das reuniões para a definição dos convênios regionais, institui o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em 1975.

O CONFAZ, sob o manto do autoritarismo militar e associado ao baixo dinamismo da economia durante os anos 80, conseguiu realizar com expressivo êxito sua função, apesar de decisões isoladas de alguns estados que buscavam fugir às regras estabelecidas, cujo caso mais evidente foi o da FIAT em Minas Gerais. Em verdade, durante a década de 80, o tema guerra fiscal esteve completamente afastado dos compêndios de economia do setor público.

A reforma tributária de 1988 mudou essa situação. Agora, com o poder financeiro amplificado e maior autonomia tributária, inclusive para estabelecerem as alíquotas internas do novo imposto (o ICMS), os estados viam-se na condição de promover e influir na política tributária nacional, buscando, em paralelo ao declínio do órgão normatizador, estabelecer condições próprias para o desenvolvimento industrial de seu territórios.

A manipulação indiscriminada da alíquota, da base de cálculo e de programas para o financiamento do imposto das empresas formatou o quadro tributário estadual da primeira metade dos anos 90. A situação somente vai mudar quando o interesse do investimento direto e a ação de inconstitucionalidade impetrada por São Paulo colocam em xeque a situação anterior. A partir daí, o que se observa é a criação de fundos ou programas financeiros voltados para a concessão de crédito ao investimento privado.

Essa trajetória, sucintamente descrita nesta introdução, vai ser objeto de análise mais detalhada adiante.

## 2.2 O PRIMEIRO PERÍODO: DA SEGUNDA METADE DOS ANOS 60 A 1975

A existência de conflito fiscal entre os governos estaduais, como foi assinalado, não era desprezível à época. A importância dos estados no cenário político nacional — fruto da formação e desenvolvimento de nossa Federação — permitiu que lograssem autonomia comparável apenas as nações mais descentralizadas do mundo e, portanto, viessem a exercer forte influência, como ainda o fazem, na promoção do investimento produtivo.

Desde a criação do Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), posteriormente transformado no Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) —<sup>22</sup> ambos de competência e administração estadual —, manifesta-se a disputa pelo desenvolvimento territorial das diversas unidades da Federação, como resultante direta da perversa distribuição do crescimento da nação.

A autonomia adquirida para definir as alíquotas de seus impostos e a possibilidade de criar novas fontes de receita foram determinantes para a eclosão dos conflitos inter-regionais/interestaduais, tal como constata o estudo de Oliveira (1985, p.85): “Por outro lado, a autonomia conferida aos Estados pela Constituição (de 1946) para a criação e reajuste das alíquotas de seus tributos, contribuía para que os mesmos promovessem alterações contínuas nas mesmas, quer para satisfazer suas necessidades de caixa, aumentando-as, quer reduzindo—as para tornar a produção estadual mais competitiva além de suas fronteiras. Com isso, transformava-se o sistema tributário em um verdadeiro estopim de guerras interestaduais e em um mecanismo facilmente acionável para carrear recursos para os cofres públicos, o que sem dúvida, produzia profundas distorções tanto na estrutura econômica como nos preços relativos. Para se ter uma idéia do problema basta dizer que o “leque” das alíquotas do IVC, à época da instituição do ICM, variava de 3 a 9%” (grifo nosso).

<sup>22</sup> A criação do Imposto sobre Vendas Mercantis data de 1923, tendo sido transformado no Imposto sobre Vendas e Consignações em 1934.

A transformação do IVC no ICM, realizada pela reforma tributária de 1965/66, foi acompanhada da regra de estabelecimento da alíquota interna do imposto pelo Senado Federal, bem como da proibição dos estados constituírem, voluntariamente, novas fontes de receita, fossem contribuições compulsórias ou tributos. Ademais, a formulação proposta orientou-se pelo objetivo explícito de centralização das receitas tributárias nas mãos da União, com o intuito de promover uma “redistribuição equitativa” da renda — via fundos de participação — e de impedir que os estados, ao manipularem parâmetros de suas receitas próprias, pudessem cobrir déficits orçamentários ou desencadeassem guerras econômicas entre si.

Em paralelo à gradual concentração do poder tributário pela União, aos estados, por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 01/12/1965, foi atribuída a competência para instituir o ICM, realizado por comerciantes, industriais e produtores, prevendo a não incidência sobre a venda a varejo, diretamente ao consumidor, de gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do Poder Executivo estadual.

Temendo ações isoladas e descoordenadas por parte dos estados, favorecidos pelo potencial de arrecadação guardado pelo novo imposto, a Lei nº 5.172, de 25/10/1966 (Código Tributário Nacional — CTN) previu a celebração de convênios para o estabelecimento de alíquota uniforme entre os estados pertencentes a uma mesma região geoeconômica. Posteriormente, a resolução foi estendida (Ato Complementar nº 34, de 30/01/1967) para o estabelecimento de uma política comum na concessão de benefícios fiscais relacionados ao ICM, entre os estados e territórios de uma mesma região. Tem início, então, um padrão de regulação da competência estadual sobre o ICM, apoiada em modelo institucional por meio do qual os próprios estados negociam regras e limites para a prática de isenções, em certa medida, com baixa interferência do governo federal.

Note-se aqui, todavia, a preocupação do governo central em cercar dos cuidados possíveis a gestão e o desempenho da política tributária dos estados. Tal iniciativa tinha o claro intuito de evitar que se repetisse o quadro de desorganização orçamentária anterior à reforma, o qual poderia comprometer a sustentabilidade do programa de estabilização em curso.

No anos que se seguiram ao rearranjo do sistema tributário nacional, em função do que fora previsto no CTN, uma série de reuniões entre os secretários de Fazenda de uma mesma região passou a ser realizada. Até 1970, essa é a fase de condução da política tributária estadual por intermédio dos convênios regionais.

O Convênio de Recife (primeiro da série), de 23/10/1966, instituiu a Conferência dos Secretários de Fazenda do Nordeste como órgão permanente de consulta e fixou normas para uniformização da alíquota do ICM, para a concessão de isenção e de outros benefícios fiscais, bem como, visando à padronização da legislação tributária, estabeleceu a obrigatoriedade de assistência mútua entre os membros participantes. Foram signatários do acordo os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

A importância do estabelecimento de uma política acordada para a concessão de incentivos era tão premente naquele momento que, no Convênio de Salvador, realizado um mês depois, definiu-se que às indústrias novas, sem similar no estado, seria concedido, pelo prazo inicial de cinco anos, o direito de pagar apenas 60% do valor do ICM, em cada período de apuração, sob a forma de depósito vinculado em conta de investimento, aberta no banco do estado. Formulou-se também uma lista inicial de gêneros alimentícios de primeira necessidade — alterada posteriormente pelo Convênio de Fortaleza, de 22/02/1967 — para ficar fora da incidência do imposto.

No Convênio do Rio de Janeiro, realizado em 27/02/1967, foi a vez dos estados do centro-sul definirem a sua lista de gêneros de primeira necessidade e dos demais bens e serviços que estariam isentos do pagamento do ICM. O campo social seria contemplado pela isenção de mercadorias de produção própria de instituições de assistência social e de educação. Para estimular a educação e a cultura foi concedida isenção para jornais, revistas e periódicos, livros didáticos, técnicos, científicos ou literários, e discos didáticos.

Os estados da Amazônia reuniram-se apenas em 1968 e tiveram como principal preocupação o estabelecimento de condições para a concessão de incentivos fiscais de modo a estimular a implantação ou expansão das atividades privadas no setor industrial.

É notória, portanto, a atenção inicial dos estados para a adoção de regras quanto à uniformização da alíquota interna, à desoneração dos bens de primeira necessidade e à aplicação de uma política de isenções. De foro interno a cada estado, havia ainda a preocupação em harmonizar o período de apuração do imposto com os prazos médios de faturamento das empresas industriais e comerciais, tendo em vista os distintos *timing* setoriais. No estudo sobre a política fiscal do Paraná, essa preocupação é revelada pelo vasto rol de instruções internas, endereçados ao tratamento do problema.

A queda na arrecadação tributária do ICM em comparação à do IVC, nos primeiros meses de 1967, abalou a liberalidade na concessão dos benefícios, fazendo com que os estados elevassem a alíquota interna para 18% (Convênio de Natal I, de 10/03/1967 e Convênio de Cuiabá, de 07/06/1967), de modo a compensar a redução registrada na receita. Nessa mesma época os estados do centro-sul já expressavam preocupação com uma prática que se ampliou nos anos seguintes: a realização de alterações na legislação tributária pela União, “sem nenhuma audiência dos Estados”, retirando—lhes parcelas ponderáveis da receita.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Essa prática foi muito utilizada pela União até o início dos anos 80. Em 1967, mediante de decreto-lei, foram liberados do ICM e do ISS a prestação de serviços e os fornecimentos da indústria de construção e reparos navais, bem como a exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus. Em 1968, foram isentas, igualmente por decreto-lei, a venda e a importação de produtos financiados por recursos externos de longo prazo e a importação de mercadorias sob o regime de *draw back*. Em 1969, tornaram-se isentos os adubos e fertilizantes e suas matérias-primas, os defensivos agrícolas, pinos de um dia, mudas de plantas, sementes certificadas e rações balanceadas para animais. E, finalmente, em 1970, foi instituído o crédito-prêmio do ICM.

O estabelecimento dos acordos regionais, se, por um lado, serviu para solucionar impasses típicos de situações locais,<sup>24</sup> por outro, entrou em conflito, em vários momentos, com decisões que deveriam ser tomadas em nível supra-regional. Conforme afirma Oliveira (1997, p.4): “Os Convênios de Salvador, de 22/11/66; Fortaleza, de 22/02/67; Rio de Janeiro, de 27/02/67 e Natal I e II, de 10/03/67 causaram verdadeiro “dumping” estadual e outras hipertrofias na economia nacional, subsidiadas por medidas de protecionismo tributário, provocando o surgimento de idênticas medidas noutros estados afetados por tais exonerações.” O autor prossegue denunciando que: “Vale afirmar que as isenções, benefícios, reduções e demais favores fiscais oferecidos de forma desordenada, afetam os interesses econômicos de outros estados-membros, acarretando problemas relacionados com a interligação das demais economias estaduais”.

É importante ressaltar também que nesse período não havia nenhum tipo de sanção para o estado (ou estados) que descumprisse as deliberações conveniadas ou que infringisse as regras não aprovadas.

Fortemente impregnados pelo modelo de planejamento regional dos anos 60 e pelo espetacular crescimento da economia nos anos do “milagre”, os estados brasileiros no período serviram-se — ainda que pudessem fazer uso do ICM — da constituição de aparatos institucionais e fundos públicos que instrumentalizaram a captação dos novos investimentos.

O estado de Minas Gerais usou as vantagens fiscais concedidas no âmbito da Lei nº 5.261/69, até 1975, quando entrou em operação a Lei Complementar nº 24/75, inibindo o processo de disputa de novas inversões pelos estados. *Grosso modo*, o instrumento usado por Minas Gerais permitia a devolução de parcela do ICM para as empresas que resolvessem se instalar no estado.

A principal motivação para a vigência da lei foi a tentativa de industrializar mais rapidamente o estado, como forma de garantir a superação de seu atraso relativo. Nesse sentido, o governo mineiro não empreendeu nenhuma orientação para que houvesse uma transformação industrial seletiva, fosse em relação a setores, fosse em relação à sua distribuição espacial.

É importante destacar também que, à época, a estratégia de planificação pública resultou na criação de diversas instituições que alicerçaram a política mineira de captação de investimentos. Criaram-se o INDI (1968/69); a CDI (1971) e o BDMG foi revitalizado para servir como agente financeiro do processo.

Os resultados logrados pela lei foram expressivos, conforme apontam Oliveira & Duarte Filho (1977). De um total de 390 projetos (implantação e expansão) que se candi-

---

<sup>24</sup> Há os que defendem, como solução para o fim do atual processo de guerra fiscal, o retorno desses convênios. Como justificativa, alegam que não faz sentido que um estado qualquer possa deliberar sobre problemas específicos de outro. Nesses termos, interrogam, por exemplo, o sentido de um voto contrário do estado do Acre a um tratamento especial pretendido por São Paulo para a sua indústria de bens de capital. Do mesmo modo, como haveria prejuízo aos estados da região Sudeste, se o Amazonas ou o Pará resolvessem isentar a produção de castanha do ICMS? Em boa medida, a avaliação que fazem está consubstanciada na idéia de que o CONFAZ deixou de ser um fórum de decisões técnicas para se tornar um fórum de acertos e barganhas políticas.

dataram à obtenção dos benefícios da lei, 278 foram efetivamente implantados, projetando a realização na economia mineira, por sua vez, de investimentos fixos da ordem de US\$ 3,8 bilhões, e a geração de 78.575 empregos diretos.

A contribuição dos projetos para diversificação e expansão da capacidade produtiva resultou na consolidação de empreendimentos de grande porte, que responderam, respectivamente, por 89% dos investimentos fixos totais e por 85% dos novos postos de trabalho criados.

Do ponto de vista setorial, predominaram as inversões nos setores de metalurgia e em minerais não-metálicos. Como a lei não estabelecia prioridades e estímulos para a desconcentração industrial, a maior parte dos investimentos esteve localizada nas regiões mais desenvolvidas do estado.

A extinção da lei provocada pela novas regras do CONFAZ deixou um vazio na política de industrialização mineira, que tentou preenchê-lo com a instituição do FAI, em 1976, e com sua substituição, FUNDES, em 1983 (ver quadro 2.2-I). Ambos, patrocinados em um período no qual as taxas de crescimento da economia já começavam a infletar, não mostraram resultados satisfatórios.

Três diretrizes básicas nortearam a política de incentivos à industrialização do estado do Paraná nessa fase. A primeira, consubstanciada pela criação e utilização do FDE. A segunda, voltada para a prática recorrente da dilação do pagamento do ICMS pelo prazo de 180 dias, conforme fora estabelecido pelo Convênio nº 24/75 (ver quadro 2.2-II). A terceira, fundada no projeto da Cidade Industrial de Curitiba — CIC (ver quadro 2.2-II).

Não se deve descartar também a importância que a estrutura institucional existente (BADEP, BANESTADO, IPPUC, URBS, COPEL, SANEPAR, etc.) desempenhou para consolidar o parque industrial do estado.

No estado do Rio de Janeiro, o recém-criado FUNDES surgiu como principal instrumento para agilizar e fomentar o desenvolvimento econômico e social do estado (ver quadro 2.2-III). Criado em 1975, enquanto mecanismo de *funding* público, pouco influiu no desenvolvimento estadual, uma vez que somente foi regulamentado em 1997. Incorporado ao FUNDES em 1980, o PRODI representou uma tentativa ordenada e orientada para tentar promover o crescimento da indústria de transformação no estado. De modo semelhante, segundo a Lei nº 5.261/69, de Minas Gerais, esse programa possuía uma característica especial: financiava até 12% do faturamento das empresas em implantação ou expansão, mas somente quando entrassem em operação. Portanto, não havia perdas expressivas para o estado, limitadas apenas aos baixos índices de correção monetária (ver quadro 2.2-III).

Para orientar o gestor do PRODI, foi desenvolvido um sistema de classificação para as indústrias, pela soma de pontos atribuídos aos parâmetros atendidos, que resultava no enquadramento dentro dos grupos prioritários, permitindo assim a definição final dos prazos e percentuais de financiamento. Com base nesses critérios, percebe-se também

que o PRODI acabou acolhendo outros segmentos da economia fluminense, e não apenas a indústria de transformação.

Finalmente, cabe ressaltar que, em paralelo aos instrumentos especificados acima, o estado do Rio de Janeiro valeu-se também da dilação do prazo de pagamento do ICM, articulada à expansão industrial no estado.

A conclusão mais geral que se extrai do período é que, embora o regime autoritário tenha procurado restringir a liberdade tributária dos estados no período, não foi capaz de eliminar por completo a capacidade de promoverem políticas ou práticas fiscais de favorecimento às inversões privadas, nos primeiros anos de vigência do novo imposto. Conforme relatam Resende & Conceição (1974, p.76): “..... os sete anos de experiência com o ICM testemunharam uma constante tentativa dos estados em incentivar o desenvolvimento econômico mediante concessão de benefícios fiscais”. É evidente que a natureza das vantagens concedidas assumia formas e proporções expressivamente distintas daquelas verificadas no período recente.

### 2.3 O SEGUNDO PERÍODO: DE 1975 AO INÍCIO DOS ANOS 90

Para debelar os problemas apontados e alcançar a isonomia tributária, o governo federal unificou as reuniões dos secretários de Fazenda dos estados, em 1970 — antes realizadas regionalmente — e passou a tomar assento, estabelecendo uma espécie de “regulação branca”. Esse momento demarca a participação mais direta do governo federal como patrocinador de um esforço de coordenação do sistema de convênios que, a essa altura, começavam a gerar concorrência inter-regional, onde cada região retaliava tentando anular os efeitos dos incentivos concedidos por outra.

Os esforços empreendidos para tal fim resultaram em dois manejos importantes para coibir as tentativas de concessão desordenada de benefícios ao setor privado. Em primeiro lugar, foi criado o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), pela Lei Complementar nº 24, de 07/01/1975, como ápice do encaminhamento já adotado no início dos anos 70. Em segundo lugar, houve a ampliação do uso do direito facultado à União para que, em favor do desenvolvimento nacional e da melhor redistribuição da renda, oferecesse incentivos fiscais no âmbito do principal imposto estadual, a exemplo do crédito—prêmio do ICM.

Some-se também a esses fatores a força política do governo central, constituída sob o manto do autoritarismo (prefeitos e governadores nomeados pelo “*general-presidente*”), e financeira, em razão da centralização tributária e da concessão de aval para que as unidades subnacionais ou empresas descentralizadas pudessem captar recursos no exterior e junto às agências federais de financiamento.

O CONFAZ<sup>25</sup> assumiu as atribuições de coordenar, dirigir, disciplinar e fiscalizar a celebração de convênios entre os estados brasileiros, de forma a viabilizar a harmonização do ICM em todo o território nacional. Em linhas gerais, tornou-se de sua competência:

- 1) celebrar convênios para a concessão ou revogação de benefícios fiscais do ICM, decididas pela *unanimidade* dos representantes estaduais presentes às reuniões;
- 2) sugerir medidas visando à simplificação e à harmonização de exigências legais objetivando reduzir despesas decorrentes de obrigações tributárias acessórias;
- 3) presidir convênios que estabeleçam as condições gerais para a concessão de anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de pagamento do imposto;
- 4) aplicar as mesmas regras para a redução da base de cálculo; a devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte responsável ou a terceiros; a concessão de créditos presumidos; a quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro—fiscais, concedidos com base no ICM(S); e
- 5) fiscalizar e propor sanções aos municípios que, contrariando determinação expressa da Lei Complementar nº 24/75, ofereçam isenções de sua quota-parte do ICM; aos municípios cabia o repasse de 20% do ICM, de acordo com critérios definidos em lei estadual.

Ao contrário do que ocorrera antes, a referida lei cuidou de estabelecer graves sanções para as entidades estaduais e municipais que descumprissem os seus termos. Como forma de punir os infratores foram impetradas as seguintes penalidades:

- 1) anulação do ato e glosa do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;
- 2) exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e ineficácia da lei ou ato que cancele remissão do débito correspondente; e
- 3) solicitação ao Tribunal de Contas da União da desaprovação das contas correspondentes ao exercício fiscal, com conseqüente suspensão das transferências relativas aos fundos de participação e fundo especial e de parcela dos antigos impostos únicos.

A série de desonerações e remissões segue durante a década de 70, principalmente durante a sua primeira metade, quando o “milagre” econômico arrasta o país para um ciclo de investimentos sem precedentes na história. De todo o modo, *os instrumentos fiscais utilizados encaminham-se para uma subordinação explícita às novas regras e exigências da lei*. É certo que a criação do referido conselho suprimiu muitos graus de liberdade dos governos estaduais.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> O CONFAZ é formado por um representante de cada estado e do Distrito Federal, e por um representante do governo central — em geral o ministro da Fazenda ou seu secretário-geral (ou executivo). O membro do governo federal dirige as reuniões e pode votar em caso de empate, desde que não seja matéria relativa à concessão ou revogação de incentivos fiscais. O CONFAZ é assessorado pela Comissão Técnica Permanente (COTEPE/ICMS), que é responsável pela coordenação dos trabalhos relacionados à política e à administração do ICMS.

<sup>26</sup> Depoimentos obtidos com membros que participavam do CONFAZ à época revelaram que o poder coercitivo da União, por intermédio do ministro da Fazenda ou de seu representante legal, era marcante nas reuniões do ór-

O ímpeto fomentador dos estados vai se retrair, a partir da segunda metade dos anos 70, quando cresce a preocupação dos governos estaduais diante das perdas de receita. Além de criticarem duramente o caráter concentrador do sistema tributário, os estados buscaram, no âmbito do CONFAZ, eliminar desonerações, sendo aceita a alternativa de que a União assumisse o ônus da concessão de benefícios tidos como importantes para a sua política de combate à inflação e de estímulo a setores produtivos e de exportação.

Para a garantia dos seus interesses, portanto, o Executivo federal vai ceder às pressões dos estados por aumento de receita. Permite a ampliação da base impositiva do ICM, a recomposição da alíquota — subtraída de 18% para 14% na primeira metade da década —, e o aumento gradual da participação dos estados nos fundos constitucionais. Vale notar que, nesse momento, o organismo criado para ordenar e impor controle aos estados reverte-se em uma “camisa-de-força” para o próprio governo federal. Assim, a manutenção das desonerações setoriais desejadas é acompanhada por uma gradual flexibilização das regras restritivas impostas aos estados, o que vai assegurar o aumento de suas receitas disponíveis.

Em suma, a segunda metade dos anos 70 e praticamente toda a década de 80 caracterizaram-se pelo esforço dos estados em recompor suas receitas, em boa medida, pelo corte das desonerações estabelecidas no âmbito do CONFAZ.

A atuação dos incentivos estaduais no período, ao que tudo indica, valeu-se das condições e regras estabelecidas pelo CONFAZ, e pouco êxito obteve em razão da instabilidade econômica vivida. O Convênio ICM nº 24/75 fixou, dentre outros pontos, a ampliação do prazo de pagamento do imposto em até 180 dias para os industriais e em até noventa dias para os comerciantes, contados a partir da data de encerramento do período de apuração. A submissão a essa regra foi a tônica das ações estaduais estabelecidas.

Com as limitações impostas, a principal alternativa para estimular o investimento privado passou a residir nas condições firmadas para o pagamento dos encargos financeiros dos programas. Na maioria dos casos, a subcorreção da moeda e a redução ou ausência de juros, perante taxas de inflação muito elevadas, tornaram-se instrumentos operantes — e de disputa — para captação das esparsas realizações produtivas. Tal prática persistiu até o período recente, quando foi restringida com a queda dos índices inflacionários lograda pelo Plano Real.

De todo o modo, não há, até onde se pôde avaliar, indícios de proliferação de negociações diretas com as empresas. Mesmo a importante exceção à regra — a entrada da FIAT no mercado brasileiro — parece confirmar essa suposição, uma vez que não precipitou qualquer processo de retaliação significativa. Um teste mais conclusivo dessa suposição exigiria uma investigação mais detalhada, ainda por ser feita, sobre a natureza dos programas dos demais estados no período.

---

gão. Em geral, caso algum estado mostrasse a intenção de votar contra medidas de interesse do governo federal, sofria imediatamente pressões de natureza econômica ou extra-econômica, que acabavam por demovê-lo da vontade original.

O agravamento da crise econômica no país — traduzida em baixas taxas de investimento —, de fato, representa o principal fator de entropia dos programas estaduais de desenvolvimento nessa fase. Em Minas Gerais, após um período de indefinição, promove-se, em 1985, a criação do programa “GT-Incentivos”, que, apesar de não ter sido operacionalizado, tinha por finalidades: 1) o diferimento, para o momento de saída do produto industrializado, do ICM devido na aquisição de matérias-primas produzidas no estado; e 2) a ampliação do prazo de recolhimento do ICM para até 180 dias.

Surgiria em seguida o Pró-Indústria. Este caracterizou-se pela ausência de estratégias orientadoras/seletivas do processo de crescimento, em termos setoriais e espaciais. Todavia, foi um marco importante para as mudanças subseqüentes.

Criado em 1989, tinha como objetivo mais geral contribuir para a industrialização do estado, mediante concessão de incentivos, baseados no *dilatamento* do prazo de pagamento de até 60% do ICMS devido, nos casos de implantação ou expansão de empresas industriais. Para evitar questionamentos jurídicos, foi montada uma engenharia fiscal-financeira que consistia na concessão de um financiamento correspondente ao dilatamento/prorrogação do imposto. Em regra, as empresas beneficiadas recolhiam o imposto devido ao Tesouro, o qual, por sua vez, transferia para o BDMG/BEMGE a parcela do diferimento prevista em lei.

Para as empresas por ele favorecidas, estabeleceu-se a concessão do ICMS devido mensalmente, por um prazo de cinco anos, com um período de carência de seis meses e atualização monetária do débito, variando entre 30% a 100%, de acordo com a localização e o grau de prioridade do empreendimento.

O estado do Rio de Janeiro teve sua política de incentivos fiscais marcada nessa época pelo uso recorrente da dilação do prazo de pagamento do ICM por 180 dias, aumentando gradualmente os seus períodos de apuração. A legislação relativa contemplava inicialmente empresas industriais, em fase de implantação ou com projetos de expansão. Com o aprofundamento da crise, empresas ou setores em dificuldade passaram a ser também assistidas pelo estado (ver quadro 2.3-II).

Em 1988, o governo edita o Decreto nº 11.140 (ver quadro 2.3 – II), que visava promover a consolidação de toda a legislação de benefícios do estado. Inicialmente, o programa estabelecia concessão de prazo especial para o pagamento do ICM/ICMS, em até 180 dias, para um conjunto de indústrias que estivessem enquadradas nos requisitos exigidos. Em seguida, o benefício foi restringido apenas ao valor equivalente a até 80% do aumento efetivo do imposto apurado pela empresa.

O decreto teve o cuidado de vincular a oferta do benefício ao comportamento da receita estadual, às prioridades definidas pelos planos estaduais, ao efetivo interesse do empreendimento para o desenvolvimento econômico e social do estado, e ao histórico do interesse do relativamente ao cumprimento de seus deveres fiscais. Não ignorou também o estímulo à interiorização, concedendo prazo maior para o período de apuração de incentivo.

Essa medida governamental trouxe como resultado: 1) o total do investimento fixo beneficiado foi de US\$ 131,8 milhões, em 1993; 2) foram atendidas principalmente empresas que estavam realizando expansões, e poucas relacionadas à implantação de um novo empreendimento; e 3) a baixa efetividade do ponto de vista da desconcentração industrial.

No estado do Paraná, observou-se, no período, a adoção de medidas fiscais pragmáticas voltadas para a dilação do prazo de pagamento do ICM efetivo ou do ICM incremental (a partir de 1986), bem como de uma série de programas — mal-sucedidos — a partir do início dos anos 80. O primeiro a ser criado foi o PEFI, em 1981, que tinha por objetivo financiar até 70% do imposto gerado, via banco estadual, como uma espécie de instrumento de reforço ao capital de giro das empresas. Com a baixa aceitação do programa e as próprias dificuldades do governo estadual em honrar seus compromissos, vai ser transformado, em 1986, no PEAP. Este destinava-se ao financiamento de até 25% do investimento fixo e foi renomeado para PROIN, em 1988 (ver quadro 2.III-I).

A avaliação do PEFI mostra ter apresentado caráter bastante seletivo, pois não eram enquadráveis projetos de implantação em ramos nos quais existia significativa vantagem comparativa para a instalação no estado e projetos que não possuíssem mercado consumidor compatível com as possibilidades de aumento da produção.

Do ponto de vista financeiro, foram enquadrados no PEFI 26 projetos, com investimentos previstos de US\$ 10,9 milhões e geração de 3.082 empregos diretos. No caso do PROIN, o agravamento das dificuldades econômicas fez com que 216 fossem aprovados para receber o benefício, mas apenas 81 assinassem o termo de compromisso.

A conclusão mais importante da experiência do período mostra que a crise econômica dos anos 80, e o subproduto mais direto, a crise das finanças públicas, incumbiram-se de limitar drasticamente o potencial dos programas e incentivos estaduais, afetando negativamente as decisões de investimento em um cenário de incertezas, onde se combinavam o fenômeno da estagnação com o de tendência da economia à hiperinflação.

#### 2.4 O TERCEIRO PERÍODO: DO INÍCIO DOS ANOS 90 AOS DIAS ATUAIS

A reforma constitucional de 1988 veio confirmar o processo de descentralização em curso desde o final da década de 70 e ampliar a autonomia financeira dos governos subnacionais, promovendo significativa alteração na ordem federativa brasileira.

A reconquista do espaço de representação política no Congresso Nacional, somada ao aumento significativo das receitas próprias — em particular do ICMS agora fortalecido pela incorporação dos antigos impostos únicos — dá aos estados autonomia suficiente para decidir por seus próprios destinos. Conseqüentemente, há um esgarçamento progressivo da capacidade coercitiva do governo federal e a fragilização do caráter impositivo das regras do CONFAZ.

Percebe-se aqui que o próprio CONFAZ representa um organismo remanescente do período de planejamento e de coordenação ativa das decisões políticas e econômicas.

Criado para ser um fórum de proposição, debate e deliberação entre os estados-membros, buscava estabelecer diretrizes de médio e longo prazos para questões de natureza tributária, relativas ao ICM(S), que poderiam impactar as decisões mais gerais de política econômica. Desse modo, o funcionamento normal, com soluções propostas e subserviência às mesmas, foi possível sob a vigilância de um Estado forte e centralizador. Recompôr e equilibrar as divergências existentes, de modo a conquistar a unanimidade dos votos, era plausível em um contexto político em que a União exercia todo poder de pressão/regulação sobre os demais membros da Federação, seja porque detinha o controle das finanças, seja porque podia se valer de instrumentos legais — como acionar o TCU — para coibir eventuais tentativas de insubordinação. Nesse caso, o disciplinamento e a capacidade de planejamento tributário dos estados logravam-se à base da imposição dos interesses do governo central. No período recente, a impossibilidade de firmarem-se condições semelhantes coloca em xeque a necessidade de existência do CONFAZ.

Para maior clareza, a avaliação do período está dividida em duas fases, devido aos contrastes político-econômicos verificados e ao desenho dos incentivos oferecidos pelos estados. A primeira fase abrange os anos de 1990 a 1993, e a segunda tem início, por razões óbvias, em 1994, e estende-se até o período recente.

#### *Os Anos de 1990 a 1993*

Nos primeiros meses de vigência do ICMS, há sensível melhoria da receita estadual em relação ao antigo ICM, o que parece explicar o arrefecimento da tendência revogatória de benefícios, na medida em que foram concedidas exonerações para o setor de serviços e reconfirmadas as desonerações anteriores a 1988, conforme exige o artigo 41 do Ato das Disposições Transitórias.<sup>27</sup>

Essa situação perdura por pouco tempo. Logo nos primeiros anos de 90, o impacto recessivo causado pelos programas de estabilização implementados (planos Collor I e II) derruba a arrecadação do imposto, exigindo medidas de emergência por parte dos estados. As ações dos governos subnacionais dirigem-se, então, para a tentativa de preservar e recompôr a receita do ICMS, mediante socorro às indústrias e aos setores nativos, ainda que para isso fosse necessário abrir mão da carga impositiva. Esses foram anos que assistiram à luta tenaz do empresariado nacional contra a carga tributária vigente, consubstanciada na crítica de que havia uma grande quantidade de impostos em prejuízo da competitividade sistêmica.

Pressionados pelos reclamos sociais, não restou outra alternativa aos governos estaduais senão procurar reduzir o peso do ICMS,<sup>28</sup> via diminuição de alíquotas, redução da base de cálculo, concessão de diferimento ou crédito presumido e, em alguns casos, isenções. A

<sup>27</sup> O artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que: “Os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios reavaliarão todos os incentivos fiscais de natureza setorial ora em vigor, propondo aos Poderes Legislativos respectivos as medidas cabíveis”.

<sup>28</sup> É importante notar que o governo federal também foi envolvido nessa questão ao tomar parte e promover as câmaras setoriais, principalmente a automotiva, que resultaram também na diminuição da alíquota de vários impostos federais.

aposta que faziam era a de que, ao conseguirem manter os setores produtivos locais, garantiriam o nível de emprego — reduzindo as tensões sociais —, e poderiam lograr receita maior no futuro, uma vez que a base produtiva estaria minimamente preservada.

Se essas ações resultaram em um processo “parcial” de guerra fiscal, certamente não apresentavam o caráter agressivo que esta assume a partir de 1994. O triênio em tela mostra reduzida taxa de formação bruta de capital fixo, e, portanto, o deslocamento de empresas no espaço geográfico nacional; se favorecido, por um lado, por incentivos ou reduções tributárias, refletia, por outro, a tentativa de sobrevivência da indústria nacional, constrangida pela célere abertura comercial e pela crise econômica interna.<sup>29</sup> Não é possível ignorar, todavia, a influência e a importância que os programas e os benefícios fiscais criados no período vão ter na retomada do crescimento em 1994.

Os benefícios oferecidos no âmbito do ICMS remanescentes deste período e importantes para o delineamento do conflito na fase seguinte — e as medidas tomadas no âmbito do Fórum Paulista de Desenvolvimento revelam a natureza das decisões mencionadas. Ações explícitas de guerra fiscal estiveram circunscritas a esses instrumentos e vale-ram-se, conforme já assinalado, do financiamento do imposto, com correção parcial dos débitos e prazos variáveis, o que representava importante estímulo para um período ainda condicionado por inflação elevada.

A legitimidade e a autoridade do CONFAZ foram postas à prova em todo o transcurso do período. Como primeira constatação, vale destacar o fato de que as restrições impostas pelo Convênio ICM nº 34/88 estiveram absolutamente ignoradas. A redução do prazo especial de pagamento dos industriais em até o décimo dia útil do segundo mês subsequente àquele em que tenha ocorrido o fato gerador (antes 180 dias) e dos comerciantes em até o vigésimo dia (antes 90 dias) deixou de ser atendida para dar lugar à interpretação, favorável aos interesses dos estados, de que continuavam valendo os prazos previsto no Convênio nº 24/75.<sup>30</sup>

Segundo, os conflitos resultantes das disparidades regionais exacerbaram-se de tal modo que os votos eram conseguidos somente após inúmeras e exaustivas reuniões. Foram criados problemas para a redução da alíquota do ICMS incidente sobre produtos da cesta básica, os insumos agrícolas, os bens de capital e, principalmente, os automóveis. Em diversos momentos os conflitos estiveram no limite do rompimento explícito, com declarações na imprensa por parte de alguns representantes estaduais de que não cumpririam o que fora acordado, ou de que se negavam a aceitar a revogação de certos atos.

<sup>29</sup> Exemplo notável dessa situação é o deslocamento do setor de calçados e têxtil do interior de São Paulo e do Rio Grande do Sul, respectivamente, para estados do Nordeste, e em especial para o Ceará. Essa fuga, ainda que tenha servido para as empresas conquistarem incentivos fiscais, motivou-se em maior medida pela custo da mão-de-obra, redução do valor dos fretes, e proximidade com os principais mercados no exterior.

<sup>30</sup> O Convênio nº 34/88 previa ainda que se algum estado e o DF, praticasse prazos superiores aos previstos, deveria reduzi-los gradativamente de modo a que fossem fixados a partir dos fatos geradores ocorridos no mês de fevereiro de 1989. A concessão de prazos superiores aos mencionados somente poderia ser conseguida por autorização em convênio.

*De 1994 aos Dias Atuais*

A partir de 1994, nota-se a transformação da natureza dos mecanismos utilizados pelos estados para atrair as inversões privadas. A guerra fiscal se acirra, ao mesmo tempo que ganha ênfase a utilização de fundos públicos, diretamente vinculados aos orçamentos estaduais, com renúncia fiscal prevista, e aprovados pelas assembleias legislativas estaduais. Acirra-se o conflito federativo e explicita-se o uso do financiamento do ICMS, por meio de *operações triangulares*, com o uso dos bancos públicos como agentes financeiros dos fundos criados.

A mudança na natureza dos procedimentos financeiro-fiscais é explicada por dois fatores. Em primeiro lugar, a suspensão da Lei nº 2.273/94 do estado do Rio de Janeiro, obtida pelo governo paulista, por ação direta de inconstitucionalidade, impetrada junto ao STF em 1994, serviu de alerta aos demais estados para os riscos que corriam ao descumprirem explicitamente as regras previstas na Constituição de 1988 e na Lei Complementar nº 24/75. Em segundo lugar, a retomada dos investimentos estrangeiros — principalmente das montadoras — resultou em uma revisão dos instrumentos, uma vez que exigem horizontes estáveis e regras claras para apresentarem qualquer decisão. Ao investidor externo interessa a manutenção do incentivo pelo tempo programado, sem que haja possibilidade de ser interrompido, a qualquer momento, fruto das mudanças nos cargos do Executivo estadual.

Em alguns estados, as práticas anteriores foram abolidas para que os fundos públicos viessem a ocupar o seu lugar. Em outros, principalmente no caso dos estados nordestinos, estruturas paralelas de dilação direta do ICMS foram mantidas. Os quadros A.11 até A.19 (em anexo) extraídos de trabalho feito pela CNI (1995) mostram as principais medidas e fundos financeiros vigentes nos estados brasileiros em 1995. Uma interpretação mais detalhada da questão requer um estudo específico sobre o momento de criação dos instrumentos e a sua efetiva utilização.

O relato das experiências estaduais vem confirmar as observações. No caso de Minas Gerais, há uma redefinição da estratégia de formulação da política de incentivos fiscais.

O último programa com semelhanças ao padrão da fase anterior foi o PROIM: um fundo rotativo, criado em 1993, com o objetivo de garantir recursos para o financiamento do capital fixo das empresas, priorizando, ainda que de forma difusa, setores e regiões do estado (ver quadro 2.4—I).

O PROIM teve definido, como objetivo, incentivar o desenvolvimento, a recuperação e a modernização das empresas de alto conteúdo tecnológico e pertencentes a setores-chave da economia do estado. Visava também atender setores importantes na geração de emprego e renda, como têxtil e calçados.

Com a reformulação dos planos de governo, três setores passam a ser priorizados pela política industrial do estado: 1) o grupo de indústrias estruturantes; 2) o grupo dos setores-chave; e 3) os setores carentes de apoio para recuperação [Oliveira & Duarte Filho

(1977, p. 30)]. São revistos e privilegiados também os centros para a indução do desenvolvimento. Claramente, passa a existir a preocupação com a desconcentração industrial.

O governo promoveu a constituição de dois instrumentos importantes para estimular o investimento em Minas Gerais: o FIND e o FUNDIEST. Ambos visavam à concessão de financiamento para investimento fixo e capital de giro, promovendo uma concisão nas normas e regulamentos dos programas de incentivos do estado. A peculiaridade do FUNDIEST é que ele surgiu para atender exclusivamente a Mercedes Benz e foi posteriormente estendido para as demais empresas e setores.

No Paraná, é lançado o Programa Bom Emprego Fiscal, em 1992, com o objetivo de promover a atração de novas empresas, com forte ênfase à modernização tecnológica (ver quadro 2.4-II). As empresas beneficiadas podem valer-se da dilação do prazo de pagamento do ICMS incremental — o ICMS incremental é definido como o ICMS novo gerado, integral no caso de projetos de implantação e reativação e aquele que supera em, no mínimo, 20% o ICMS médio histórico no caso de projetos de expansão industrial.

A principal novidade trazida pelo programa encontra-se no fato de trata-se de um mecanismo de autofinanciamento, ou seja, o próprio contribuinte apropria em conta gráfica do ICMS, na forma de crédito, os valores das possíveis dilatações. Decidiu-se adotar esse procedimento porque, quando da criação do programa, mecanismos de financiamento baseados em dotações orçamentárias estavam desmoralizados no Paraná, em razão do descumprimento dos acordos feitos.

O programa tem uma forte preocupação com a distribuição espacial da indústria no território estadual, estimulando certos deslocamentos por intermédio do aumento do ICMS incremental para certas regiões e da diferenciação da carência, também por cidades e/ou regiões.

No Rio de Janeiro, a implementação da Lei nº 2.273/94, citada anteriormente, representou a sua efetiva entrada no conflito interestadual (ver quadro 2.4-III). O governo do estado resolveu interromper o prolongado esvaziamento econômico, ou pelo menos criar um mecanismo de atrito. Por essa lei, concedeu prazo especial de cinco anos para o pagamento do ICMS devido, escalonado entre 75% a 40% — em franco desrespeito à determinação do Convênio nº 24/75. Permitia ainda a redução de até 40% da correção monetária sobre o saldo devedor.

Os resultados logrados com a Lei nº 2.273/94, apesar de sua curta vigência, podem ser resumidos em: i) predomínio dos projetos de expansão — o principal e mais polêmico projeto de implantação foi o da fábrica da VOLKS; ii) a incapacidade de promover a interiorização do parque industrial; e iii) amplo e favorável beneficiamento dos setores de bebidas, química e metalurgia.

A suspensão da lei não provocou imobilismo no governo estadual. Imediatamente, regulamentou-se o FUNDES, para dispor de um instrumento ativo na disputa fiscal (ver quadro 2.4-III).

Como fundo financeiro rotativo, o FUNDES conta com recursos orçamentários e está apto para permitir a captação de novos investimentos e a ampliação daqueles existentes.

Por ser apenas um fundo público, os recursos do FUNDES precisam ser destinados por programas específicos. Para agilizar a atração dos empreendimentos foi criado o Programa de Investimentos Estruturantes, que permite ao governo financiar, participar do capital acionário ou simplesmente patrocinar a infra-estrutura básica do projeto de investimento. Para o enquadramento das empresas no programa, definiram-se os seguintes critérios: i) realização de investimento superior a 40 milhões de UFIR; ii) geração de quarenta novos empregos; e iii) introdução de tecnologia de ponta de efeito multiplicativo.

Finalmente, uma característica que fica bem nítida, quando observados os programas estaduais sob perspectiva histórica, é a relativa preservação, mesmo nos anos 90, de um certo caráter planejado e estruturante dos programas, no sentido de subordinação a alguma diretriz de planejamento regional. Todavia, esse caráter tem se alterado de forma rápida e preocupante nessa década. O que fica evidente nos casos recentes do setor automotivo é a crescente dominância do que chamamos anteriormente de *operações fiscal—financeiras dedicadas*. A invés de conceber programas de escopo amplo, com mecanismos minimamente formalizados e transparentes de acesso e adesão, os governos passam a construir operações fiscal-financeiras que resultam em contratos no mais das vezes secretos com grandes empresas. A leitura atenta dos três estudos na parte IV evidencia que nesse ciclo de investimentos do setor automotivo a ordem das coisas chega a ser invertida: ao invés das empresas buscarem acesso a programas amplos e formalizados previamente existentes, alguns programas têm sido formulados com o objetivo estrito de servir a uma determinada empresa. Seria ingenuidade supor que esse tipo de processo não ocorresse no passado. O estudo sobre o Paraná, como visto, relata casos nos anos 80. O ponto crucial é que eles caminham para se tornarem a regra, e não a exceção. Na origem desse procedimento se encontra, fora de qualquer dúvida, o caráter agressivo e virtualmente sem limites que assumiu a concorrência cega na concessão de incentivos, comandada pelas grandes empresas privadas.

QUADRO 2.2-I

Políticas Estaduais de Desenvolvimento em Minas Gerais: Mecanismos de Atração de Investimentos (Período: década de 60 ao início dos anos 80)

Principais Instrumentos	Características Gerais	Beneficiários	Período de Fruição	Encargos Financeiros
Lei nº 5.261/69	Destinação da quota-parte do estado de 40% do ICM a ser gerado a partir da <i>entrada em operação do investimento</i> , o que correspondia a 32% do imposto devido, para as seguintes finalidades: a) 25,6% como retorno para as empresas, a título de compensação do investimento; b) 4% para o BDMG; e c) 2,4% para a Fundação João Pinheiro.	Concorriam aos benefícios da lei os projetos de implantação e expansão de unidades industriais no estado. Exigiam-se como condicionantes para o recebimento do incentivo que: a) os investimentos em ativo fixo não fossem inferiores a mil vezes o maior salário mínimo do país; b) no caso de expansão, a produção adicional representasse pelo menos 4% da produção anterior.	5 anos	Inicialmente parcial e depois integral.
Fundo de Apoio à Industrialização (FAI)	Fundo rotativo, criado em 1976, que se servia de dotações orçamentárias e retorno dos empréstimos.	Projetos de implantação e expansão de empresas ligadas à indústria de transformação - Como condição para o uso do fundo, a legislação exigia que o aumento da produção atingisse 50% da média trimestral registrada no ano base ou 60% do financiamento.	Carência de 3 anos e máximo de 12 parcelas para a quitação do débito.	Dedução de 6% no ato da liberação da primeira parcela; correção monetária do débito sempre que a variação da ORTN fosse superior a 110%.
Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES)	Criado, em 1983, para substituir o FAI. Aglutinava, em um só fundo, todos os programas de repasse do governo estadual. Tinha como fontes de recursos: a) dotações orçamentárias; b) recursos de operações de crédito internas e externas; c) parcelas ou quotas-partes dos recursos tributários arrecadados pela União e destinados ao estado; d) rendimentos das disponibilidades financeiras; e e) juros, correções e outras rendas.	Novos projetos de implantação e expansão da capacidade produtiva na indústria de transformação.	Não disponível	Não disponível

Fonte: Oliveira & Duarte Filho (1997)

## QUADRO 2.2-II

## Políticas Estaduais de Desenvolvimento no Paraná: Mecanismos de Atração de Investimentos (Período: década de 60 ao início dos anos 80)

Principais Instrumentos	Características Gerais	Beneficiários	Período de Fruição	Encargos Financeiros
Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE)	O FDE foi criado para financiar, principalmente, investimentos em infraestrutura. Em sua concepção original era alimentado por um adicional de 2% sobre a arrecadação do IVC e depois do ICM. Posteriormente passaram a integrar suas receitas os dividendos da participação acionária no capital das empresas e, a partir de 1992, os recursos financeiros oriundos da compensação pela exploração de recursos naturais.	Empresas industriais de caráter privado e empresas públicas voltadas principalmente para a realização de obras de infraestrutura.	Não disponível	Não disponível
Cidade Industrial de Curitiba (CIC)	Foi um dos importantes fatores para a industrialização do Paraná. Concediam-se dilatações de prazo de pagamento do ICM para indústrias que nela se instalassem.	As empresas que se instalavam na CIC, além de gozarem da devolução de parte do ICM, recebiam também toda a infraestrutura e isenção dos impostos municipais.	De acordo com os benefícios concedidos às indústrias.	De acordo com o conjunto de benefícios - concedidos às indústrias.
Dilatação do Prazo de Pagamento do ICMS	Foi o principal instrumento usado para transferir recursos do setor público para o privado.	Todas as empresas que pudessem gozar do benefício de acordo com as exigências de alguns programas.	Pelas regras do Con faz 180 dias. Esse prazo normalmente acabou sofrendo variações - com a implementação do benefício pelo estado.	Variável.

Fonte: Castro, Demian (1997).

QUADRO 2.2-III

Políticas Estaduais de Desenvolvimento no Rio de Janeiro: Mecanismos de Atração de Investimentos (Período: década de 60 ao início dos anos 80)

Principais Instrumentos	Características Gerais	Beneficiários	Período de Fruição	Encargos Financeiros
Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES)	Fundo criado em 1975, para gerir e fomentar o desenvolvimento do estado. Foi regulamentado somente em 1997. Constituíam suas receitas: i) recursos orçamentários; ii) parcelas que caberiam ao estado do IUCL, IUM e IUÉE; iii) recursos obtidos de instituições financeiras ou outras entidades; iv) contribuições e dotações de entidades públicas e privadas; e v) recursos de outras fontes.	Prevía a destinação de recursos para órgãos e entidades de direito público e privado para custear total ou parcialmente obras de infra-estrutura e de interesse público, bem como projetos vistos como de grande interesse para o estado.	Não disponível	Não disponível
Programa Especial de Desenvolvimento Industrial (PRODI)	Programa de natureza rotativa, criado em 1980, para fomentar o desenvolvimento industrial do estado. Estava integrado ao FUNDES. Tinha como característica especial o fato de que as empresas só faziam jus ao benefício após entrarem em operação. Estabelecia o financiamento de até 12% do faturamento para empresas em implantação e em instalação.	Destinado a financiar projetos de instalação e expansão da capacidade produtiva da indústria de transformação em áreas localizadas nos distritos industriais ou em outras áreas de interesse do estado.	Financiamento de até 12% do faturamento para as indústrias em expansão e/ou instalação. Prazo máximo de 60 meses para liberação das parcelas do financiamento e de 36 meses para amortização.	Correção monetária entre 50% e 100% dos dos índices de reajuste da ORTN e juros de 7% ao ano.

Fonte: Cavalcanti (1997).

## QUADRO 2.3-I

## Políticas Estaduais de Desenvolvimento no Paraná: Mecanismos de Atração de Investimentos (Período: década de 80 e início dos anos 90)

Principais Instrumentos	Características Gerais	Beneficiários	Período de Fruição	Encargos Financeiros
Programa Especial de Financiamento à Indústria (PEFI)	Foi criado em 1981 para apoiar a implantação ou expansão de empreendimentos industriais no Paraná, mediante o financiamento de até 70% do ICMS gerado, representando um reforço do capital de giro da empresa.	Atendia a empresas industriais em geral, tendo como requisitos de enquadramento: a) a realização de investimentos fixos de expansão ou implantação; e b) acréscimo de no mínimo 25% da produção.	Duração de 24 meses, com liberação trimestral das parcelas.	Correção monetária de 20% a 70% da ORTN do período e juros de 6% ao ano.
Programa de Estímulo ao Investimento Produtivo (PROIN)	Criado em 1988 para subsidiar a implantação e expansão de empreendimentos industriais. O financiamento limitava-se a 25% do investimento fixo, em parcelas trimestrais equivalentes a 40% do ICM adicional recolhido no trimestre anterior. Foi revogado em 1991.	Empresas industriais que cumprissem as seguintes exigências: a) projetos de execução de investimentos fixos de, no mínimo, 50.000 e 100.000 OR-TN, e b) acréscimo de 20% no valor da produção; nos casos de expansão.	Duração de 48 meses, respeitado o limite de 25% do investimento fixo. Carência de 30 meses.	Correção monetária de 50% (OTN ou outro índice) e juros de 3% ao ano.

Fonte: Castro (1997).

QUADRO 2.3-II  
 Políticas Estaduais de Desenvolvimento no Rio de Janeiro: Mecanismos de Atração  
 de Investimentos (Período: década de 80 e início dos anos 90)

Principais Instrumentos	Características Gerais	Beneficiários	Período de Fruição	Encargos Financeiros
Dilação do ICM (Lei nº 827/84)	A lei previa a concessão de prazo especial de pagamento do ICM, em até 180 dias, por no máximo 48 períodos de apuração.	Podiam gozar do benefício oferecido pela lei: a) empreendimento industrial a ser implantado com utilização de tecnologia inovadora; b) empresa industrial já existente, ao investir na geração ou pesquisa de tecnologia inovadora; e c) empresa industrial existente e em fase de expansão de suas atividades, pelo efetivo aumento da produção, melhoria da qualidade ou da característica do produto decorrente de inovação tecnológica adotada.	Não definido	Não disponível
Decreto nº 11.140/88	Consolidou toda a legislação pertinente à concessão de incentivos fiscais por parte do estado. Estabelecia a dilação do ICMS devido por até 180 dias, em função do período de apuração. Posteriormente esse critério foi modificado, restringindo-se a dilação ao valor equivalente a até 80% do aumento efetivo do imposto apurado pela empresa. Entendia-se por aumento efetivo do imposto: a) no caso de empresas ou estabelecimentos novos: o total do imposto devido; b) nos demais casos: a diferença do ICM apurado mês a mês (a contar do início da operação) e a média dos últimos 24 meses anteriores à entrada em operação da empresa.	Todas as empresas que já vinham sendo contempladas com vantagens fiscais de acordo com as respectivas lei de beneficiamento.	Não definido	Não disponível

Fonte: Cavalcanti (1997).

## QUADRO 2.4-I

## Políticas Estaduais de Desenvolvimento. em Minas Gerais: Mecanismos de Atração de Investimentos (Período: década de 90 e a fase atual)

Principais Instrumentos	Características Gerais	Beneficiários	Período de Fruição	Encargos Financeiros
Programa de Indústria à Modernização Industrial (PROIM)	Foi criado em 1993, objetivando incentivar o desenvolvimento, a recuperação e a modernização dos setores considerados prioritários para a economia mineira, mediante concessão de financiamento do investimento fixo.	Empresas classificadas como de alto conteúdo tecnológico e pertencentes a setores-chave da economia, bem como aquelas consideradas importantes na geração de renda e emprego.	Carência de 36 meses, não excedente a 6 meses do término de implantação do projeto.	Correção monetária plena, mais juros variando entre 6 e 12%
Fundo de Incentivo à Industrialização (FIND)	Consolidou e passou a abrigar toda a legislação do Pró-Indústria e do PROM, adquirindo o <i>status</i> de unidade orçamentária. Foi criado em 1994. As parcelas de financiamento que começaram em 50% do ICMS devido chegaram a 70%, em 1996.	As empresas, para se beneficiarem do programa, deveriam atender a algumas das seguintes exigências: a) investimentos fixos de, no mínimo, R\$ 30 milhões a R\$ 100 milhões; b) faturamento mínimo de R\$ 12,4 milhões; c) geração de valor agregado de, no mínimo, 60% da produção; e d) geração de, no mínimo, 300 a 500 empregos.	Período de 10 anos, contra os 5 anos inicialmente previstos. Carência de 12 meses para o financiamento.	Correção monetária de 60% do saldo devedor, mais juros que variam entre 3,5% e 12%.
Fundo de Desenvolvimento das Indústrias Estratégicas (FUNDIEST)	Foi criado originalmente para atender as reivindicações da Mercedes Benz. Visa essencialmente permitir às empresas o financiamento do investimento fixo ou do capital de giro.	Empresas do setor industrial ou agroindustrial, que devem se submeter às seguintes exigências: a) contrapartida de recursos próprios equivalente a 10% de seu total; e b) prazo de amortização máximo de 3 anos, respeitado o período de carência. No caso de capital de giro, as exigências são: a) início de operação do projeto para liberação do financiamento; e b) atingimento das metas econômicas e sociais para garantir a continuidade das liberações.	Máximo de 10 anos e carência de 120 meses.	Correção monetária integral e juros de no máximo 12% ao ano.

Fonte: Oliveira &amp; Duarte Filho (1997).

QUADRO 2.4-II  
 Políticas Estaduais de Desenvolvimento no Paraná: Mecanismos de Atração  
 de Investimentos (Período: década de 90 e a fase atual)

Principais Instrumentos	Características Gerais	Beneficiários	Período de Fruição	Encargos Financeiros
Bom Emprego Fiscal e Paraná mais Empregos	Este programa foi criado em 1992 e oferecia (e ainda oferece, pois está em vigor) dilação do prazo de pagamento do ICMS incremental bem como dilação do ICMS, à razão de um duodécimo ao mês, durante 12 meses, dos gastos com P&D.	Possui universalidade de acesso, estabelecendo como requisitos para o enquadramento: a) preponderância industrial de 80%; b) realização de investimentos fixos ou gastos em P&D nos 12 meses anteriores à protocolização do pedido; c) no caso de expansão, aumento mínimo de 20% da produção; e d) situação fiscal regular junto ao estado e creditícia perante aos bancos estaduais.	Carência variável em função da localização do projeto.	Correção monetária integral
Parceria Fiscal/ Parceria Empresarial	Criado em 1994 foi subitamente extinto em 1996. Nenhum estabelecimento foi enquadrado no programa. A idéia central do programa residia na possibilidade de retenção de parcela de ICMS corrente gerado, na proporção de 20% a 40%.	Qualquer contribuinte inscrito no ICMS, em parceria com algum estabelecimento industrial destinatário do investimento.	Idêntico ao do Programa Bom Emprego Fiscal.	Idêntico ao do Programa Bom Emprego Fiscal

Fonte: Castro (1997).

## QUADRO 2.4-III

## Políticas Estaduais de Desenvolvimento no Rio de Janeiro: Mecanismos de Atração de Investimentos (Período: década de 90 e a fase atual)

Principais Instrumentos	Características Gerais	Beneficiários	Período de Fruição	Encargos Financeiros
Lci nº 2.273/94	Expressão mais acabada do ingresso do Rio de Janeiro na guerra fiscal. Concedia limites escalonados para a dilatação do prazo de pagamento do imposto devido: I) no 1º ano: até 75%; II) no 2º ano: até 70%; III) no 3º ano: até 60%; IV) no 4º ano: até 50%; e V) no 5º ano: até 40%.	Projetos industrial e agroindustrial que se enquadrassem nas seguintes condições a) implantação de empreendimento ou unidade: de fabril; b) incremento de, no mínimo, 50% da capacidade produtiva; c) realocização para regiões fora da Área metropolitana do Rio de Janeiro.	5 anos	Redução de até 40% da correção monetária
Regulamentação do FUNDES e os Projetos Estruturantes	Na regulamentação do FUNDES ficou definido que a utilização dos recursos poderia ser feita nas seguintes modalidades: a) ampliação das linhas de crédito para empréstimos a empresas privadas ou públicas para diversos fins; b) viabilização financeira da participação acionária do estado no capital das empresas privadas em instalação ou expansão no território - fluminense; c) cobertura parcial do custo dos encargos financeiros de empréstimos contraídos por empresas privadas ou públicas. As principais fontes de receita do FUNDES são: i) quotas das dotações orçamentárias; ii) destinação de contribuições e doações de qualquer origem; e iii) outras receitas.	Projetos de empresas industriais e de outros segmentos da economia, desde que cumpridas as exigências estabelecidas na legislação do fundo.	De acordo com cada projeto.	Variável, de acordo com cada projeto.

Fonte: Cavalcanti (1997).

### 3. A RETOMADA RECENTE DA GUERRA FISCAL: A POSIÇÃO DE SÃO PAULO E A DESCENTRALIZAÇÃO DO SETOR AUTOMOTIVO BRASILEIRO

O recrudescimento da “guerra fiscal” ao longo dos anos 90 tem assumido uma feição bastante peculiar. Ela se apresenta — talvez muito mais do que em períodos anteriores — composta de duas confrontações básicas: a mais ampla, entre estados do Norte/Nordeste e Sul/Sudeste, e a outra, mais delimitada, entre São Paulo e os estados vizinhos, que compreendem tanto o Rio de Janeiro e Minas Gerais como os estados limítrofes das regiões Sul e Centro-Oeste. Dados os montantes de investimento envolvidos nos dois níveis do conflito, ele se apresenta, hoje, basicamente, como uma face do processo de recomposição da distribuição espacial da indústria nas regiões modernas do país.

Essa feição acentua-se à medida que os casos mais espetaculares de disputa têm envolvido a indústria automotiva. Após mais de três décadas de quase absoluta hegemonia — o caso isolado da FIAT, em Minas Gerais, não fora seguido de outros “vazamentos” —, o estado de São Paulo assiste, no curto espaço de dois anos, ao deslocamento de parcela significativa da capacidade de produção interna para os estados vizinhos, o que, somado às implicações do MERCOSUL, representa uma significativa perda de participação para a produção estadual.

Aqui, pretendemos abordar o processo recente de retomada da guerra fiscal, na vertente que envolve os estados da região Sul-Sudeste. Ele incluirá a análise da inserção do estado de São Paulo na guerra fiscal. Optamos por esse caminho, ao invés de dedicar ao estado um trabalho específico, porque a postura de São Paulo mostra-se essencialmente como uma reação às iniciativas de outros estados, e só pode ser plenamente entendida no contexto dos sucessivos “ataques” promovidos por aqueles programas.

Dedicamos uma atenção maior aos eventos no setor automotivo, que vem concentrando os incidentes mais notórios e também os fluxos mais significativos de investimentos. Nesse sentido, embora o estudo não alcance a prática de guerra fiscal nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, trataremos brevemente de um aspecto relevante dos fatos recentes, que envolve aquelas regiões: a entrada do governo federal “pela porta dos fundos” da guerra fiscal através de medida provisória referente ao setor automotivo.

Esta seção, portanto, compõe-se de três partes. Na primeira, analisamos a situação particular do estado de São Paulo e sua estratégia de reação, aproveitando para detalhar alguns aspectos menos discutidos de guerra fiscal, e que foram destaque no início da década. O segundo tópico aborda os principais casos recentes de decisão alocativa no setor automotivo, buscando sistematizar da forma mais completa possível as informações disponíveis sobre os benefícios concedidos. O tópico final aborda as implicações da MP automotiva e o conjunto expressivo de investimentos por ela viabilizados nos estados mais atrasados.

### 3.1 SÃO PAULO E A GUERRA FISCAL: AGRURAS DO ESTADO "HEGEMÔNICO"

À medida que avança a sucessão de decisões alocativas de importantes blocos de investimentos em outros estados da Federação, cresce a percepção de que o estado de São Paulo seria supostamente a grande vítima, em um jogo sem regras e sem ética. O impacto dessas "derrotas" no plano político interno do estado é magnificado devido ao simplismo das interpretações mais frequentes, que atribuem aos instrumentos de atração via incentivos um poder desproporcional para influir na decisão alocativa do investimento desses grandes grupos privados. Resulta uma percepção generalizada de que o estado está "perdendo terreno" em decorrência das políticas de beneficiamento fiscal dos outros estados, o que induz pressões sobre o governo para que tome iniciativas que permitam pelo menos equiparar o poder de atração do estado ao dos concorrentes.

Nesse contexto, é importante a constatação de que a postura do estado de São Paulo no processo, até o presente momento, aparece como essencialmente tímida e passiva. A sucessão de decisões alocativas desfavoráveis ao estado tem implicado pouca ou nenhuma mudança na sua postura básica de não adesão às práticas agressivas de guerra fiscal. Contudo, o estado tem orientado suas ações por uma estratégia distinta de atração de investimentos, que não apresenta os aspectos perversos daquelas práticas.

Pretendemos discutir as condições gerais e particulares nas quais se dá a decisão estratégica de um estado que detém posição hegemônica<sup>31</sup> na estrutura produtiva da Federação, diante de iniciativas agressivas dos demais membros no sentido de atrair investimentos. Persistindo no enfoque que vem orientando este estudo, trata-se de pensar a guerra fiscal como um fenômeno subordinado a uma problemática mais ampla: a das políticas regionais de desenvolvimento econômico. Feito isso, reconstituímos a evolução da política paulista de enfrentamento da guerra fiscal nos anos 90.

A inserção de São Paulo no processo de guerra fiscal deve ser analisada tendo como referência duas assimetrias básicas que caracterizam hoje sua posição na Federação. A primeira se reflete na condição de núcleo dinâmico da estrutura industrial brasileira, que resumiremos na expressão *estado hegemônico*. A posição dominante que o estado ainda mantém tanto implica fragilidades no que se refere à capacidade de enfrentamento das políticas competitivas no curto prazo como também pode significar vantagens importantes no médio e longo prazos, dependendo da evolução do processo. A dificuldade de prever alguns aspectos dessa evolução coloca, como será visto, alguns dilemas típicos para a orientação da estratégia estadual de desenvolvimento. A segunda assimetria básica se manifesta na situação fiscal particularmente deteriorada que o estado apresenta no momento atual. Ela se coloca como uma efetiva restrição orçamentária que torna particularmente elevados os custos políticos associados à implementação de uma postura mais agressiva de retaliação contra as políticas dos demais estados. É sob a ótica dessa dupla restrição que deve ser buscada uma interpretação para a estratégia adotada pelo estado.

<sup>31</sup> Utilizaremos aqui, por falta de melhor sintaxe, a expressão *estado hegemônico* no sentido restrito de ser aquele que detém uma parcela destacadamente maior da produção industrial no país. Não se contempla, portanto, outros sentidos mais amplos e polêmicos que o termo pode sugerir.

### 3.1.1 O estado hegemônico e a Federação

Vimos na parte I que o processo de desconcentração industrial, ocorrido dos anos 70 até meados da década de 80, resultou em sistemática perda de participação relativa do estado de São Paulo. A partir daí, os dados analisados sugerem uma certa acomodação da composição regional da produção. Na realidade, indicam que, do ponto de vista da participação relativa dos territórios estaduais, ocorre virtual estagnação no período.

Nessa fase, o processo que parece ter sido relevante é o da realocação industrial interna aos espaços estaduais. Em particular, a perda de posição relativa das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. Tudo indica que predomina nessa fase o fenômeno apontado por Diniz (1996, pag. 86), da relativa dinamização industrial de alguns municípios beneficiados pela proximidade dos mercados e ampliação de infra-estrutura. Do ponto de vista que aqui interessa, isso sugere que, na verdade, não ocorre perda significativa de posição do estado no período, pelo menos até início dos anos 90 (ver quadro 2.4.).

No período recente tem sido aventada a hipótese de que venha a ocorrer reversão do processo de desconcentração. Para isso contribuiriam o relativo desmonte da ampla rede de influência e controle tradicionalmente exercidos pelo governo federal em todos os seus níveis e a formação do MERCOSUL. Até o momento, tal possibilidade fica no terreno estrito das especulações. De qualquer forma, ela deve ser contemplada ao se tentar projetar para um horizonte mais longo as perspectivas de desenvolvimento do estado, e, conseqüentemente, a avaliação da estratégia adotada pelo estado na guerra fiscal. A hipótese de um movimento de reconcentração no território estadual, ou, pelo menos, de estabilização mais duradoura da atual distribuição, deixaria o governo em posição mais cômoda para implementar políticas de horizonte mais longo e com menores efeitos deletérios.

Um segundo aspecto, por meio do qual a relativa fragilidade do estado tem sido avaliada, é o da arrecadação do ICMS. A aparente redução dessa participação, que cai de cerca de 41% em 1989/90 para aproximadamente 37% no período atual, seria uma indicação segura de que o estado vem perdendo participação na geração de valor agregado. Para muitos, isso decorreria diretamente das iniciativas de guerra fiscal.

A apreciação de um período mais longo de tempo, no entanto, leva a conclusões distintas. No início dos anos 80, o estado detinha exatamente 42% da arrecadação do então ICM. Até meados da década, ao mesmo tempo em que reduz a sua participação na produção industrial, declina também seu peso na receita, chegando a 37,5% em 1984. Entre 1984 e 1989, contudo, o estado recupera a participação anterior na arrecadação, embora a fração correspondente à produção industrial e ao emprego se mantenha constante (ver quadros da parte II). Nesse mesmo período, a participação do Rio de Janeiro continua em trajetória de queda, e a do estado de Minas Gerais, o mais dinâmico do período, permanece estagnada.

A posição relativamente favorável ao estado São Paulo se inverte brevemente, como já apresentamos, no período 1990/92, quando efetivamente volta a ocorrer redução na participação do estado na receita do ICMS (de 41,5% para 37%, respectivamente), enquanto os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, somados, ampliam sua partici-

pação em cerca de 4%. *Somente nesse período poder-se-ia perceber uma configuração compatível com a proposição de que estaria ocorrendo uma perda de posição relativa do estado perante seus concorrentes mais próximos.* Já a partir de 1994 define-se uma tendência bastante diversa. São Paulo entra em uma fase de crescimento sistemático, ainda que lento, da sua participação, enquanto os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro assumem, a partir de 1992, uma trajetória também lenta, mas estável, de queda (ver quadros 2.2 a 2.4).

No transcurso dos anos 90, tem sido recorrente o problema da perda, seja de novos investimentos, seja de indústrias já instaladas no estado. É extremamente complexa a tarefa de identificar, com clareza, qual o impacto que esses movimentos teriam sobre a arrecadação. Tentar-se-á, à frente, sintetizar as estimativas atualmente existentes, no governo do estado, para tais perdas.

*A condição de estado hegemônico: fragilidades e vantagens*

No sentido de compreender a guerra fiscal como um processo de disputa federativa por investimentos, o caso de São Paulo deve ser visto com ênfase em sua condição de estado hegemônico e as implicações daí derivadas face ao atual regime vigente para o IVA.

a) A concentração da produção industrial limita a capacidade de retaliação.

O fato de deter mais de 40% da produção industrial em seu território implica que o estado hegemônico padece de restrições para acompanhar os competidores na concessão de incentivos. O caso limite é dado pelos estados vizinhos com baixa densidade industrial e total ausência de empresas em certos setores. Isso facilita a concessão de incentivos, os quais não estabelecerão uma discriminação ostensiva, interna ao estado, entre novos investimentos e empresas já instaladas. No estado desenvolvido, o benefício tende a se estender, automaticamente, ao novo investimento realizado no setor. Isso tem duas conseqüências fortes. Primeiro, amplia o impacto negativo sobre a sua receita fiscal. Segundo, transfere para o governo desse estado uma pesada responsabilidade com respeito ao aprofundamento das conseqüências da guerra fiscal. Nesses termos, quanto mais concentrada a produção no estado desenvolvido, mais se configura uma situação onde os demais estados atuam como *free riders*, procurando captar a expansão marginal do investimento e explorar a restrição que incide sobre o estado hegemônico. Apenas à medida que se reduz a concentração industrial, essa desvantagem tende a desaparecer.

Note-se um aspecto importante da assimetria. Se o estado hegemônico responde concedendo os mesmos benefícios, no limite, os demais estados perderiam um investimento novo e eventualmente atrasariam a criação de um novo ramo em seu parque industrial, nada mais mudando na sua "economia fiscal interna". Quanto ao estado hegemônico, a tentativa de equalizar benefícios acarreta um impacto provavelmente mais amplo. Isso ajuda também a entender a posição usualmente ambígua que o setor privado do estado hegemônico assume perante a guerra fiscal. Se o investimento em outro estado pode significar condições desiguais de concorrência para as empresas instaladas, a ampliação/aprofundamento do processo pode ser proveitosa à medida que implique generalização de incentivos.

b) A concentração paralela dos mercados, conjugada ao regime do IVA, potencializa a ação dos competidores.

Na proporção direta do grau de concentração relativa dos mercados, que acompanha a concentração da produção, amplia-se a eficácia dos instrumentos de incentivos fiscais concedidos pelos estados não hegemônicos, particularmente aqueles associados à manipulação da receita fiscal futura.

Dado o princípio misto de apuração do ICMS, quanto maior a alíquota interestadual, maior o poder do estado concorrente para oferecer benefícios, *independentemente da parcela da produção da empresa que seja vendida no próprio estado*. A situação limite é o caso que se pode chamar de “plataforma interna de exportação”, onde o estado sedia a produção que é predominantemente enviada para fora — caso típico do Estado do Espírito Santo. Quando as condições de acesso a insumos e infra-estrutura não colocam impedimentos fortes, torna-se possível atrair muitos empreendimentos novos e, inclusive, como o caso de São Paulo atesta, deslocar empresas já existentes.

Note-se que, enquanto do ponto de vista estritamente fiscal o afastamento de uma escolha privada de alocação, logrado via benefícios, é sempre oneroso para o país, do ponto de vista da concorrência no mercado em que a empresa atua, o impacto depende da dimensão relativa dos benefícios. Como aponta Varsano (1997): “*se a devolução do imposto tiver valor superior ao do aumento [de custos envolvido no deslocamento] é vantajoso do ponto de vista privado instalar a empresa no estado A [que concede o benefício] pois isto lhe confere uma vantagem em relação aos seus competidores localizados em B, que pode se traduzir em maior lucro por unidade vendida ou ampliação de sua fatia do mercado*”.

As duas ordens de questões colocadas permitem introduzir uma importante constatação, a qual chamamos de *dilema do estado hegemônico* no atual regime do IVA. O ponto essencial é que, em geral, nas condições vigentes no Brasil, o estado hegemônico tende a ser superavitário na balança comercial interna. Isso faz com que seja mais beneficiado quanto mais o regime do IVA se aproxime do princípio da origem. No caso particular de São Paulo, as estimativas disponíveis indicam que, mesmo na vigência de um sistema híbrido, a transição para regime puro de destino envolveria uma perda aproximada de 15% a 20% na arrecadação do imposto.

Entretanto, já apontamos que quanto maior a aproximação ao princípio da origem, maior é a força do principal instrumento utilizado pelos estados vizinhos — o diferimento subsidiado do ICMS. Isso coloca, efetivamente para o estado hegemônico, um dilema. A mais efetiva medida de inibição da guerra fiscal — a mudança de regime — envolveria uma perda imediata de arrecadação, o que provavelmente explica a reação política do estado de São Paulo em buscar o *enforcement* da legislação existente, no âmbito do CONFAZ, ao invés de apoiar a tramitação do projeto de reforma do ICMS do governo federal.

É interessante agregarmos ainda à análise o que foi levantado sobre os possíveis desenvolvimentos do processo de concentração/reconcentração industrial. Se, efetivamente, encontra-se em curso um movimento de retomada da concentração industrial, ainda que setorial e seletiva, é provavelmente mais adequado para o estado hegemônico a manu-

tenção do *status quo* no que tange ao IVA, sob a suposição de que, no médio e longo prazos, as conquistas dos demais estados não seriam suficientes para inverter a tendência mais geral, e, a médio prazo, o impacto fiscal da política de benefícios tenderia a impor maiores restrições orçamentárias, relativamente ao quadro fiscal do estado hegemônico. Na realidade, a hipótese de reconcentração indicaria que o custo fiscal de induzir a alocação privada ao afastamento do centro dinâmico seria cada vez maior, o que restringiria também o alcance dessas políticas. Iso deveria levar, de forma geral, o estado hegemônico a uma postura estritamente legalista no âmbito do CONFAZ, e de não retaliação nos conflitos específicos, reduzindo em muito o teor “ofertante” do mercado de incentivos administrado pelos grandes conglomerados privados.

Se a hipótese da reconcentração — ou pelo menos da estabilização do processo de desconcentração — não se verificar, então a postura passiva adotada pode implicar perdas significativas e irrecuperáveis na posição relativa do estado. Note-se que vale a simétrica da afirmação aqui registrada. Se a tendência é de desconcentração, reduzem-se relativamente os custos que devem ser cobertos pelos incentivos, de forma a que o custo fiscal do afastamento seja menor, apontando para a conveniência de privilegiar a mudança de regime do ICMS, juntamente com o reforço das restrições legais, para anular o quanto antes o dinamismo do processo de guerra fiscal.

c) A concentração da produção industrial limita os resultados da GF nos outros estados.

Se, por um lado, a condição de estado hegemônico limita a possibilidade de retaliação, por outro, gera efeitos que restringem os ganhos de médio e longo prazos que os demais estados obtêm pela atração de inversões privadas.

As decisões de alocação de grandes plantas em bens de consumo duráveis tornam bastante incerta a dimensão dos efeitos da expansão industrial delas derivados. Nas avaliações grosseiras, normalmente apresentadas no discurso dos estados, há sempre uma suposição implícita de que a grande empresa trará a sua rede de fornecedores e empresas satélites ou, alternativamente, constituirá demanda para as empresas já existentes no estado. Essa suposição levaria, obviamente, à maximização dos impactos internos potenciais em emprego e demanda interindustrial.

É evidente que a suposição é, no mínimo, exagerada. Na realidade, *quanto menos diversificada e moderna for a estrutura industrial no estado, maior é a probabilidade de que ocorram “vazamentos” dos impactos dinâmicos associados ao investimento*. Os mesmos fatores que tornam exequível a produção em lugares mais distantes do principal centro consumidor — infra-estrutura em geral, principalmente de transportes — tornam também viável que a nova empresa utilize fornecedores situados no estado hegemônico.

Nos casos recentes, particularmente aqueles que envolvem localização industrial nos estados da região Sul, o problema se apresenta de forma clara. Um dos fatores básicos de atração desses estados é a proximidade com o mercado do Prata e com fornecedores localizados no espaço do MERCOSUL. Assim, a decisão alocativa envolve, na origem, uma limitação dos efeitos indutores do investimento.

No caso de São Paulo, a elevada densidade industrial em todos os setores subsidiários de grandes montadoras e produtoras de eletrodomésticos oferece uma evidente vantagem comparativa em relação à alternativa de reproduzir toda a rede de fornecedores no novo estado. É provável, portanto, que boa parte do efeito dinamizador desses novos investimentos acabe por rebater sobre a indústria paulista, tendo em vista que os esforços feitos por esses estados para atrair toda a rede de produção não são plenamente eficazes.

### 3.1.2 Os Programas Paulistas de Desenvolvimento nos Anos 90

O estado de São Paulo diferencia-se nitidamente dos demais estados da Federação quanto ao uso de programas de incentivo fiscal para a atração de investimento nos anos 80 e início dos anos 90. Não há registro de programas oficiais quase permanentes como no caso dos demais estados. Isso parece ser consistente com as observações feitas neste estudo sobre as claras diferenças de contexto entre a primeira metade da década de 80 e o período mais recente.

Na primeira fase, quando se constata ainda a continuidade do processo de desconcentração industrial, o quadro geral das finanças estaduais não incentivava iniciativas mais agressivas na concessão de benefícios. As perdas de arrecadação que acompanharam o período de crise, no início dos anos 80, induziram os estados a procurar reduzir os incentivos, pelo menos aqueles mais abrangentes e gerais que resultavam de convênios anteriores.

Após 1985, quando a retomada da atividade econômica foi acompanhada do crescimento da arrecadação tributária, o processo de desconcentração perde ímpeto. Não se coloca, portanto, um quadro tão explícito de “perdas” relativas para o estado. Na realidade, a tônica do período é um processo, em parte espontâneo e em parte induzido pelo próprio governo, de descentralização interna no território paulista, com o deslocamento de empresas para municípios do interior. Assim, as iniciativas governamentais assumem basicamente o formato de programas de desenvolvimento em nível municipal, onde a iniciativa de algumas prefeituras se articula à preocupação mais ampla do governo estadual em reduzir a concentração industrial na área metropolitana da Grande São Paulo.

No início dos anos 90, começam a florescer algumas medidas tímidas de reação à crescente efervescência que se registrava nas práticas de subsidiamento. Em 1991, o governo implementa, por intermédio do BANESPA, um breve ensaio de programa de incentivos nos moldes básicos do modelo de “triangulação” para diferimento creditício do ICMS. O governo criara em 1989, por meio do Decreto nº 30.488, de 27/9/89, o Programa de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, que seria gerido pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento (CEDE). Na época, não houve regulamentação para os instrumentos a serem utilizados. Somente em 1991, quando já estava em curso amplo movimento de dinamização dos programas estaduais de incentivos, o governo decide sistematizar o programa. Pelo Decreto nº 33.498, de 10/07/91, acrescenta ao decreto anterior novos artigos, que criavam um poderoso instrumento de subsidiamento nos moldes do que denominamos de “triangulação” financeira.

O decreto autorizava o BANESPA, agente financeiro do programa, a conceder dois tipos de financiamento para as empresas que pretendessem se instalar ou ampliar a capacidade de produção no território estadual. O primeiro tipo era um *financiamento para capital de giro*, com as seguintes condições:

1) *Limites*

Projeto localizado na Grande São Paulo:

no 1º ano, até 40% do ICMS adicional recolhido;

no 2º ano, até 30% do ICMS adicional recolhido; e

no 3º ano, até 20% do ICMS adicional recolhido.

Projeto fora da Grande São Paulo: mesmo critério anterior, com porcentagens de 50%, 40% e 30%.

2) *Liberação*: cotas mensalmente, nas datas estipuladas para recolhimento do ICMS.

3) *Condições de pagamento*: 36 parcelas mensais sucessivas, contadas a partir da respectiva liberação, e reajustadas monetariamente com base na TRD.

O segundo tipo de financiamento, limitado a 25% do investimento total, servia para aquisição de capital fixo e tinha condições de pagamento semelhantes ao do anterior. O decreto discriminava cinco áreas do estado, diferenciando o percentual de financiamento — 5% para os municípios de maior porte até o limite de 25% para aqueles mais atrasados — por região. É interessante notar que o financiamento do capital fixo estava também vinculado à arrecadação incremental do ICMS gerado pela empresa. Os empréstimos somados e liberados em 36 parcelas, *na data de recolhimento do imposto*, tinham que se restringir ao limite de 75% da arrecadação adicional. Isso significa que as parcelas liberadas pelo banco, mês a mês, para os dois tipos de financiamentos, devolveriam para a empresa 75% do imposto a ser recolhido.

Fica evidente que o programa utilizava recursos do BANESPA para financiar por três anos boa parte do ICMS, dessa forma seguindo a tendência, já em curso nos demais estados, de contornar os problemas colocados pela legislação do CONFAZ. Note-se, por sua vez, que, em um contexto de alta inflação, o programa não continha o mecanismo mais oneroso usado por alguns estados: *a correção monetária nula*. Embora não contemplasse juros, sendo portanto claramente subsidiador, ele não significava uma virtual eliminação do imposto, porque previa a TRD “cheia”.

Até onde se pôde verificar junto ao governo do estado, não há registros ou levantamentos da aplicação desse programa. Teria sido utilizado, segundo depoimentos de técnicos, principalmente para algumas operações no setor de bebidas. É difícil identificar as razões da atuação discreta do programa — portanto, sem resultados mais expressivos. Em primeiro lugar, não parece existir, no decorrer dos anos 90, uma efetiva disposição do governo estadual para um engajamento maior no processo. Desde aquela época já predominava uma postura legalista na condução do conflito, como veríamos com detalhes mais à frente. Em segundo lugar, o progressivo agravamento da crise do banco estadual terá, com

certeza, restringido qualquer possibilidade de utilizá-lo como agente de fomento do processo. Note-se que, a essa altura nos demais estados, a participação dos sistemas financeiros estaduais no processo de incentivos já era muito limitada. Em terceiro lugar, iniciativas como esta parecem estar inseridas muito mais em um contexto de reação às pressões que o setor privado exerce sobre o governo, exigindo providências para igualar as concessões feitas por outros estados. Nessa situação, é perceptível, nas entrevistas realizadas com técnicos da administração paulista, a crença de que é necessário ter “alguma coisa formalmente montada”, ainda que não seja utilizada de forma agressiva.

De qualquer forma, o que pode ser dito, com certeza, é que existiu, no início dos anos 90, um programa creditício, que incorporava os mesmos elementos financeiro-tributários dos demais programas estaduais, mas que acabou não sendo utilizado de modo contínuo. Vamos ver à frente que São Paulo voltaria a criar instrumentos dessa natureza só em 1996, já sob forte pressão política, devido aos ataques mais intensos das demais unidades da Federação.

### 3.1.3 A posição de São Paulo no processo recente de guerra fiscal

Nesta seção tratamos de reconstituir a evolução da postura do governo paulista perante às políticas de atração de investimentos dos demais estados. Mostramos que ela evolui de ações próprias de retaliação no plano normativo, que alcançaram resultados virtualmente nulos, passando pela ênfase nos questionamentos jurídicos e no *enforcement* da legislação vigente, para finalmente desaguar em uma fase ativa de criação de programas de desenvolvimento que visam emular aqueles criados nos estados concorrentes. As mudanças recentes, da mesma forma que aquela anteriormente descrita, permanecem, no entanto, em estado letárgico, tendo em vista que o governo paulista, ao fim e ao cabo, não modificou sua posição de não participar agressivamente do leilão de benefícios.

#### *1ª fase: Não adesão, postura defensiva e questionamento legal*

A emergência dos primeiros conflitos de maior peso entre São Paulo e os estados vizinhos remonta ao início dos anos 90. Nos primeiros anos da década, o governo estadual enfrentou iniciativas concorrenciais bastante agressivas. Posteriormente, em 1994, abrem-se os conflitos em torno ao setor automobilístico, com a Lei nº 2.273/94, editada pelo governo do Rio de Janeiro. Nessas duas frentes, a postura inicial do governo paulista é essencialmente legalista, rejeitando qualquer retaliação nos moldes das iniciativas dos demais estados.

#### *(CAT 52 e outras, são diferentes?)*

O conflito mais antigo entre São Paulo e um estado/região vizinha origina-se no final da década de 80. O estado do Espírito Santo, buscando incentivar a entrada de mercadorias pelo porto de Vitória, decidiu, por intermédio de lei estadual, conceder prazo especial para o recolhimento do ICMS na importação. O imposto, que seria normalmente recolhido na saída da mercadoria, passou a sê-lo com prazo de 48 meses, contados do encerramento do período de apuração. No período de 1991 a 1995, várias empresas

desviaram seus canais de importação para o Espírito Santo. Empresas como IBM, General Motors e outras optaram inclusive por abrir escritórios comerciais no estado.

Para uma parcela majoritária dessas importações, os mercados finais são, fora de qualquer dúvida, os centros consumidores do Sul—Sudeste, principalmente a Região Metropolitana de São Paulo. Adicionalmente, a maior parte das indústrias que absorvem peças, componentes e insumos importados está localizada naquele estado. Configura-se, assim, a possibilidade de se estabelecer vantagem competitiva específica para as empresas que lancem mão dos incentivos, ainda que sofram uma elevação dos custos de transporte.

O segundo aspecto importante da disputa ocorre em 1992 e está relacionado a uma operação montada pelo estado de Goiás, para sediar uma grande empresa do ramo de alimentos, a ARISCO. Fazendo uso de lei estadual, o governo goiano concedeu especificamente para esta empresa a dilação do recolhimento do ICMS por cinco anos, sem correção monetária e juros.<sup>32</sup> Em se notando que à época a inflação brasileira beirava 30% ao mês, o benefício significava pura e simples isenção do imposto.

O arranjo resultou na transferência da planta produtiva da empresa para Goiás. Como indicamos na parte I, não é apenas na disputa por novos investimentos que a guerra fiscal tem se manifestado. Em situações particulares, ela resulta também no deslocamento da atividade industrial de um estado para outro. Se a decisão de instalação de um novo investimento em outro estado resulta em perda potencial de empregos, casos como o da ARISCO geram redução efetiva dos empregos existentes. A situação agravou-se porque a empresa lançou mão do benefício para dar início a um processo de *dumping* no mercado paulista, repassando-o integralmente para os seus preços. Esse caso ilustra bem uma conseqüência nefasta da concessão unilateral de incentivos fiscais. Nos casos mais recentes, enfatiza-se muito o impacto perverso sobre a receita tributária e pouco os efeitos práticos do ponto de vista da concorrência nos mercados, uma vez que se tratam de investimentos em fase de realização. Todavia, como o que está em cena são grandes conglomerados que entram para buscar espaço crescente em mercado fortemente oligopolizado, não é improvável que a vantagem gerada pelos benefícios hipertrofiados seja utilizada para tal fim.

Note-se a situação de peculiar fragilidade em que se coloca o estado hegemônico. Seu parque industrial no setor de alimentos é, evidentemente, de grande porte. Se tentasse neutralizar a iniciativa do estado concorrente, oferecendo o mesmo benefício para que a empresa não se deslocasse, seria forçado a estendê-lo às demais empresas do setor. Adicionalmente, estaria abrindo precedentes para que empresas de outros setores tomassem a iniciativa de articular programas semelhantes para extrair do estado concessões similares. Recusando-se a fazê-lo, perde a empresa parte da arrecadação, e, ademais, enfrenta a pressão do setor produtivo doméstico, agora afetado pelo *dumping* promovido pela empresa migrante. Finalmente, é forçado ainda a reconhecer os créditos espúrios dessa empresa na entrada de seus produtos em estabelecimentos paulistas.

<sup>32</sup> O modelo de benefícios concedidos em Goiás, onde a alíquota interna é de 12%, exigia o pagamento de 30% do imposto em 150 dias e o restante em 58 meses, ambos sem correção monetária. Segundo informações da imprensa, existiriam 91 empresas instaladas em Goiás gozando do benefício (Gazeta Mercantil, 17/6/93).

Em 1993, o governo de São Paulo adotou uma reação mais forte diante da dimensão crescente assumida pelo programa capixaba e por casos como o da ARISCO. É lançado o *Programa de Equalização Tributária*, o qual dará origem a diversas resoluções da Secretaria da Fazenda do Estado, sendo a principal a *Resolução nº 52, de 19/11/93*. O cerne dos questionamentos feitos por São Paulo não se situava apenas no plano da Lei Complementar nº 24/75 e dos respectivos convênios do CONFAZ. Remetia, na realidade, para a própria Constituição Federal, que, em seu artigo 155, § 2º, estabelece:

— no inciso XII, alínea “g”, a proibição à concessão *unilateral* de isenções, incentivos e benefícios fiscais;

— no inciso I, que o ICMS “será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação [...] com o montante *cobrado* nas etapas anteriores pelo mesmo ou outro estado ou Distrito Federal” (grifos nossos). Esta formulação autoriza, portanto, a interpretação de que, à medida que o imposto não é cobrado, deixa de existir o crédito.

Com base nessa interpretação, o governo paulista formalizou um conjunto de medidas restritivas, em resoluções da Secretaria da Fazenda, limitando a apropriação do crédito do imposto, quando da entrada de mercadoria por operação interestadual, ao valor efetivamente cobrado pelo estado remetente. Foram emitidas portarias específicas para os casos de Goiás, Espírito Santo e Amazonas (Zona Franca). Nos casos em que ocorresse dilatação do prazo, o crédito estaria validado em São Paulo no mesmo prazo concedido à empresa no estado de origem. Em outras palavras, sempre que as mercadorias subsidiadas em qualquer outro estado fossem internalizadas, buscando o mercado paulista, a rejeição do crédito anularia automaticamente o benefício fiscal, restabelecendo as condições de igualdade com a produção local ou de outros estados não subsidiada.

Os aspectos jurídicos dessa iniciativa não exprimiam, evidentemente, um quadro favorável ao estado. O contribuinte beneficiado estaria respaldado por lei estadual — para a concessão dos incentivos — e não poderia ter seu direito negado por outra lei estadual — do estado ao qual se destina a mercadoria. Seria necessário o questionamento da legitimidade da lei original em instância superior, no caso, o Supremo Tribunal Federal.

À parte os aspectos legais, esse tipo de iniciativa apresenta, evidentemente, fortes implicações no plano estritamente fiscal e tributário. Ela equivale à aplicação unilateral, em choque com todo o arcabouço institucional, do princípio do destino nas operações de empresas específicas. Tendo um estado renunciado ao recolhimento da receita que lhe caberia, outro se utiliza do mecanismo de débito/crédito para arrecadar o imposto. Assim, não apenas anula a iniciativa de incentivo de outro estado, como amplia sua participação na arrecadação global do imposto.

Em que pese a base sólida do questionamento, a forma encontrada para implementar a medida não poderia encontrar abrigo legal. Em sucessivos questionamentos junto ao Supremo Tribunal Federal, o estado de São Paulo foi forçado a recuar e, na prática, os efeitos desse tipo de medida foram restritos. Por fim, o STF acaba suspendendo todos os mecanismos utilizados para glosar o crédito nas operações interestaduais.

Essa linha de enfrentamento, contudo, não foi abandonada. Em 1996, o governo estadual retomaria tal iniciativa. Em junho, a Assembléia aprova a Lei nº 9.359/96, cuja principal efeito é alterar a lei básica do ICMS estadual (Lei nº 6.374/89), incorporando o que, até então, vinha sendo objeto apenas de portarias e normas da Secretaria da Fazenda. Foi inserido na lei um novo artigo, que estabelecia a apropriação de créditos do ICMS proporcional ao efetivo pagamento no estado de origem. Não há registro de qualquer iniciativa de sua utilização.

Em junho de 1994, o governo do Rio de Janeiro edita a Lei nº 2.273/94 (ver trabalho sobre as políticas de desenvolvimento do Rio de Janeiro), buscando uma postura mais agressiva no uso direto do ICMS, como instrumento de incentivo ao investimento. Afrontando diretamente o que se entendia por pacífico na legislação vigente, estabelece a concessão de prazo especial para recolhimento do imposto às empresas que se instalassem ou ampliassem capacidade produtiva no estado (Lei nº 2.273/94). O prazo estabelecido foi de cinco anos, somando-se a não incidência de juros e o abatimento de 40% da correção monetária.

Essa iniciativa implica uma reação imediata do governo de São Paulo. O estado formula uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a lei fluminense (ADI nº 1.179 — I SP). Em fevereiro de 1996, o governo paulista obteve a concessão de medida liminar para a ação, suspendendo provisoriamente a validade da lei, embora ainda não tenha sido julgado o seu mérito.

Esses fatos deixam claro que, até recentemente, o traço básico da reação do governo paulista ante à guerra fiscal foi, sempre, a opção pela não participação e pelo questionamento jurídico dos programas e dos projetos desenvolvidos pelos demais estados. Quaisquer que possam ser os resultados dessa postura, ela teve, seguramente, um efeito bem definido: tornou complicadas mudanças radicais na estratégia estadual de enfrentamento da guerra fiscal. Ao optar pelo *enforcement* da legislação vigente, São Paulo fechou para si a alternativa de lançar mão dos mesmos instrumentos. Essa restrição irá se manifestar, de forma cristalina, na modelagem dos programas de incentivos que o estado viria a criar, posteriormente, quando passa a ter uma postura mais ativa no âmbito das políticas de desenvolvimento regional.

#### *2ª fase: Postura ativa: quase “entrando na guerra”*

Podemos demarcar, no segundo semestre de 1995, a aparente inflexão na postura do estado frente à guerra fiscal. O evento de referência parece ser, sem dúvida, a tomada de decisão para instalação da fábrica de ônibus e caminhões da Volkswagen, no estado do Rio de Janeiro, em julho daquele ano.

Naquele momento, a assessoria do governo paulista teria, segundo a imprensa da época, proposto três alternativas de encaminhamento (Folha de São Paulo, 23/7/95, p.A-14). Uma primeira seria a entrada efetiva na guerra fiscal. Pensava-se em um decreto concedendo isenção de 35% para novos investimentos, com alguma forma de retroatividade aos investimentos feitos nos últimos doze meses. A segunda, mais nebulosa nos detalhes, envolveria algum tipo de negociação direta com os demais estados, buscando

transferir a conta para o governo federal. A terceira era não fazer nada e esperar ocasião mais propícia. Entre outros problemas, encontrava-se em curso a renegociação da dívida do BANESPA.

Os relatos da época mostram que o governador resolveu optar pela terceira alternativa. Seja ou não esse o acontecido, o fato é que o governo estadual permaneceu numa atitude passiva e legalista, ainda que buscando de alguma forma mostrar que não ignorava o problema. Isso fica claro nas medidas que foram implementadas.

*1ª) O enfoque estrutural: PDC e câmaras setoriais*

O primeiro movimento fora do âmbito estritamente jurídico ocorre em outubro de 1995. São lançados o Programa de Desenvolvimento e Competitividade (PDC) e as Câmaras Setoriais Paulistas que, em conjunto, pretendiam enfrentar o problema da evasão de empresas, provocada pelo que se denominava na época de “custo São Paulo”, isto é, gargalos de produtividade, estrangulamento das fontes energéticas, limitações da infraestrutura, etc.

Independentemente da efetiva utilização do programa, interessa-nos chamar atenção para o enfoque adotado. Nesta fase, ainda existia o que se poderia chamar de olímpico desprezo do estado pelo uso de benefícios e incentivos na atração de investimentos. A base da proposta, que iria acabar predominando como estratégia no período, era a busca de uma postura ativa em duas frentes, ambas estranhas ao uso de benefícios. A primeira exigia aprimorar o trabalho de suporte informativo, orientação e convencimento junto ao setor privado sobre as vantagens competitivas do estado. A segunda era o ataque a alguns pontos evidentemente frágeis da infra-estrutura, como o caso do porto de Santos, assim como a aceleração do programa de privatização na infra-estrutura [Cintra (1997)].

É possível aventar pelo menos dois fatores que teriam conformado essa postura. Primeiro, estava em curso o julgamento da ADI proposta contra a lei fluminense. Tendo investido fortemente numa postura legalista nos anos anteriores, não parecia ser o momento adequado para reverter a posição. Segundo, o novo governo herdou uma situação bastante crítica, explicitada e agravada pela intervenção do Banco Central no BANESPA, ocorrida uma semana antes da posse. Caracterizava-se a posição do governo paulista como uma das mais frágeis em termos orçamentários, quando comparada à de outros estados brasileiros.

Nessa situação, as dificuldades de ordem estrutural, que se colocavam para a adoção de uma postura retaliatória e agressiva, tornavam-se amplificadas pela própria opção estratégica adotada pelo estado em sua política orçamentária. O governo implementou um longo período de forte austeridade fiscal, que se estenderia pelos dois primeiros anos de gestão, em que os gastos correntes foram reduzidos e postos sob controle, logrando sensível melhoria no resultado primário da execução orçamentária.

*2ª) Um breve ensaio de mudança na postura paulista: a Lei nº 9.363/96*

No final de 1995, iniciam-se as negociações que levariam a Mercedes Benz a se instalar em Juiz de Fora (para maiores detalhes, ver o estudo sobre as políticas de desenvol-

vimento de Minas Gerais no volume II). A se tomar pelo que foi veiculado na imprensa, a decisão da empresa já estava delineada em novembro daquele ano. Esse fato teria levado São Paulo a tentar lançar mão dos mesmos benefícios propostos pelo governo mineiro. Em janeiro de 1996, foi enviado à Assembléia Legislativa projeto de lei que criava um novo conjunto de programas. No projeto constava, explicitamente, a utilização da concessão direta do diferimento do ICMS, nos mesmos moldes que vinham sendo praticados pelos demais estados.

Na ocasião, a iniciativa serviu para retardar um pouco a decisão final da Mercedes, que cogitou utilizar as instalações de Campinas, onde produz chassis de ônibus. Como se soube depois, as ofertas feitas à empresa não foram suficientes para cobrir os benefícios oferecidos pelo governo mineiro. Não há qualquer informação oficial quanto aos montantes negociados, mas o secretário paulista de Ciência e Tecnologia declarou na época que a proposta de São Paulo “não chega nem a 10% do que Minas oferece” (O Estado de São Paulo, 19/4/96, p. B17).

Em sua versão original, o projeto paulista guarda uma curiosa semelhança com a Lei nº 2 273/94, citada anteriormente. No calor da disputa pela Mercedes Benz, aparentemente, o governo de São Paulo procurou munir-se dos mesmos instrumentos que os concorrentes, acompanhando o estado do Rio de Janeiro na criação de programas mais agressivos, o que parecia indicar uma corrida entre os estados na busca do equilíbrio de forças.

O mais evidente sinal da inflexão do governo paulista em relação à guerra fiscal, conforme citamos, encontra-se na Lei nº 9 363, de 24/7/96, que cria:

- O Programa Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico e Social;
- O Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social;
- O Fundo Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Social — FIDES; e
- O Fundo Estadual de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico — FIDEC.

O FIDES “*destina-se a prover recursos para o fomento de atividades industriais e agro-industriais em função predominante do seu perfil social e de suas características sócio-econômicas*” (art. 5º). O FIDEC, por sua vez, provê recursos para atividades industriais “*em função, predominantemente, do seu desempenho econômico, características tecnológicas e relevância no contexto da economia estadual*” (art. 6º).

É evidente que essas definições deixam virtualmente em aberto um largo espectro de beneficiários, tornando o programa capaz de atender a praticamente qualquer empresa que seja do interesse do governo do estado.

As principais condições estabelecidas na lei são idênticas para ambos os fundos: i) prazo máximo de fruição do benefício de doze anos; ii) carência de pagamento de dez anos; iii) juros de cinco por cento ao ano; iv) correção monetária equivalente a, no mínimo, 30% da variação oficial do índice de inflação; v) liberação mensal de parcelas, a partir do efetivo início das atividades do empreendimento; e vi) amortização em parcelas mensais iguais.

Os dois fundos têm recursos provenientes das fontes tradicionais: dotações orçamentárias, créditos suplementares, amortização de financiamentos anteriores. As diferenças entre os programas se referem ao critério para definição do montante a ser financiado.

No caso do FIDES, o valor máximo de financiamento é de até 10 mil unidades fiscais do estado de São Paulo (UFESP), ou unidade monetária equivalente, por ano e por emprego direto mantido no empreendimento, até o teto de 2 mil empregos. No caso do FIDEC, o teto de financiamento é equivalente a até 9% do faturamento mensal proveniente do investimento, excluídas as exportações.

O FIDEC representa o modelo típico dos fundos fiscais que viabilizam a chamada “triangulação”, cujo resultado final é o diferimento disfarçado do ICMS. Não se diferencia em nada dos instrumentos utilizados por outros estados. Ele indica claramente que o governo paulista decidiu recuar da sua postura estritamente legalista, típica da fase anterior, e passar a incorporar, pelo menos no arsenal das leis estaduais, os mesmos recursos de que se valem os demais estados.

Na realidade, a adesão à guerra fiscal era, no projeto original enviado à Assembléia Legislativa, em janeiro de 1996, muito mais radical do que acabou se plasmando, seis meses depois, na Lei nº 9 363/96. O projeto incluía, assim como a lei fluminense de 1994, um artigo (o oitavo) que estabelecia também prazo especial de cinco anos para recolhimento do ICMS, e reduzia a correção monetária para 40%. Proposto dessa forma pelo Executivo estadual, num momento em que a alternativa legalista parecia fracassar integralmente,<sup>33</sup> o projeto retorna em julho, sendo aprovado pela Assembléia para posterior sanção do governador. Nesse ínterim, no mês de fevereiro, viria a ser concedida a medida liminar postulada na ADI. Estanca-se aí, aparentemente, o “ímpeto guerreiro” do governo paulista. Prisioneiro da estratégia legalista anteriormente implementada, ele recua dos aspectos mais agressivos da Lei nº 9 363/96. O governador veta o artigo oitavo, retirando portanto do projeto o instrumento mais contundente, que efetivamente equiparava a legislação paulista à dos concorrentes. Adicionalmente, a dotação orçamentária alocada para os fundos recém-criados totalizava, até maio de 1997, o limitado montante de R\$ 50 milhões. Se compararmos este montante com os que estão sendo alocados pelos demais estados *para uma só empresa*, fica claro que o estado de São Paulo não está acumulando armas e munição para qualquer contra-ataque aos concorrentes na guerra fiscal.

Em suma, a entrada “potencial” de São Paulo no conflito fiscal, até agora, manifesta-se apenas na criação do FIDES e, principalmente, do FIDEC, o qual retém todas as características dos fundos orçamentários de outros estados. No entanto, como já apontamos, sua utilização só é viável se envolver setores que não tenham presença significativa no parque industrial paulista — o que, tratando-se de São Paulo, é pouco provável. Em qualquer outro setor há elevada chance de se gerar um processo crescente de questiona-

<sup>33</sup> Declaração atribuída ao governador Mário Covas, na ocasião, dá a medida exata dessa percepção. Referindo-se às diversas ações que estavam paradas na Justiça, disse: “Como até agora não houve decisão em contrário, supõe-se que seja permitido”(Folha de São Paulo, 16/2/96).

mentos e reivindicações, que pode levar à extensão do benefício, no mínimo, a todas as novas inversões e expansões de capacidade realizadas pelas empresas já existentes.

#### 3.1.4. O impacto recente da guerra fiscal sobre São Paulo

Neste item, buscamos reunir informações que situem a evolução recente das possíveis perdas que teriam sido infligidas ao estado nos anos 90. Como já alertamos inúmeras vezes, não é possível imputar-se, direta e exclusivamente, de forma inequívoca, as decisões locacionais às iniciativas de guerra fiscal. Há uma grande parcela dos determinantes que refletem, efetivamente, as condições de estratégia empresarial, particularmente de custo, conforme veremos a seguir.

##### a) As perdas de arrecadação do estado de São Paulo

Não existem, até onde se pôde verificar nesta pesquisa, levantamentos detalhados e precisos sobre a dimensão das perdas de ICMS para o estado, em função dos movimentos de empresas do tipo descrito acima. Estimativas divulgadas na imprensa pela Secretaria da Fazenda, em 1995, davam conta de que, no ano de 1994, essas perdas totalizariam, aproximadamente, 12% da arrecadação anual, representando R\$ 1,9 bilhões. Não há detalhes sobre a metodologia utilizada para se chegar a esse número (Folha de São Paulo, 24/7/96).

##### b) O deslocamento industrial para estados vizinhos

O processo, que já citamos, de efetivo deslocamento de plantas industriais para estados vizinhos, tem mantido aparentemente um grande dinamismo em anos recentes. Até onde se pode observar pelas informações correntes na imprensa, o movimento predominante dirige-se aos estados de Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso. Nos últimos anos, segundo informações à imprensa da Secretaria da Fazenda, alguns setores têm sido particularmente afetados: autopeças, alimentos industrializados, indústria cerâmica, importação de veículos e artigos eletrônicos (Folha de São Paulo, 24/7/95).

Não há qualquer levantamento mais rigoroso desses deslocamentos. A própria Secretaria de Ciência e Tecnologia, diretamente envolvida nas manobras da guerra fiscal, não sabe informar os “desinvestimentos” ocorridos no estado, em função das políticas de incentivos. Iremos, portanto, utilizar um levantamento restrito recentemente divulgado, apenas com a finalidade de discutir alguns aspectos do problema. Um levantamento mais detalhado deve esperar por etapas futuras desta pesquisa.

Levantamento do governo de Minas Gerais, pelo seu Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI) registra que, de 1995 até agora, somente no setor têxtil ocorreu o deslocamento de cerca de 50 empresas, representando um investimento da ordem de R\$300 milhões. A maioria quase absoluta dessas empresas são oriundas de São Paulo e dirigem-se para o Sul de Minas, onde municípios de tamanho médio têm atuado como fortes pólos de atração: Alfenas, Três Pontas, São Gonçalo do Sapucaí, Poços de Caldas e outros.

Um primeiro aspecto relevante é a constatação de que o custo de mão-de-obra e de aglomeração tem um peso importante nas decisões. Essas empresas registram redução do nível médio de salários da ordem de 30% a 50% nas novas localizações. Dada a importância que o fator mão-de-obra tem na estrutura de custo dessas empresas, este tem sido um elemento importante nas decisões de deslocamento de estados como São Paulo e Rio Grande do Sul, tradicionais redutos do setor.

Um segundo ponto refere-se ao fato de que uma boa parte dessas empresas está desativando plantas situadas na região metropolitana de São Paulo. Faz parte, portanto, de um movimento que vem ocorrendo ininterruptamente desde os anos 80, de fuga dos custos de aglomeração crescentes nessa região. Por um largo período, o movimento principal realizado fora a *interiorização*, nos limites do território paulista, como mostramos antes. O fato novo que parece ocorrer agora é que, ao contemplar a possibilidade de sair da região metropolitana, as empresas estão estendendo o horizonte de possibilidades além dos municípios do interior do estado.

Isso decorreria, em grande parte, das políticas mais agressivas de atração que vêm sendo praticadas pelos governos de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. O quadro 2.7 ilustra alguns dos benefícios concedidos.

QUADRO 2.7

Empresa	Benefício do Estado	Benefício do Município
ADISAKA (SP p/ MG)	Financiamento de 50% do ICMS, com um ano de carência e um ano para pagto.	Isenção de ISS e IPTU por cinco anos; 75% do aluguel de galpão.
TEKA (SP p/ MG)	Isenção 15% ICMS por cinco anos, e o restante financiado por dez anos, com correção de 50% do IGP—DI.	Cessão de terreno e galpão; isenção de IPTU.
VICUNHA (SP p/ Goiás)	Financiamento de 70% do ICMS por quinze anos.	Isenção de IPTU.

Um exemplo altamente ilustrativo é dado por lei recentemente promulgada pelo estado de Goiás (Lei nº 12 965, de 19/11/1996, publicada no Diário Oficial de Goiás, em 22/11/96, p. 4). Concede 70% de crédito, outorgado para produção de CDs, fitas cassette, discos fonográficos e similares. A condição explícita na lei para a obtenção do incentivo (art.2º, inciso III) é que a empresa "*se comprometa, mediante cláusula expressa em termo de acordo de Regime Especial, no prazo nunca superior a dois anos, a transferir para o estado de Goiás suas empresas distribuidoras, bem como instalar uma unidade industrializadora de produtos fonográficos de sua comercialização*".

A consequência imediata dessa lei têm sido a pressão exercida pelo setor fonográfico sobre o Fisco de São Paulo, visando obter as mesmas vantagens, sob o risco de iniciar uma revoada de empresas do setor para o estado vizinho. Dificilmente poder-se-ia utilizar, nesse caso, o argumento da exploração de vantagens comparativas naturais do estado. Trata-se de pura e simples exploração do poder tributário estadual para induzir a alocação privada.

## c) As tendências do investimento privado em São Paulo

Um último aspecto relevante para se obter um perfil da situação do estado hegemônico, no quadro da guerra fiscal, é a evolução dos investimentos privados no estado.

Não existe, como é sabido, qualquer estatística confiável sobre a distribuição regional/estadual do investimento privado, mesmo para períodos mais antigos. Conhece-se menos ainda se são consideradas a situação contemporânea e as intenções de inversão. Sob pressão da realidade, o governo do estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Ciência e Tecnologia, passou a elaborar, desde 1995, uma estimativa própria dos investimentos planejados. Os dados são de utilidade restrita, uma vez que não se dispõem de estatísticas semelhantes para os demais membros da Federação, não há uma base de comparação com o resto do país, e, principalmente, são dados parciais, que apreendem seletivamente as intenções de investimento de maior porte. É difícil estimar qual é a parcela do investimento total no estado que essa estimativa abrange.

Ainda assim, interessantes constatações podem ser obtidas. Na mais recente estimativa (janeiro de 1997), o governo paulista aponta um total de quase R\$ 16 bilhões em investimentos, projetados até o fim da década (ver quadro 2.8). Dada a total impossibilidade de comparação, mesmo a observação de que se trata de um montante de investimento provavelmente maior que a totalidade da inversão envolvida na guerra fiscal em outros estados é de pouca valia. As observações mais relevantes decorrem muito mais da composição desse investimento.

## QUADRO 2.8

## INVESTIMENTOS CONFIRMADOS EM SÃO PAULO — 1997/98

	(Em R\$ Milhões)		
	Expansão	Novos	Total
Automotivo/Autopeças	4 530	1 058	5 588
Outros	2 330	7 482	9 812
Total	6 860	8 540	15 400
Capital/ABC	755	180	935
Interior	6 105	8 360	14 465

Fonte: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo.  
Dados atualizados até 17/1/97 (ver anexo).

Em primeiro lugar, note-se que há predomínio absoluto de inversões situadas no interior, o que evidencia que o processo de estagnação industrial da região metropolitana continua em curso: apenas 6% do total identificado dirige-se para ela. Cabe notar também que somente 20% desse total refere-se a novos investimentos.

Em segundo lugar, deve-se apontar que o setor automotivo, ao mesmo tempo que mantém um peso considerável no volume global de investimentos (36%), concentra esforços na expansão das plantas já existentes (81%). É provável que, nesse caso, esteja

havendo impacto das iniciativas adotadas pelos demais estados, na medida em que a alocação preferencial, das empresas que optaram por outros estados, fosse efetivamente São Paulo (sujeita a todas as qualificações feitas ao longo deste estudo). Ainda assim, não é desprezível o fato de que os investimentos setoriais *em expansão* no estado são, provavelmente, maiores do que o total obtido pelos demais estados.

### 3.2. A GUERRA FISCAL NO SETOR AUTOMOTIVO

A partir do segundo semestre de 1993 surgem as primeiras manifestações mais concretas de grandes grupos do setor automobilístico, ainda não produtores no país, de estabelecer plantas no grande mercado em vias de consolidação pelo MERCOSUL. Ao longo desse ano e do primeiro semestre de 1994, são claros os indícios do início de contatos entre montadoras e governos estaduais e municipais.

São escassas as informações sobre os bastidores dessa fase inicial. Não é improvável, contudo, que os grandes investidores tenham iniciado suas gestões pelo caminho usual, ou seja, buscando interlocutores no âmbito do governo federal. Tudo indica que, se esses contatos existiram, não evoluíram para qualquer tipo de engajamento do Executivo federal em iniciativas de coordenação do que sinalizava já vir a ser um amplo movimento de inversão. Pelo contrário, a postura do governo federal ficou limitada, pelas informações disponíveis, a tentativas isoladas de interferência em uma ou outra decisão, de forma essencialmente casuística.

#### 3.2.1. O acordo automobilístico: antecedentes da guerra fiscal nos automóveis

A sucessão de conflitos recentes em torno do investimento do setor automobilístico tem um antecedente importante, e altamente ilustrativo. Em março de 1992, no contexto das câmaras setoriais então implementadas, foi montado um acordo pelo qual os governos reduziram a alíquota efetiva sobre os automóveis para 12%, por meio do expediente da redução da base de cálculo. Em consequência disso, no dois anos seguintes, a produção de automóveis aumentou quase 30% e a arrecadação de ICMS setorial cresceu 33%. Tratava-se de um procedimento do tipo que chamamos, no item 1, de arranjos conveniados. Não envolvia, portanto, qualquer aspecto de guerra fiscal.

Em dezembro de 1993, por pressão principalmente dos secretários de Fazenda do Rio Grande do Sul e do Ceará, foi aprovado no CONFAZ outro convênio, que reduzia o desconto da base de cálculo progressivamente, até zerá-lo em dezembro de 1994, fazendo assim a alíquota retornar a 18%. O argumento básico para o convênio foi a perda de receita que atingia a maioria dos estados. Apenas Minas Gerais e São Paulo teriam se oposto ao acordo.

O acordo foi seguido por amplas manifestações de setores sindicais, governos estaduais e montadoras, que pressionavam por uma revisão. Em 30/3/94, na reunião seguinte do CONFAZ, os estados recalcitrantes — principalmente Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul — acabaram concordando com a prorrogação da redução por mais quatro meses, sob a ameaça do governador Mário Covas de transformar os 12% de alíquota em lei no estado.

Para o que nos interessa aqui, importante é considerar as motivações por trás da tentativa de remover a redução e, principalmente, os termos do acordo que permitiu a prorrogação. O argumento principal dos demais estados desenvolvidos — RJ e RS — era que o acordo beneficiava basicamente os estados produtores, Minas e São Paulo. Ambos defendiam a redistribuição dos investimentos setoriais para outras regiões. O RS chegou a propor que a produção de São Paulo fosse limitada a 1 milhão de unidades/ano, e a de Minas Gerais, a 500 mil unidades.

É evidente que tal proposta não poderia avançar. Logrou-se, contudo, obter a aprovação de recomendação do CONFAZ para que a Câmara Setorial Automobilística estudasse uma política de descentralização da indústria, a ser apresentada futuramente ao conselho. Não se teve mais notícias desse estudo. Terá sido devidamente engavetada a intenção. Cabe notar que, nesse momento, estavam já em pleno andamento as negociações de diversas montadoras com praticamente todos os grandes estados do Sul/Sudeste. Em pouco tempo, as tentativas de se obter por vias formais uma política global de descentralização da produção automotiva iriam desandar nas iniciativas individuais competitivas. *É relevante, contudo, que teria existido uma alternativa anterior, a qual, por rústica e desajeitada que fosse, apontava e sugeria a possibilidade de um processo de negociação, regulado por uma instituição supra-estadual, que pudesse preservar os estados em seu conjunto de se tornarem reféns do sistema montadoras-consultorias.*

### 3.2.2. A evolução do processo

A essa altura, parecia já sacramentada a falência absoluta do CONFAZ enquanto órgão regulador da prática de concessão de incentivos, ficando virtualmente livres os estados para a utilização de qualquer de suas modalidades. Aparentemente, o último e frouxo movimento no sentido de qualquer coordenação mínima da expansão setorial foi o conflito em torno às alíquotas do ICMS dos automóveis. O esvaziamento do conselho, decorrente da omissão do único agente que, desde sua criação, tivera possibilidades de torná-lo operacional — o governo federal — tornou claro aos governos estaduais que se abria, implicitamente, uma etapa na qual os mais ágeis e rápidos levariam vantagem.

Nesse momento, estava já em pleno curso a dinâmica extremamente perversa que iria comandar todo o processo decisório da alocação dos quase R\$ 5 bilhões que serão investidos nos quatro estados da região desenvolvida do país: Minas, Rio, Paraná e Rio Grande do Sul. O seu componente básico é a estratégia dos grandes conglomerados, que explora ao máximo a fragilidade intrínseca aos governos estaduais: sua incapacidade de, *na ausência do poder regulador de alguma instância supra-estadual*, articularem critérios mínimos que limitem de alguma forma as concessões.

Desde o início, as montadoras e as empresas de consultoria que as assistiam tiveram o cuidado de apresentar à mídia um elenco diversificado de localidades alternativas pretensamente equivalentes, dentre as quais os seus “estudos técnicos mais detalhados” estariam buscando a definição. Em geral, esse elenco incluía localidades em três ou quatro estados diferentes. Embora muitas vezes fosse reconhecido que a negociação incluía os

benefícios, a retórica básica nunca abandonou a ênfase nas condições de infra-estrutura, acesso aos mercados, qualidade de vida, etc. Sob o manto de uma análise eminentemente técnica em curso, criava-se o espaço e a oportunidade para as negociações com os governos estaduais.

Se admitirmos — o que parece razoável — que virtualmente todos esses investimentos estavam já previamente decididos, em função da estratégia de expansão desses grandes conglomerados, resulta que existiria pelo menos uma locação preferencial que seria aquela adotada na ausência de qualquer interferência dos governos. Qualquer locação alternativa envolveria, em princípio, um custo adicional que deveria ser coberto por algum tipo de benefício, chamado, em outra parte deste texto, *custo de afastamento* perante a alternativa ótima.

Seria cabível, em princípio, que o setor público nacional cobrisse esse custo diferencial para lograr uma determinada locação distinta para o investimento? Parece claro que sim, desde que houvesse uma clara avaliação dos ganhos gerados em termos da desconcentração industrial, redução de desequilíbrios regionais, aproveitamento de vantagens naturais da região, etc. e do custo alternativo dos recursos aplicados para se lograr o afastamento. É evidente que a meta básica do governo, nesse caso, deve ser lograr o afastamento pagando por ele o preço mínimo, o que significa, em outras palavras, estabelecer um processo pelo qual ele possa avaliar, por aproximações sucessivas, qual é a verdadeira “curva de indiferença” das preferências locacionais dos agentes privados, que não serão voluntariamente reveladas.

É claro, portanto, que a lógica básica de uma política bem-sucedida de interferência com a locação privada do investimento pressupõe um tipo de processo de mercado em que o setor público do país oferece um elenco *unificado* de incentivos, com base naquela avaliação inicial de custos e benefícios, e, a partir da reação dos agentes tomadores, obtém o *feedback* necessário para ajustar a dimensão dos benefícios até o limite em que a relação custo/benefício lhe seja favorável. O ponto crucial dessa lógica é que iniciativa e o controle do processo fica, o máximo possível, nas mãos do setor público. Da mesma forma, a segunda condição fundamental para que esses objetivos sejam alcançados é que se estabeleça, em algum fórum, *previamente*, o processo de negociações entre os agentes da Federação que permita definir uma hierarquia mínima de prioridades, critérios que regulem os subsídios para cada região do país, setores/atividades preferenciais, etc.

Ora, é exatamente esse aspecto que fica definitivamente ausente quando a dinâmica do processo passa a se dar entre agentes privados investidores e governos estaduais isolados. Nessa dinâmica, não há prévia coordenação federativa de prioridades e limites. Conseqüentemente, o governo não detém a iniciativa, mas se torna, quando fragmentado em diversos governos estaduais, prisioneiro de um jogo de leilão comandado pelos agentes privados. Ao negociar simultaneamente com vários governos, as corporações ficam na confortável posição de *maximizar os benefícios*, levando cada governo, sucessivamente, a ampliar suas ofertas até o virtual esgotamento das suas possibilidades.

Por seu lado, os governos estaduais ficam privados das duas informações básicas que lhes permitiriam negociar em melhores condições. Primeiro, não tem — frequentemente por incapacidade própria de realizar as mais elementares avaliações — a mínima idéia quanto à efetiva locação preferencial da empresa privada, e, portanto, não sabe o quanto terá efetivamente de ceder para não perder o investimento.<sup>34</sup> Segundo, fica retido em algo similar ao “dilema do prisioneiro” em relação aos demais estados. Não vale a pena investir em tentativas de coordenação, a menos que confie cegamente em não ser enganado por blefes. A propósito, não localizamos qualquer registro de tentativas de diálogo entre burocracias e governos estaduais, no sentido de retomar pelo menos parcialmente o controle do processo. De qualquer forma, não há meios de se visualizar, mesmo com a máxima boa vontade, um caminho pelo qual, nas condições vigentes, algum tipo de ordenação pudesse emergir *ao nível mesmo dos governos estaduais*.

Em julho de 1995, a primeira batalha relevante da guerra é vencida pelo Rio de Janeiro. Após um largo período de negociações, a Volks opta pela localização de sua fábrica em Resende. O fato detona o processo de radicalização crescente das iniciativas individuais. Este será o ambiente que marcará a evolução até o paroxismo, manifesto no programa de benefícios oferecido pelo governo do Rio Grande Sul à GM. Só então começam a surgir as primeiras manifestações de questionamento dos abusos perpetrados pelos governos estaduais.

QUADRO 2.9  
Investimentos Recentes no Setor Automotivo — Regiões Sul e Sudeste

Empresa	Decisão	Localização	Valor (R\$ milhões)	Número de Empregos	Produto	Nº veículos (Produção Anual)	Início da Produção
Volkswagen	Jul/95	Resende-RJ	250,00	1 800	Caminhões	40 000	1996
Volkswagen	Jul/95	São Carlos-SP	250,00	nd	Motores	-	nd
Renault	Mar/96	São J. dos Pinhais-PR	1 000,00	8 000	Automóveis	100 000	1999
Mercedes Benz	Abr/96	Juiz de Fora-MG	695,00	1 500	Automóveis	70 000	1999
Chrysler	Out/96	Campo Largo-PR	315,00	400	Picapes	40 000	1998
Audi/Volkswagen	Dez/96	São J. dos Pinhais-PR	500,00	2 000	Automóveis	60 000	1999
GM	Dez/96	Gravatá-RS	600,00	2 000	Automóveis	120 000	1999
	"	Santa Catarina	500,00	nd	Motores	-	1999
	"	Mogi das Cruzes-SP	150,00	nd	Estamparia	-	1999
Skoda	Dez/96	Santa Catarina	150,00	nd	Caminhões	5 000	nd
Peugeot/Citroen	Out/97	Porto Real-RJ	650,00	2 500	Automóveis	70/100 000	1999
Honda		Sumaré-SP	100,00	1 000	Automóveis	15 000	1997
Toyota	nd	Indaiatuba-SP	150,00	nd	Automóveis	15 000	1998
Fiat		Belo Horizonte-MG	150-200,00	nd	Automóveis	100 000	1999

Fonte: Imprensa em geral e textos específicos desta pesquisa.

Obs.: n.d. refere-se a informação inexistente ou disponível em várias versões contraditórias.

<sup>34</sup> Uma breve anedota ilustra o ponto. Conforme declarações literais de um técnico de governo, envolvido numa das negociações com montadoras, “só para lá do meio das negociações é que percebemos que nós éramos a noiva”, com isso querendo dizer que já tinham feito demasiadas concessões quando perceberam que a opção inicial da montadora era mesmo pelo estado.

O quadro sumaria os projetos do setor automotivo que foram aprovados nesse período: aproximadamente R\$ 5 bilhões de investimentos, distribuídos em dez plantas, com apenas R\$ 850.000 em quatro plantas no estado de São Paulo.

Trataremos, mais adiante, de detalhar, no limite do que é permitido pelo acesso limitado a informações que não foram tornadas públicas, a natureza dos benefícios concedidos nesses projetos, e de apresentar uma proposta preliminar de avaliação do seu custo fiscal. Antes disso, são necessárias algumas observações sobre os novos investimentos do setor automotivo fora do eixo Sul/Sudeste.

### 3.2.3. A Medida Provisória do setor automotivo e a guerra fiscal

O foco das atenções no tema guerra fiscal tem estado centrado nas decisões de localização dos grandes projetos das montadoras, que analisamos. No entanto, têm surgido, em período recente, evidências de que a interferência governamental nas decisões privadas de alocação do setor automotivo apresenta dimensões muito mais amplas do que apenas a das políticas agressivas de alguns estados mais ricos do Sul-Sudeste. Os desdobramentos gerados a partir da reedição da medida provisória que regula o regime do setor automotivo, em 1997, demonstram que o fenômeno da guerra fiscal começa a alcançar dimensões e modalidades inesperadas. Embora não seja um tema contido no escopo desta pesquisa — limitada aos estados do Sul-Sudeste — é importante tecer algumas considerações sobre esses eventos.

A MP do setor automotivo, como é sabido, incluía originalmente incentivos fiscais para a implantação de empresas no país. Quando da sua reedição, a bancada dos estados menos desenvolvidos exigiu a introdução de incentivos diferenciados para suas regiões, o que altera substancialmente o seu alcance. Ela passou a contemplar um vultoso elenco de incentivos diferenciais para empresas que decidissem localizar suas plantas naqueles estados. O quadro 2.10 sintetiza esse conjunto de concessões e evidencia as diferenças favoráveis às regiões mais atrasadas.

Em um primeiro momento, tudo indicava que a medida seria de alcance restrito. Apenas uma empresa, a Asia Motors, anunciou intenção de fazer uso dos incentivos e instalar uma fábrica no estado da Bahia. No mês de junho de 1997, contudo, foi divulgado um amplo elenco de novas inversões a serem realizadas ao amparo daqueles incentivos. O quadro 2.11 apresenta a situação desses projetos quando esta pesquisa foi encerrada, ao final de junho. A se confirmarem esses projetos, as regiões mais atrasadas do país estarão efetivamente abrindo um participação significativa e inédita no parque industrial automotivo brasileiro. O total de R\$ 2,75 bilhões do novo investimento setorial em três regiões do país, que respondem por aproximadamente 22% do PIB (em 1994), nada fica a dever aos R\$ 4,9 bilhões que se dirigiram para o Sul e Sudeste, geradores de 78% do PIB.

**QUADRO 2.10**  
**Relação dos Benefícios Concedidos pelo Regime Especial Tomotivo**

<b>Principais Termos</b>	<b>Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste</b>	<b>Regiões Sul e Sudeste</b>
<b>Prazo de Adesão</b>	Terminou em 31 de maio para montadoras. Termina em 31 de março de 1998 para empresas de autopeças.	31 de dezembro de 1999.
<b>Término</b>	2010.	31 de dezembro de 1999, para dar lugar a um regime automotivo comum para o MERCOSUL.
<b>Incentivos Fiscais</b>	Redução de 100% do Imposto de Importação sobre bens de capital; Redução de 90% do Imposto de Importação sobre insumos; Redução de até 50% do Imposto de Importação sobre veículos; Isenção de IPI incidente na aquisição de bens de capital; Redução de 45% do IPI incidente na aquisição de insumos; Isenção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante; Isenção do IOF nas operações de câmbio para pagamento de bens importados; Isenção do Imposto de Renda sobre o lucro do empreendimento; Crédito presumido de IPI, como ressarcimento de contribuições, como o PIS e a COFINS.	Redução de 90% do Imposto de Importação sobre bens de capital. Redução de 55% do Imposto de Importação sobre insumos em 1997, e de 40% em 1998 e 1999.
<b>Índice de Nacionalização</b>	Para fabricantes de veículos com mais de três rodas: no mínimo, 50% e sobe para 60% em 2002; Para fabricantes de veículos de duas rodas: no mínimo 60% até 2001; depois, 70%.	Para empresas já instaladas: no mínimo, 60%. Para as empresas que vão se instalar: 50% durante os três primeiros anos; depois, 60%.
<b>Regras Gerais</b>	O limite de importação será de 30% dos investimentos efetivados pela empresa periodicamente; A importação de bens de capital com benefícios será limitada ao valor das compras internas desses produtos (proporção de 1 para 1) até 31/12/97. Depois, passa a ser de 1 para 1,5; A importação de matéria-prima com benefícios será limitada à proporção de 1 para 1; As importações de insumos não podem exceder a dois terços das exportações líquidas da empresa (inclui 40% das vendas externas, 100% dos gastos com treinamento de mão-de-obra, 200% dos gastos com bens de capital de origem nacional, 150% do valor de importações de ferramentas e 100% dos gastos com construção civil); Os bônus de importação serão de 200% sobre o valor das compras de equipamentos nacionais e de 150% de equipamentos importados.	A importação de bens de capital com benefícios será limitada ao valor das compras internas desses produtos (proporção de 1 para 1) até 31/12/97. Depois, passa a 1,5 para 1. A importação de matéria-prima com benefícios será limitada à proporção de 1 para 1; As importações de insumos não poderão exceder a dois terços das exportações líquidas da empresa (inclui 20% das vendas externas de veículos acabados, 120% dos gastos com bens de capital de origem nacional em 1997, 100% do valor de importações de ferramentas); Os bônus de importação serão de 120% sobre o valor das compras de equipamentos nacionais, e de 100%, em equipamentos importados.

Fonte: Folha de São Paulo, 04/06/97.

QUADRO 2.11  
As Empresas Participantes do Regime Automotivo

Nome	Estado	Origem da Tecnologia	Investimento Total (US\$ milhões)	Capacidade Produtiva Anual	Início da Produção	Produtos
Hyundai Motors do Brasil Ltda.	Bahia	Coreia	286,2	20 000	1998	Utilitários
Zam — Automotrizes Imp. Exp. Ltda.	Acre	Rússia	13,5	240	1998	Caminhões
Ásia Motors do Brasil S/A	Bahia	Coreia	719,0	60 000	1999	Utilitários
Tatra do Brasil Ltda.	Bahia	Tcheco	100,0	2 200	1998	Caminhões
Brazauto Ind. e Com Ltda. (GM)	Nordeste	EUA	160,0	60 000	1998	Utilitários
Troller	Ceará	Brasil	16,0	2 200	1998	Jipes
Taquari (Grupo Vicunha)	Ceará	Japão	150,0	25 000	1999	Automóveis
Araguaia	Tocantins	China	8,8	98	1998	Caminhões
Inpavel Ind Paraibana de Veículos Autom. Ltda.	Paraíba	China	300,0	30 000	1998	Utilitários
PP Part. e Com. Ltda.	Bahia	Itália	140,0	100 000	1998	Motos
Daelim Motors do Nordeste Ltda.	Bahia	Coreia	151,0	145 000	1998	Motos
Tianjing Ind e Com. Ltda.	Goiás	China	3,1	10 000	1998	Motos
Honda Ind. e Com. Ltda.	Goiás	Japão	330,0	170 000	1998	Motos
Kurim	Goiás	China	13,5	30 000	1998	Motos
Grupo Caloi	Nordeste	Brasil	40,0	40 000	1998	Motos
Pontedera — Piaggio	Bahia	Itália	54,0	70 000	1998	Motos
Speed Cross	Paraíba	China	39,7	50 000	1998	Motos
Victoria	Brasília	China	22,5	12 000	1998	Motos
Internacional Autom. do Tocantins Ltda.	Tocantins	Brasil	23,0	1 500	1998	Tratores
Cimi — Complexo Interna de Montag. Ind. Ltda.	Piauí	China	38,0	12 000	1997	Tratores
Huanheng Motors do Brasil	Goiás	China	70,0	15 600	1998	Tratores
Internacional Aut. de Pernambuco Ltda.	Pernamb.	Brasil	23,0	1 500	1998	Tratores
Emei	Pernamb.	China	4,5	3 600	1997	Tratores
Vitoy	Goiás	Argentina	7,0	1 800	1997	Tratores
Marieste Navegação S/A	Goiás	China	40,8	1 600	1999	Empilhadeiras

Fonte: Gazeta Mercantil, 04/06/97.

Não há qualquer dúvida sobre os diversos aspectos positivos que esse fato encerra, e não é necessário repetir aqui as conhecidas considerações sobre desigualdades regionais. Nossa preocupação básica neste trabalho, contudo, é com a questão mais geral da coordenação das políticas de desenvolvimento, ou, mais precisamente, com os custos fiscais envolvidos na não-coordenação dessas políticas.

O governo federal tem sustentado, reiteradamente, uma postura basicamente avessa a políticas industriais ativas, de caráter discricionário. O discurso tem enfatizado sempre que as políticas relevantes são aquelas voltadas para os ganhos sistêmicos, para a redução do “custo Brasil”, etc. Na prática, a progressiva retirada do governo federal das ações discricionárias não levou à “saúdavel hegemonia do mercado”, como muitos esperavam, mas criou um vazio de políticas que foi rapidamente preenchido pela ação dos grupos regionais. A aparente novidade nesses desenvolvimentos é perceptível até nas palavras do insuspeito prof. Antonio Barros Castro: “ninguém podia prever que o império do mercado, proclamado por Brasília, viesse a ser tão freqüentemente contornado pelas políticas de governadores e prefeitos” (FSP, 4/6/97, 2-2). Em todo o rumoroso processo de acirramento da guerra fiscal, que se iniciou junto com esse governo, sua postura tem sido sempre de crítica hesitante e algumas tentativas pouco enérgicas de criação de mecanismos que o res-

trinjam. Se, por um lado, em momento algum deixou de ficar explícita a rejeição do governo federal ao descontrole em curso no uso dos incentivos, nenhuma iniciativa concreta de implementar um conjunto mínimo de critérios e diretrizes que ordenassem esse anárquico processo chegou a ser sequer esboçada. (na parte III, à frente, detalhamos e discutimos as iniciativas feitas até agora).

Neste contexto, a reformulação da MP do setor automotivo, *enquanto intervenção isolada e única, até agora, do governo federal na disputa entre estados por novos investimentos*, assume uma feição problemática e pode representar um passo atrás na reordenação do processo. No essencial, representa a assunção, pelo governo federal, da função de concedente, aos estados mais atrasados, de incentivos compensatórios que nivelem sua capacidade de atração de investimentos com a dos estados do Sul-Sudeste. Como já apontamos aqui, em período recente diversos fatores têm levado a um quadro desfavorável, desse ponto de vista, para aqueles estados: atrofiamento dos investimentos estatais, criação do MERCOSUL, etc. Repete-se então a mais conspícua tradição nas políticas de desenvolvimento regional brasileiro: o governo central se torna o canal de implementação de políticas de diferenciação das condições de inversão num sentido favorável aos estados atrasados, que têm menos poder para desenvolvê-las por si próprios.

Só que, nesse caso, essas medidas buscam, com larga margem, neutralizar os efeitos perversos do descontrole das ações dos estados financeiramente mais poderosos (que escalam de forma leviana a dimensão dos benefícios), e o fazem implementando outro jogo competitivo que reproduz, entre regiões, a mesma competição perversa que já mostramos ocorrer entre os estados desenvolvidos sob comando das grandes empresas. Ao fazê-lo, o governo federal está, implicitamente, validando as políticas anteriores dos estados desenvolvidos, tomando-as talvez como um elemento a mais do “livre jogo do mercado”, e reduzindo em muito as suas chances de operar medidas que efetivamente interrompam esse processo anárquico, peculiar e eminentemente regressivo de redução da carga tributária incidente sobre a atividade econômica.<sup>35</sup>

#### 3.2.4. Benefícios fiscais para o setor automotivo

Para analisar o conjunto dos benefícios que têm sido concedidos nas operações fiscal-financeiras da guerra fiscal, utilizaremos uma metodologia que se apoia na definição de cinco categorias básicas de benefícios, que passamos a conceituar a seguir.

##### 1) *Gastos diretos*

Incluem-se nessa categoria todos os benefícios que envolvem dispêndio direto de recursos públicos, realizado pelo próprio estado, em obras, serviços de infra-estrutura e instalações produtivas, considerando-se também aí o caso de terrenos doados.

<sup>35</sup> Dado o escopo definido para esta pesquisa, não aprofundaremos a análise dos incentivos concedidos pelo governo federal. Cabe, contudo, chamar atenção para o fato de que, somadas todas as concessões, os subsídios podem atingir, nesses projetos, um nível muito próximo dos mais agressivos casos ocorridos no Sul-Sudeste.

## 2) *Aportes financeiros*

Inclui as alternativas de repasse de capital para o empreendimento, sob duas formas básicas: i) concessão de crédito subsidiado para capital fixo e de giro, e ii) participação acionária

## 3) *Operações de diferimento do ICMS*

Trata-se de todo mecanismo — inclusive creditício — que viabiliza uma operação de devolução total ou parcial do ICMS gerado pela empresa.

## 4) *Renúncia fiscal explícita*

Abrange os casos em que é concedida isenção explícita de impostos, em geral limitada a taxas municipais como ISS e IPTU.

## 5) *Garantias*

Inclui os casos em que o estado oferece cauções ou fianças bancárias como garantia os benefícios acordados, perante o risco de mudanças na legislação ou outras.

Alguns breves comentários são necessários para esclarecer o papel dos diversos tipos de incentivos e, principalmente, a natureza extremamente diferenciada que assume o significado fiscal e social da sua concessão.

Os *gastos diretos* envolvem a mobilização de toda a capacidade de intervenção de que dispõem os dois níveis de governo, pelos orçamentos da administração direta e do uso de suas empresas estatais, para prover todas as condições físico-logísticas exigidas pela empresa para sua operação. Ponto fundamental é que, em muitos casos, trata-se de obras que têm interesse social e econômico por si mesmas, não sendo possível imputar o benefício gerado exclusivamente à empresa que motiva sua execução. É evidente que, nesses casos, a obra passa a ser priorizada em função do novo projeto, mesmo que o retorno marginal do investimento, do ponto de vista social e mesmo econômico mais amplo, o situasse num nível de prioridade baixo. Em alguns casos — por exemplo, a construção de pátio de estacionamento no terreno da empresa — é evidente a apropriação privada do benefício. Em outros, contudo — a duplicação de um trecho de rodovia, por exemplo — já não é tão simples. Isso torna problemática a avaliação do custo fiscal específico do benefício para a empresa. De qualquer forma, essa avaliação é, em geral, impossível porque, na quase totalidade dos casos, não há estimativas disponíveis para os gastos envolvidos.

Quanto aos *aportes financeiros*, têm assumido predominantemente o caráter de aportes creditícios, sistematicamente com elevado nível de concessão de subsídios. É bastante difícil identificar detalhes das operações, mesmo porque os projetos estão, no presente momento, em fase inicial de construção. Em geral, têm sido os fundos estaduais de desenvolvimento que provêem o *funding* das operações. Há casos aparentemente importantes, ainda não de todo esclarecidos, em que o estado pretende utilizar fundos resultantes da privatização de empresas estaduais para financiar participação acionária nas empresas privadas.

Os casos de *diferimento de ICMS* incluem, predominantemente, operações de financiamento via fundos fiscais já existentes ou especialmente criados para a situação. Em função dos problemas envolvidos com a ilegalidade ostensiva desses incentivos, todos os governos têm optado pela utilização da operação que chamamos de “triangulação” utilizando um fundo fiscal. Optamos por criar uma categoria específica, separando-as das operações creditícias “puras” do item 2. A razão básica é que, nesse caso, o *funding* do financiamento é a receita de ICMS gerada pelo empreendimento, sendo a operação creditícia e o próprio fundo fiscal meros instrumentos para dar um contorno legal à operação básica, que é o diferimento subsidiado do imposto. Esse aspecto fica evidente ao se considerar o “número mágico” de, em média, 9% a 10% do faturamento. Supondo-se uma média de 50% a 60% de valor adicionado setorial, a aplicação da alíquota de 18% sobre esse valor geraria um recolhimento próximo dessa ordem. Desde que seja garantido o repasse do recurso orçamentário para o fundo, monta-se uma operação triangular que devolve o imposto à empresa.

Um aspecto essencial dessa diferenciação entre as categorias 2 e 3 reside na natureza do impacto fiscal/orçamentário. Enquanto as operações de crédito puras exigem necessariamente a disponibilidade de recursos fiscais *ex-ante* ou então a captação desses recursos no mercado, a operação de crédito utilizada para diferimento do ICMS envolve a manipulação da receita incremental gerada pela empresa e, portanto, não compromete recursos correntes do setor público. Em todos os casos, ela começa a existir quando a empresa inicia a operação. No essencial, é a devolução do ICMS gerado pela nova produção. O argumento relevante nesse caso é que, *quando a concessão dos incentivos é a condição para a localização da empresa no estado*, a receita de qualquer forma não existiria. Ganham-se os empregos e todos os efeitos dinamizadores — reza o argumento — abrindo-se mão de receita que, de toda forma, jamais aportaria aos cofres do estado. Na medida em que não temos conhecimento da efetiva preferência locacional da empresa, não há como negar vigor a essa argumentação. Assim, qualquer metodologia de avaliação do impacto fiscal *sobre o próprio estado* teria que contemplar a diferenciação importante entre o envolvimento de recursos gerados *ex-ante*, a partir da capacidade de alavancagem tributária e financeira dos governos, que independem do próprio investimento, e aqueles gerados *ex-post* pela própria inversão. Vale notar que, embora em alguns casos o benefício seja estendido aos setores complementares da inversão — por exemplo, autopeças —, sobre os demais efeitos dinamizadores da atividade regional e, portanto, da arrecadação incidirão alíquotas normais. Importante frisar, finalmente, que o raciocínio acima vale para o impacto *local*. Do ponto de vista agregado, o país perde inexoravelmente a receita integral do incentivo. Todos esses aspectos serão retomados à frente, quando tentarmos uma modelagem preliminar dos custos e impactos.

Apresentamos, nos quadros 2.13 a 2.15, adiante, uma síntese dos benefícios concedidos em quatro dos principais projetos recentes do setor automotivo, classificados segundo a metodologia exposta. Os dados são altamente problemáticos, uma vez que os governos se recusam terminantemente a tornar públicos os contratos e arranjos, e, nos raros casos em que o fazem, não se pode ter nenhuma garantia de que todos os benefícios são informados.

Os dados apresentados foram reunidos a partir de pesquisa direta junto a órgãos de governo, entrevistas com pessoal envolvido e cotejamento com informações obtidas pela imprensa. Em muitos casos, embora haja indícios de benefícios em certas categorias, não foi possível obter qualquer informação mais segura. Em nenhum dos casos foi possível obter mais do que a indicação qualitativa das obras de infra-estrutura concedidas. Não há qualquer quantificação dos gastos envolvidos. Assim, é muito difícil fazer qualquer avaliação dos impactos fiscais gerados por esses programas. É conveniente tecer alguns comentários sobre esses quadros.

Primeiro, limitamo-nos a apenas quatro casos, devido à quase total inexistência de informações seguras para os demais. No caso do Paraná, as informações são disponíveis apenas para a Renault, e, ainda assim, de forma incompleta. É de se supor que as outras duas empresas tenham recebido benefícios semelhantes.

Os terrenos, regra geral, são doados. Em alguns casos, é gasto direto da prefeitura local; em outros, como o da Renault, o estado repassou recursos para a prefeitura.

Existe apenas um caso identificado de participação acionária, também no Paraná, que adquire um certo relevo porque o *funding* para a participação envolve uma operação de conversão patrimonial: o estado venderia participação em empresas estatais e passaria a deter ações de empresa privada. Se consideramos que muitos estados detêm estoques relevantes de ativos dessa natureza, esse expediente pode vir a se constituir em uma nova alternativa de financiamento da guerra fiscal, mesmo no caso de que se implemente o princípio do destino e ainda no caso em que a situação corrente das finanças estaduais inviabilize gastos de maior porte. Registre-se que também no Rio Grande do Sul essa opção tem sido efetivamente colocada pelo governo. Em dezembro de 1996, o governo teria enviado à Assembléia projeto que, ao lado de medidas para agilizar o diferimento do ICMS, previa alterações no programa de reforma administrativa do estado de molde a utilizar recursos da privatização de empresas estaduais na política de incentivos (GM, 12/12/97). O programa de Minas Gerais — FUNDIEST — prevê essa possibilidade, embora não haja notícias de sua utilização até agora. Finalmente, há indicações fortes de que os entendimentos entre o governo do Rio de Janeiro e a Peugeot incluirão participação acionária, o que é igualmente previsto no FUNDES.

Quanto a operações de crédito, apenas no caso da Mercedes Benz não há informações de sua utilização. No caso da Renault, existe a suspeita de que as negociações teriam incluído financiamento, o que se deduz a partir do balanço da empresa. O governo do estado, contudo, nega sua existência.

Finalmente, o diferimento do ICMS é um instrumento importante e presente em todos os acertos, sem exceção. O que muda é o mecanismo utilizado. Em dois casos, governos e empresas optaram pela alternativa mais cautelosa da triangulação que camufla o incentivo. Minas Gerais e Rio Grande do Sul utilizaram fundos fiscais para o diferimento, no já clássico modelo dos 9% do faturamento. Já os outros dois casos adotam o diferimento aberto, sem utilização de fundos fiscais.

### 3.3 ELEMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Não foi possível, nos limites de tempo desta primeira etapa da pesquisa, elaborar um modelo adequado para a avaliação do impacto global dessas iniciativas. Por outro lado, a precariedade dos dados existentes impediria qualquer aplicação mais rigorosa. Busca-se neste item indicar alguns elementos básicos que devem orientar a elaboração de uma metodologia de avaliação, em etapas futuras do trabalho de pesquisa.

1) O problema reside em mensurar e depois cotejar dois conjuntos de fatores. Primeiro, os *impactos*<sup>36</sup> globais decorrentes do novo investimento, que envolvem basicamente alterações positivas no nível de emprego (diretas e indiretas), no nível de qualificação do emprego ofertado e na indução a novos investimentos. De outro lado, a totalidade dos *custos fiscais* envolvidos na realização do investimento, os quais estão, no essencial, cobertos pelas categorias utilizadas nas tabelas construídas no item anterior, sobre o setor automotivo. Numa primeira aproximação, a ser revista à frente, teríamos:

$$CF_{\text{tot}} < = > IMP_{\text{tot}} \quad (1)$$

Há enormes dificuldades metodológicas para lograr a comparação indicada. Os impactos (no sentido de benefícios) econômicos e sociais gerados pelo investimento assumem, em grande parte, caráter permanente, inclusive no caso em que haja total desmobilização do investimento inicial.<sup>37</sup> Seria necessário, a rigor, arbitrar critérios para trazer a valor presente esses efeitos. Também os custos fiscais, embora à primeira vista se limitem ao período de concessão do benefício, podem ter efeitos de mais longo prazo, na medida em que afetem a situação orçamentária, ampliando a dívida pública e gerando atrasos no suprimento de bens públicos essenciais.

A seguir, apresentamos uma abordagem introdutória ao problema, que fica limitada à identificação das variáveis mais importantes e a uma primeira tentativa de agrupá-las em conceitos de custo fiscal e impactos local e nacional. Não detalharemos aqui os aspectos técnico-financeiros da mensuração dos subsídios creditícios.

Vamos supor aqui um caso hipotético de um grande projeto de inversão, grande para as dimensões do parque industrial local, o qual recebe o elenco usual de benefícios tal como nos quadros citados, por um período de tempo determinado, findo o qual a empresa estaria em produção normal sem qualquer favor fiscal. Fazemos também a suposição de que, entre os benefícios concedidos, consta o diferimento integral do ICMS gerado pela empresa durante o período abrangido pelos benefícios, via o instrumento dos fundos fiscais (modalidade 3 citada).

#### 2. Os impactos positivos

(I) O conjunto de benefícios gerados pelo projeto de investimento compõem-se, essencialmente, de:

<sup>36</sup> Utilizamos a palavra *impacto* para evitar a confusão com a palavra *benefício*, que vem sendo utilizada com outro sentido ao longo deste texto.

<sup>37</sup> Por exemplo, mesmo que a Chrysler feche sua fábrica em Curitiba em dez anos, os efeitos induzidos sobre a estrutura produtiva local, qualificação de mão-de-obra, etc., em boa parte permanecerão.

- efeitos diretos na oferta de emprego — é o elemento mais visível e sem problemas de avaliação;
- efeitos indiretos na oferta de emprego — de mais difícil avaliação, específico para cada caso, mas passível de identificação com razoável precisão;
- efeitos na qualificação média do emprego ofertado, e portanto na qualificação da mão-de-obra local — de muito difícil mensuração, embora inegavelmente exista.

Para viabilizar qualquer comparação ou correlacionamento com os custos, é necessário reduzir a mensuração desses impactos a uma unidade comum. A alternativa imediata é o número de empregos criados direta e indiretamente. Isso esbarra no problema de que medir simplesmente postos de trabalho é insuficiente. É necessário, portanto, desenvolver uma forma de homogeneização dessa medida. Uma alternativa para isso parece ser a conversão desse impacto em renda incremental gerada pelo projeto.

(II) Há um problema adicional quanto aos impactos positivos gerados. Uma parte deles não se refere aos efeitos no sistema industrial, acima considerados, mas ao seu reflexo na arrecadação dos impostos locais. Independentemente do imposto incremental gerado *pelo próprio projeto*, o qual por suposição é objeto de diferimento e portanto não é recolhido nos prazos legais, o investimento derivado do projeto, em outros setores complementares e subordinados, em geral não é beneficiado com o diferimento.<sup>38</sup> Assim, na medida em que se concretizem, representam uma receita adicional que, na ausência do investimento indutor, não se realizaria.

Dessa forma, o impacto positivo global, no nível local, seria representado por:

$$IMP_{loc} = IMP_{ind} + IMP_{irr} \quad (2)$$

Mesmo sendo satisfatoriamente realizada a conversão do emprego para renda, a igualdade acima não permite a redução a uma unidade de medida comum e homogênea. Voltaremos a isso à frente.

Finalmente, é necessário apontar alguns problemas que não contemplaremos aqui, pelas dificuldades de avaliação, e que se referem, na maior parte, às diferenças entre impactos (efeitos positivos) gerados ao nível local e no nível nacional. Primeiro, note-se que, enquanto os custos são restritos ao âmbito estrito do governo estadual que concede o benefício, os ganhos podem apresentar, e provavelmente apresentarão, *spillovers* no âmbito regional mais amplo. Por exemplo, o amplo volume de investimentos no setor automobilístico da região Sul define impactos positivos que são, em parte, partilhados pelos três estados. Se isso ocorre, a mensuração do impacto no território do estado-sede subestima o impacto global. Segundo, uma sofisticação adicional da avaliação do impacto no nível agregado tomaria em conta o fato de que, ainda que sob custos elevados, o processo de guerra fiscal opera um efetivo processo de desconcentração produtiva, reduzindo as disparidades regionais, melhorando a distribuição da renda decorrente da

<sup>38</sup> Note-se que, em alguns casos de grandes montadoras, os governos estão estendendo os diferimentos subsidiados também ao conjunto de fornecedores. Nesse caso, o setor passa a ser incluído, para efeito desta discussão, no projeto principal, e não se inclui nos efeitos derivados.

atividade produtiva<sup>39</sup> e dinamizando regiões relativamente atrasadas. Posto de outra forma, pode haver um ganho, neste nível, que não ocorreria se a preferência privada de alocação reproduzisse a concentração existente. Terceiro, como lembra Varsano (1996), existe também uma perda sistêmica decorrente de que a alocação do investimento não será feita sob orientação de critérios de mercado, mas distorcida pelo benefícios. Finalmente, retornando ao plano estrito da economia local, note-se que os impactos globais de blocos sucessivos de inversão em um setor ou setores de alguma forma complementares provavelmente não evoluem de forma linear. Se um estado consegue atrair uma empresa de um setor novo, os impactos terão uma dimensão. A atração de sucessivas novas empresas nesse setor levará a uma ampliação mais que proporcional dos efeitos, pelo menos em uma etapa inicial em que as economias de aglomeração e sinergias predominem. Essa observação é importante para indicar quão complexa é a avaliação dos benefícios locais gerados por projeto individual. Um exemplo esclarecedor é o caso do Paraná. Os efeitos positivos gerados pela primeira montadora, isoladamente, podem se evidenciar menores do que aqueles gerados pela existência de um complexo automobilístico com três grandes empresas.

3. *A estimativa dos custos fiscais.* O segundo problema é estimar os custos fiscais associados ao projeto. Aqui surge a importante questão de separar duas ordens de custos: o que incide sobre o governo estadual e aquele agregado, que incide sobre a economia nacional. Isso decorre da suposição básica feita ao longo deste trabalho, de que em nenhum caso relevante os incentivos efetivamente alavancam investimento *adicional* para o país,<sup>40</sup> apenas alteram a sua localização. Se assim é, estabelece-se uma grande diferença entre os custos incidentes nos dois níveis. A estimativa da perda em nível nacional — custo fiscal agregado — deve ser feita, em primeira aproximação, considerando-se a totalidade dos benefícios concedidos e gastos fiscais realizados em função do projeto. Já o custo fiscal no âmbito estadual seria menor, uma vez que grande parte do subsídio concedido é baseado em renúncia da receita incremental gerada pelo investimento.<sup>41</sup>

*A diferença entre custos fiscais agregados e locais.* Na estimativa dos custos, estabelecemos acima uma diferenciação básica entre os custos incidentes direta e imediatamente sobre o orçamento, e aqueles que, por assim dizer, “dispendem receita futura”. A questão básica é referente ao diferimento do ICMS. Em todos os demais casos, há um impacto imediato sobre a disponibilidade atual de recursos fiscais,<sup>42</sup> enquanto as operações de diferimento disfarçado de ICMS têm impacto distinto.

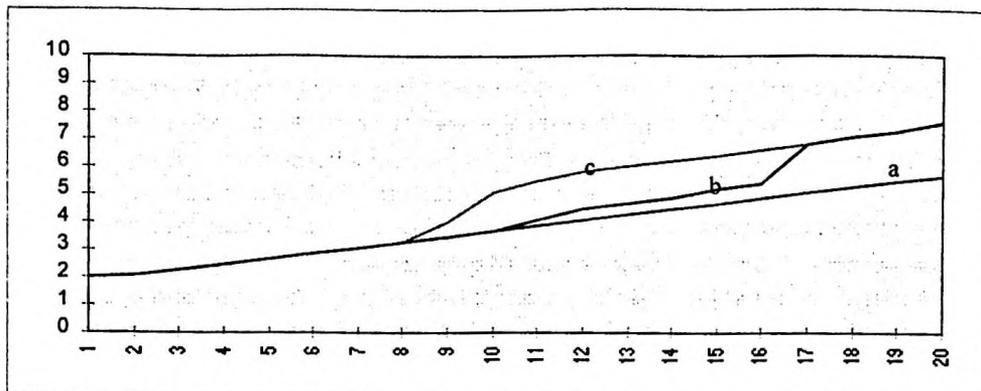
<sup>39</sup> Embora, evidentemente, se considerarmos os efeitos da elevada concessão de subsídio, o resultado distributivo global será distinto.

<sup>40</sup> Cabe lembrar, como já se apontou em outra parte, que é possível a ocorrência de casos nos quais a preferência locacional privada seria por outro país no espaço do MERCOSUL, essencialmente Argentina. Nesse caso, no plano agregado teríamos que computar também ganhos dele decorrentes.

<sup>41</sup> No entanto, é necessário considerar que na média dos investimentos de grande porte realizados no país há um volume mínimo de benefícios concedidos. Portanto, a comparação que permite estimar o impacto deve ser feita contra algum padrão de benefícios, a ser definido.

<sup>42</sup> Embora as observações feitas levem a rejeitar a alocação integral de todos os custos ao projeto, particular no caso de infra-estrutura.

FIGURA



*Diferimento do ICMS.* A figura, que indica a evolução da arrecadação do ICMS de um estado hipotético, serve como referência esquemática para se avaliar a questão, no caso de um grande projeto de investimento. A curva inferior (a) projeta a arrecadação na hipótese de que o investimento não ocorresse. No caso em que ele ocorre, a partir do momento (tempo 8) em que a empresa inicia sua operação e suas vendas, a receita *potencial* passaria para outro patamar, dado pela curva (c). Supondo-se, como é a regra atual, que toda a arrecadação incremental seja diferida por subsídios, a receita efetiva continuaria a ser dada pela curva (a). Na medida em que os efeitos dinamizadores associados ao projeto começassem a ocorrer (tempo 10), haveria um ganho adicional de receita decorrente. Esse é o ganho que já identificamos acima, na expressão (2), sob a suposição de que o estado não subsidie esses novos investimentos.

Sob o ponto de vista da economia nacional, o custo fiscal é definido pela diferença entre a curva potencial e a efetiva. Do ponto de vista da economia estadual, *em comparação com sua situação anterior, no que se refere estritamente ao ICMS*, não há uma perda efetiva. Ao contrário, ela passa a ter sua receita ampliada pelos efeitos da inversão derivada. Em outras palavras, do ponto de vista da sua receita potencial anterior, há um ganho que decorre da receita adicional que o investimento arrasta, dado pela diferença entre as curvas e (b) e (a).

Suponhamos que, a partir do tempo 16, os benefícios do diferimento estejam esgotados, e a empresa retorne ao volume normal de recolhimento. Nesse caso, a receita efetiva iguala a receita potencial, num patamar mais alto que a receita possível sem o investimento.

Esse exemplo demonstra o ponto básico: do ponto de vista do estado concedente, não há perda de receita em comparação à situação hipotética de não se realizar o projeto.

5. *O custo fiscal do governo local.* Considerando-se a análise acima, e tomando-se como referência as categorias já definidas aqui, o custo fiscal para o governo local, entre os tempos 8 e 16 no nosso caso hipotético, seria definido pelo valor presente dos diversos benefícios:

$$CF_{loc} = VP ( TE + a \cdot INF + CRE_{(ic, ib)} + TX - IMP_{arr} ) (3)$$

na qual:

TE = custo total dos terrenos doados, quando for o caso.

INF = custo total das obras de infra-estrutura.

a = coeficiente que apreenda o fato de que o gasto em infra-estrutura não é todo apropriado pela empresa.

CRE = montante total de crédito *stricto sensu* (diferenciando-se aqui dos créditos para diferimento do ICMS).

$i_c$  = taxa da captação média para o governo estadual.

$I_b$  = taxa média paga pela empresa.

TX = montante total de taxas (IPTU, ISS) não pagas pela empresa.

$IMP_{arr}$  = arrecadação incremental gerada pelo investimento induzido (expressão 2).

Note-se que o diferimento de ICMS não entra como custo fiscal do governo local, de acordo com a argumentação exposta. Da mesma forma, subtraímos do custo fiscal local a receita adicional induzida pelo projeto: a arrecadação adicional representa fonte de financiamento no período relevante, em comparação à alternativa de não se ter o investimento.

6. *Os custos fiscais agregados.* O custo em que incorre globalmente a economia devem necessariamente incluir aqueles relativos a diferimento do ICMS, que foram excluídos do cômputo do custo local. Por outro lado, o ganho adicional de receita  $IMP_{arr}$  não deve ser mais abatido, uma vez que, em nível nacional, ocorreria de qualquer forma. Assim, o custo fiscal agregado é dado por:

$$CF_{agr} = CF_{loc} + VP(IMP_{arr}) + VP( DIF_{(ic, ib)} ) (3)$$

em que DIF indica a perda de arrecadação decorrente do subsídio embutido no diferimento do imposto, ou seja, juros baixos e redução/eliminação da correção monetária; na figura, corresponde à área entre as curvas (c) e (b). Inclui-se agora o custo que, no cômputo do custo local, fora excluído.

Duas das variáveis incluídas acima —  $CRE_{(ic-ib)}$  e  $DIF_{(ic-ib)}$  — são meramente simbólicas, e demandam elaboração mais cuidadosa do ponto de vista financeiro. Há que se avaliar qual é a taxa de juros a ser utilizada como parâmetro. As demais exigem apenas o acesso à informação dos montantes de dispêndio envolvidos, os quais não existem, até agora, para a maior parte dos projetos.

QUADRO 2.12

Contrato entre Mercedes Benz e Governo de Minas Gerais

<b>TERRENOS</b>	Doação: 28 milhões m <sup>2</sup>
<b>INFRA-ESTRUTURA</b>	Urbanização margens Rio Paraibuna. Sistemas de esgotos. Acessos viários. Pátios de estacionamento. Pistas de testes. Obras para fornecimento de energia elétrica.
<b>PART. CAPITAL</b>	Nada consta.
<b>CRÉDITO</b>	FIND/PROIM R\$ 112 milhões p/ cap. giro e cap. fixo. — Corr. monetária integral — Juros 3,5% a.a. — R\$ 25 mi carência 12 meses — R\$ 80 mi carência 36 meses FUNDIEST/PROE R\$ 16 milhões p/cap. fixo duas parcelas: 3/99, 60% 3/2000, 40% Sem juros e sem corr. monetária Carência 120 meses Valor não determinado para comercialização de veículos importados até início de prod. própria. valor predeterminado por veículo cf. tabela. Prazo dez anos Carência dez anos
<b>DIFERIMENTO ICMS</b>	FUNDIEST/PROE — Ind. e FMDI Financiamento, por dez anos, p/ cap. giro, pelo estado e município. Estado: 7,75% sobre fat. mensal Munic.: 1,35% sobre fat. mensal Total: 9,1% sobre fat. mensal Sem juros e sem correção monetária Carência 120 meses Munic. só liberará financiamento a partir do terceiro ano de faturamento, tendo sido definido para o quarto ano o percentual de 0,67% e do 5º ao 10º percentual de 1,35%.
<b>ISENÇÃO TAXAS</b>	Nada consta
<b>GARANTIAS</b>	Caução de ações da CEMIG: R\$ 101,9 milhões Fiança bancária: R\$ 3,1 milhões com correção monetária, reavaliação a cada 90 dias, de forma a garantir mínimo de parcelas.

## QUADRO 2.13

## Contrato entre Volkswagen e Governo do Rio de Janeiro

<b>TERRENOS</b>	Doação: 2 milhões m <sup>2</sup> (não representou ônus fiscal. Foi doação do setor privado)
<b>INFRA-ESTRUTURA</b>	Construção de centro de treinamento em Angra dos Reis. Complementação do gasoduto que corta Resende até a porta da emp. compromisso de fornecimento de 4,4 milhões m <sup>3</sup> de gás/ano. Reforma aeroporto local. Melhoria do acesso à fábrica. Garantia de fornec. energia elétrica. Concessão de terminal exclusivo no porto de Sepetiba e áreas no porto do Rio de Janeiro.
<b>PARTICIPAÇÃO CAPITAL</b>	Nada consta
<b>CRÉDITO</b>	Nada consta
<b>DIFERIMENTO ICMS</b>	Originalmente, benefícios da Lei nº 2 273/94. Devido à impugnação, foi feito decreto específico estabelecendo as mesmas condições: — diferimento por cinco anos — redução de 40% na corr. monet. ( não foi divulgado o fator) — sem juros
<b>ISENÇÃO TAXAS</b>	Isenção dos principais impostos municipais (IPTU e ISS) por dez anos
<b>GARANTIAS</b>	Nada consta

QUADRO 2.14

Contrato entre General Motors e Governo Do RS

<b>TERRENO</b>	Doação: nada consta
<b>INFRA-ESTRUTURA</b>	Instalação de gás natural. Fornecimento preferencial energia. Linhas efluentes sanitários e industriais. Terminal fluvial completo de uso exclusivo da GM. Terminal marítimo privativo. Melhoria de rodovias de acesso. Terraplanagem e urb. do terreno.
<b>PARTICIPAÇÃO</b>	Nada consta
<b>CRÉDITO</b>	Governo do estado (não fica claro se é fundo ou não) 1) financiamento da totalidade do investimento: R\$ 335 milhões governo estado antecipou para 3/96 o pagamento, que ficou reduzido a R\$ 253 milhões. 2) financiamento do inv. dos vinte fornecedores que se instalarão junto à fábrica: 35% do inv. — R\$ 90 milhões condições: — 120 meses de prazo — 60 meses de carência — juros de 6% a.a., sem cor. monet.
<b>DIFERIMENTO ICMS</b>	FOMENTAR 9% faturamento de 1999 a 2004 Condições: — carência 120 meses após encerramento — sem juros e sem correção monetária FUNDOPEN — de 2014 a 2022 restituição de 75% do ICMS até cobrir 100% do capital ou em oito anos.
<b>ISENÇÃO TAXAS</b>	Nada consta
<b>GARANTIAS</b>	Nada consta

## QUADRO 2.15

## Contrato entre Renault e Governo do Paraná

<b>TERRENOS</b>	Doação: 5 milhões m <sup>2</sup> Financiamento do FDE — Fundo de Desenvolvimento Estadual para a prefeitura. Nota: segundo as informações disponíveis, não teria ocorrido doação.
<b>INFRA-ESTRUTURA</b>	Construção de subestação da COPEL. Redução de 25% na tarifa de e.e. Construção de ramal ferroviário ligando empresas à rede. Abastecimento de água — construção de poço artesiano. Berço e pátio exclusivos no porto de Paranaguá. Linha permanentes de transportes coletivos.
<b>PARTICIPAÇÃO CAPITAL</b>	Participação em 40% do capital da empresa, equivalente a R\$ 300 milhões, através do FDE — Fundo de Desenvolvimento Estadual, com base em venda de ações da COPEL, <i>royalties</i> e créditos do extinto BADEP.
<b>CRÉDITO</b>	Suspeita de crédito concedido, valor não conhecido, conforme referência feita no balanço da empresa: prazo de 10 anos, sem juros e sem correção monetária.
<b>DIFERIMENTO ICMS</b>	Enquadramento no Programa Paraná mais Empregos. Diferimento direto (sem uso de financiamento) de 100% do ICMS gerado, por 48 meses, com correção monetária (UFIR) e sem juros. (foi garantido o usufruto do benefício antes do início da operação da fábrica, para que a empresa montasse a rede de distribuidores). Benefício estendido aos fornecedores — não há informações sobre condições e limites.
<b>ISENÇÃO TAXAS</b>	Nada consta
<b>GARANTIAS</b>	Nada consta

## PARTE III

## ALTERNATIVAS DE EQUACIONAMENTO DA GUERRA FISCAL

Nesta parte final são discutidas as alternativas que visualizamos hoje para o equacionamento do problema da guerra fiscal, ao mesmo tempo em que revisamos as principais iniciativas tomadas recentemente pelo governo para tentar coibir o processo.

*Equacionamento para a guerra fiscal: alternativas e as tentativas recentes do governo.*

Entendemos que há dois enfoques possíveis para o enfrentamento dos efeitos perversos gerados pela guerra fiscal. Iremos apresentá-los de forma polarizada, buscando facilitar o entendimento. Na realidade, eles não são mutuamente excludentes, podendo estar combinados. O primeiro, que chamaremos, por falta de melhor palavra, de *impositivo*, parte da premissa de que essas iniciativas são condenáveis e indesejáveis *in totum*, e se orienta para tentar neutralizar integralmente suas manifestações. As tentativas hesitantes feitas pelo governo federal desde 1995, para coibir o processo, podem, sem abuso, ser classificadas nessa categoria. O segundo, ao qual chamaremos *ordenador*, admite que há um espaço para a atuação positiva de políticas regionais, e visa essencialmente evitar que derivem para um contexto no qual os benefícios por elas gerados sejam anulados por custos fiscais excessivos.

#### I. O PRIMEIRO ENFOQUE: DIRETRIZES PARA ELIMINAR AS POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO

O primeiro enfoque admitiria, a nosso ver, três alternativas básicas para a anulação das práticas de guerra fiscal, que vêm sendo discutidas no período recente. Vamos comentar seus aspectos mais gerais e depois relatar as tentativas recentes de implementá-las.

- 1) Estabelecer uma restrição de ordem legal abrangente, se possível constitucional, que vete os mecanismos principais utilizados, ou, pelo menos, aqueles vistos como mais nocivos;
- 2) Ampliar o arranjo institucional do CONFAZ de forma a torná-lo um fórum de fiscalização e controle efetivo;
- 3) Buscar a restrição via mecanismos tributários diretos, ou seja, a adoção do princípio do destino.

A avaliação dessas alternativas pode ser feita, a nosso ver, pelo uso de três critérios.

1. *Eficácia* — no sentido de capacidade para neutralizar todos os principais instrumentos utilizados. Sua importância decorre de que a guerra fiscal hoje lança mão de múltiplos instrumentos, não apenas estritamente tributários.

2. *Eficiência* — no sentido de envolver procedimentos legais e institucionais de rápida tramitação, que respondam com agilidade às demandas.

3. *Viabilidade política* — no sentido óbvio de maximizar as possibilidades de que se logre um consenso mínimo no plano político federativo em torno à sua implementação.

Antes de entrar propriamente na análise, vale lembrar um ponto de insistência deste trabalho. Os mecanismos de guerra fiscal, em período recente, têm extrapolado amplamente os limites do simples subsídio tributário. Se ela foi, em outros tempos, basicamente uma *guerra tributária*, hoje é claramente uma *guerra fiscal-orçamentária*. Isso coloca, para iniciativas de ação restritiva, problemas de ordem mais geral, com complexas implicações no que se refere à delimitação de autonomias dos governos subnacionais. Uma coisa é, a partir da concepção adequada do ICMS como um imposto arrecadador, rejeitar sua manipulação com fins de política discricionária. Outra, muito distinta, é questionar o poder dos governos estaduais de alocar livremente seus recursos próprios, via orçamento, para os fins que desejar. Dificilmente isso deixaria de ser visto como o retorno ao centralismo orçamentário do período do regime autoritário.

A primeira alternativa listada optaria por introduzir restrições de ordem geral, preferivelmente na Constituição. Um exemplo é dado pela aparente tentativa, que descrevemos mais adiante, de introduzir uma forte restrição à concessão unilateral de incentivos no artigo 155 do projeto de reforma tributária, de agosto de 1995, apresentado pelo governo federal. O mérito básico dessa alternativa é a *eficácia*: permitiria, em princípio, coibir uma parcela mais ampla dos instrumentos hoje utilizados, principalmente a triangulação financeira que escamoteia o diferimento do ICMS. O seu problema principal é que ela remeteria para a Justiça comum todos os questionamentos, com as implicações inevitáveis em processos demorados e perda de agilidade, sendo menos adequada do ponto de vista do critério de *eficiência*. Desse último ponto de vista, qualquer alternativa que se apoie em um fórum mais restrito e combine capacidade de *enforcement* e espaço para negociações entre agentes federativos pode ser mais eficiente. Mesmo o principal mérito dessa alternativa — a abrangência — seria limitada pelas dificuldades existentes, como se afirmou para restringir as ações tipicamente orçamentárias e creditícias sem gerar conflitos em torno da autonomia dos governos subnacionais. Vale dizer, pode ser de difícil viabilização política.

A segunda alternativa seria apoiada no uso de um fórum mais restrito, o CONFAZ. A hipótese que aparentemente orientou a mais recente tentativa de inibir a guerra fiscal, incluída no projeto da Lei Kandir, era de que o aperfeiçoamento daquele órgão, com a criação de uma comissão de ética, o tornaria capaz de regular os abusos. Essa alternativa é limitada na abrangência. Ela pode ser *eficaz* apenas no âmbito estrito do subsídio tributário, mas tem escassas possibilidades de inibir outros instrumentos. No que tange à eficiência, teria o mérito de tramitar em um fórum mais restrito, ganhando, em princípio, mais agilidade. No entanto, dado o atual formato do CONFAZ, e dada sua base legal, o conselho poderia apenas indicar a irregularidade e agir indiretamente, via a Procuradoria da República ou o Tribunal de Contas.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> A proposta mais recente que remete para o Senado Federal o julgamento dos contratos firmados entre a iniciativa privada e os governos estaduais tem certa similaridade com a discussão apresentada. Eleger-se-ia o Senado Federal como um fórum especial para tomar as medidas cabíveis no sentido de inibir a disputa fiscal. Do mesmo modo que

A terceira alternativa trataria de explorar a possibilidade de alterar o regime do ICMS, implementando o princípio do destino. Isso poderia ser feito diretamente, modificando-se as regras de formação de alíquotas interestaduais<sup>44</sup> ou indiretamente, se fosse adotada a proposta do ICMS compartilhado com a alíquota federal ser utilizada como mecanismo de transferência nas operações interestaduais, o que apresenta sensíveis vantagens adicionais.<sup>45</sup>

Essa alternativa, se é, por um lado, altamente eficaz para interromper os fluxos de diferimento hoje em curso, não pode ser vista como panacéia, o que parece ser a opinião de alguns observadores. Primeiro, afeta apenas o benefício tributário, não alcançando as formas fiscal-orçamentárias de subsídio, tendo portanto eficácia restrita. Além disso, não é irrelevante a existência de um vasto estoque de acordos de diferimento, tanto explícitos quanto disfarçados, que seriam por ela neutralizados. Isso, por si só, estabeleceria um fator adicional de rejeição à medida, além de outros já existentes.

Do ponto de vista mais sistêmico, é necessário notar que essa medida é tanto capaz de neutralizar as formas atuais de subsídio tributário quanto de inverter as relações atuais de poder relativo no uso do instrumento. O princípio do destino, ao mesmo tempo em que inviabiliza o benefício para “plataformas internas de exportação” — estados com mercados próprios de pequena dimensão e próximos aos grandes centros —, potencializa a capacidade de subsídio dos estados que detêm os maiores mercados. Para muitos setores, escalas de produção viáveis, senão ótimas, podem ser próximas da parcela de mercado local controlada pela firma. Isso recolocaria, apenas para os grandes estados, a possibilidade de negociar condições para a arrecadação do IVA em troca de investimentos, mesmo com a adoção do princípio do destino. Desse ponto de vista, o princípio do destino representa um trunfo para os estados menores não-produtores, pois amplia sua parcela na arrecadação, mas também uma perda de potencialidade relativa no uso do subsídio tributário.

Quanto ao critério da viabilidade política, caberiam ainda algumas considerações. Desse ponto de vista, somente a segunda e a terceira alternativas seriam aparentemente cogitáveis. A segunda, por fazer uso de um órgão já existente e propor um processo de vigilância restrito aos próprios estados, sem ingerência de outros poderes. A terceira, porque envolve, para a maioria dos estados, um ganho expressivo de receita.<sup>46</sup> Se consideramos que hoje a grande maioria dos estados brasileiros utiliza políticas de atração de investimentos, é pouco provável que aceitem a pura e simples eliminação dessa possibilidade sem qualquer contrapartida, como ocorre na segunda alternativa. Sobraria a terceira, que tem atrativos óbvios. Resta saber se os estados, principalmente os pequenos, cujas máquinas arrecadoras são ineficientes e não gozam de nenhum outro trunfo na

---

no caso do CONFAZ, a proposta ganha em termos de viabilidade política, mas perderia em eficácia e principalmente em eficiência.

<sup>44</sup> Para uma discussão bastante abrangente dos problemas envolvidos, ver Resende (1993).

<sup>45</sup> A operacionalidade do imposto compartilhado está descrita de forma didática em Varsano (1995).

<sup>46</sup> É preciso fazer a qualificação de que, na hipótese de aplicação estrita do princípio do destino, os estados menores teriam a ampliação da arrecadação condicionada à melhoria da sua máquina arrecadora, o que seria dificultado pela inevitável ampliação do número de empresas a ser fiscalizado. Isso só seria evitado pelas modalidades de recolhimento com base na origem e posterior distribuição. Para maior detalhamento, ver Resende (1992).

guerra fiscal senão a manipulação do ICMS, aceitarão sem resistência a troca do instrumento por uma receita potencial adicional.

*As tentativas recentes de controle da guerra fiscal*

As iniciativas do governo federal para interferir no processo de guerra fiscal parecem remontar ao projeto de reforma tributária divulgado em agosto de 1995.<sup>47</sup> Até então, as únicas medidas existentes eram aquelas encetadas pelo governo de São Paulo e já relatadas.

Recorde-se que o eixo do projeto apresentado era a criação do ICMS compartilhado, com a incorporação do IPI à base do atual ICMS e a definição de alíquotas diferenciadas por nível de governo, com funções distintas. O projeto afetava potencialmente a guerra fiscal, antes de mais nada, pela possibilidade que abria de superar as dificuldades na implementação do princípio do destino.

Além disso, havia pelo menos dois dispositivos, não imediatamente perceptíveis e tampouco destacados na exposição de motivos que acompanhava o projeto.<sup>48</sup> No artigo nº 155, que o projeto propunha incluir no título VI, capítulo I, proibia-se a concessão, a contribuintes específicos, de qualquer tipo de ressarcimento ou financiamento que anulasse o ônus do imposto.<sup>49</sup> Esse dispositivo, corretamente interpretado, deveria rejeitar todos os mecanismos de triangulação que se desenvolveram nos anos 80 e foram ampliados em período recente.

Em segundo lugar, no artigo 11, onde se estabelecem as disposições transitórias até a entrada em operação do novo imposto, em 1998, proibia-se o aproveitamento de crédito quando o imposto de origem fosse, de algum modo, reduzido por incentivos ou abatimentos, inclusive de natureza financeira e creditícia. Não seria estranho se a introdução desse item refletisse as preocupações de mesma natureza que o estado de São Paulo vinha enfrentando desde o início da década, e que resultara em sensível fracasso ao tentar mobilizar as vedações existentes na Lei Complementar nº 24/75.

Existia, portanto, ainda que não enfatizado, um dispositivo mínimo que serviria de instrumento ao governo na restrição da guerra fiscal. Como se sabe, o projeto na sua totalidade acabou emperrado e as partes relativas ao embargo do conflito interjurisdicional ressurgirão, ainda que parcialmente, na chamada Lei Kandir.

Note-se que, na primeira e mais ampla versão da lei, não havia qualquer referência ao CONFAZ. Era claramente uma medida que estaria enquadrada na primeira alternativa listada dependendo de recursos aos canais jurídicos normais. É difícil saber até que ponto a rejeição ao projeto decorreu da existência de tais dispositivos, ou foi essencial-

---

<sup>47</sup> Anteriormente, a Emenda Constitucional nº 3/93, cujo objetivo principal era a criação do IPMF, incluía na Constituição um artigo que exigia que todo incentivo fiscal fosse objeto de lei específica federal, estadual ou municipal. Não há registros de que esse dispositivo tenha servido de modo efetivo para restringir de alguma maneira a guerra fiscal.

<sup>48</sup> Na realidade, a exposição de motivos não tocava sequer no problema da guerra fiscal. A ênfase na época residia basicamente na desoneração das exportações e na flexibilização da gestão do imposto.

<sup>49</sup> "XII - é vedada a concessão a certos contribuintes ou a determinada categoria de contribuintes, direta ou indiretamente, de qualquer tipo de ressarcimento ou financiamento que anule, no todo ou em parte, o ônus financeiro ou econômico do imposto"(Proposta de Emenda Constitucional, art.2º, seção IV, art.155).

mente resultado da forte repulsa dos governos estaduais por aquilo que era visto como ingerência direta do governo federal em sua competência tributária, passível de desdobramentos incertos no futuro.

A questão será retomada em 1996, de forma pragmática, evitando-se a sugestão do imposto federal e limitando-se a lei ao problema da desoneração das exportações e algumas melhorias nas normas do imposto, em particular no aspecto da substituição tributária. Desaparecem, nesse instante, os dois dispositivos citados. Em seu lugar, é introduzido um conjunto de quatro artigos cuja lógica básica era ampliar os poderes do CONFAZ. Os artigos de 27 a 30 estabeleciam, respectivamente:

Art. 27 — todo benefício fiscal terá que ser negociado em convênio no âmbito do CONFAZ.

Art. 28 — os convênios serão aprovados por unanimidade dos membros presentes.

Art. 29 — todo benefício não obtido pelas vias previstas é automaticamente nulo e exigível o pagamento integral do imposto.

Art. 30 — institui-se a Comissão de Ética do CONFAZ, a ser acionada pelos membros sempre que houver suposição de irregularidades, à qual cabe recorrer, se cabível, à Procuradoria Geral da República e/ou ao Tribunal de Contas.

Esses artigos provocaram imediata revolta que atingiu, inclusive, as bases governistas, pondo em risco a aprovação de todo o projeto. O debate político fez transpirar que os itens sobre o CONFAZ teriam sido enxertados no decorrer das discussões parlamentares, uma vez que, em sua versão original, não se o citava. A imprensa identificava a origem do adendo nos governadores dos estados mais desenvolvidos: São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro.<sup>50</sup> Se for correta a informação, e se a inclusão de São Paulo na lista é mais que previsível, causa perplexidade a presença dos demais estados, a essa altura envolvidos em negociações que viriam a utilizar abusivamente os dispositivos em questão.

O acordo político que viabilizou a aprovação do projeto de lei exigiu o veto do presidente da República aos artigos citados. Ainda que muitos críticos da guerra fiscal tenham insistido na interpretação de que a resistência dos estados impediu a ação reguladora sobre o processo, os acontecimentos relatados permitem pôr em dúvida o empenho do governo federal na busca de um controle efetivo para o conflito fiscal.

De qualquer forma, é possível questionar até que ponto o projeto trazia instrumentos efetivamente novos de restrição, a ponto de ser visto como um potencial divisor de águas que fora frustrado pelos estados.<sup>51</sup> A mera comparação do texto com a Lei Complementar nº 24/75, de triste história, indica tratar-se de quase integral transposição. A exceção fica por conta da comissão de ética, que pareceria ter um poder regulatório consistente com seu próprio nome: um fórum para simples julgamentos do caráter ético das ações, sem qualquer poder punitivo direto. Ela dependeria do Tribunal de Contas ou da

<sup>50</sup> O ministro Kandir declarava, na época, que “o governo federal não é culpado pela parte polêmica do projeto”. (Gazeta Mercantil, 10/9/96, p.A-6).

<sup>51</sup> Como parece entender Varsano (1996) em sua análise sobre os fundamentos da guerra fiscal.

Procuradoria Geral da República para lograr o *enforcement*. No essencial, portanto, caímos na mesmo quadro já discutido na parte 1, sobre a adequação do CONFAZ como instrumento de regulação, na ausência do governo central como força externa a garantir o cumprimento da base legal.

O vigor da reação dos estados ao dispositivo, mesmo não tendo ele evidentes recursos adicionais em relação à desacreditada legislação anterior, dá uma medida dos problemas envolvidos no encontro de uma solução que seja consistente com o terceiro critério indicado: o da viabilidade política. Dentre as diversas alternativas discutidas, somente a implementação do princípio do destino, por envolver ganhos de receita para uma boa parte dos estados, teria, a nosso ver, maiores chances de aprovação, dependendo do conjunto de compensações que os governos da maioria visualizassem para a perda de autonomia na manipulação da receita incremental do ICMS. No entanto, os estados maiores, com São Paulo à frente, não têm revelado grande entusiasmo pela medida.

## 2. O SEGUNDO ENFOQUE: A AUTONOMIA LIMITADA DOS GSN NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

A segunda abordagem parte da suposição de que não é possível, talvez não seja necessária e provavelmente não seja desejável a *anulação sumária* das iniciativas que, na sua versão extremada, constituem a guerra fiscal.

Não é possível, nos limites do arranjo federativo vigente, pelas razões básicas que já apontamos. A incapacidade do governo central em operar políticas discricionárias não as leva ao desaparecimento. Ao contrário, induz a que sejam recriadas em outros níveis de governo, como vimos, apresentando deficiências e vieses específicos e novos. Os interesses políticos e econômicos, que antes buscavam inserção nas políticas nacionais, agora cuidam de criar seus espaços em nível regional. Além disso, não houve, nem no período autoritário, época em que essas práticas tivessem sido anuladas.

Pode não ser necessária, porque o problema deriva não das políticas de desenvolvimento em si, mas da sua forma descontrolada e perversamente competitiva. No essencial, o problema reside em que, na ausência de uma alternativa de coordenação estatal, o processo passa para o controle do setor privado, que busca maximizar tudo o que for possível, mas seguramente não maximizará o benefício público no uso de recursos fiscais.

Tudo isso leva a outra abordagem, que nos parece mais lúcida, que é combinar um mínimo de normatização restritiva com a reconstituição de um espaço institucional de ordenamento de políticas em nível nacional. Iremos nos limitar a indicar aqui, como uma contribuição inicial a um debate que tem sido particularmente pobre de alternativas, diretrizes básicas que podem orientar a solução.

1) *Princípio da transparência*. Qualquer alternativa de equacionamento tem como condição primeira e essencial que sejam logrados arranjos políticos e jurídicos que garantam a impossibilidade da realização de acordos secretos entre governos e empresas. É a única forma para que os incentivos possam ser, a um só tempo, objeto de escrutínio

pela sociedade e objeto de avaliação e cotejamento com quaisquer regras e critérios que sejam desenvolvidos.

Não há soluções fáceis para isso, uma vez que a alternativa democrática desejável, o questionamento dos governos estaduais pelas sociedades locais, não necessariamente acontece. É possível, no entanto, que mesmo as sociedades locais, fortemente comprometidas com as políticas de atração de investimentos de seus governos, possam ser atraídas pela tese da transparência, e passem a dar respaldo a algum mecanismo que a force. Há diversas medidas que podem ser postas em prática, como o desenvolvimento de orçamentos de renúncia fiscal dos estados, a exemplo do que já ocorre para o orçamento federal, ou a exigência de relatórios públicos em períodos determinados, tais como foram utilizados no caso do programa de privatização federal. Do ponto de vista dos governos subnacionais, a aceitação das exigências de transparência pode ser compensada pelo fato de conservarem, de maneira legítima, a operação de políticas regionais.

2) *Ação coordenadora do governo federal para obter a formulação de critérios que definam os limites em que a concessão de benefícios pode ser praticada.* Isso exigiria, no essencial, que a problemática da desconcentração industrial fosse retomada; fossem hierarquizadas as regiões e sub-regiões (e não necessariamente espaços geopolíticos estaduais) do ponto de vista da relevância do adensamento industrial; fossem correlacionadas regiões e sub-regiões com setores industriais preferenciais, em função de vantagens econômicas naturais, disponibilidade de infra-estrutura, etc. É nessa direção que parece encaminhar-se a proposta veiculada pelo governador do Rio Grande do Sul, baseada na definição de “bandas” ou “faixas” permitidas de subsídio, em função do grau de desenvolvimento econômico de cada estado.

3) *Desenvolvimento de mecanismos e instituições para o acompanhamento, avaliação e questionamento dos benefícios.* Do ponto de vista institucional, a alternativa mais promissora parece ser a de um fórum estadual, desde que livre da regra inibidora da unanimidade, e sob a coordenação do governo federal. Não seria o CONFAZ, na sua atual estrutura, o agente adequado para isso. Seria necessário outra instituição, com novo tipo de inserção junto ao governo federal, formada por uma secretaria executiva tecnicamente aparelhada e fortalecida e critérios decisórios em base da maioria.

### 3. OBSERVAÇÕES FINAIS

São necessários dois comentários finais sobre a posição aqui defendida, que se orienta para a abordagem ordenadora exposta. Primeiro, essa opção não exclui o uso de alternativas de corte restritivo apresentadas no início. Em alguns casos, aquelas medidas podem vir independentemente da intenção de inibir a guerra fiscal, como é o caso da adoção do princípio do destino. O ponto essencial, a nosso ver, é que são restritas as possibilidades de sucesso de qualquer processo de controle que não alimente, de alguma forma, a cooperação e a adesão de uma parcela significativa dos governos estaduais. Os desenvolvimentos recentes têm demonstrado que, no momento atual, *na ausência de um arranjo melhor e diante da possibilidade de perder graus de liberdade nesse tipo de políticas*, os governos estaduais reagirão

de forma radical a qualquer tentativa de controle, como ficou demonstrado na frágil tentativa de descrever a LC nº 24/75 e criar uma simples comissão de ética.

Em segundo lugar — e este, sim, é um ponto de absoluta relevância na compreensão de todo o processo — essa opção leva em consideração alguns aspectos fundamentais das transformações atualmente em curso, tanto no plano interno quanto no plano internacional.

Começando pela evolução interna, torna-se claramente definido e provavelmente irreversível o processo de desmontagem do forte aparato intervencionista que caracterizou, nas últimas décadas, o poder central no Brasil. O governo federal tem liderado todas as iniciativas de privatização e desregulamentação em diversas frentes, reduzindo drasticamente as práticas de intervenção discricionária que foram a regra no passado. Em particular, como já discutimos na primeira parte deste trabalho, o governo central tem adotado posição claramente distante de políticas industriais ativas. Isso tem significado, entre outros efeitos, a desmontagem de um amplo e complexo aparato institucional que articulava e ordenava interesses de grupos regionais, setores econômicos, agentes econômicos nacionais e estrangeiros, via a atuação dos ministérios, fundos públicos, grandes empresas estatais e autarquias. Em paralelo, o processo de reformas políticas e institucionais que comandou a saída do prolongado regime autoritário resultou em uma efetiva renovação da autonomia federativa que fora típica do período pós—1946, provavelmente ampliada por uma apropriação ainda mais descentralizada de recursos. Tem sido observado um movimento espontâneo, não planejado, de assunção crescente, pelos governos subnacionais, de encargos antes atribuídos ao governo federal.

De outra perspectiva, salta aos olhos que os mecanismos de articulação entre governos estaduais e setor privado são, hoje, radicalmente distintos daqueles que caracterizaram a etapa anterior, comandada pelo governo federal. Ao invés de um estado investidor/produtor, cujos agentes eram tecnocracias públicas, sediadas nas empresas estatais e grandes autarquias, arrastando setores privados complementares ou fazendo surgir setores econômicos dependentes do seu poder de gasto, vemos agora governos estaduais que buscam atuar complementarmente e, no essencial, subordinadamente ao investimento privado. Se, como apontamos acima, parece que os governos estaduais têm substituído o governo federal no papel de implementar políticas regionais, é indubitável que o modelo de relacionamento se alterou profundamente.

No plano internacional, crescem as evidências de que, no contexto do que se chama modernamente “globalização”, um dos principais desenvolvimentos é a relativa fragilização dos estados nacionais, cada vez mais incapazes de operar políticas macroeconômicas com um mínimo de autonomia e, na sua grande maioria, presos a situações de deterioração fiscal altamente restritivas.<sup>52</sup> Ao mesmo tempo, cresce o interesse dos pesquisadores internacionais pelas problemáticas econômica, política e social de cunho estritamente regional. Para muitos, a fragilização dos estados nacionais colocaria na ordem do dia a importância de outras vertentes de governabilidade [Hirst & Thompson (1986); Rose-nau.& Czempiel (1992)].

<sup>52</sup> No limite, conduzindo a posições do tipo representado por autores como Ohmac (1990), que defendem o fim das fronteiras econômicas e o fim do chamado interesse nacional.

Esses aspectos nos parecem sugerir a possível emergência do que poderia ser um novo padrão de relacionamento entre governos e sociedade na economia globalizada, no qual os agentes dinâmicos de um novo modelo de intervenção estatal seriam provavelmente os poderes políticos regionais. É evidente que os problemas e especificidades de uma economia como a brasileira impõem grandes obstáculos a um processo de tal envergadura. É verdade também que muito se pode dizer contra um movimento extremo de autonomização de poderes regionais. Na realidade, toda a pesquisa aqui realizada tratou antes de mais nada desse fato. E, mais evidente ainda, este é um tema que demanda, por si só, toda uma investigação adicional, que deverá ser realizada em continuidade ao presente trabalho.

Em que pese tudo isso, persistem as evidências de que o Estado brasileiro avançou de uma posição extrema de centralização decisória, que coincidiu historicamente com o autoritarismo, para um processo crescente de descentralização política e fiscal, caminhando muito mais rapidamente do que a necessária construção de um arranjo institucional capaz de regulá-la.<sup>53</sup> A guerra fiscal surge, claramente, como uma manifestação desse descompasso. O ponto crucial é que talvez não seja possível, se é que é desejável, reconstituir os velhos mecanismos de regulação. Abre-se, portanto, o desafio de adequar a organização do Estado a essa nova realidade.

---

<sup>53</sup> Para a discussão desses aspectos, em visão abrangente do federalismo brasileiro, ver Affonso (1995).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANÁLISE DA evolução do produto interno bruto — PIB por estados: 1970—1995. *Revista do Programa de Estudos dos Estados e Municípios*, Escola Brasileira de Administração Pública — EPAB/FGV, ano 8, n.8, 30p, jan. 1996.
- AFFONSO, Rui de B.A. A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, ano 15, n.2, p.321-337, 1995a.
- AFFONSO, Rui de B.A. *Os estados e a descentralização no Brasil*.— São Paulo: 1995b. 54p. mimeo
- AFONSO, José Roberto R. *A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo*.— São Paulo: FUNDAP/IESP, mai. 1995. 21p. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil.
- AFONSO, José Roberto R. *Descentralização: um estudo de caso sobre o Brasil*. jan. 1994. (Textos Discussão CEPP, n. 20)
- AFONSO, José Roberto R. *Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968 e 1988: transferências e endividamento*.—Rio de Janeiro: UFRJ, set. 1989. Dissertação de Mestrado Inst. Ec. Industrial.
- ALMEIDA, ANA O. *Evolução e crise da dívida pública estadual*.—Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1996. (Texto para Discussão, n.448)
- AZZONI, Carlos R. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*.— São Paulo: FIPE, 1986.
- BACHA, E. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v.14, n.1, p.53, jan.-mar. 1994.
- BIASOTO, G. et alii. *Refinanciamento da dívida externa dos estados e das empresas estatais: 1983—88*. jun. 1992. (Textos para Discussão IESP/FUNDAP, n.2)
- CANO, Wilson e SEMEGHINI, Ulysses C. Diagnósticos setoriais (Introdução). In: CANO, Wilson (coord.) *São Paulo no limiar do século XXI*.— São Paulo: GESF/SPG/FSEADE, 1992. v. 3, p.13-35.
- CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXIII, 1995, Salvador. ... *Anais*. Salvador: ANPEC, 1995.
- CANO, Wilson. *Concentracíon, desconcentracíon, descentralizacíon en Brasil*.— Campinas: 1991. 22p. mimeo
- CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*.— São Paulo: T. A Queiroz, 1981.
- CINTRA, L. C. *PED São Paulo — o programa estadual de desestatização em São Paulo*. IESP/FUNDAP, 1997. mimeo

- DAIN, Sulamis. A questão tributária e a federação. *In: Impasses e perspectivas da federação no Brasil.*— São Paulo: FUNDAP/IESP, mai.1995. 20p.
- DAIN, Sulamis. *Reforma fiscal e federalismo — uma análise comparada.*— Rio de Janeiro: s/d. mimeo.
- DE PAULA, T. B. e BONINI, M. R. A evolução recente do ICMS e as finanças dos governos estaduais na perspectiva do IVA. *In: Reforma fiscal — coletânea de estudos técnicos.* Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal.— São Paulo: DBA, 1992.
- DINIZ, Clélio C. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas.*— Brasília: IPEA, jun. 1995. (Texto para Discussão, n.375)
- DINIZ, Clélio C. *Desenvolvimento poligonal no Brasil — nem desconcentração nem contínua polarização.* 1991. 53p. mimeo
- DINIZ, Clélio C. E CROCCO, Marco A. reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.6, n.1, p.77-103, jul. 1996.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Vários números.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). *Uma análise das alterações do padrão da distribuição espacial da indústria brasileira nos anos 80.*— São Paulo: nov. 1991. 39p. mimeo
- FOLHA DE SÃO PAULO. Vários números.
- GAZETA MERCANTIL. Vários números.
- GIAMBIAGI, F. *A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente?* BNDES, jan. 1997 ( Textos para Discussão BNDES, n.35)
- GIAMBIAGI, F. *Evolução e custo da dívida líquida do setor público: 1981-94.* BNDES, fev. 1996. (Textos para discussão BNDES, n.36)
- GIAMBIAGI, F. *Necessidades de financiamento do setor público 1991/1996 — bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil.* Universidade do Rio Grande do Sul, mar. 1997. (Textos para Discussão, n.97/03)
- HIRST, P. e THOMPSON, G. *Globalization in question.*— Cambridge, U.K.: Polity Press, 1986.
- LAGEMANN, Eugênio. O federalismo fiscal brasileiro em questão. *In: AFFONSO, Rui de Brito e SILVA, Pedro L. B. (Orgs.) A federação em perspectiva — ensaios selecionados.*— São Paulo: FUNDAP, mai. 1995. 24p.
- LAGEMANN, Eugênio e BORDIN, Luis Carlos V. Harmonização tributária: a experiência brasileira e o Conselho Nacional de Política Fazendária— CONFAZ.— Rio Grande do Sul: Secretaria de Fazenda do Estado, ago. 1993. 24p. Caderno X.

- LONGO, Carlos A. Controvérsias sobre o ICM no comércio interestadual: uma resenha. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v.11, n.1, p.229-250, abr. 1981.
- LONGO, Carlos A. Os ajustamentos de fronteira do ICM, o comércio interestadual e internacional e a autonomia fiscal dos Estados — comentário. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v.10, n.2, p.659-660, ago. 1980b.
- LONGO, Carlos A. Réplica: o caso dos ajustamentos de impostos na fronteira: uma contribuição para a reforma do ICM. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v.10, n.1, p.327-332, abr. 1980a.
- LONGO, Carlos A. Uma contribuição para a reforma do ICM: o caso dos ajustamentos de impostos na fronteira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v.9, n.3, p.803-818, dez. 1979.
- LOPREATO, F. L. C. *Crise de financiamento dos governos estaduais: 1980-1988*.— Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 1992. 298p. Tese de Doutorado.
- LOURENÇO, Gilmar Mendes. A instalação da Renault no Paraná: um modelo de interpretação. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v.18, n.3-4, p.3-8, mar./abr. 1996a.
- LOURENÇO, Gilmar Mendes. A recuperação do investimento e as oportunidades da economia paranaense. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v.18, n.1-2, p.3-8, jan./fev. 1996b.
- LOURENÇO, Gilmar Mendes. Guerra fiscal, reforma tributária e desenvolvimento regional. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v.17, n.7-8, p.3-10, jul./ago. 1995.
- NEGRI, Barjas. A indústria de transformação do estado de São Paulo. In: CANO, Wilson (coord.) *São Paulo no limiar do século XXI*.— São Paulo: GESP/SPG/FSEADE, 1992a. p.13-79, v.3.
- NEGRI, Barjas. *A nova realidade regional brasileira: dinâmica recente da distribuição espacial da atividade industrial no Brasil — o novo espaço da indústria paulista*. Relatório de pesquisa para o projeto urbanização e metropolização no estado de São Paulo: desafios da política urbana.— Campinas: jul. 1992b. 85p.
- NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*.— Campinas: IE/UNICAMP, dez. 1994. 268p. Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP.
- NEGRI, Barjas. *Desconcentração da indústria paulista nos últimos vinte anos (1970-1990)*.— Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, jul. 1993. 15p. (Texto para Discussão, n.23)
- NETO NEGRI, Afonso. Guerra fiscal: evidências e políticas fiscais estaduais. *Informações Econômicas*, São Paulo, v.25, n.9, p.95-109, set. 1995.
- NOJIMA, Daniel. A Renault e seus impactos na economia regional. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v.18, n.3-4, p.8-10, mar./abr. 1996.

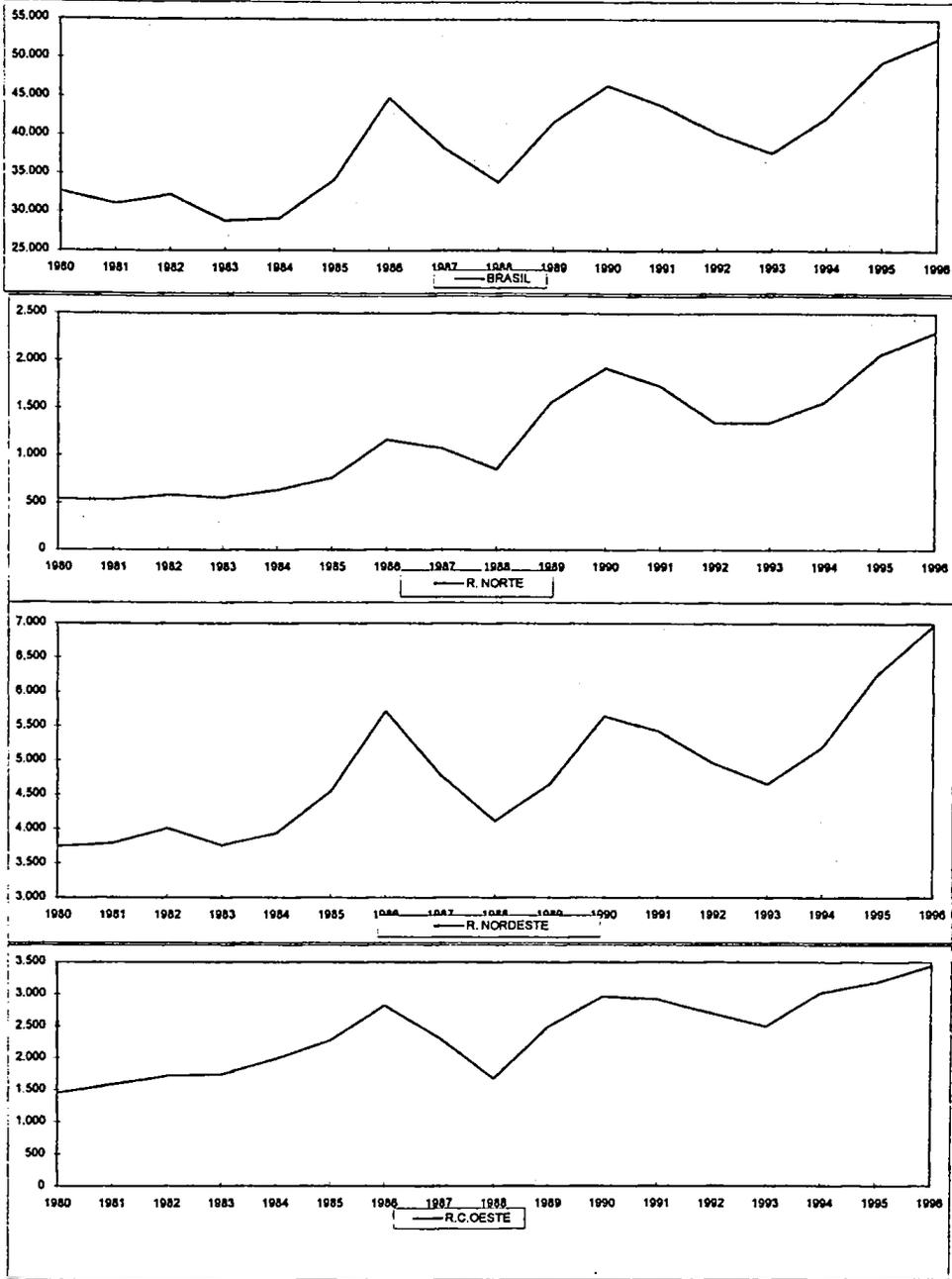
- O GLOBO. Vários números.
- OHMAE, K. *The borderless world*.— London: Harper Collins, 1990.
- OLIVEIRA Fabrício A. e DUARTE FILHO, Francisco C. *A política de incentivos fiscais em Minas Gerais*.— Belo Horizonte: 1997. 75p. mimeo. Trabalho realizado para o Projeto Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil.
- OLIVEIRA, Fabrício A. *Os tributos atuais no Brasil: história, características, problemas e sugestões para reforma*.— Campinas: 1985. mimeo
- OLIVEIRA, Severino F. *Algumas considerações sobre guerra fiscal*.— São Paulo: 1997. 10p. mimeo
- PIANCASTELLI, Marcelo e PEROBELLI, Fernando. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*.— Brasília: IPEA, fev. 1996. 53p. (Texto para Discussão, n.402)
- PRADO, S. Aspectos federativos do investimento estatal. In: AFONSO, R. e SILVA, P. L. B. (orgs.) *Empresas estatais e federação*.— São Paulo: FUNDAP, 1994. Federalismo no Brasil. p.11-73.
- PRADO, Sérgio. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a Constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. —Campinas: UNICAMP/IE, dez. 1994. 302p. Tese de Doutorado.
- REVISTA EXAME. Vários números.
- REVISTA VEJA. Vários números.
- REZENDE, Fernando e SILVA, Maria da C. *O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM*.— Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada —IPEA/INPES, 1974. 140p. (Série Monográfica, n.13)
- REZENDE, Fernando. *O processo de reforma tributária*.— Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, jan. 1996a.18p. (Texto para discussão, n.396)
- REZENDE, Fernando. *Propostas de reforma do sistema tributário nacional*.— Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, mai. 1996b. 26p. (Texto para Discussão, n.420)
- RODRIGUEZ, Vicente. Os interesses regionais e a federação brasileira. In: AFFONSO, Rui de Brito e SILVA, Pedro L. B. (Orgs.) *A federação em perspectiva — ensaios selecionados*.— São Paulo: FUNDAP, mai. 1995. 24p.
- ROSENAU, J. N. e CZEMPIEL, E. (eds.) *Governance without government: order and change in world politics*.— Cambridge: Cambridge Un. Press, 1992.
- SÃO PAULO. Governo do Estado. *Documento do Fórum Paulista de Desenvolvimento*.— São Paulo: 1992. 12p. mimeo

- SERRA, José e AFONSO, José R. R. Finanças públicas municipais I: trajetória e mitos. *Conjuntura Econômica*, p.44-50, out. 1991.
- SERRA, José e AFONSO, José R. R. Finanças públicas municipais II: trajetória e mitos. *Conjuntura Econômica*, p.35-43, nov. 1991.
- SERRA, José e AFONSO, José R. R. Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil (I). *Conjuntura Econômica*, p.37-42, mar. 1993.
- SERRA, José e AFONSO, José R. R. Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil (II). *Conjuntura Econômica*, p.39-42, abr. 1993.
- SILVA, Sérgio Luiz de Cerqueira. *Crise e ajuste da indústria da grande São Paulo-1980/1993: um estudo do caso da região do ABC*.— Campinas: IE/UNICAMP, 1994. 91p. mimeo. Dissertação de mestrado.
- VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, n.15, p.13-18, jun. 1997.
- VARSANO, Ricardo. *A tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado*.— Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, set. 1995. 14p. (Texto para Discussão, n.382).
- VARSANO, Ricardo. Comentário: o caso dos ajustamentos de impostos na fronteira: uma contribuição para a reforma do ICM? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v.10, n.1, p.319-326, abr. 1980a
- VARSANO, Ricardo. Os ajustamentos de fronteira do ICM, o comércio interestadual e internacional e a autonomia fiscal dos Estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v.9, n.2, p.315-350, ago. 1979.
- VARSANO, Ricardo. Os ajustamentos de fronteira do ICM, o comércio interestadual e internacional e a autonomia fiscal dos estados — réplica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v.10, n.2, p.661-662, ago.1980b.

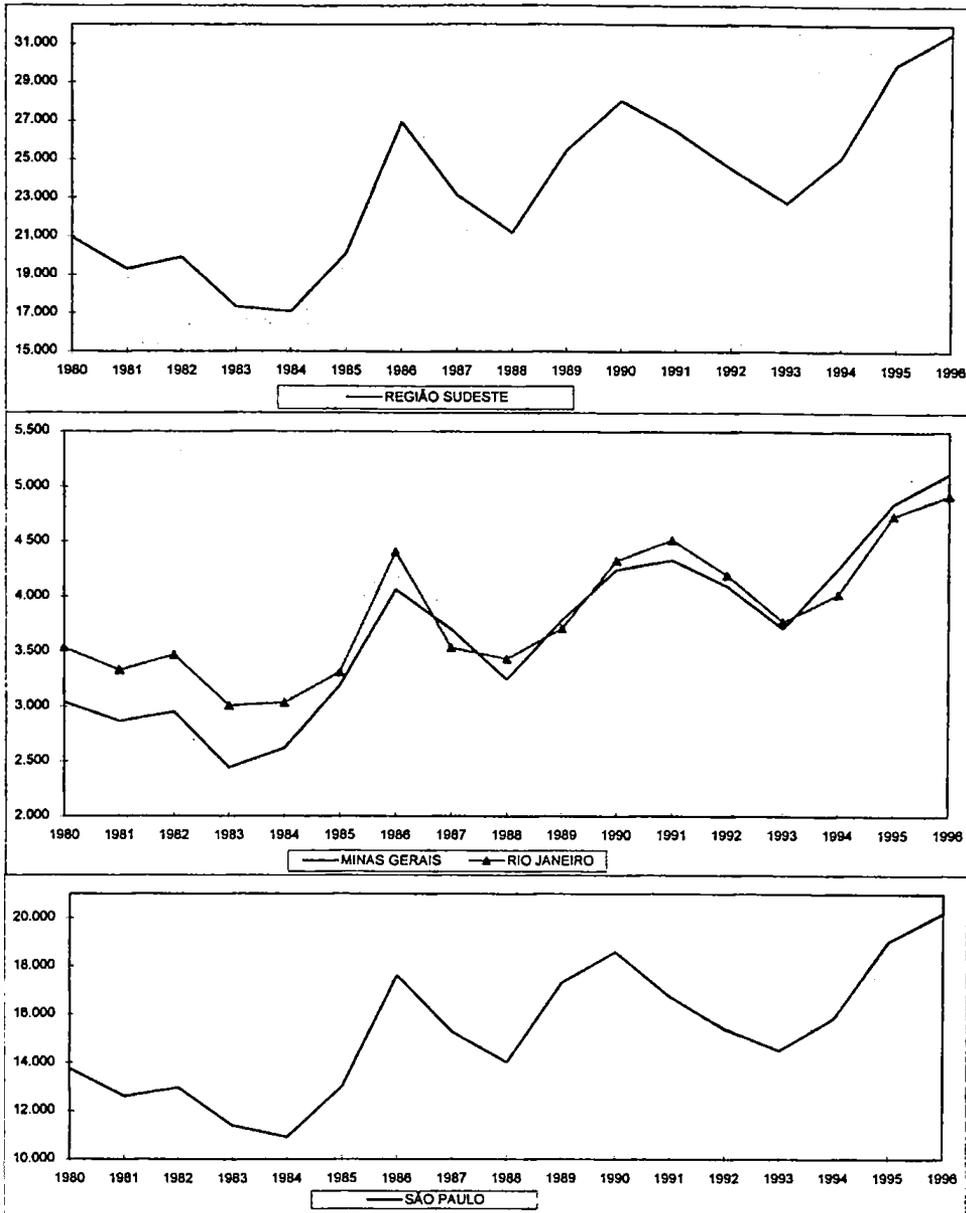
ANEXO

QUADRO A1  
BRASIL, E REGIÕES NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE  
ARRECAÇÃO ANUAL DO ICM-ICMS 1980-1996

(Em R\$ Milhões dez. 1995)

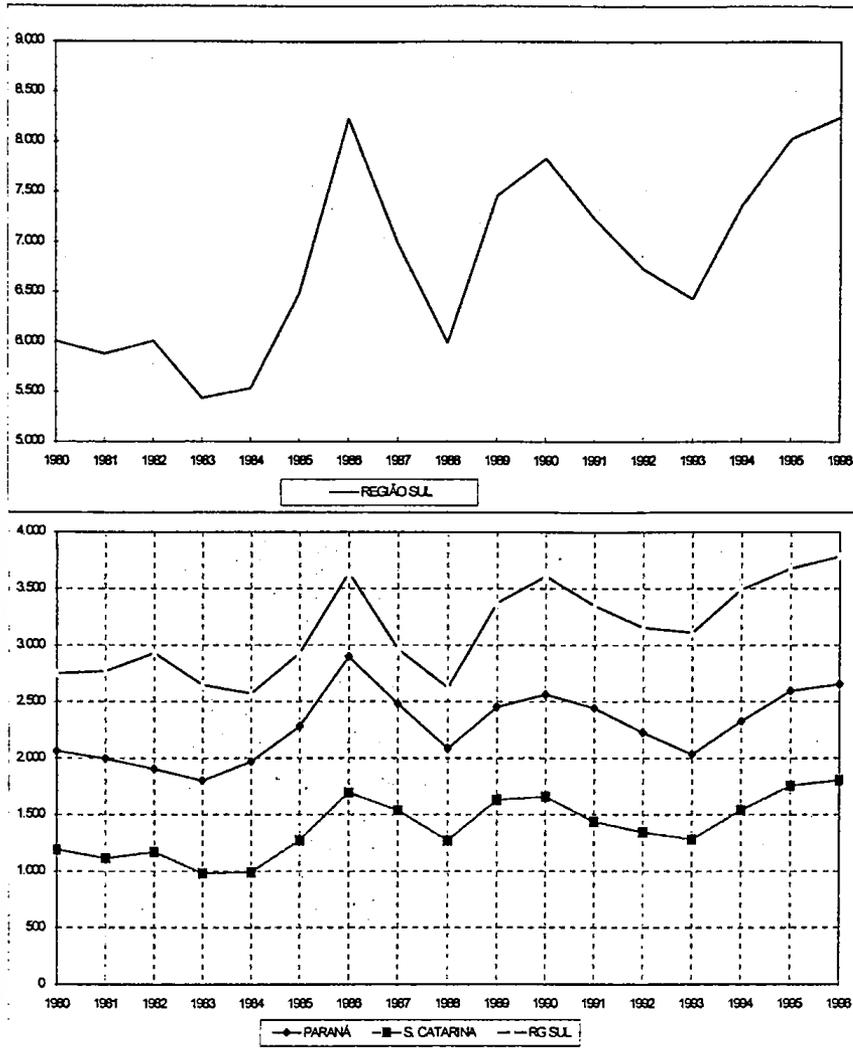


QUADRO A2  
REGIÃO SUDESTE  
ARRECAÇÃO ANUAL ICM/ICMS 1980-1996 (Em R\$ milhões dez.1995)



Fonte: Banco Central — Boletim Mensal vários números. Deflacionado pelo IGP-DI.

QUADRO A3  
REGIÃO SUL  
ARRECADÇÃO ANUAL DO ICMS/CMIS 1980-19 (Em R\$ milhões dez./ 1995)



Fonte: Banco Central - Boletim Mensal, vários números. Deflacionado pelo IGP-DI.

QUADRO A4  
Matriz dos Benefícios Fiscais e os Estados que os Adotam

Benefícios Fiscais Tipos de Programas	Sudeste/Sul							Nordeste							Centro-Oeste e Norte												
	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	DF	GO	MS	MT	TO	AC	AM	AP	PA	RO	RR
Isenção do ICMS para novas empresas, sem produto similar no estado e durante determinado período								X						X								X					
Isenção ou redução do ICMS para as micro e pequenas empresas	X	X	X					X	X			X	X	X								X		X	X		X
Redução de alíquotas de ICMS (para situações e produtos específicos)	X							X				X							X	X			X	X	X		X
Prorrogação dos prazos de recolhimento do ICMS	X		X	X	X											X		X	X								
Utilização do mecanismo de "diferimento" (recolhimento postergado do ICMS)						X		X	X			X	X		X										X	X	
Utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS)						X		X				X	X					X	X							X	

Fonte: CNI (1995).

QUADRO A5  
Matriz das Concessões Financeiras Diferenciadas e os Estados que as Adotam

Concessões Financeiras Diferenciadas	Sudeste/Sul							Nordeste							Centro-Oeste e Norte												
	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	DF	GO	MS	MT	TO	AC	AM	AP	PA	RO	RR
Aquisição de ativos fixos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Formação ou recomposição de capital de giro		X	X	X	X		X	X	X	X		X	X		X	X	X	X		X		X	X	X	X		X
Pagamento do ICMS							X	X									X	X					X				
Composição acionária e debêntures com- versíveis	X						X	X							X												

Fonte: CNI (1995).

Fonte: Banco Central - Boletim Mensal, vários números. Deflacionado pelo IGP-DI.

**QUADRO A6**  
Matriz de Estímulos para Infra-Estrutura e Estados que os Concedem

Estímulo para a Infra-Estrutura	Sudeste/Sul							Nordeste							Centro-Oeste e Norte												
	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	DF	GO	MS	MT	TO	AC	AM	AP	PA	RO	RR
Venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					X	X	X
Locação de lotes e galpões industriais por prazo determinado															X	X	X	X			X	X					
Permuta de terrenos para realocação de empresas							X	X																			
Locação de máquinas e equipamentos								X																			
Doação de áreas e lotes industriais (dependendo da natureza e capacidade de absorção de mão-de-obra do projeto)	X		X	X	X		X	X				X					X										

Fonte: CNI (1995).

**QUADRO A7**  
Matriz de Outros Estímulos e Estados que os Adotam

Outros Incentivos	Sudeste/Sul							Nordeste							Centro-Oeste e Norte												
	MG	RJ	SP	PR	RS	SC	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	DF	GO	MS	MT	TO	AC	AM	AP	PA	RO	RR	
Simplificação do processo de registro das empresas		X	X					X	X		X	X				X	X						X				X
Simplificação do processo de licitação, facilitando o acesso de pequenas empresas			X	X				X	X		X	X		X											X	X	
Assistência técnica na elaboração de projetos	X							X	X							X	X		X		X		X				
Programas de formação e capacitação de pessoal		X														X						X				X	

Fonte: CNI (1995).

**QUADRO A8**  
**Principais Fundos Financeiros Estabelecidos com Base**  
**em Dotação Orçamentária, por Região Geoeconômica**  
**(Região Norte)**

	AMAZONAS	ACRE	AMAPÁ	PARÁ
	FUNDO DE FOMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (FMPE)	FUNDO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO ACRE (FIAC)	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E MINERAL DO ESTADO (FUNDIMA)	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO (FDE)
<b>OBJETIVOS</b>	Apoio ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas.	Promover o desenvolvimento das atividades industriais.	Fortalecimento do segmento industrial e estímulos para novos investimentos.	Apoio ao desenvolvimento industrial do estado.
<b>MODALIDADES</b>	Financiamento para investimentos fixos e capital de giro.	Financiamento de até 45% do ICMS a ser recolhido. Financiamento para estudos e diagnósticos.	Financiamento para investimentos fixos, capital de giro e específico para capacitação tecnológica e infra-estrutura industrial.	Financiamento para investimentos fixos e capital de giro.
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	Micro e pequenas empresas industriais.	Indústrias em geral com sede, foro e domicílio no estado.	Sociedades comunitárias em geral e qualquer outro empreendimento industrial.	Micro e pequenas empresas, cooperativas, entidades associativas integradas por microempresas.
<b>LIMITE</b>	Em função da natureza do projeto.	Até 75% do valor do ICMS a ser recolhido pelas beneficiárias.	Até 50% do valor do projeto.	95% do investimento programado (até R\$ 18.150,00); até 90% do investimento programado (até R\$ 36.290,00); 100% do investimento programado (até R\$ 362.880,00).
<b>PRAZOS</b>	Em função da natureza do projeto.	Até 6 anos, inclusive 5 anos de carência.	5 anos	Investimento fixo: 5 anos, com o primeiro ano de carência.  Capital de giro: 15 meses, com os 3 primeiros de carência.
<b>ENCARGOS</b>	Juros de 4% ao ano e correção monetária de 60% da inflação no período.  Juros de 6% ao ano e correção monetária de 80% da inflação no período.	Juros: 6% ao ano. Correção monetária: 50% da inflação no período.	Juros de 5% ao ano sobre o saldo da dívida reajustado e correção monetária de 60% do período;  o saldo da dívida reajustado e correção monetária de 70% do período.	Para microempresas e cooperativas de microindústrias. — Investimento fixo: juros de 3% ao ano, mais 60% de correção monetária; — Capital de giro: juros de 8% ao ano, mais 70% de correção monetária. 5% ao ano, mais 70% de correção monetária; Para pequenas empresas e suas cooperativas: — Investimento fixo: juros de 8% ao ano, mais 70% de correção monetária.
<b>GARANTIAS</b>	Reais.	Reais.	Reais.	Reais.

(continua)

## QUADRO A8

(continuação)

Tocantins		
	Programa de Incentivos ao Desenvolvimento do Estado de Tocantins (PROGREDIR)	Programa de Incentivos ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins (PROSPERAR)
OBJETIVOS	Apoio ao desenvolvimento industrial do estado.	Apoiar projetos de implantação, ampliação e modernização das empresas dos setores industrial, agropecuário, comercial e turístico, proporcionando dessa forma o desenvolvimento socioeconômico do estado.
MODALIDADE	Financiamento para investimentos fixos.	Financiamento para investimentos fixos e para avanço.
BENEFICIÁRIOS	Micro e pequenas indústrias.	Micro, pequenas, médias e grandes empresas.
LIMITE	Até 70% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária em projetos de implantação, e até 50% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária para projetos em expansão.	Empréstimos por conta de recursos orçamentários do ICMS que tenham por base o faturamento previsto em projeto, cuja liberação mensal corresponde a:  70% para implantação de empreendimentos industriais; 70% para implantação de estabelecimentos industriais e de cooperativas; 30% para implantação de estabelecimentos comerciais do ramo atacadista.
PRAZOS	De acordo com o projeto.	Dependerá da faixa na qual a empresa se enquadrar (vide quadro abaixo);  O prazo de usufruto para os incentivos aos empreendimentos turísticos será de até 20 anos.
ENCARGOS	Juros 6% ao ano/projetos aprovados até 31.12.94 + fator de atualização financeira.  Juros de 9% ao ano/projetos após 31.12.94 + 20% do fator de atualização financeira.	Juros de 0,2% mensais sobre o financiamento concedido não capitalizáveis, sobre a totalidade do saldo devedor, + taxa de serviço equivalente a 0,5% do valor do crédito concedido, cobrados em 6 parcelas mensais, iguais e sucessivas.
GARANTIAS	Não especificadas.	De acordo com a definição da Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do Programa PROSPERAR.

(continua)

## QUADRO A8

(continuação)

	Roraima	Rondônia	
	Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado (FUNDER)	Programa de Desenvolvimento Industrial, Comercial e Mineral do Estado (PRODIC)	Fundo de Planejamento e de Desenvolvimento Industrial do Estado (FIDER)
<b>OBJETIVOS</b>	Dinamizar e contribuir para o crescimento da economia estadual.	Apoiar projetos de ampliação, implantação e modernização de empresas industriais.	Implementação de projetos considerados prioritários ao desenvolvimento do estado.
<b>MODALIDADES</b>	Financiamento para investimentos fixos e mistos.	Financiamento para investimentos fixos.	Financiamento para investimentos fixos (máquinas, equipamentos, ferramentas e instalações) e capital de giro.
<b>BENEFICIÁRIAS</b>	Empresas industriais com sede e foro no estado.	Micro, pequenas e médias empresas.	Micro, pequenas e médias empresas
<b>LIMITE</b>	<i>Microempresa</i> : até 85% do investimento total (com teto de 300 UFERR); <i>Pequena empresa</i> : até 70% do investimento total (com teto de 1 000 UFERR); Demais empresas: até 50% do investimento total (com teto de 5 000 UFERR).	Depende do enquadramento da empresa. A participação dos recursos do PRODIC por meio da redução do ICMS varia de 30% a 70%.	Financiamento para investimentos fixos e capital de giro: Microempresa — 100%; Pequena empresa — 90%; Média empresa — 80%.
<b>PRAZOS</b>	Investimentos fixos e mistos:  até 5 anos, com 2 anos de carência.  Capital de giro: 1 ano, com 4 meses de carência.	Até 3 anos, com carência de até 24 meses e amortização em até 36 meses.	Investimento fixo: 8 anos, com 3 de carência.  Capital de giro: 18 meses, com 6 meses de carência.
<b>ENCARGOS</b>	<i>Microempresas</i> : juros de 6% ao ano, mais 60% de correção monetária; <i>Pequena e média</i> : juros de 6% ao ano, mais 70% de correção monetária; <i>Demais empresas</i> : juros de 6% ao ano, mais 85% de correção monetária.  OBS: O estado cobra sobre o valor do financiamento uma taxa de administração de 2% para o BERON.	Juros: 6% ao ano Correção monetária: 50% da inflação do período.	Investimento fixo: Microempresa: juros de 4% ao ano, mais 50% de correção monetária do período; <i>Pequena empresa</i> : juros de 6% ao ano, mais 60% de correção monetária do período; Média empresa — juros de 8% ao ano, mais 80% de correção monetária do período.
<b>GARANTIAS</b>	Reais	Não há definição de garantias.	Definidas de acordo com a natureza e capacidade do projeto.

Fonte: CNI (1995).

## QUADRO A9

## Principais Fundos Financeiros Estabelecidos com Base em Dotação Orçamentária, por Região Geoeconômica (Região Sul)

	Paraná		Santa Catarina	
	Programa Paraná Mais Empregos	Incentivos à Realização de Investimentos Fixos	Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC)	Fundo de Operação da Empresa (FUNDOPEM)
<b>OBJETIVOS</b>	Apoiar a implantação, expansão e reativação de estabelecimentos industriais.	Apoio ao investimento e gasto em P&D para cooperativas e indústrias.	Estimular o desenvolvimento socioeconômico do estado, visando à implantação, expansão e reativação de empreendimentos e programas cooperativos industriais e agroindustriais, de armazenamento de produtos agrícolas e de incremento e fortalecimento do comércio portuário e dos portos catarinenses.	Incentivar a implantação e expansão de projetos industriais.
<b>MODALIDADE</b>	Financiamento para investimento fixo.	Abate-se do saldo devedor 40%, para cooperativas; para as indústrias, 20%.	Financiamento para investimentos fixos e participação de capital social, por meio de subscrição e integralização de ações, que têm como parâmetro de referência o valor do imposto sobre operações relativas ao ICMS.	Com o retorno da parcela de até 60% do incremento do ICMS recolhido, auxilia a amortização de financiamento para execução do projeto ou crédito em conta corrente para projetos executados com recursos próprios ou subscrição.
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	Todos os contribuintes inscritos no CAD/ICMS.	Cooperativas e indústrias de pequeno porte.	Empreendimentos de comprovada prioridade sócio-econômica, que contribuam para a preservação do meio ambiente, a desconcentração econômica e espacial e para consolidação do parque fabril catarinense.	Pequenas, médias e grandes empresas.
<b>LIMITE</b>	Até 20% do valor do projeto.	Cooperativas: 48% do investimento. Estabelecimentos Industriais: 20% do investimento.	Até 70% dos investimentos fixos do projeto. Em caráter especial, nos projetos de reativação de empreendimentos industriais ou agroindustriais, até 70% do investimento fixo, acrescido de 25% do valor contábil imobilizado atualizado.	Até 60%.
<b>PRAZOS</b>	4 anos e carência de igual período para cada dedução.	Até 48 meses.	Carência de até 10 anos, a partir do início das operações do empreendimento incentivado. Para fixação dos percentuais, são observados, entre outros, os seguintes aspectos de cada empreendimento: 1) Tipo de projeto; 2) Tamanho do empreendimento; 3) Empregos a gerar; 4) Agregação de Tecnologia; 5) Localização; e 6) Atenção ao meio ambiente.  Ano      Incentivo Máximo 1 <sup>o</sup> 75% do ICMS recolhido; 2 <sup>o</sup> 70% do ICMS recolhido; 3 <sup>o</sup> 60% do ICMS recolhido; 4 <sup>o</sup> 50% do ICMS recolhido;  Do 5 <sup>o</sup> ao 10 <sup>o</sup> — 40% do ICMS recolhido.	8 anos.
<b>ENCARGOS</b>	Não há juros e o saldo devedor é corrido pelo fator de conversão e anualização FCA/PR.		Não há juros. Há correção monetária UFR/SC e mais 2% sobre o valor de cada liberação.	0,5% de juros capitalizados, mais atualização financeira limitada a 10% da praticada.
<b>GARANTIAS</b>	Reais.		Reais.	Reais.

(continua)

## QUADRO A9

(continuação)

	Rio Grande do Sul		
	Fundo de Garantia da Pequena Empresa (FUNGAPEM)	Programa de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Químicos e Petroquímicos (PROPLAST)	Programa de Recuperação Industrial (PRIN/RS)
OBJETIVOS	Complementar garantias a serem prestadas a bancos de desenvolvimento.	Incentivar a implantação e expansão de projetos industriais do setor petroquímico e químico.	Reduzir a capacidade ociosa de empreendimentos industriais.
MODALIDADE		Auxiliar a amortização de financiamento com o retorno da parcela do ICMS (até 75%) contrada para a execução do projeto.	Com o retorno de até 75% do ICMS, financiamento para investimentos.
BENEFICIÁRIOS	Pequenas empresas.	Indústrias novas a se instalarem no pólo petroquímico do estado. Pequenas, médias e grandes empresas que utilizem matéria-prima do pólo petroquímico e indústrias químicas do estado.	Empresas industriais com sede e foro no estado.
LIMITE	Determinado em função do projeto.	Até 50% do investimento fixo.	Até 75% do incremento real do ICMS a ser recolhido pela beneficiária no exercício.
PRAZOS	Determinado em função do projeto.	Até 8 anos.	No máximo 1 ano.
ENCARGOS	0,4% de comissão sobre o valor aplicado sobre a complementação da garantia.	Não há incidência de encargos financeiros.	Não há incidência de encargos financeiros.
GARANTIAS	Fiança e aval dos diretores.	Não definidas.	De acordo com a capacidade do projeto.

Fonte: CNI, 1995.

**QUADRO A10**  
**Principais Fundos Financeiros Estabelecidos com Base**  
**em Dotação Orçamentária, por Região Geoeconômica**  
**Região Sudeste — Espírito Santo**

	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES — IFM) (Invest. Fixos e Mistos)	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES) (Máquinas e Equipamentos)	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES — FINAC) (Financ. ao Acionista)	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES) (Subsc. de Debêntures)
<b>OBJETIVOS</b>	Apoiar projetos de implantação, expansão, relocalização, modernização, racionalização, desenvolvimento tecnológico e controle ambiental.	Estimular empreendimentos industriais de pesca e turismo.	Propiciar a reconstrução do equilíbrio econômico-financeiro de empreendimentos apoiados pelo FUNRES.	Apoiar a implantação, expansão e modernização de empreendimentos industriais.—
<b>MODALIDADE</b>	Financiamento para investimentos fixos e mistos.	Financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos nacionais e importados.	Financiamentos a acionistas, em geral.	Financiamento para subscrição de debêntures conversíveis ou não em ações.
<b>BENEFICIÁRIAS</b>	Empresas privadas nacionais e indústrias com sede no estado.	Empresas privadas nacionais.	Acionistas atuais ou novos em caso de transferência parcial ou total do controle acionário.	Empreendimentos sediados ou que venham a se sediar no estado, constituídos sob a forma de sociedade anônima.
<b>LIMITE</b>	<i>Micro e pequena empresa:</i> até 80% do investimento total; <i>Média e grande empresa:</i> até 82,5% do investimento total.	<i>Para micro e pequena empresa:</i> 80% do investimento total. <i>Para média e grande empresa:</i> 82,5% do investimento total.	Até 50% do montante global a ser financiado.	Até 75% do valor do investimento total, deduzida a parcela do financiamento.
<b>PRAZOS</b>	Até 5 anos, inclusive 2 anos de carência.	Até 5 anos, inclusive 2 anos de carência.	Máximo de 5 anos. A carência depende da análise realizada.	De vencimento (debêntures): de 5 a 7 anos, incluindo carência equivalente ao prazo de implantação do projeto.
<b>ENCARGOS</b>	<i>Micro e pequena empresa:</i> Juros de 8% ao ano, mais correção monetária.  <i>Média e grande empresa:</i> Juros de 11% ao ano, mais correção monetária.	<i>Micro e pequena empresa:</i> Juros de 8% ao ano, mais correção monetária.  <i>Média e grande empresa:</i> Juros de 11% ao ano, mais correção monetária.	<i>Pequena empresa:</i> Juros de 8%, mais atualização financeira.  <i>Média e grande empresa:</i> Juros de 11% mais atualização financeira.	Juros de 4% ao ano, pagáveis de 12 em 12 meses.
<b>GARANTIAS</b>	Reais de no mínimo 1,3 vezes o valor financiado, e pessoais por aval ou fiança de terceiros.	Reais de no mínimo 1,3 vezes o valor financiado, e pessoais por aval ou fiança de terceiros.	Reais de 1,3 vezes o valor financiado, e pessoais por aval ou fiança de terceiros.	Não exige a apresentação de garantias.

(continua)

## QUADRO A10

(continuação)

	Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP)	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Máquinas e Equipamentos)	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Veículos e Equipamentos)	Programa de Apoio ao Desenvolvimento e à Comercialização de Software
<b>OBJETIVOS</b>	Ampliar a renda do setor terciário do estado, pelo incremento e a diversificação do intercâmbio comercial com o exterior, promovendo novos investimentos em projetos e possibilitando o acesso, pelas empresas operadoras, a recursos para capital de giro de longo prazo a custos atrativos.	Complementar financiamento da FINAME e POC automático.	Apoiar a modernização da frota de veículos e equipamentos indispensáveis à indústria.	Incentivar o desenvolvimento e a comercialização do <i>software</i> por empresa instalada ou que venha a se instalar no estado.
<b>MODALIDADE</b>	Financiamento para investimentos de capital de giro de longo prazo.	Financiamento para a aquisição de máquinas e equipamentos.	Financiamento para veículos automotores, exclusivamente de carga, equipamentos complementares e equipamentos em geral novos, de fabricação nacional, não enquadráveis no FINAME.	Financiamento às empresas ou às pessoas físicas, ao acionista e subscrição de debêntures.
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	Empreendimentos sediados ou que venham a se sediar no estado.	Empresas enquadráveis no sistema BNDES/FINAME.	Empresas apoiadas pelo BANDES.	Empresas privadas de efetivo controle nacional de qualquer porte e pessoas físicas.
<b>LIMITE</b>	Até 8,4% sobre o valor de venda das mercadorias importadas/exportadas.	<i>Para micro e pequena empresa:</i> até 45% do investimento total <i>Para média e grande empresa:</i> até 42,5% do investimento total.	Até 75% do valor do bem mais o valor do prêmio do seguro.	Até 70% do investimento total.
<b>PRAZOS</b>	Carência de até 5 anos e amortização de até 20 anos.		Até 2 anos, inclusive até 3 meses de carência.	Até 5 anos.
<b>ENCARGOS</b>	Juros de 1% ao ano, nos períodos de carência e amortização.	<i>Para micro e pequena empresa:</i> Juros de 8% ao ano, mais atualização financeira. <i>Para média e grande empresa:</i> Juros de 11% ao ano, mais atualização financeira.	Juros de 1,5% ao mês, exigíveis mensalmente, inclusive na carência, mais atualização financeira.	Juros de 4% a 6% ao ano mais atualização monetária pela TJLP.
<b>GARANTIAS</b>	Pessoais dos sócios majoritários da empresa mutuária ou de terceiros, caução em dinheiro no valor correspondente a 10% do financiamento, para posterior emissão de título de renda fixa pelo BANDES, alienação fiduciária das ações representativas dos investimentos vinculados.	Reais de 1,3 vezes o valor financiado e/ou pessoais, por aval ou fiança de terceiros.	Alienação fiduciária, aval e seguro de perda total em favor do BANDES.	Reais de 1,3 vezes o valor financiado e/ou pessoais por aval ou fiança de terceiros.

Fonte: CNI, 1995.

## QUADRO A11

## Principais Fundos Financeiros Estabelecidos com Base em Dotação Orçamentária, por Região Geoeconômica (Região Centro-Oeste)

	Goias	Mato Grosso	Mato Grosso (FUNDEF)
	Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goias (FOMENTAR)	Programa de Desenvolvimento Industrial do Mato Grosso (PRODEI)	Fundo de Desenvolvimento Industrial (FUNDEF)
<b>OBJETIVOS</b>	Apoiar o desenvolvimento industrial do estado, pela implantação e expansão de indústria.	Fomentar a implantação e expansão de empresas industriais de médio e de grande porte.	Incentivar a implantação e expansão de empresas industriais do estado.
<b>MODALIDADE</b>	Financiamento de 70% do ICMS recolhido pela atividade industrial das empresas beneficiárias. Financiamento de 70% das importações realizadas pelas empresas. Linha especial de crédito para as micro e pequenas empresas industriais (BEG/Micro — FOMENTAR).	Financiamento para investimentos fixos e capital de giro.	Financiamento para investimentos fixos e capital de giro associados.
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	Indústrias em geral com sede no estado.	Empresas industriais de médio e de grande porte.	Micro e pequenas empresas.
<b>LIMITE</b>	Até 70% do ICMS a ser recolhido pela indústria.	Até 70% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária.	Até 100% do projeto, limitado a \$ 000 UFF/MT.
<b>PRAZOS</b>	Período variável de 5 a 15 anos.	Até 10 anos, inclusive 5 anos de carência.	Até 7 anos, inclusive 2 anos de carência.
<b>ENCARGOS</b>	Embellimentos de 0,6% sobre o valor do crédito aprovado. Juros mensais de 0,2%. Não há correção monetária.	Juros de 33% de atualização financeira.	Juros de 6% ao ano, mais 60% de correção monetária.
<b>GARANTIAS</b>	Reat — 1,00% sobre o valor do crédito concedido.	Reat.	Reat, na ordem de 150% do valor do financiamento.
	Mato G. do Sul	Distrito Federal	
	Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Mato Grosso do Sul	Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (PRODECON/DF) (Financiamento)	Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (PRODECON/DF) (Empreçamento)
<b>OBJETIVOS</b>	Apoiar para o desenvolvimento industrial do estado.	Apoiar com recursos do DF — FUNDEF a implantação, ampliação, modernização e reativação de atividades produtivas no DF.	Apoiar com recursos do Fundo de Desenvolvimento do DF — FUNDEF a implantação, ampliação, modernização e reativação de atividades produtivas no DF.
<b>MODALIDADE</b>	Financiamento para investimentos fixos.	Financiamento para a implantação de projetos.	Empreçamento de até 70% do ICMS incidente sobre as operações e prestações promovidas pelo contribuinte, no que se refere às saídas decorrentes do empreendimento industrial incentivado.
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	Indústria em geral.	Micro e pequenas empresas; Microprodutores e pequenos produtores rurais.	Novos empreendimentos industriais.
<b>LIMITE</b>	Até 50% do investimento fixo.	Até 80% do valor do projeto.	Até 70% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária.
<b>PRAZOS</b>	Até 5 anos.	Até 6 anos, inclusive 1 ano de carência.	Até 10 anos, inclusive 5 anos de carência.
<b>ENCARGOS</b>	Para indústrias comunitárias: Juros de 5,1% ao ano, mais 60% de atualização monetária. Para outras industriais: Juros de 6,4% ao ano, mais 80% de correção.	Para indústrias comunitárias: Juros de 2% ao ano, mais 75% de correção monetária; Pequenas empresas: Juros de 2% ao ano, mais 80% de correção monetária; Micro produtores rurais: Juros de 2% ao ano, mais 70% de correção monetária.	Juros de 6% ao ano, mais 25% da variação da unidade padão DF.
<b>GARANTIAS</b>	Reat.	De acordo com resolução da Secretaria de Fazenda e Planejamento.	Recolhimento do ICMS no Banco Regional de Brasília.

Fonte: CNI, 1996.

**QUADRO A12**  
**Principais Fundos Financeiros Estabelecidos com Base em Dotação Orçamentária, por Região Geoeconômica**  
**(Região Nordeste)**

	Ceará	Alagoas
	<p><b>Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI)</b> - Fundo de Assistência ao Desenvolvimento Econômico e Social do Estado (FADES)</p> <p><b>Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI)</b> - Fundo de Assistência ao Desenvolvimento Econômico e Social do Estado (FADES)</p> <p><b>Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI)</b> - Fundo de Assistência ao Desenvolvimento Econômico e Social do Estado (FADES)</p>	<p><b>Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial Integrado do Estado (FUNEDI)</b> - Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial Integrado do Estado (FUNEDI)</p> <p><b>Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial Integrado do Estado (FUNEDI)</b> - Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial Integrado do Estado (FUNEDI)</p> <p><b>Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial Integrado do Estado (FUNEDI)</b> - Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial Integrado do Estado (FUNEDI)</p>
<b>OBJETIVOS</b>	<p>Promover o desenvolvimento industrial do estado.</p> <p>Financiamento para investimentos fixos e mistos.</p>	<p>Incentivar dentro do PRODESI o Promover o desenvolvimento econômico, industrial do estado.</p> <p>Financiamento de até 100% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária para investimentos fixos, capital de giro e participação acionária do estado.</p>
<b>MODALIDADE</b>	<p>Financiamento para investimentos fixos e capital de giro.</p>	<p>Financiamento de até 100% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária para investimentos fixos, capital de giro e participação acionária do estado.</p>
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	<p>Empresas industriais do Ceará relocalizadas e duplicadas.</p>	<p>Micro e pequenas indústrias, com agroindústrias.</p>
<b>LIMITE</b>	<p>Até 100% do ICMS a ser recolhido pelo beneficiária.</p>	<p>Até 100% do ICMS no primeiro bimestre e 70% no restante.</p>
<b>PRAZOS</b>	<p>Região Metropolitana de Fortaleza: 2 anos, com 1 ano de carência. Interior do estado: 10 anos, sem carência.</p>	<p>Até 5 anos, inclusive 2 anos de carência.</p>
<b>ENCARGOS</b>	<p>Estabelecidos de acordo com a natureza do projeto.</p>	<p>Juros de até 8% ao ano, com atualização monetária que pode ser reduzida em até 75%.</p>
<b>GARANTIAS</b>	<p>Reais.</p>	<p>Reais.</p>
		<p>Recolhimento do ICMS no Banco Regional de Brasília.</p>

(continua)

## QUADRO A12

(continuação)

	Maranhão	Paraná	Pernambuco	Sergipe
	Programa de Desenvolvimento Industrial (PRODESI)	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba (FUNDESI)	Fundo Cresce Pernambuco de Projetos de Micro Empresa (FEMICRO)	Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial (PSDI)
<b>OBJETIVOS</b>	Promover o desenvolvimento das atividades industriais de pequeno e médio porte do estado.	Fomentar o desenvolvimento do estado mediante apoio ao fortalecimento de seu parque industrial.	Apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do estado.	Incentivar o desenvolvimento socio econômico do estado.
<b>MODALIDADE</b>	Financiamento para investimentos fixos.	Financiamento para investimentos fixos e capital de giro e galpões multifabris.	Financiamento para investimentos fixos.	Com recursos do FMI - Fundo de Apoio à Industrialização. Financiamento para investimentos fixos ou míseros e para subordinação ações através da CODISF - Cia. de Desenvolvimento Industrial e de Recursos Minerais de Sergipe.
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	Empresas industriais com sede e foro no estado.	Micro, pequenas e médias empresas.	Empresas industriais com sede e foro no estado.	Empresas industriais novas e as consideradas prioritárias para o desenvolvimento do estado.
<b>LIMITE</b>	Até 75% do valor do ICMS a ser recolhido pela beneficiária.	Mediante análise da viabilidade econômico-financeira do empreendimento.	Até 80% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária nos municípios de João Pessoa, Cabedelo, Bayeux, Santa Rita, Conde e Alhandra. Até 80% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária, nos municípios de Campina Grande e Quimadas.	Até 80% do valor do ICMS recolhido do 1º ao 4º ano até 70% do valor do ICMS recolhido do 5º ao 8º ano. OBS: Nos financiamentos para participação acionária o limite é de 30% dos investimentos fixos.
<b>PRAZOS</b>	Até 7 anos, inclusive 5 anos de carência.	3 anos, inclusive 1 ano de carência e 2 anos para amortizar.	10 anos, inclusive 2 anos de carência.	Até 10 anos, inclusive 2 anos de carência. OBS: Nos financiamentos para participação acionária, o prazo é de 5 anos.
<b>ENCARGOS</b>	Apensao caso de inadimplência, juros de mora de 1% mais atualização financeira.	Juros de 12% ao ano + atualização pela UFIR.	Juros de 3% ao ano.	50% do fator de atualização financeira + taxa de administração de 5% sobre os valores do benefício a título de remuneração de serviços prestados pelo BANESF - Banco do Estado de Sergipe e pela COMISE e outros encargos obrigatórios por lei, de acordo com a natureza do projeto.
<b>GARANTIAS</b>	Recaí no valor de 130% do financiamento	Recaí nos sócios.	Fidejussórias.	Recaí.

(continua)

QUADRO A12

(continuação)

		BAHIA				
	Fundo de Defesa da Economia Baiana (FUNDEFCON)	Prorg. de Créd. Especial à Microempresa (PROCEM)	Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo (PRO-RENTA)	Programa de Promoção ao Desenvolvimento da Bahia (PRO-BAHIA)	Fundo de Desenv. Social e Econômico (PRO-TURISMO/FUNDESE)	Programa de Apoio ao Turismo da Bahia (PRO-TURISMO)
<b>OBJETIVOS</b>	Promover a equalização da carga tributária no campo de incidência do ICMS, preservando a capacidade competitiva dos setores econômicos do estado frente a vantagens concedidas em outras unidades da Federação.	Promover condições para estímulos diversos a aquisição de máquinas, equipamentos e acessórios necessários às suas atividades.	Estimular pessoas físicas e profissionais diversos a adquirirem máquinas, equipamentos e acessórios necessários às suas atividades.	Diversificar a malha industrial, estimular a transformação de recursos naturais, intervir no processo de industrialização e incentivar a exportabilidade da indústria.	Estimular o turismo no centro histórico de Salvador.	Estimular empreendimentos, obras e serviços de interesse para o desenvolvimento do turismo.
<b>MODALIDADE</b>	Financiamento para pagamento de impostos.	Financiamento de capital de giro.	Financiamento para investimentos fixos e para capital de giro.	Financiamento para investimentos fixos.	Financiamento para investimentos fixos e esp. de giro.	Financiamento para investimentos fixos, inclusive transportes turísticos, marítimos ou rodoviários mais terminais marítimos de pequeno porte.
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	Empresas que estejam em processo de inviabilização em razão de vantagens ou incentivos concedidos em outras unidades da Federação.	Microempresas.	Pessoas físicas com atividades industriais.	Empresas industriais, agro-industriais, extrativas mineral, turismo e de geração de energia elétrica.	Empresas industriais, Pequenas e médias empresas.	Empresas industriais com atividades voltadas para o turismo.
<b>LIMITE</b>	Até o dobro da diferença da carga tributária do ICMS a que tenham sido onerados no mês anterior os contribuintes estabelecidos no estado, comparativamente com seus similares.	Até 50% do valor da média mensal de empresas de mercado-rias tributadas programadas para 6 meses e fixadas em LUPÉ/BA (unidade padrão fiscal da Bahia).	R\$ 1 000,00.	Até 50% do ICMS na região metropolitana de Salvador; Até 75% do ICMS no interior do estado. Classes especiais: Até 75% do ICMS para projetos com investimentos superiores a R\$400 mil e para projetos pioneiros, independentemente da localização.	Até 70% do empreendimento.	Até 70% do investimento a realizar, inclusive para projetos de expansão. Até 60% do investimento a realizar, nos casos de restaurantes e empreendimentos hoteleiros em implantação. OBS: O limite não pode ultrapassar US\$ 250 mil para operações por empresa; este valor poderá atingir US\$ 500 mil em operações conjuntas com o POC e Nordeste competitivo.
<b>PRAZOS</b>	3 meses	1 ano inclusive 6 meses de carência.	15 meses, inclusive 3 meses de carência.	Até 6 ou 10 anos, inclusive 3 ou 5 anos de carência.	Até 8 anos, inclusive 2 de carência.	Juros de 7% ao ano, de acordo com o porte e tipo de operação + TLP.
<b>ENCARGOS</b>	Juros de 12% ao ano + atualização financeira. OBS: O contribuinte que quitar o financiamento antes do vencimento terá um desconto de até 50% do valor do débito e dos encargos financeiros.	Juros de 12% ao ano.	Juros de 8% ao ano.	Juros de 3% ao ano.	Juros de 3% a.a. c/ car. monet.	Juros de 7% ao ano, de acordo com o porte e tipo de operação + TLP.
<b>GARANTIAS</b>	Não definidas.	Não específicas.	Real.	Real.	Real.	Real.

