

FEDERALISMO NO BRASIL

A GUERRA FISCAL NO BRASIL

Sérgio Prado

Carlos Eduardo G. Cavalcanti



FAPESP
ipea

Edições **Fundap**

A série Federalismo no Brasil é publicada desde 1995 pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

O objetivo principal da série é reunir e divulgar os estudos da linha de pesquisa sobre Federalismo desenvolvidos pela Diretoria de Economia do Setor Público (Diesp), da Fundap, desde 1993.

A consolidação progressiva dessa linha de pesquisa é uma conquista importante, decorrente do acúmulo dos conhecimentos gerados, das novas frentes de investigação abertas, do contato permanente com pesquisadores de outros Estados e de outros países, e da amplitude que os temas da Federação vêm alcançando no cenário nacional.

Nesse processo, geramos material rico e inédito, cuja publicação é fundamental para ampliar o debate nacional. Para isso temos contado com parcerias diversas, em especial – no que toca à divulgação de nossas pesquisas e à consolidação de nossa série de publicações – com a Fapesp.

FEDERALISMO NO BRASIL

***A GUERRA FISCAL
NO BRASIL***

Sérgio Prado
Carlos Eduardo G. Cavalcanti

Esta publicação é uma co-edição

 **FAPESP**
ipea
EdiçõesFundap



**GOVERNO DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

**Governador do Estado
Mário Covas**

**Secretário do Governo e Gestão Estratégica
Antonio Angarita**

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO

Diretor Executivo

Esdras Borges Costa

Diretor de Economia do Setor Público

Rui de Brito Álvares Afonso

Coordenador da Área de Política Fiscal e Infra-estrutura

Luis Carlos Cintra

Coordenador do Projeto "Guerra Fiscal no Brasil"

Sérgio Prado

Coordenação Editorial e Revisão Técnica

Beatriz Lefèvre

Capa

Cristina Penz

Edição e Revisão de Texto

Maria Eloisa Pires Tavares

João Batista Vaz

Vera Carvalho Zangari Tavares

Editoração Eletrônica

Julia Yaeko Kurose

Produção Editorial

Newton Sodré

Gerência de Apoio Técnico

Cristina Penz

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Centro de Documentação da Fundap, SP, Brasil)**

Prado, Sérgio.

A guerra fiscal no Brasil / Sérgio Prado, Carlos Eduardo G. Cavalcanti. - São Paulo :

Fundap : Fapesp ; Brasília : Ipea , 2000.

146p. - (Federalismo no Brasil)

ISBN 85-7285-083-x

1. Política fiscal - Brasil. 2. Política tributária - Brasil. I. Cavalcanti, Carlos Eduardo G.

**II. Fundação do Desenvolvimento Administrativo - Fundap. III. Fundação de Amparo à
Pesquisa do Estado de São Paulo. IV. Ipea. V. Título. VI. Série.**

CDD - 336.30981

339.520981

Índices para catálogo sistemático :

Política fiscal - Brasil 336.30981

Política tributária - Brasil 339.520981

Edições Fundap

Rua Cristiano Viana, 428

05411-902, São Paulo, SP

e-mail - fundap@fundap.sp.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação, 5

Introdução, 7

Capítulo 1

Aspectos Econômicos e Institucionais da Guerra Fiscal, 9

Capítulo 2

**Guerra Fiscal e Desenvolvimento Regional:
Antecedentes e Evolução Recente, 47**

Capítulo 3

Alternativas de Equacionamento da Guerra Fiscal, 130

Referências Bibliográficas, 140

APRESENTAÇÃO

Este volume trata de tema de extrema atualidade no cenário econômico brasileiro: a guerra fiscal travada entre Estados para atrair investimentos produtivos para seus territórios.

Sérgio Prado e Carlos Eduardo Cavalcanti discutem os aspectos relevantes do fenômeno, identificam seus determinantes, mapeiam sua evolução histórica, os instrumentos utilizados, suas implicações para a estabilidade orçamentária dos governos e as alternativas para o equacionamento dessa 'guerra'. Reconstituem, em particular, a evolução dos conflitos em torno dos investimentos do setor automotivo, com especial destaque para as iniciativas do Estado de São Paulo.

O estudo ora publicado foi elaborado no âmbito da pesquisa 'Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil', coordenada por Sérgio Prado, desenvolvida no período 1996-97 pela Diretoria de Economia do Setor Público (Diesp), da Fundap, em convênio com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Parte importante dessa pesquisa, contendo os estudos de caso dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná, foi publicada pelas Edições Fundap em Estudos de Economia do Setor Público nº 5 "A Guerra Fiscal no Brasil: três estudos de caso", e merece ser conferida.

Esta publicação contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Aproveitamos a oportunidade para reiterar nosso agradecimento ao apoio que temos recebido dessa instituição para a divulgação dos resultados de nossas pesquisas e o fortalecimento de nossa produção editorial.

Rui de Britto Álvares Affonso
Diretor da Diesp/Fundap

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 anos 90, ele retorna de forma inicialmente tímida para depois explodir, a partir de 1993/94, numa grande polêmica nacional. Desde então, o tema vem assumindo importância crescente, ao lado das dimensões inusitadas e por vezes alarmantes causadas pelos benefícios que, num frenético e desordenado processo de disputa, vêm sendo concedidos pelos Estados às grandes empresas, para que se instalem em seus territórios. Ao mesmo tempo, crescem as críticas e os questionamentos ao caráter extremamente perverso dessa disputa, e fica também evidente a dificuldade em lograr uma solução imediata, politicamente viável, para eliminar ou reduzir seus impactos negativos.

A elaboração de programas voltados para atrair investimentos é prática usual na maior parte dos Estados brasileiros desde os anos 50, e, mais recentemente, também nos grandes municípios. Seguramente, nunca terá havido um momento, nesse período, em que não vigorassem programas de desenvolvimento regional em, pelo menos, uma dezena de Estados, cujo objetivo era a atração de investimentos.

A guerra fiscal, portanto, é um estado peculiar de acirramento do caráter competitivo dessas políticas, que ocorre em determinado momento e em certas condições que competem aqui investigar. Se a maior parte dos analistas, senão a totalidade, 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, busca-se analisar a guerra fiscal do ponto de vista das políticas regionais de desenvolvimento.

Este trabalho abrange os Estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná. Foram realizados três estudos independentes para os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. A metodologia básica foi orientada, em primeiro lugar, para a reconstituição das políticas de desenvolvimento regional neles implementadas desde os anos 80, com ênfase especial nas formas de utilização do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) como instrumento. Em segundo lugar, para a reconstituição das mudanças recentes ocorridas no perfil desses programas, com ênfase nos projetos do setor automotivo. As principais conclusões desses estu-

dos estão apresentadas nesta publicação, sobretudo no item que trata das políticas estaduais de desenvolvimento.

O caso do Estado de São Paulo é tratado no contexto da evolução do processo da guerra fiscal, apresentada no Capítulo 2. Optou-se por não fazer um estudo separado para São Paulo por duas razões: o Estado emerge, por motivos óbvios, como o oponente principal nas ações de atração de investimentos encaminhadas pelos demais Estados; e 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 acima.

Como este estudo é uma primeira abordagem do 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, a serem integrados na análise. No Capítulo 1, que trata dessa tarefa, aborda-se a problemática mais geral, sem detalhar a evolução do processo.

No Capítulo 2, examina-se a trajetória histórica do fenômeno, mediante a 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 relacionar os programas estaduais com o aparato jurídico-institucional que regula o ICMS.

No Capítulo 3, discutem-se as alternativas de que pode dispor o governo para equacionar o problema da guerra fiscal e as iniciativas por ele tomadas até julho de 1997.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS ECONÔMICOS E INSTITUCIONAIS DA GUERRA FISCAL

CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DO FENÔMENO

Embora amplamente discutido, na mídia e nos meios técnicos, é necessária uma caracterização mais precisa, com algum aprofundamento analítico, do fenômeno conhecido como guerra fiscal. Têm sido raros os esforços para uma especificação mais rigorosa dos múltiplos fatores que o determinam, os quais se colocam ao nível das finanças dos governos subnacionais, da relação destes com o governo federal, da estrutura da tributação sobre o valor adicionado vigente e da retomada recente dos fluxos de investimento privado. Este item analisa esses fatores, tendo em vista buscar um conceito abrangente de guerra fiscal e estabelecer as bases para a interpretação do processo recente que levou ao seu reaparecimento e intensificação.

O enfoque proposto conduz a, 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 devem buscar uma conceituação precisa da guerra fiscal e uma explicação para seu acirramento recente. O principal argumento 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 imposto sobre valor agregado (IVA) e a progressiva fragilização da capacidade de regulação (tomada num sentido amplo) das relações federativas por parte do governo central. Por outro lado, essas são condições necessárias, mas não suficientes. O fator efetivamente responsável pela sua emergência e dinamismo foi a forte retomada do investimento privado interno e externo nos anos 90.

A segunda dimensão é dada pela guerra fiscal como forma peculiar de políticas de desenvolvimento industrial regional e envolve, portanto, outro plano de interação – aquele entre governos e o processo privado de alocação espacial do investimento. É nesse âmbito que devemos discutir as características e os limites da guerra fiscal como instrumento de política regional, o que será feito no próximo item. O argumento básico desenvolvido é que, nas condições hoje vigentes em termos de 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 leva 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. Tratamos, no último item deste capítulo, de criar uma tipologia para esses instrumentos, e discutimos a importante questão dos possíveis impactos negativos dos incentivos sobre as finanças estaduais.

A DISPUTA NO CONTEXTO FEDERATIVO: ELEMENTOS CONCEITUAIS

As poucas tentativas de conceituação da guerra fiscal tendem a enfatizar, por um lado, 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 e Tulkens, 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 de diferentes Estados. A atitude dos governantes exprimiria um comportamento não-cooperativo, cujos resultados práticos convergem em favor de alianças locais, ou seja, visam a 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”.

Num 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, através 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 a partir exclusivamente do comportamento dos governos subnacionais, 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 de 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 governos subnacionais gerem prejuízos para o conjunto da sociedade e, quando inevitáveis, minimizar/igualizar seus efeitos perversos sobre os demais agentes.

Propõe-se aqui que o foco da análise seja deslocado do comportamento dos governos subnacionais e suas implicações para um nível mais amplo, em que 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 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 para 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.

CONFLITO FEDERATIVO E REGULAÇÃO CENTRAL

Desdobrar esse enfoque exige, no mínimo, que especifiquemos com mais clareza o que se entende por capacidade regulatória do governo central sobre os conflitos federativos e, particularmente, em que sentido se pode 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 governos subnacionais, parece indicar que, pelo menos em alguns aspectos, persiste ainda um elevado poder de coerção do governo central.

Nos limites, e dado o objetivo deste trabalho, não é possível nem cabível analisar de forma ampla o problema da ordenação federativa.¹ Vamos destacar dois aspectos mais gerais, ligados às duas dimensões principais colocadas no item anterior, nos quais entendemos que efetivamente ocorreu uma relativa fragilização do poder

(1) Sobre esse aspecto, ver, dentre outros, Afonso (1994) e Afonso (1995a e 1995b).

regulatório. A partir daqui, descemos para um nível mais concreto de análise, referindo-a ao caso brasileiro do período recente.

O que chamamos de modo genérico de poder regulador do governo central sobre os entes federativos pode 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, iremos nos concentrar 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 por meio da 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 Plano Nacional de Desenvolvimento) permitia que interesses conflitantes entre blocos regionais fossem articulados num único projeto, por meio da utilização 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 aos 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 governos subnacionais iniciado já ao final dos anos 70.

A perda efetiva dessa capacidade regulatória, dada a crise econômica dos anos 80, foi acompanhada de um relativo enfraquecimento 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 governos subnacionais 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 discutidos anteriormente. 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 Produto Interno Bruto (PIB) em 1990 (Serra e Afonso, 1993). O resultado das empresas estatais confirma essa tendência ao mostrar que a média dos investimentos dos sistemas produtivos estatais passa de US\$ 12.410 milhões no período 1985-89 para US\$ 6.848 milhões no período 1990-94, exprimindo uma queda de 44,82% (Tabela 1). Na realidade, existe até um movimento, que já se define no final dos anos 80, de substituição do governo federal pelos governos subnacionais 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, sobretudo do setor produtivo estatal, teve efeitos ainda não devidamente mapeados, sobretudo 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 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 conduzir 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: BRASIL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS (Médias quinquenais, por sistema, para o período 1980-94)

INSTITUIÇÕES (Sistemas estatais)	Em US\$ milhões de dezembro de 1990				
	1980-84 (A)	1985-89 (B)	1990-94 (C)	VARIAÇÃO MÉDIA (B)/(A) (%)	VARIAÇÃO 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
TOTAL	15.120	12.410	6.848	-17,92	-44,82

FONTE: Relatórios Sest (para o período 1980-80); Execução Orçamentária das Estatais (para 1989); e Diário Oficial da União (para o período 1990-92).

NOTA: Dados cedidos por Mônica Landi, da Área de Infra-estrutura da Diesp/Fundap.

O SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO DO IVA E A AÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ)

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 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. 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, de a União conceder isenções e abatimentos do imposto estadual, à revelia 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.² O ponto relevante é que ela fez do ICM, desde sua origem, um típico imposto sobre a produção, aspecto esse 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. Uma vez 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, aproximar-se-ia 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 à forte concentração da arrecadação na região mais desenvolvida. Optou-se, portanto, pela tributação do comércio interestadual, através do 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 ser inferior à primeira, é positiva).

(2) 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).

Isso afeta a divisão de receita entre os Estados produtores e os Estados consumidores, permitindo que os Estados deficitários no comércio se apropriem de parcela maior da receita. Conforme salienta Longo (1979, p. 803), “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)”.

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 consideradas. O modelo foi construído para, com base no princípio de origem, favorecer os Estados menos desenvolvidos das regiões Norte e Nordeste. Assim, a alíquota para trocas entre aquelas regiões e o Sul-Sudeste, bem mais baixa, garante essa apropriação. No que se refere, contudo, a 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 elevada concentração dos mercados nessas regiões acaba levando, portanto, à forte dominância de um sistema de alocação interestadual de receitas pela origem.

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 disto –, o governo que sedia a produção tem a possibilidade real de, como destinatário legal da arrecadação, eventualmente conceder incentivos, diferimentos e isenções do imposto. Assim, devido ao estímulo macroeconômico gerado, torna-se interessante para um Estado qualquer atrair empreendimentos de outras regiões, abrindo mão de sua arrecadação, através 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 essa 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 de passar necessariamente pelo Congresso.

A Emenda constitucional nº 18 (1/12/1965) 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 (artigo 12). No período

1966-69, proliferaram no país diversos convênios regionais,³ 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 17/10/1969, no seu artigo 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 (artigo 1º), em reunião com a participação da maioria dos Estados (artigo 2º, parágrafo 1º) e por decisão unânime dos Estados representados (artigo 2º, parágrafo 2º), sujeitando-se os ausentes ao disposto no convênio.⁴

Fica claro, portanto, que a legislação, ao mesmo tempo que transfere aos Estados todo o poder para arbitrar sobre incentivos do ICMS – esse é o espírito do parágrafo único da 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 emerge do exposto acima, postula que os dispositivos previstos na Lei complementar nº 24 são amplamente suficientes para coibir a maior parte dos procedimentos que foram, por longo período, adotados na guerra fiscal: todos aqueles que se apoiam na concessão direta de facilidades no recolhimento do ICMS. Desse ponto de vista, como observa Ricardo 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 estipula diretamente a necessidade de regulamentação por lei ordinária, o que nunca foi realizado nesse período. Conseqüentemente, os preceitos de ordem legal existentes 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,

(3) Convênios de Salvador (22/11/1966), Fortaleza (22/2/1967), Rio de Janeiro (27/2/1967) e Natal I e II.

(4) A Constituição de 1988, embora tenha reduzido bastante os poderes do governo central sobre áreas e questões próprias dos governos subnacionais – por exemplo, retirando sua competência para conceder isenções de impostos estaduais, prevista no artigo 19, parágrafo 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".

que o Confaz, da forma como está estruturado, seja instância adequada para um *enforcement* desses dispositivos.

Como é sabido, o governo tentou há pouco tempo introduzir na legislação um mecanismo capaz de inibir a guerra fiscal, o qual acabou caindo em decorrência de negociações políticas envolvendo outros projetos de interesse do Executivo, deixando o quadro legal exatamente como antes. Tudo isso torna necessário retomar o tema em maiores detalhes. No Capítulo 2, no qual analisamos a evolução histórica das políticas estaduais de incentivos, aprofundaremos a discussão desse problema.

CONDIÇÕES SUFICIENTES PARA A GUERRA FISCAL: RETOMADA DO INVESTIMENTO PRIVADO E POLÍTICAS AUTÔNOMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS

Nos itens anteriores, caracterizamos as duas condições que abrem a possibilidade da emergência de políticas locais autônomas para a criação de programas de desenvolvimento regional. Como veremos com mais detalhes à frente, 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, desde final da década dos 70 até início da década dos 80, terá reduzido significativamente 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 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. Este parece ter sido o ocorrido no início dos anos 70, levando à iniciativa do governo federal 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, forte papel regulador no sentido mais amplo definido acima.

De 1975 até o início dos anos 90, segundo informações disponíveis, houve nítida perda de dinamismo dessas iniciativas de políticas de desenvolvimento. Como veremos à frente, 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 ocorreria 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 imedia-

tamente essa hipótese. Ela é caracterizada por forte redução 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 inflige em 1981/82 e irá atingir seu 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.

Nesse contexto, em que a economia tende a operar predominantemente através de ciclos de produção, sem qualquer retomada forte do investimento, é possível que tenha ocorrido uma relativa estagnação do perfil locacional da capacidade produtiva, sobretudo 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 (RMSP), é virtualmente interrompido em 1985, persistindo a distribuição praticamente estagnada no restante da década, ao menos no que se refere à distribuição entre Estados. Teria ocorrido, em cada Estado, e principalmente em São Paulo, significativa interiorização da produção industrial.

Se correta essa hipótese, decorre dela que o aparente desaparecimento das iniciativas mais agressivas de políticas regionais de atração seria resultado 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, a qual iria ter sua culminância nas reformas constitucionais de 1988. Mesmo nesse contexto, os anos 80 passaram sem que se registrasse qualquer conflito em torno de decisões de investimento.

Da argumentação acima, depreende-se 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, bem como a ampla retomada do investimento interno a partir da estabilização em 1994.

O investimento direto externo no Brasil, durante a década dos 80, apresentou comportamento tipicamente restritivo. Após forte redução dos fluxos de entrada, chegou a apresentar, no final da década, resultados líquidos negativos. A partir de 1992, acumulou resultado líquido superior a US\$ 18 bilhões (Tabela 2). 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, sobretudo 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, tem induzido, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a uma recomposição da presença do capital estrangeiro na região, com entrada de novos agentes e expansão daqueles já aqui localizados.

TABELA 2: BRASIL – INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO (1989-97)

Em US\$ milhões			
ANOS	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.

No que se refere ao investimento interno, persistem fortes questionamentos quanto à possibilidade de um ciclo de expansão da capacidade produtiva – a inversão viria orientando-se, até agora, muito mais para processos de especialização, redução de gargalos e modernização orientada para ganhos de produtividade.⁵ Ainda assim, sem dúvida, 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 da produção. O setor de produção de bens de consumo, em geral, tem ampliado suas intenções de aumentar a capacidade produtiva através de novas plantas.

Para o que nos 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 após o Plano Real, seja pela busca de posicionamento rápido em mercados altamente competitivos e que passaram, há alguns poucos anos, a serem 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 governos subnacionais com vistas a, mediante 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, notada-

(5) Para uma avaliação recente e pouco otimista sobre essas tendências, ver o editorial de Indicadores IESP nº 50, março 1997, de autoria de Mariano Laplane e Fernando Sarti.

mente 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 delas, como demonstra o caso da Fiat em Minas Gerais.

DECISÃO ALOCATIVA E O ALCANCE DOS INCENTIVOS ESTADUAIS

O fenômeno da guerra fiscal envolve, como já dissemos, duas dimensões básicas: das relações entre níveis de governo e das relações entre políticas públicas e decisões privadas de inversão. Da primeira tratamos anteriormente. Aqui, trata-se de 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 aos programas estaduais posição de destaque dentre os fatores que influenciam a tomada de decisão das empresas sobre a localização de sua atividade produtiva. Essa suposição implícita de um elevado poder de interferência e alavancagem dos incentivos – evidente nas justificativas retóricas dos governos – é, muitas vezes, levada ao extremo, ao 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 num 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 infra-estrutura, 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 mostraremos à frente.

Na hipótese de total ausência de iniciativas discricionárias por parte de governos, a avaliação alocativa orientada por critérios estratégicos, logísticos e operacionais resultaria num dado nível agregado de inversão sob uma dada distribuição regional que, em sentido mais restrito, poderíamos assumir como 'ótima'.⁶ 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 o impacto da guerra fiscal se não tivermos 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 determinantes de um perfil básico de alocação espacial, o qual estabelece o contexto

(6) 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 inadequado neste contexto, o debate sobre a adequação do conceito, preferimos utilizá-lo no sentido mais restrito da alocação espacial que, da ótica particular de cada empresa, maximizaria seus objetivos de rentabilidade, redução de riscos e trajetórias futuras de expansão.

em que 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 colocam-se nos planos histórico e analítico:

- 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?
- qual o alcance das atuais práticas de guerra fiscal para ampliar o volume agregado de investimentos na economia nacional e lograr uma alocação eficiente dos recursos fiscais envolvidos?

A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA INDÚSTRIA

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

A primeira, fartamente analisada (Cano, 1981), 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, de 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 1970-85, predomina claramente forte movimento de desconcentração, cujo epicentro é a RMSP. A atenuação e quase eliminação dessa tendência caracteriza a terceira fase, entre 1985 e início dos anos 90. Finalmente, tem surgido, ainda como 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. Tomemos para análise as duas etapas mais recentes do processo, entre 1970 e início dos anos 90.

O período de desconcentração: 1970-85

A fase inaugurada a partir de 1970 – particularmente importante para nosso 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, a

participação do Estado de São Paulo no produto industrial reduziu-se 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 (Tabela 3) evidencia que as principais mudanças ocorridas na distribuição espacial da indústria nesse período atingiram principalmente os seguimentos de material elétrico e de comunicações, fumo, metalurgia, mecânica, material de transporte e material plástico.

TABELA 3: BRASIL - ÍNDICE DE PRODUÇÃO FÍSICA (1990)

Base 1980 = 100

SETORES	BRASIL	PE	BA	MG	RJ	SP	PA	SC	RS
Minerais Não-metálicos	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
Material Elétrico e de Comunicações	107,1	115,4	114,2	145,4	78,7	78,0	111,0	230,5	108,5
Material de Transporte	73,5	73,5	73,5	147,2	27,2	68,2	73,5	73,5	92,2
Papel 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
Farmacêutica	110,9	110,9	110,9	110,9	121,0	118,7	110,9	110,9	110,9
Perfumaria, Sabão e Velas	159,2	135,7	128,6	159,2	87,4	188,5	104,5	221,0	155,1
Produtos e Materiais Plásticos	91,7	94,5	105,3	100,1	109,0	87,3	57,6	78,0	81,8
Têxtil	84,3	64,8	75,8	114,8	59,8	81,9	129,8	92,6	93,1
Vestuário e Calçados	76,4	73,1	73,1	75,61	62,5	60,0	77,8	83,3	91,2
Produtos 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
TOTAL	98,3	89,4	113,6	107,2	88,2	88,6	107,6	109,0	97,5

FONTE: Fiesp/Ciasp (1994).

O ramo de material elétrico e de comunicações mostra retração de 22,6% no Estado de São Paulo, ante um crescimento médio de 7,1% para o país. A expansão orientou-se em direção aos Estados de Santa Catarina (130,5%); Minas Gerais (45,4%); Pernambuco (15,4%) e Bahia (14,2%). 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 Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Pernambuco e Bahia ampliam sua participação. Os ramos metalúrgico e mecânico expandem-se em direção à Bahia, fortemente influenciados pelos investimentos de empresas estatais e pela instalação do Pólo Petroquímico de Camaçari. No caso específico da metalurgia, nota-se expressivo crescimento (12,4%) 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 27,9% no Paraná e de 41,8% 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 (5,3%) e no Rio de Janeiro (9%) explica-se pelo desempenho apresentado pelos parques petroquímicos dos dois Estados, menos sujeitos às influências da crise econômica dos anos 80.

Interpretações para o processo de desconcentração

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

Uma primeira abordagem, desenvolvida por Azzoni (1986), avalia a desconcentração industrial no Brasil, tomando por base os dilemas da ideia de economia/deseconomia de escalas e de reversão da polarização. Sua preocupação central é dar um sentido mais claro aos fatores que teriam influenciado as decisões locais, 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 ideia da consolidação de um 'centro aglomerativo', que transcenderia a chamada Área 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 um movimento de desbordamento da indústria, ainda dentro da área mais industrializada do país, em

razão dos custos mais elevados no centro desse espaço territorial. Seria na verdade uma espécie de 'desconcentração concentrada'.

Negri (1994, p. 5) observa: "Azzoni, portanto, não se remete à RMSP 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 locais, segundo o tamanho das cidades".

Embora o estudo de Azzoni tenha importância para que se entenda o espraio da indústria pelo interior do Estado de São Paulo, mostra-se limitado para explicar um fenômeno que tem natureza mais ampla. Diniz (1991 e 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 distribuição espacial dos recursos naturais; o papel do Estado; o processo de unificação do mercado nacional e suas consequências para a concorrência intercapitalista e para as estruturas produtivas regionais; as economias de aglomeração; 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 num movimento de alocação espacial que privilegia a maioria absoluta de Estados brasileiros, em detrimento basicamente dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Ainda assim, rigorosamente, o impacto mais forte refere-se às suas regiões metropolitanas, o que é mais relevante 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 explica por completo a questão, sem dúvida ajuda a compor um cenário não-indutor de fortes iniciativas de guerra fiscal. Estas seriam iniciativas isoladas previsíveis por parte daqueles poucos Estados perdedores o que, num contexto de forte capacidade de regulação do governo federal, seriam 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 da RMSP, 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 idêntica no que se refere a acesso a mercados, infra-estrutura 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 que 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.

A estabilização (e reversão?) do processo: de 1985 a meados dos anos 90

A análise da Tabela 4 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 essa estagnação são bem menos sólidas do que aquelas referentes à etapa anterior. Diniz (1995), por exemplo, argumenta que a desconcentração ficou represada no polígono. Isso, contudo, não explica por que antes, mesmo dentro do polígono, as posições relativas dos diversos Estados alteraram-se para a desconcentração e, nessa fase, elas se mantêm. Para o período recente, desenvolvimentos como o Mercosul, citados pelo autor, ajudam a entender o fato de a gravitação da atividade industrial ter pendido para o Sul, reduzindo o crescimento relativo das regiões Norte/Nordeste. Isso não ajuda, contudo, a entender a segunda metade dos anos 80.

TABELA 4: BRASIL – DISTRIBUIÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL, SEGUNDO GRANDES REGIÕES E PRINCIPAIS ESTADOS (1970-90)

REGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS	1970	1975	1980	1985	1990
	Em %				
NORTE	0,8	1,5	2,4	2,5	3,1
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
NORDESTE	5,7	6,6	8,1	8,6	8,4
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
SUDESTE	80,8	76,3	72,6	70,9	69,3
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	6,8
Espírito Santo	0,5	0,6	0,9	1,2	1,3
SUL	12,0	14,8	15,8	16,7	17,4
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
CENTRO-OESTE	0,8	0,8	1,1	1,4	1,8

FONTE: Diniz (1995).

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 da 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. Esse 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 desempenha papel decisivo nesse processo.

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

Forte evidência surge no período posterior a 1992, coincidindo com a progressiva retomada do investimento privado na economia brasileira, em que se nota a recuperação econômica do Estado de São Paulo. A Tabela 5 mostra que, apenas nos ramos de mecânica, material elétrico e de comunicações e fumo, o Estado de São Paulo mantinha, em 1993, retraimento 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 1993,⁷ sugerindo uma provável redução da desconcentração ou mesmo um novo processo de reconcentração.

Dados recentes, levantados pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), registram efetivo crescimento na participação da região Sudeste no PIB. Entre 1985, momento aproximado em que se interrompe a desconcentração, e 1995, essa participação cresce de 58,2% para 62,6%. Como mostra a Tabela 6, São Paulo acelera, no segundo lustro, sua retomada, enquanto o Rio de Janeiro, que isoladamente persistira numa rota estagnante no primeiro período, reverte radicalmente essa tendência.

Seria possível aventar outra ordem de explicações, derivada dos aspectos mais conjunturais que marcam a segunda metade dos anos 80. Esse período concentra a etapa mais dramática de instabilidade no longo processo de crise recente da economia brasileira. Houve também nesse período, como já assinalado, a mais radical e

(7) Algumas das razões para o desempenho apresentado foram: maior participação de São Paulo em cinco dos sete setores que cresceram acima da média nesse período; expressiva contribuição do gênero material de transporte, beneficiado pelos acordos feitos pela câmara setorial; crescimento das exportações da indústria paulista, acossada pela recessão interna do início dos anos 90.

rápida redução do investimento público em toda a história recente da economia brasileira. Após 1986, a economia assume trajetória oscilante, na qual o horizonte para a formação de expectativas diminui de modo considerável. O investimento privado, após alguma recuperação em 1986, assume também trajetória nitidamente declinante.

Nesse quadro, é viável supor que, sem prejuízo dos fatores de ordem estrutural citados, tenha efetivamente se estabelecido um largo período no qual 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, numa opção provavelmente 'não-otimizante' de certos aspectos, mas minimizando os riscos de imobilização maior de capital em quadro de elevada incerteza. Isso levaria a que, conjuntamente, certos fatores indutores de desconcentração perdessem importância na decisão privada de alocação.

TABELA 5: BRASIL - ÍNDICE DE PRODUÇÃO FÍSICA (1993)

SETORES	Base 1990 = 100								
	BRASIL	PE	BA	MG	RJ	SP	PA	SC	RS
Minerais Não-metálicos	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
Material Elétrico e de Comunicações	101,8	77,1	85,1	56,6	67,6	92,6	-	117,2	108,2
Material de Transporte	128,6	-	-	147,2	140,4	132,1	-	-	90,5
Papel 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
Farmacêutica	97,1	-	-	-	76,4	102,7	-	-	-
Perfumaria, Sabão e Velas	10	100,9	50,7	-	81,2	112,3	128,2	-	136,8
Produtos e Materiais Plásticos	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	-
Vestuário e Calçados	99	-	-	64,1	80,1	7,6	-	92,5	99,1
Produtos Alimentares	96,8	86,5	104	86,5	96,6	106,0	109,2	127,1	115,7
Bebidas	92,1	71,1	84,8	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
TOTAL	104,2	92,4	96,2	101,1	97,1	105,5	104,2	105,5	110,1

FONTE: Fiesp/Ciasp (1994).

TABELA 6: BRASIL -- PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO PIB

REGIÕES	Em %		
	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
MG	9,67	12,49	13,12
ES	1,67	1,71	2,10
RJ	12,78	10,89	13,17
SP	34,07	35,70	37,45
SUL	17,69	17,34	15,72
SC	3,50	3,32	3,37
RS	7,93	7,00	6,61
PR	6,25	6,31	5,95

FONTE: Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

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. Este 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 se verá adiante, irão surgir as primeiras manifestações de iniciativas individuais dos entes federativos a fim 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 papel de destaque como fator que induz à gravitação direcionada ao Sul. Por outro lado, o processo recente (anos 90) de abertura da economia traz implícitos 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 velhos conflitos entre as macrorregiões do país. Indício claro disso é o recente caso da Medida Provisória do setor automotivo, ironicamente um caso típico de guerra fiscal inter-regional operada através do governo federal.

Concentração x desconcentração: há um processo homogêneo e geral?

Uma questão extremamente relevante para 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, permanece 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 desempenho favorável, explicado, por exemplo, pelo crescimento da agroindústria no Centro-Oeste, do parque têxtil no Ceará, da química e petroquímica no Nordeste, da 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 sub-regiões que compõem o espaço nacional”.

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 a divisão pelos Estados da Federação não têm sido suficientes para evidenciar e explicar o surgimento de novas áreas industriais, muitas delas especializadas, e relativamente dispersas em cidades de porte médio.⁸ Assim, segundo os autores, faz-se necessário novo recorte regional e setorial, bem como novo instrumento teórico metodológico para a análise da origem e da dinâmica dessas áreas.

Essas observações sugerem que, embora se possam identificar algumas macro-tendências 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

(8) A crítica apresentada às formas usuais para o tratamento desse assunto é colocada nos seguintes termos pelos autores Diniz e 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”.

sentido fortemente desconcentrador – têxtil, confecções, calçados –, seja num sentido claramente reconcentrador – indústrias e serviços de alto teor tecnológico.

Essa 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.

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 realizada em 1997 pela CNI/Cepal 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.⁹

(9) 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: mão-de-obra qualificada; sistema de transporte integrado, com porto, ferrovias e rodovias; infra-estrutura de transporte coletivo, moradia, água e esgoto e assistência médica para os trabalhadores; fornecedores fortes no local; e 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.

Desse modo, pode-se afirmar que o peso dos incentivos fiscais se verifica, principalmente, na determinação do *timing* *c/ou* – e é disso que 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, considerando-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 extrafiscais, 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, dentre 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".

De encontro a essa idéia, mais uma vez torna-se válido recorrer ao trabalho da CNI/Cepal. A Tabela 7 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%). Esses resultados sinalizam para duas questões que permanecem malcompreendidas no âmbito da guerra fiscal.

TABELA 7: FATORES DETERMINANTES PARA A INSTALAÇÃO DE PLANTAS PRODUTIVAS

FATORES	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 causaria impacto a longo prazo na rentabilidade e na 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, dentre 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 acima permitem concluir que a concessão de incentivos por governos subnacionais é integralmente estéril para ampliar o investimento agregado? A resposta a essa questão, necessariamente negativa, permite-nos discriminar, desse ponto de vista, entre 'bons' e 'maus' incentivos, e apontar um aspecto perverso adicional da guerra fiscal.

Tomando o último ponto, nota-se que a ampla utilização de incentivos estaduais, de forma aleatória e numa dinâmica competitiva, pode ter efetivamente o efeito de ampliar o volume de inversão, sobretudo num contexto de abertura da economia e afluxo expressivo de investimento direto estrangeiro. Na realidade, esse efeito aproxima-se 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 utilizado 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, da ótica avançada das políticas de liberalização – 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 consigo os países dependentes de seu mercado e política cambial.

Por outro lado, 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, os quais, sob um sistema mais ordenado e submetido a critérios mínimos de prioridades e vantagens comparativas regionais, poderiam igualmente ser obtidos. Uma vez que a iniciativa estadual aleatória e desregulada ocupa o 'espaço vazio' deixado pela omissão federal, o resultado é o mais perverso dos sistemas.

Uma segunda questão refere-se à conveniência de se diferenciarem, nesse contexto, dois tipos de programas de incentivos. Nos casos referidos acima, 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 sobretudo a alocação da inversão entre pontos alternativos da sua curva de equivalência. Há outros casos, porém, em que se admite 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 a 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, sobretudo, 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 não publicado, o prof. Ricardo Varsano tratou de forma rigorosa e competente a questão central envolvida na guerra fiscal: a convicção de um forte impacto negativo no plano agregado com inegáveis efeitos positivos gerados sobre a economia local (Varsano, 1996). O autor parte de uma cuidadosa explicitação das condições básicas que, da 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. Essa é, sem dúvida, a questão central em pauta, uma vez que afasta as suposições mais simplistas sobre a perversidade da guerra fiscal, e a coloca como alternativa lógica de política de desenvolvimento regional num 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 governos subnacionais 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, embora seja possível supor situações teóricas em que essas políticas apresentem alguns aspectos positivos, as suposições necessárias para isso são heróicas. Numa suposição mais realista, políticas tais 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 análise cuidadosa das alternativas locacionais¹⁰ que terá resultado em algo como um mapa do que chamamos acima de áreas de equivalência. Supondo 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 de cobrir o custo adicional envolvido no deslocamento, mas têm na realidade de 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 com certeza traria 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 forma simplificada, esse processo envolve avaliar dois grandes conjuntos de efeitos. De um lado, o custo fiscal líquido dos incentivos de uma perspectiva intertemporal. Isso é crucial porque é típico de toda política de

(10) 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.

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 à 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 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.

É possível, num esforço de defesa do caso para a guerra fiscal, indicar alguns aspectos positivos desse modelo, em contraposição sobretudo a uma política industrial centralmente planejada e controlada. Esse modelo:

- maximiza o aproveitamento dos recursos de informação e conhecimento da burocracia técnica local sobre sua própria economia regional;
- 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; e
- 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 com políticas integradas de desenvolvimento regional, fica politicamente legitimada a pretensão de governos estaduais, sobretudo daqueles relativamente mais atrasados em termos econômicos, em operar políticas que assumissem esse formato. Na realidade, é nossa suposição que, se fosse possível uma avaliação cuidadosa, nos termos acima, de muitos dos projetos atualmente envolvidos na guerra fiscal, com certeza chegar-se-ia à conclusão de que o resultado líquido obtido para a economia local é potencialmente muito favorável.

Os limites da guerra fiscal

Essa construção tem como ponto frágil as suposições necessárias para garantir que a avaliação de custo/benefício seja suficiente para impedir amplo desperdício de recursos fiscais. Isso decorre basicamente de três fatores:

- 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. Em geral, isso reduz as possibilidades de que algum Estado, por confiar nas suas 'vantagens competitivas naturais', abra mão de uma participação agressiva no leilão de incentivos;
- é irreal supor que a decisão de abandonar a disputa seja tomada tendo em vista que a avaliação de relação custo/benefício estritamente econômica resulte desfavorável. O ponto, como aponta o prof. Varsano, é que dentre 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 implementados a partir de iniciativas estaduais, em geral apoiadas em campanhas políticas que enfatizavam as 'vocações' industriais de cada Estado.¹¹ Disso resulta que o limite para a concessão de incentivos tende a não se pautar pela avaliação de custo/benefício, ou melhor, pauta-se por uma dada avaliação em que os parâmetros da função de bem-estar considerada são muito amplos e genéricos, e seguramente incorporam interesses particularistas associados aos grupos políticos no poder;
- finalmente, o caráter competitivo e a inexistência de qualquer instância superior de arbitragem, conjugados com os dois elementos anteriores, levam necessariamente, no sentido forte de que é a postura racional mais eficiente por parte dos agentes, a uma dinâmica interativa cujo resultado final é a maximização do benefício pela sucessiva exclusão de Estados participantes, uma vez que a aposta supera o que sua 'avaliação ampliada de custo benefício' e/ou sua restrição orçamentária permite.

Como resultado, 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.

(11) Para uma reconstituição desses aspectos, ver Prado (1994).

GUERRA FISCAL, FINANÇAS ESTADUAIS E REGIME TRIBUTÁRIO

A argumentação do item 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, 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:

- a concessão de incentivos leva a uma deterioração da situação fiscal do Estado que a pratica? Esse impacto, se ocorre, é imediato ou no médio/longo prazo? A principal forma de deterioração não ocorreria certamente na perda de arrecadação do ICMS?
- se a guerra fiscal envolve impacto fiscal negativo, não seria ela um fenômeno fadado ao desaparecimento?
- a concessão de incentivos afeta as finanças dos Estados que não a praticam?

Um dos principais instrumentos utilizados na guerra fiscal é a arrecadação do ICMS. Uma vez que essa fonte de recursos tem 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 seu equilíbrio fiscal.

Essa discussão é apenas um aspecto restrito da questão mais geral já anteriormente tratada, 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, em que 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 governos subnacionais.

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:

- aspectos sistêmicos:

- processos de desregulamentação e privatização que reduzam custos de transação, insumos e serviços e restrições de acesso a mercados;
- instituições públicas dedicadas ao desenvolvimento regional, pesquisa aplicada, centros de apoio à atividade privada;
- inversão em infra-estrutura econômica e social;
- benefícios seletivos:
 - vantagens locacionais específicas para uma empresa: melhoramentos localizados de infra-estrutura, garantia de suprimento de matérias-primas e insumos, terrenos, instalações portuárias etc.;
 - redução ou diferimento da carga tributária por empresa, com ou sem subsidiamento creditício implícito;
 - concessão de crédito subsidiado;
 - participação no capital.

No que se refere aos incentivos sistêmicos, a presença de uma política de atração de investimento expressar-se-ia 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 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 prazo 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 Banco Mundial (Bird), por exemplo, tem impactos não-desprezíveis sobre suas possibilidades de atração. Mais importante ainda, esses recursos, visto que ampliam 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 orientar a expansão de infra-estrutura 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 aproxima-se muito desse tipo ideal.

O principal aspecto 'negativo' dessa opção é, evidentemente, 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 para a observação de sua evolução histórica, em duas categorias típico-ideais.

Um primeiro formato ideal compreende 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 70 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 as concessões a uma escala de prioridades alocativas setoriais e/ou sub-regionais.

O segundo formato, em termos de tipos ideais, compreende operações fiscal-financeiras dedicadas a projetos específicos, como, por exemplo, 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.¹² Os principais aspectos 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 maior grau de segurança contra os riscos de mudanças nos cargos de governo. O caso extremo, de operações fiscais dedicadas, que tende a apoiar-se em acordos sem base legal, amplia a incerteza do agente privado.¹³

Um aspecto básico da evolução da guerra fiscal no período recente, como veremos adiante, é, sem dúvida, a progressiva transição do modelo típico tradicional de programas, para uma dominância crescente de operações dedicadas. Isso fica claro

(12) A título de ilustração, tem sido freqüente no Brasil as empresas reformularem a dimensão dos seus investimentos – por exemplo, antecipando inversões previstas para prazo mais longo –, em razão do volume de benefícios concedidos no momento presente.

(13) Têm 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, levando a impasses no processo de inversão.

em alguns casos, em que são criados programas com todo o formato típico dos tradicionais, mas cuja finalidade básica é atender a projetos específicos de grande porte. Com certeza, isso decorre da deficiência acima 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:

- condições orçamentárias para realocar receita própria em gastos com benefícios. Isso envolve não apenas a dimensão dos orçamentos estaduais, mas também a situação vigente nas contas fiscais. Mesmo Estados com elevada participação no gasto e receitas públicas nacionais podem ter conjuntamente autonomia restrita para operar incentivos, devido a uma situação de forte desequilíbrio fiscal e elevado endividamento;
- existência de capacidade de controle do governo subnacional sobre órgãos e empresas públicas estaduais nos serviços de infra-estrutura e insumos básicos. Esse fator tem-se revelado particularmente importante no caso de portos, órgãos de construção rodoviária e empresas estaduais de energia elétrica;
- disponibilidade direta de fontes de financiamento – setor financeiro público próprio – ou acesso a fontes federais e internacionais de crédito; e
- competência tributária sobre impostos indiretos relevantes.

A maior parte desses fatores se reduz, predominantemente, ao poder de gasto atual do governo subnacional, 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, na medida em que os governos subnacionais atravessem períodos de desequilíbrio orçamentário e sejam, ao mesmo tempo, submetidos a restrições no acesso a crédito adicional, seu poder de fogo no uso de incentivos tende a se reduzir. Muitos observadores vêm nesse aspecto um dos fatores que pode levar a uma natural perda de fôlego da guerra fiscal, já que as renúncias de receitas incidem sobre situações orçamentárias que, em geral, têm estado longe de equilibradas no país, e aumentam o custo alternativo, em termos inclusive políticos, de privilegiar gastos com incentivos.

Essa conclusão seria inatacável não fosse a natureza peculiar do fenômeno que analisamos, 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, dado que aumenta a produção industrial realizada localmente. Nessas condições, o governo subnacional 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. Em segundo lugar, 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.

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 o período 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 isso 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 governo subnacional 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 públicos prestados. No primeiro caso, o período de subsidiamento, sobretudo 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, através 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 amplo conjunto de setores que não contam com redução de imposto. É verdade que, como veremos à frente, alguns Estados têm estendido o benefício do diferimento também para os fornecedores que se desloquem para o Estado à reboque da empresa principal. Essa, contudo, não tem sido a regra.

Na maioria dos casos, à renda incremental induzida está associado também o aumento imediato 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 anteriormente, 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 pelo Estado que concede o incentivo.

Não há nenhum 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 o seguinte. 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 teria 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 de 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 subsidiadas. 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. Por outro lado, visto que o financiamento do capital de giro é, em geral, feito sem correção monetária e, muito freqüentemente, como veremos ser o caso nos processos atuais, sem juros, existe 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 demais gastos necessários do Estado, que viabilize o redirecionamento de recursos orçamentários para o fundo.

CONCLUSÕES

Retomemos agora as questões mais gerais com que abrimos este item. Antes de mais nada, vale ressaltar que estamos aqui discutindo exclusivamente a relação entre guerra fiscal e equilíbrio orçamentário. Assim, desconsideramos o problema de a guerra fiscal trazer ou não benefícios extrafiscais em termos 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. Em consequência, não há, por esse lado, qualquer tendência inexorável à perda de dina-

mismo das políticas de incentivos. Com isso, a fim de 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 a médio e longo prazo 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 acima dois aspectos a serem considerados. Primeiro, sempre que os 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 razão de uma empresa específica, raramente deixam de ter um impacto global positivo para a região, mesmo que, do ponto de vista estrito do benefício marginal gerado, eles se situassem numa 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 dinamizadores de médio e longo prazo 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 para 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. Num 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 a 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:

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

Outro aspecto assume particular importância nos casos recentes ocorridos no setor automotivo. Como já assinalamos antes, há enorme diferença entre o Estado atrair uma montadora e atrair três montadoras. As possibilidades de internalização, no espaço regional, da totalidade da cadeia produtiva setorial, amplia significativamente 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 para 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, à frente inclusive da capital). Na situação atual, a existência do Mercosul amplia o risco de que as montadoras instaladas na região Sul mantenham 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 da guerra fiscal 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 acima, 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 aproximar-se 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 discutimos acima. 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, sofrerão 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.¹⁴

(14) Uma observação à margem. É freqüente ouvir, 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 ocorrido isso, não há mais, na regras atuais, direito de São Paulo sobre esse im-

Em síntese, o resultado agregado desse processo é, primeiro, uma perda global de arrecadação, que afeta o conjunto dos Estados pelo prazo que durarem 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 para evitar uma leitura errada do que se colocou acima. Buscamos mostrar que, ao contrário do usualmente postulado, a guerra fiscal não resulta numa inexorável e imediata degradação da situação fiscal de cada governo subnacional 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. Isto 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.

posto; 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.

CAPÍTULO 2

GUERRA FISCAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO RECENTE

Este capítulo trata de reconstituir, no período que abrange dos anos 80 até meados da década dos 90, a progressiva evolução dos programas regionais de desenvolvimento para os atuais mecanismos agressivos de atração de grandes projetos de investimento. Está estruturado em três itens. No primeiro, são reunidos 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 detalhes, sua base principal de financiamento, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Esse item é complementar ao último item do Capítulo 1, no qual se discutem aspectos conceituais da relação entre guerra fiscal e finanças estaduais.

No segundo item, faz-se 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. Nesse item, 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 Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Os objetivos são mostrar que os instrumentos empregados na guerra fiscal nos anos 90 já eram, todos eles, de algum modo, utilizados desde os anos 80, e avaliar a atuação do Confaz em busca de regulação desses mecanismos.

No terceiro item, examina-se o processo de guerra fiscal na sua evolução recente, ou seja, nos anos 90. Essa reconstrução é feita em duas etapas. Primeiro, tomando como eixo o Estado de São Paulo, analisam-se as etapas iniciais desse processo, que abrange de final dos anos 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, analisa-se 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 relacionados à medida provisória do regime automotivo e os benefícios para o Nordeste.

SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS E EVOLUÇÃO DO ICMS

A dimensão e, em consequência, a agressividade assumida no período recente pelos pacotes de incentivos oferecidos pelos governos estaduais (e, em alguns casos, municipais) têm levado a um questionamento cada vez maior sobre os riscos de a situação orçamentária tornar-se mais grave. Em particular, o montante aparente de renúncia tributária neles praticada, que prejudica fortemente a elasticidade-renda do principal imposto estadual, é visto como fator de agravamento do estado crítico em que já se encontram as execuções orçamentárias dos Estados.

Este item objetiva recolher as indicações esparsas existentes sobre a evolução das finanças estaduais, no largo período analisado, 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. Feito isso, retomam-se as questões mais gerais quanto às relações entre a guerra fiscal e a dimensão orçamentária.

A EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS

Uma primeira observação relevante para nosso problema é que, no largo período em análise, ocorreu, virtualmente de todos os pontos de vista, um inquestionável e significativo processo de descentralização fiscal no Estado brasileiro. A autonomia dos governos subnacionais foi ampliada, e 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 significativo aumento da participação dos governos subnacionais no gasto e na receita do setor público. Sobre isso, Afonso (1994) realizou importante pesquisa, cujas estimativas estão apresentadas na Tabela 1. Ela mostra que a partir da segunda metade dos anos 80, culminando com a revisão constitucional de 1988, os governos subnacionais ampliaram fortemente sua participação no Produto Interno Bruto (PIB), enquanto a participação do gasto federal permaneceu estagnada.

TABELA 1: BRASIL - GASTOS DO SETOR PÚBLICO COMO PORCENTAGEM DO PIB (1980-91)

ANOS	GASTOS COM PESSOAL				GASTOS COM FBCF			
	União	Estados	Municípios	Estados/ Municípios	União	Estados	Municípios	Estados/ Municípios
1980	2,5	2,8	1,0	3,8	0,7	0,9	0,7	1,6
1981	2,6	3,0	0,9	3,9	1,0	0,9	0,7	1,6
1982	2,8	3,3	1,1	4,4	0,7	1,0	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	1,0	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	2,0
1986	2,4	3,7	1,3	5,0	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	1,0	2,2
1989	4,2	4,0	1,5	5,5	0,9	1,2	0,6	1,8
1990	3,7	5,4	2,0	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, J.R.R. (1994).

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

O clímax desse processo é apontado por Afonso (1994): o amplo fortalecimento da autonomia federativa que resulta da Constituição de 1988. Primeiro, a participação dos governos subnacionais 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 governos subnacionais 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. Essa 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'.¹ 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 essa 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.

Os dados das NFSP sugerem que, ao longo dos anos 80 e até 1993, a situação fiscal dos governos estaduais e municipais apresentou-se relativamente equilibrada, em comparação com a situação fiscal dos outros entes públicos. Da ótica do conceito operacional das NFSP, os governos subnacionais apresentaram tendência ligeiramente declinante no período (dados compatíveis existem somente a partir de 1985). Apenas em 1987 e 1992, chegaram a responder por mais de 30% das NFSP globais (Tabela 2).²

No período 1990-94, o setor público como um todo aparentava ter finalmente alcançado relativo ajustamento. A partir do Plano Collor, que determina um resultado fiscal peculiar e excepcionalmente favorável para o governo federal, abre-se um período em que 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 governos subnacionais mantêm o nível de endividamento anterior.

TABELA 2: BRASIL - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - CONCEITO OPERACIONAL (1985-96)

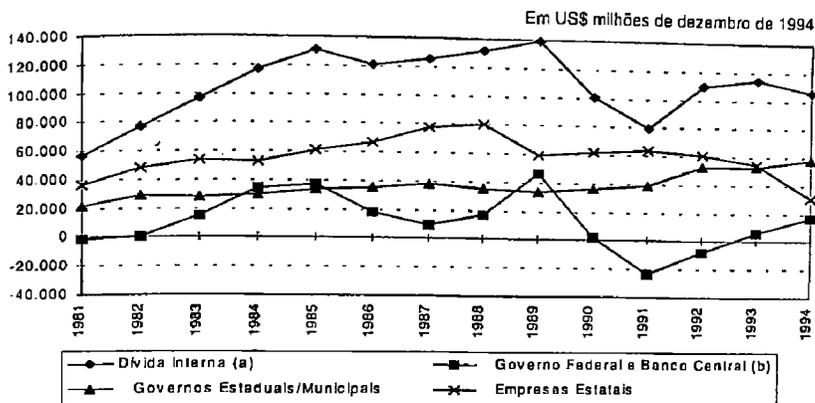
	Em % do PIB											
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
União	1,4	1,6	3	3,1	4	-2,5	0,1	0,6	0,6	-1,5	1,7	1,7
Estados/ Municípios	0,9	0,9	1,6	0,3	0,6	0,4	-0,7	0,7	0,1	0,8	2,3	1,9
Estatais	2,3	1,4	0,9	0,8	2,5	0,6	0,8	0,5	0,0	-0,4	0,8	0,3
Total	4,4	3,6	5,5	4,5	7,3	-1,3	0,2	1,8	0,7	-1,1	4,9	3,9

FUNTE: Brasil - Programa Econômico (vários anos).

(1) Giambiagi (1997a), em esforço recente, tenta obter algumas indicações precárias sobre essas contas para o período 1991-96.

(2) Esses dados devem ser examinados com reservas. Não há continuidade metodológica na série, servindo apenas para uma aproximação.

FIGURA 1: BRASIL – DÍVIDA LÍQUIDA INTERNA, POR NÍVEL DE GOVERNO



FONTE: Banco Central (*Boletim Mensal*, vários números).

NOTAS:

(a) Exclui base monetária.

(b) O saldo pode ser negativo, devido ao volume de créditos ser maior do que o de passivos.

A estabilização econômica pós-Real leva à abertura de nova etapa de fortes desequilíbrios, visto que neutraliza alguns mecanismos através dos quais os governos conseguiam reprimir os gastos reais.³ 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 dados poderia sugerir que somente no período recente a situação orçamentária dos Estados ter-se-ia deteriorado. Essa, 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, por via da erosão inflacionária, sofre amplas reduções reais no período, a dívida líquida de Estados e municípios cresce até alcançar cerca de 35% da dívida total.

Um amplo conjunto de evidências aponta para tendência bem mais precoce de desequilíbrio. Na realidade, conforme registram alguns estudos dedicados ao tema (Lopreato, 1992 e Almeida, 1996), o quadro orçamentário dos Estados começa a deteriorar-se já no início dos anos 80, quando ocorre a ruptura dos fluxos de financiamento externo.

Numa primeira fase, teria ocorrido com os governos subnacionais algo semelhante ao mecanismo de equacionamento da dívida das empresas estatais: a transferência pura e simples, com assunção de parte da dívida pela União, através dos avulsos GB-588 e MF-30 (Biasoto *et al.*). Ao mesmo tempo, no período 1982-88, teriam os Estados lançado mão crescentemente das alternativas de endividamento de curto

(3) A respeito, ver as contribuições de Bacha (1994).

prazo – as antecipações de receita orçamentária (ARO) – e, em especial até 1987, recorrido amplamente aos bancos estaduais. A presença de algumas dessas fontes explica o fato de que o desequilíbrio não se reflete, de forma clara, nos fluxos das NFSP.⁴

A partir de 1987, inicia-se 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 ajuste fiscal (Almeida, 1996). Nesse sentido, as rodadas de negociação de dívidas feitas a partir de 1987 articulam-se com os mecanismos anteriormente citados de transferência de dívida, configurando um quadro de relativa *indulgência* fiscal para com os governos subnacionais, 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 equacionar a situação crítica na qual se encontravam diversos bancos estaduais.⁵ No ano seguinte, uma primeira tentativa de estabelecer restrições à autonomia excessiva manifesta-se no estabelecimento de tetos para o endividamento com o 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 apoiar-se na margem de poupança real, em vez da receita líquida.

O segundo momento manifesta-se em 1989. O governo federal autoriza então o Banco do Brasil a refinanciar 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 com as agências de fomento federal: Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), Fundo de Assistência para o Desenvolvimento Social (FAZ) e Banco Nacional da Habitação (BNH), dentre 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), através do 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, inova-se, ao serem introduzidos os limites de comprometimento de re-

(4) Uma vez 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.

(5) O que se segue está basicamente apoiado no trabalho de Almeida (1996).

ceita 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.

Além disso, 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 R\$ 16,5 bilhões, o que representava apenas R\$ 5,6 bilhões. No período recente, a dívida mobiliária torna-se parte principal do endividamento estadual, concentrada em alguns poucos Estados, como demonstra a Tabela 3.

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 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 (essa operação foi denominada de 'federalização' da dívida). Com isso, os Estados passaram a gozar de espaço ilimitado de colocação no mercado.

Em segundo lugar, o mecanismo criado pela Emenda Constitucional nº 3/93, para restringir o endividamento estadual, estava malformulado, o que permitia 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). Isso ocorre exatamente no período em que as taxas reais de juros atingiram níveis estratosféricos, implicando grande salto do nível geral de endividamento.

TABELA 3: BRASIL – DÍVIDA LÍQUIDA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS, POR CATEGORIA (1987-95)

NATUREZA DA DÍVIDA	Em US\$ mil correntes								
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dívida Mobiliária Total	5,6	5,0	10,6	9,5	9,1	13,8	17,5	29,7	40,6
Dívida Mobiliária fora Banco Central	5,6	5,0	10,6	6,3	6,9	13,4	16,7	12,6	14,2
Dívida Mobiliária no Banco Central	0,0	0,0	0,0	3,2	2,2	0,4	0,8	16,9	26,4
Dívida Contratual	10,1	10,0	10,2	14,4	11,5	17,0	17,8	21,0	33,3
Outras ^a	0,8	2,4	1,1	1,8	2,8	2,2	2,2	0,6	-2,0
TOTAL	16,5	17,4	23,9	26,7	23,1	33,0	37,5	51,1	72,9

FONTE dos dados brutos: Almeida (1996).

NOTA: (a) Soma de títulos em tesouraria, arrecadação a recolher, depósitos a vista e avisos MF-30.

TABELA 4: BRASIL – DÍVIDA MOBILIÁRIA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS (1993-96)

Em R\$ mil de dezembro de 1995

	DEZ./1993	DEZ./1994	DEZ./1995	JUN./1996
São Paulo (Estado)	8.074	10.985	14.603	15.661
São Paulo (Município)	1.612	2.133	3.951	4.231
Rio de Janeiro (Estado)	2.883	3.533	4.656	4.999
Rio de Janeiro (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
TOTAL	22.360	28.660	39.512	42.571

FONTE dos dados brutos: Almeida (1996).

A conclusão mais geral dessa reconstituição é que a restrição orçamentária incidente sobre os governos subnacionais – e, neste caso, particularmente sobre os Estados – tem sido enfraquecida e relativizada em sua relação com o governo central, devido, por um lado, à crescente autonomia na realização de parcelas crescentes do gasto público e, por outro, à sucessiva assimilação de seus desequilíbrios fiscais pelo governo central. Parece razoável supor que, na medida em 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 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 ajuste fiscal. Se bem-sucedida, essa 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, com esse otimismo. As razões básicas que têm permitido esse controle fiscal frouxo são de ordem política e, nesse plano, pode-se manter o padrão anterior.

A EVOLUÇÃO DO ICM/ICMS NO PERÍODO 1980-96

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 muito distintos de efeitos dessa natureza. O primeiro, que talvez possa ter ocorrido nos anos 90, é a possível perda de arrecadação sofrida pelos Estados, cujas empresas têm migrado atrás de maiores benefícios fiscais. É evidente que, até agora, apenas São Paulo encaixa-se nesse 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 num 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?

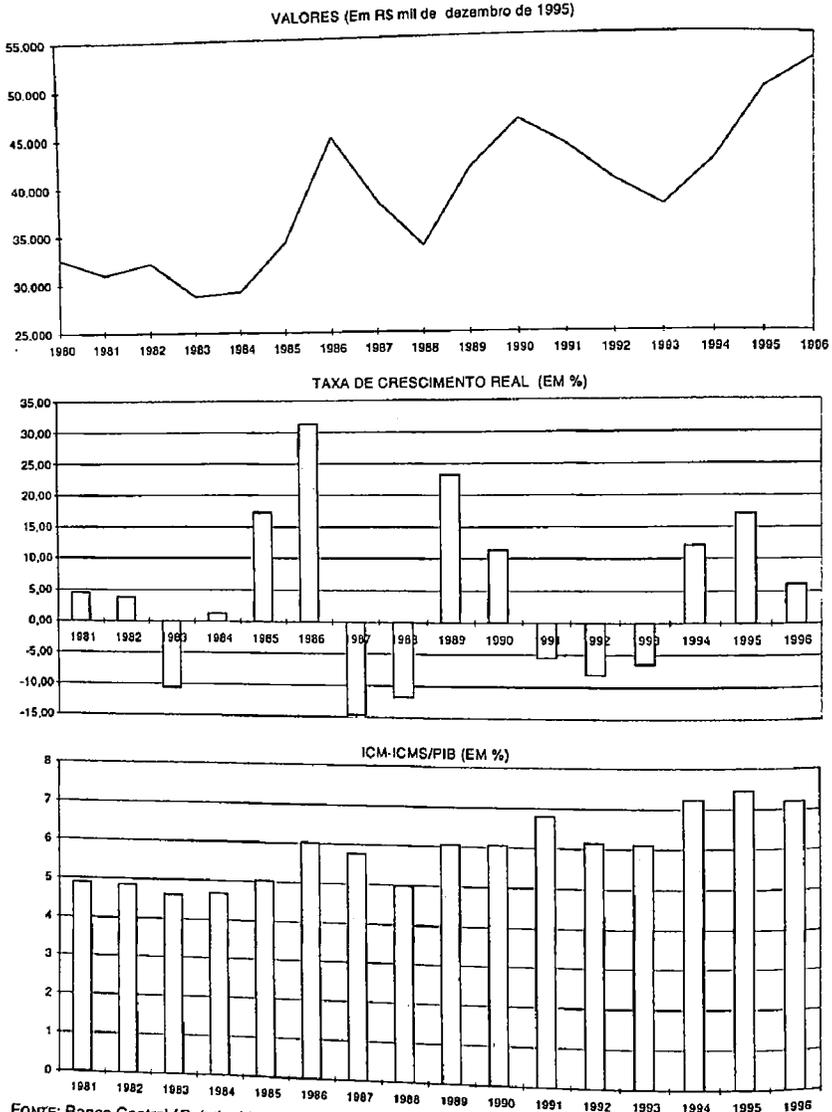
A fim de subsidiar o debate dessas questões, discutiremos neste item a evolução do ICM/ICMS no largo período 1980-96. Não poderemos, evidentemente, dar conta de todas as indagações que emergem de uma série tão longa. De qualquer forma, além da contribuição da própria sistematização dos dados, interessa-nos chamar a atenção para alguns pontos que ajudarão nos itens posteriores da análise do problema da guerra fiscal.

Problema central dessa série decorre da substituição do ICM pelo ICMS, ocorrida em 1988. Houve, então, 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. Por outro lado, se admitirmos que em regime de alta inflação as condições para a sonegação tornam-se mais favoráveis, temos de supor, por esse lado, forte efeito redutor, associado aos períodos de aceleração da inflação.

Tudo isso considerado, a Figura 2 demonstra que o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) estadual teve desempenho bastante positivo, quando considerado 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.

FIGURA 2: BRASIL - ICMS: EVOLUÇÃO REAL, TAXA DE CRESCIMENTO E RELAÇÃO COM O PIB (1980-96)



FONTE: Banco Central (*Boletim Mensal*, vários números).

NOTA: Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

FIGURA 3: BRASIL – ICM/ICMS E PIB INDUSTRIAL: TAXAS DE VARIAÇÃO ANUAL (1980-96)

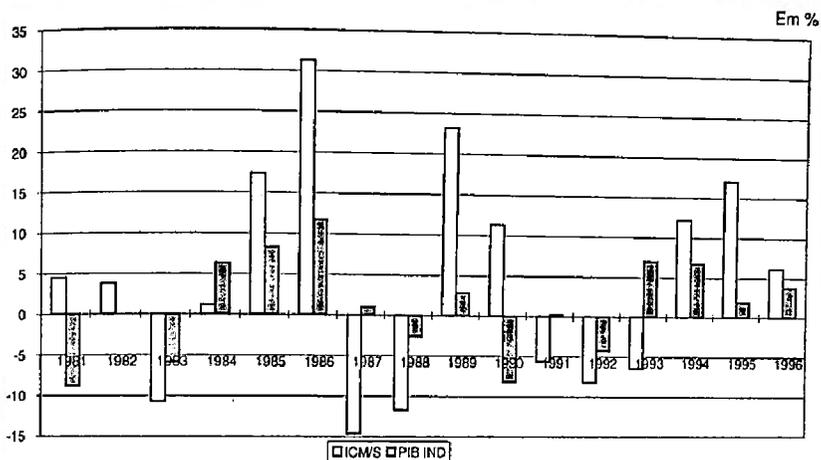
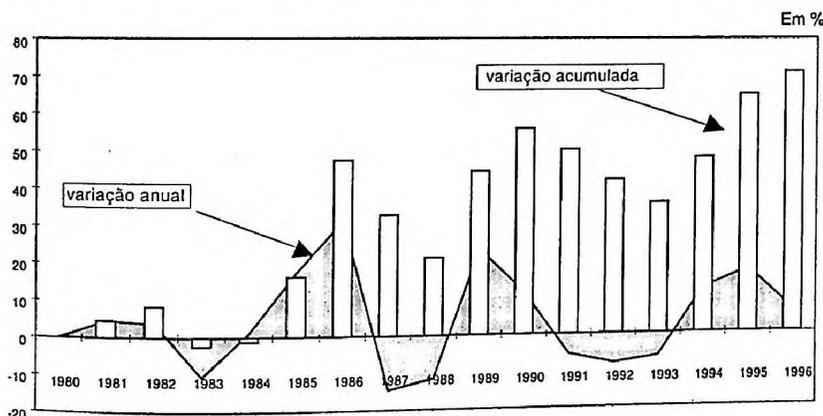


FIGURA 4: BRASIL – ICM/ICMS: TAXAS DE VARIAÇÃO ANUAL E ACUMULADA (1980-96)



FONTE: Banco Central (*Boletim Mensal*, vários números).

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Nos anos 80, antes da reforma constitucional, a arrecadação parece reagir à evolução do produto. As Figuras 3 e 4 apresentam as taxas de crescimento da receita e do PIB industrial, o qual guarda maior correlação com a base do imposto. Com exceção de 1981, em que 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

crece 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 se têm condições, nos limites deste trabalho, de buscar explicações mais completas para essa 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 é marcado pelo baixo desempenho da receita. Esta sobe muito pouco, acumulando em cinco anos somente 15% de crescimento, o que torna constante sua participação no PIB. Veremos depois que, nesse período, os Estados buscaram reduzir incentivos fiscais vigentes, muito mais do que concedê-los, pressionados pela queda da receita e pelo esforço de ajustamento imposto pelo governo federal nessa época. Segundo, no triênio 1984-86 – em que o PIB total cresce 20,7% e o PIB industrial, 26,3% –, ocorre 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, consolidou-se um patamar de 7% do PIB, e são retomadas as taxas positivas de crescimento.

O que nos parece relevante é a observação do período 1987-93. Ele é truncado pela reforma tributária de 1988, que ampliou muito a base do imposto, cujo impacto deve responder quase integralmente pelo crescimento da receita em 1989 e 1990 (uma vez que só a partir do segundo trimestre de 1989 o imposto incidiria plenamente sobre a nova base). Se admitirmos, como estimam Paula e 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 1987-92. Isso parece sugerir que, não fosse a reforma tributária, o antigo ICM teria apresentado desempenho apenas sofrível no período de maior instabilidade e alta inflação. A culminância desse processo parece ser o ano de 1993, em que ocorre o único caso de contração da receita mesmo com crescimento do PIB na faixa de 7%. Não é este o espaço adequado para aprofundar essa questão, que demanda urgentemente um esforço mais acurado de pesquisa. A Tabela 5 evidencia que a reforma trouxe fortes alterações na composição da arrecadação, cujas implicações teriam de ser investigadas a partir da estrutura setorial da arrecadação, por regiões e Estados.

Interessa-nos a proposição, muito freqüente, de que a progressiva perda de dinamismo do ICMS, culminando com o desempenho de 1993, seria consequência das práticas crescentes de incentivos associada à guerra fiscal (Piancastelli e 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 nesse período já estejam sendo retomados os programas envolvendo diferimento do ICMS, as operações de maior porte, envolvendo grandes projetos, viriam a multiplicar-se somente após 1994, na fase em que a receita recupera o dina-

TABELA 5: BRASIL – COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA ARRECADAÇÃO DE ICMS (1980-97)

SETORES	Em %									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Primário	1,6	2,0	1,5	1,6	1,9	1,4	1,5	1,6	1,1	1,0
Indústria de Transformação	71,0	72,2	73,2	69,9	71,2	73,8	71,4	75,7	79,6	68,1
Terciário	26,7	25,1	25,0	27,9	26,0	24,1	26,3	22,1	18,7	30,0
Combustíveis/ Refino e Distribuição (1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,5
Distribuição de Energia Elétrica (2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,1
Serviço de Comunicação (3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7
(1) + (2) + (3)										11,3
ARRECADAÇÃO TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

SETORES	Em %									
	1990	1991	1992	1993	1994 ^a	1994 ^b	1995	1996	1997	
Primário	1,2	1,2	0,9	0,9	1,0	1,0	0,8	0,6	0,4	
Indústria de Transformação	60,3	59,7	55,5	56,7	56,0	55,5	52,4	50,3	48,2	
Terciário	37,3	37,9	42,5	41,0	42,0	41,9	45,4	47,3	49,0	
Combustíveis/ Refino e Distribuição (1)	5,3	9,1	12,9	12,5	11,4	10,2	10,2	11,2	12,9	
Distribuição de Energia Elétrica (2)	5,9	6,2	6,9	7,5	7,3	5,1	6,6	8,2	7,4	
Serviço de Comunicação (3)	2,5	2,8	4,8	5,0	4,4	5,2	4,8	6,2	6,3	
(1) + (2) + (3)	13,7	18,1	24,6	25,0	23,1	20,5	21,6	25,6	26,6	
ARRECADAÇÃO TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

FONTE dos dados brutos: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

NOTAS:

(a) De janeiro a junho.

(b) De julho a dezembro.

mesmo. Isso não significa dizer que não tenha havido 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. O fato é que não há nenhuma evidência que indique serem essas perdas as mais relevantes. Assim, 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 disso 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 fonte dinâmica de financiamento para os governos estaduais. A conjuga-

ção da elevação da base tributária em 1988, com a estabilização da economia em 1994, seguramente terá levado à maior potencialidade dessa fonte de receita, garantindo 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 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% e 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 conseqüência, relevante o possível impacto que iniciativas de guerra fiscal venham a ter sobre a arrecadação.

Participação relativa das regiões na arrecadação global

O padrão apresentado na Figura 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. A Figura 5 mostra que somente entre 1980 e 1984 ocorre nítida descentralização da receita do ICMS. As regiões atrasadas aumentam sua participação de cerca de 17% para um pouco mais de 23%

TABELA 6: BRASIL - COMPOSIÇÃO DA RECEITA DE ESTADOS E REGIÕES (1991)

REGIÕES E ESTADOS	Em US\$ milhões médias de 1991					
	ARRECAÇÃO PRÓPRIA	TRANSFERÊNCIAS	OPERAÇÃO CRÉDITO	RECEITA TOTAL		
	A	B	C	D	A/D	B/D
NORTE	1.427	1.661	24	3.112	45,85	53,37
NORDESTE	4.424	2.857	249	7.530	58,75	37,94
CENTRO-OESTE	2.259	1.336	67	3.662	61,69	36,48
Minas Gerais	3.506	808	350	4.664	75,17	17,32
São Paulo	12.283	1.052	1.679	15.014	81,81	7,01
Rio de Janeiro	3.629	493	387	4.509	80,48	10,93
SUDESTE	19.418	2.353	2.416	24.187	80,28	9,73
Paraná	1.658	278	30	1.966	84,33	14,14
Santa Catarina	958	194	62	1.214	78,91	15,98
Rio Grande do Sul	2.438	400	301	3.139	77,67	12,74
SUL	5.054	872	393	6.319	79,98	13,80

FONTE: Alonso (1994).

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 em particular as regiões atrasadas, permitindo a recuperação do nível de 23%.

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 1980-83, 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 Sudeste tende a estabilizar-se, enquanto a troca de posições agora parece se dar entre as regiões atrasadas e a região Sul. É notável que a participação da região Sul tenha caído de um patamar de 19% até 1985 para outro de 16% no período recente.

Se se tomar a arrecadação do ICMS como uma *proxy* da distribuição da atividade produtiva, verifica-se 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 desses Estados para interferir no processo alocativo.

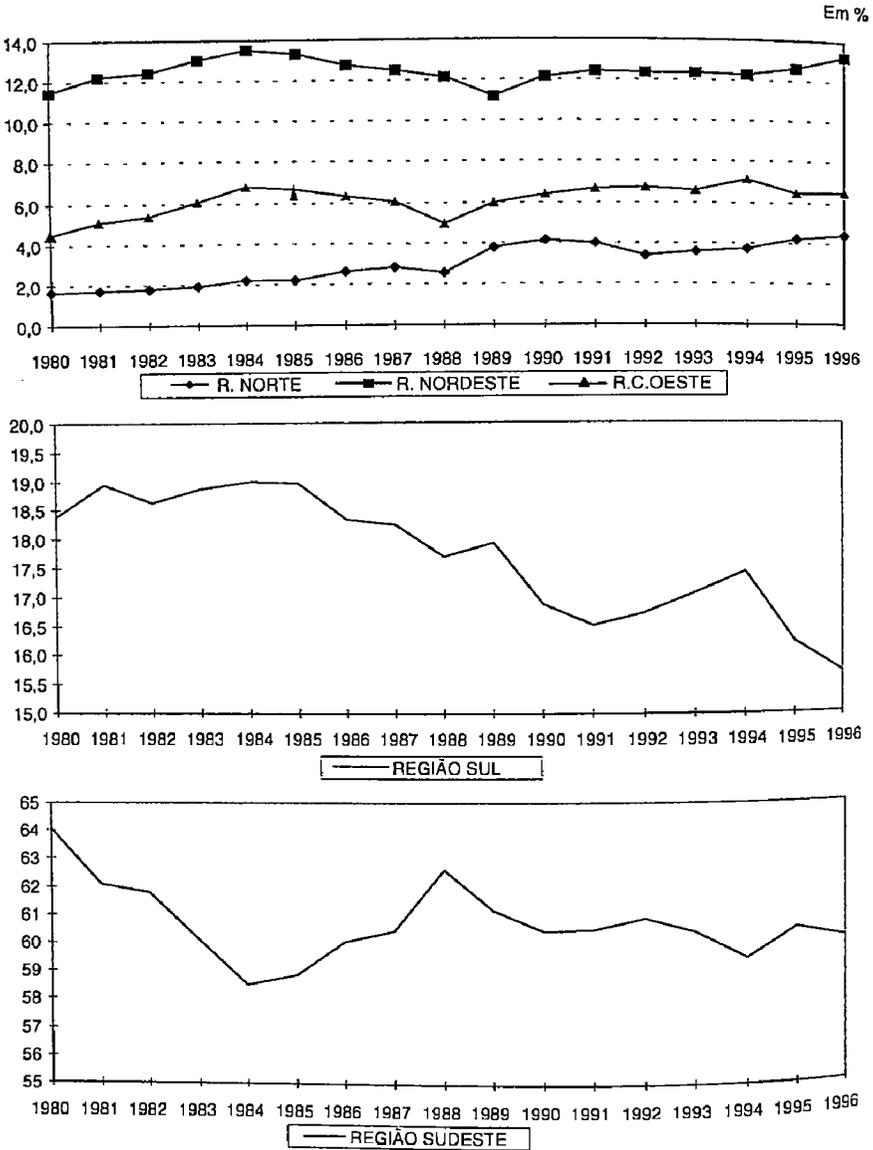
A evolução do ICMS nas regiões Sudeste e Sul

A Figura 6 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 recuperação lenta, mas sistemática de receita, que o levará a igualar-se ao Rio de Janeiro, já no final da década, quando este último atinge o pior nível de participação. Nessa fase, São Paulo virtualmente recupera sua participação de início da década.

Essa evolução reflete o bem conhecido fenômeno da *desindustrialização* do Rio de Janeiro, em simultâneo ao dinamismo apresentado pela economia mineira nos anos 80. Em 1988, a maior parte da perda de participação da região tinha sido recuperada, e apenas o Rio de Janeiro havia sofrido 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 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 essa participação na receita em 1990.

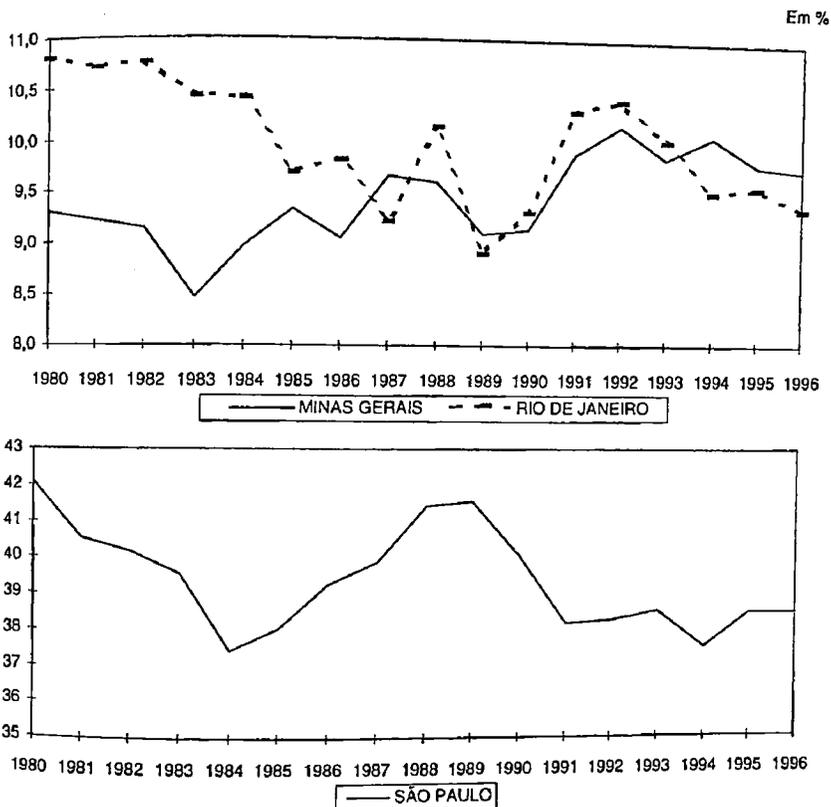
FIGURA 5: BRASIL – ICMS: PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NA ARRECADAÇÃO ANUAL (1980-96)



FORNTE: Banco Central (*Boletim Mensal*, vários números).

NOTA: Dados deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

FIGURA 6: BRASIL – ICMS: PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE NA ARRECADAÇÃO ANUAL (1980-96)



FONTE: Banco Central (*Boletim Mensal*, vários números).

NOTA: Dados dellacionados pelo IGP-DI da FGV.

Bastante interessante para nós é a evolução após 1988. Define-se nesse período uma tendência bem clara de queda isolada da participação paulista na receita: partindo de 42,5% em 1988, chega ao mínimo de 37,5% em 1993. Em contraste, as participações de Minas Gerais e Rio de Janeiro tendem a crescer, ainda que nos limites estreitos de 1% a 2%.

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 clara evidência do caráter perverso das políticas de beneficiamento fiscal. Devemos necessariamente retomar esse ponto com mais cuidado, à frente, quando

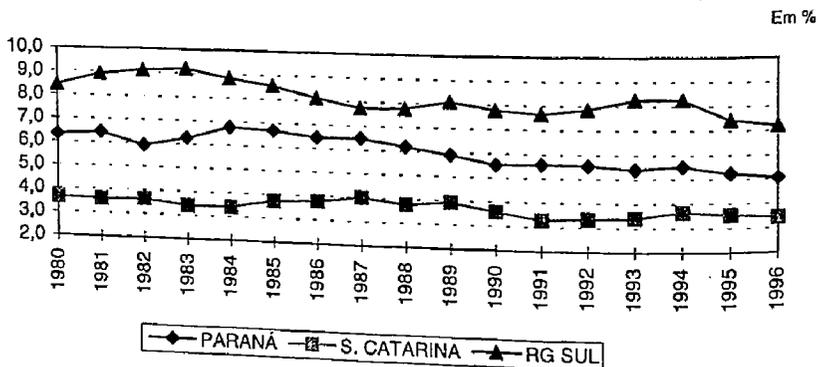
recuperarmos as ações da guerra fiscal contra São Paulo no início dos anos 90. De qualquer forma, porém, vale lembrar o que foi dito acima. O triênio 1990-92 lembra o período 1981-83: o PIB industrial cai quase 14%, e isso, tal como na fase anterior, deve atuar como fator poderoso de redução da participação relativa do Estado de São Paulo na arrecadação do ICMS.

A análise das informações para a região Sudeste permite três conclusões básicas:

- 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 – na medida em que possamos tomar a evolução da arrecadação de ICMS como indicador – ter-se-ia iniciado bem antes da repercussão das políticas agressivas de guerra fiscal;
- 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; e
- 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 ICMS é apresentada na Figura 7. Tomando como referência o ano de 1982, as perdas de par-

FIGURA 7: BRASIL – ICMS: PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS DA REGIÃO SUL NA ARRECADÇÃO ANUAL (1980-96)



FONTE: Banco Central (*Boletim Mensal*, vários números)

NOTA: Dados deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

participação concentram-se 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 bastante interessantes. No período 1993-96, esses Estados sofrem redução acentuada de suas participações na receita global do ICMS. Na primeira metade dos anos 90, esses Estados perderam participação em semelhante dimensão de toda a década dos 80. A tendência de longo prazo da receita sugere progressiva queda de posição dos Estados na atividade econômica e, particularmente, na industrial. Mais uma vez, apresenta-se o fantasma da reversão da desconcentração. A reação adotada por eles no período recente, abrindo mão de forma afoita da receita do ICMS, pode ser vista de outra perspectiva. Trata-se de procurar reverter 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.

Algumas conclusões

No Capítulo 1, havíamos discutido o problema do provável impacto negativo da guerra fiscal sobre as finanças estaduais. Chamamos a atenção para a necessária diferenciação entre o impacto de curto prazo, seguramente desfavorável, e o resultado logrado num horizonte mais longo, que depende do sucesso obtido na expansão da produção, promovida pelos projetos de investimento. O ponto relevante, nesse caso, é que a guerra fiscal pode favorecer, no longo prazo, os Estados mais agressivos.

Na avaliação da arrecadação do ICMS, mostramos também que os Estados que adotam atualmente políticas de incentivos fiscais agressivas têm enfrentado, nos anos recentes, o problema de baixo dinamismo de sua principal fonte de receita. Em alguns casos, sobretudo os dos Estados do 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 de 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 a eventual ampliação dessas políticas levariam a pressões adicionais sobre as necessidades de financiamento pelo governo federal. De 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.

POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO ATÉ A DÉCADA DOS 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 conhecer-se melhor a trajetória política, econômica e social da Federação brasileira.

A intenção deste item é estabelecer uma singela periodização para os elementos explicativos e/ou relevantes do conflito interestadual no Brasil, destacando aspectos do problema que revelem sua natureza, formas de diferenciação e possíveis implicações para o período recente. A trajetória proposta dá conta do período entre a década dos 70 e os anos 90, tendo como eixo condutor da análise três parâmetros básicos: a proposição e o uso de princípios de planejamento, no âmbito dos programas de incentivo, por parte dos governos estaduais; 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 as normatizações estabelecidas pelo Confaz.

Os parâmetros apontados acima, apesar de servirem ao ordenamento da discussão, não são apresentados numa 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 desses 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 dos 90.

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 e Bordin (1993) descrevem, 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, planificação e organização ativa da produção, como Sudene, Codevasf, BNDES, Cia. Vale do Rio Doce etc., esse período revela, por parte 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 na 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, na 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 vigorou até a interferência do governo federal, no início dos anos 70, quando além de participar das reuniões para a definição dos convênios regionais, instituiu o 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 das regras estabelecidas, cujo caso mais evidente foi o da Fiat, em Minas Gerais. Na verdade, durante a década dos 80, o tema guerra fiscal esteve completamente afastado dos compêndios de economia do setor público.

A reforma tributária de 1988 mudou essa situação. A partir daí, 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 simultâneo ao declínio do órgão normatizador, estabelecer condições próprias para o desenvolvimento industrial de seu território.

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 só muda quando o interesse do investi-

mento 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 à frente.

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 nessa época. A importância dos Estados no cenário político nacional – fruto da formação e desenvolvimento de nossa Federação – permitiu que lograssem autonomia comparável apenas às 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)⁶ – 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 do país.

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%".

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 de os 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 – através dos fundos de participação – e de impe-

(6) A criação do Imposto sobre Vendas Mercantis data de 1923, tendo sido transformado no Imposto sobre Vendas e Consignações em 1934.

dir que os Estados, ao manipularem parâmetros de suas receitas próprias, pudessem cobrir déficits orçamentários ou desencadeassem guerras econômicas entre si.

Paralelamente, à gradual concentração do poder tributário pela União, aos Estados, por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 1/12/1965, 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, essa resolução foi estendida (Ato Complementar nº 34, de 30/1/1967) para o estabelecimento de uma política comum na concessão de benefícios fiscais relacionados ao ICM, entre os Estados e Territórios de uma mesma região. Inicia-se, então, um padrão de regulação da competência estadual sobre o ICM, apoiado num modelo institucional através do qual os próprios Estados negociam regras e limites para a prática de isenções, em certa medida, com baixa interferência do governo federal.

Todavia, note-se aqui 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 através 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 pagarem 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 22/2/1967) para ficar fora da incidência do imposto.

No Convênio do Rio de Janeiro, realizado em 27/2/1967, foi a vez de os Estados do Centro-Sul definirem sua lista de gêneros de primeira necessidade e dos demais bens e serviços 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 região amazônica 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 caso do Paraná, essa preocupação é revelada pelo vasto rol de instruções internas, endereçadas ao tratamento do problema (Castro, 1999).

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 10/3/1967, e Convênio de Cuiabá, de 7/6/1967), 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.⁷

O estabelecimento dos acordos regionais, se, por um lado, serviu para solucionar impasses típicos de situações locais,⁸ entrou, por outro lado, em conflito, em vá-

(7) Essa prática foi muito utilizada pela União até o início dos anos 80. Em 1967, através de decreto-lei, livrou do ICM e do ISS a prestação de serviços e os fornecimentos da indústria de construção e reparos navais e a exportação de mercadorias de origem nacional para consumo ou industrialização na Zona Franca de Manaus. Em 1968, isentou, através também de 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, isentou os adubos e fertilizantes e suas matérias-primas, os defensivos agrícolas, pintos de um dia, mudas de plantas, sementes certificadas e rações balanceadas para animais. E, finalmente, em 1970, foi instituído o crédito-prêmio do ICM.

(8) 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 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 tornar-se um fórum de acertos e barganhas políticas.

rios momentos, com decisões que deveriam ser tomadas em nível supra-regional. Conforme afirma Oliveira (1997, p. 4): "Os Convênios de Salvador, de 22/11/1966; Fortaleza, de 22/2/1967; Rio de Janeiro, de 27/2/1967 e Natal I e II, de 10/3/1967 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 nesse 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 fez uso das vantagens fiscais concedidas no âmbito da Lei nº 5.261/69, até 1975 (Quadro 1), 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 dessa 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 transformação industrial seletiva, fosse em relação a setores, fosse em relação à sua distribuição espacial.

É importante destacar também que, nessa 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) e 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 e Duarte Filho (1999). De um total de 390 projetos (implantação e expansão) que se candidataram 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. Por sua vez, como a lei não estabelecia prioridades

e estímulos para a desconcentração industrial, os investimentos estiveram, na maior parte, localizados nas regiões mais desenvolvidas do Estado.

A extinção da lei provocada pelas novas regras do Confaz deixou um vazio na política de industrialização mineira que se tentou preencher com a instituição do FAI, em 1976, e, com sua substituição, do Fundes, em 1983 (Quadro 1). Ambos, patrocinados num período em que as taxas de crescimento da economia já começavam a infletir, não mostraram resultados satisfatórios.

Três diretrizes básicas nortearam a política de incentivos à industrialização do Estado do Paraná nesse período. A primeira está consubstanciada na criação e utilização do FDE. A segunda, voltada para a prática recorrente da dilação do pagamento do ICMS pelo prazo de 180 dias, conforme estabelecido pelo Convênio nº 24/75. A terceira, fundada no projeto da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) (Quadro 2).

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 caso do então recém-criado Estado do Rio de Janeiro, o Fundes surgiu como o principal instrumento para agilizar e fomentar o desenvolvimento econômico e social do Estado (Quadro 3). Criado em 1975, como 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 à 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 (Quadro 3).

Para orientar o gestor do Prodi, foi desenvolvido um sistema de classificação para as indústrias, mediante a 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, além dos 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 o regime autoritário, embora tenha procurado restringir a liberdade tributária dos Estados, não foi capaz de eliminar por completo a capacidade de eles promoverem políticas ou práticas fiscais de favorecimento às inversões privadas, nos primeiros anos de vigência do novo imposto. Conforme relatam Rezende e Silva (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.

QUADRO 1: MINAS GERAIS – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO: MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (1960-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 entrada em operação do investimento, 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.	Cinco 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 três anos e máximo de doze 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) juros, correções e outras rendas.	Novos projetos de implantação e expansão da capacidade produtiva na indústria de transformação.	Não-disponível.	Não-disponível.

FONTE: Oliveira e Duarte Filho (1999).

QUADRO 2: PARANÁ – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO: MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (1960-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 infra-estrutura. 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 infra-estrutura.	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 infra-estrutura 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 Confaz, 180 dias. Esse prazo normalmente acabou sofrendo variações com a implementação do benefício pelo Estado.	Variável.

FONTE: Castro (1999).

QUADRO 3: RIO DE JANEIRO – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO: MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (1960-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 infraestrutura e do 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, a pós 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 sessenta meses para liberação das parcelas do financiamento e de 36 meses para amortização.	Correção monetária entre 50% e 100% dos índices de reajuste da ORTN e juros de 7% ao ano.

Fonte: Cavalcanti (1999).

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 acento, 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, em que cada região retaliava a outra tentando anular os efeitos dos incentivos concedidos.

Os esforços empreendidos para esse fim resultaram em dois manejos importantes para coibir as tentativas de concessão desordenada de benefícios ao setor privado. Em primeiro lugar, foi criado o Confaz, pela Lei complementar nº 24, de 7/1/1975, 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.

Somam-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 a força financeira, em virtude da centralização tributária (já citada) e da concessão de aval para que as unidades subnacionais ou empresas descentralizadas pudessem captar recursos no exterior e das agências federais de financiamento.

O Confaz⁹ 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:

- celebrar convênios para concessão ou revogação de benefícios fiscais do ICM, decididas pela unanimidade dos representantes estaduais presentes às reuniões;
- sugerir medidas visando à simplificação e à harmonização de exigências legais, objetivando reduzir despesas decorrentes de obrigações tributárias acessórias;
- 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;
- 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
- fiscalizar e propor sanções aos municípios que, contrariando determinação expressa da Lei complementar nº 24/75, ofereçam isenções de sua quota-

(9) O Confaz é formado por um representante de cada Estado e do Distrito Federal e por um representante do governo — 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 desempate, desde que não seja matéria relativa à concessão ou revogação de incentivos fiscais. O Confaz é assessorado pela Comissão Técnica Permanente (Cotep/ICMS) que é responsável pela coordenação dos trabalhos relacionados à política e à administração do ICMS.

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 seus termos. Como forma de punir os infratores, foram impetradas as seguintes sanções:

- anulação do ato e glosa do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;
- exigibilidade do imposto não-pago ou devolvido e ineficácia da lei ou ato que cancele remissão do débito correspondente; e
- 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 dos 70, principalmente durante 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.¹⁰

O ímpeto fomentador dos Estados vai retrair-se, 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 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 numa '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.

(10) Depoimentos obtidos de membros que participavam do Confaz na época revelaram que o poder coercitivo da União, através do Ministro da Fazenda ou de seu representante legal, era marcante nas reuniões do órgão. 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.

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

A atuação dos incentivos estaduais nesse 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 90 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 nenhum processo de retaliação significativa. Um teste mais conclusivo dessa suposição exigiria investigação mais detalhada, ainda por ser feita, sobre a natureza dos programas dos demais Estados no período.

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: o diferimento, para o momento de saída do produto industrializado, do ICM devido na aquisição de matérias-primas produzidas no Estado; e a ampliação do prazo de recolhimento do ICM para até 180 dias.

Surgiria em seguida o Pró-indústria, que se caracterizou 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, através da concessão de incentivos, baseados na dilatação 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 à dilatação/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, pelo prazo de cinco anos, com um período de carência de seis

meses e atualização monetária do débito, variando de 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 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 (Quadro 4).

Em 1988, o governo edita o Decreto nº 11.140 (Quadro 4), que visava a 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 restrito 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 interessado 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 resultou em investimentos fixos beneficiados de US\$ 131,8 milhões, em 1993; atendeu mais a empresas em expansão e menos àquelas voltadas à implantação de um novo empreendimento; e demonstrou baixa efetividade do ponto de vista da desconcentração industrial.

O Estado do Paraná adotou, nesse período, medidas fiscais pragmáticas, voltadas para a dilação do prazo de pagamento do ICM efetivo ou do ICM incremental (a partir de 1986), e implementou uma série de programas – malsucedidos – 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, através do banco estadual, como uma espécie de instrumento de reforço ao capital de giro das empresas. Devido à baixa aceitação do programa e às dificuldades do governo estadual em honrar seus compromissos, o Pefi transforma-se, em 1986, no Peap. Este destinava-se ao financiamento de até 25% do investimento fixo e foi renomeado para Proin, em 1988 (Quadro 5).

O Pefi apresentou 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 aprovadas para receber o benefício, mas apenas 81 assinassem o termo de compromisso.

QUADRO 4: RIO DE JANEIRO – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO: MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (1980-INÍCIO DOS ANOS 90)

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS	CARACTERÍSTICAS GERAIS	BENEFICIÁRIOS	PERÍODO DE FRUIÇÃO	ENCARGOS FINANCEIROS
Dilação do ICM (Lei nº 827/84)	Essa 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 leis de beneficiamento.	Não-definido.	Não-disponível.

FONTE: Cavalcanti (1999).

QUADRO 5: PARANÁ – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO: MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (1980-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 relançamento 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; 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 mil e 100 mil ORTN; 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 trinta meses.	Correção monetária de 50% (OTN ou outro índice) e juros de 3% ao ano.

FONTE: Castro (1999).

Conclui-se que, nesse período, a crise econômica dos anos 80 – e seu subproduto mais direto, a crise das finanças públicas – incumbiu-se de limitar drasticamente o potencial dos programas e incentivos estaduais, afetando negativamente as decisões de investimento num cenário de incertezas, em que se combinavam o fenômeno da estagnação com o de tendência da economia à hiperinflação.

O TERCEIRO PERÍODO: DO INÍCIO A MEADOS DOS ANOS 90

A reforma constitucional de 1988 veio confirmar o processo de descentralização em curso desde o final da década dos 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 decidirem 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 prazo para questões de natureza tributária, relativas ao ICM(S), que poderiam causar impacto sobre 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 num 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 valer-se 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 desse período está dividida em duas fases, devido aos contrastes político-econômicos verificados e ao desenho dos incentivos oferecidos pelos Estados. A primeira fase abrange o período 1990-93, e a segunda inicia-se, por razões óbvias, a partir de 1994 e estende-se até 1996-97.

O Período 1990-93

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.¹¹

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

(11) O artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece: "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".

Pressionados pelos reclamos sociais, não restou outra alternativa aos governos estaduais senão procurar reduzir o peso do ICMS,¹² através da diminuição de alíquotas, redução da base de cálculo, concessão de diferimento ou crédito presumido e, em alguns casos, isenções. A aposta que faziam era a de que, ao conseguir manter os setores produtivos locais, garantiriam o nível de emprego – reduzindo as tensões sociais – e poderiam lograr receita maior no futuro, já que a base produtiva estaria minimamente preservada.

Se essas ações resultaram num processo ‘parcial’ de guerra fiscal, certamente não apresentavam o caráter agressivo que passou a assumir a partir de 1994. O triênio em análise (1990-93) 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.¹³ Não é possível ignorar, todavia, a influência e a importância que os programas e os benefícios fiscais criados nesse período terão na retomada do crescimento em 1994.

Os benefícios oferecidos no âmbito do ICMS – remanescentes desse 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 acima. Ações explícitas de guerra fiscal estiveram circunscritas a esses instrumentos e valeram-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 desse 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 noventa dias) deixou de ser atendida para dar lugar à interpretação (favorável aos interesses dos Estados) de que continuavam valendo os prazos previstos no Convênio nº 24/75.¹⁴

(12) 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.

(13) 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, em especial para o Ceará. Esse 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.

(14) O Convênio 34/88 previa ainda que o Distrito Federal e os Estados, que praticassem prazos superiores aos previstos deveriam reduzi-los gradativamente de modo que os mencionados prazos 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 através de autorização em convênio.

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, insumos agrícolas, bens de capital e, principalmente, 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.

De 1994 a 1996-97

A partir de 1994, nota-se a transformação da natureza dos mecanismos utilizados pelos Estados para atrair as inversões privadas. A guerra fiscal acirra-se e, ao mesmo tempo, 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, através 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, através de ação direta de inconstitucionalidade, impetrada no Supremo Tribunal Federal (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 – obrigou a uma revisão dos instrumentos, já 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 seu lugar. Em outros, sobretudo no caso dos Estados nordestinos, estruturas paralelas de dilação direta do ICMS foram mantidas. Trabalho feito em 1995 pela CNI mostra as principais medidas e fundos financeiros vigentes nos Estados brasileiros naquele ano. Interpretação mais detalhada dessa questão requer estudo específico sobre o momento de criação dos instrumentos e sua efetiva utilização.

Experiências estaduais vêm confirmar as afirmações feitas acima. 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 Programa de Indução à Modernização Industrial (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 (Quadro 6).

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 a 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: o grupo de indústrias estruturantes, os setores-chave e os setores carentes de apoio para se recuperarem (Oliveira e Duarte Filho, 1999). 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: o Fundo de Incentivo à Industrialização (Find) e o Fundo de Desenvolvimento das Indústrias Estratégicas (Fundiest). Ambos visavam à concessão de financiamento para investimento fixo e capital de giro, promovendo uma concisão nas normas e nos regulamentos dos programas de incentivos de Minas. A peculiaridade do Fundiest é que ele surgiu para atender exclusivamente à Mercedes-Benz e foi posteriormente estendido para 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, tendo forte ênfase na modernização tecnológica (Quadro 7). As empresas beneficiadas podem valer-se da dilação do prazo de pagamento do ICMS incremental (o ICMS incremental é definido como sendo 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 por esse programa encontra-se no fato de que é 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 forte preocupação com a distribuição espacial da indústria no território estadual, estimulando certos deslocamentos mediante o aumento do ICMS incremental para certas regiões e a diferenciação da carência também por cidades e/ou regiões.

No Rio de Janeiro, a implementação da Lei nº 2.273/94, citada anteriormente, representou sua efetiva entrada no conflito interestadual (Quadro 8). O governo do Estado resolveu interromper o prolongado esvaziamento econômico, ou pelo menos criar um mecanismo de atrito. Através da lei, concedeu prazo especial de cinco anos para o pagamento do ICMS devido, escalonado entre 75% e 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.

QUADRO 6: MINAS GERAIS – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO: MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (DÉCADA DOS 90)

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS	CARACTERÍSTICAS GERAIS	BENEFICIÁRIOS	PERÍODO DE FRUIÇÃO	ENCARGOS FINANCEIROS
Programa de Indução 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, através da 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 seis 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 abranger toda a legislação do Pró-Indústria e do Proim, adquirindo <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 geração de, no mínimo, trezentos a quinhentos empregos.	Período de dez anos, contra os cinco anos inicialmente previstos. Carência de doze 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 a 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; b) prazo de amortização máximo de três 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; b) atendimento das metas econômicas e sociais para garantir a continuidade das liberações.	Máximo de dez anos e carência de 120 meses.	Correção monetária integral e juros de no máximo 12% ao ano.

FONTE: Castro (1999).

QUADRO 7: PARANÁ – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO: MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (DÉCADA DOS 90)

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS	CARACTERÍSTICAS GERAIS	BENEFICIÁRIOS	PERÍODO DE FRUIÇÃO	ENCARGOS FINANCEIROS
Bom Emprego Fiscal e Paraná mais Empregos	Esse 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 doze meses, dos gastos com Pesquisa e Desenvolvimento (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 doze meses anteriores à protocolização do pedido; c) no caso de expansão, aumento mínimo de 20% da produção; d) situação fiscal regular para com o Estado e credibilidade perante 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 (1999).

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

A suspensão da lei não provocou imobilismo no governo estadual. Imediatamente, regulamentou-se o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), para dispor de um instrumento ativo na disputa fiscal (Quadro 8).

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.

QUADRO 8: RIO DE JANEIRO – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO: MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (DÉCADA DOS 90)

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS	CARACTERÍSTICAS GERAIS	BENEFICIÁRIOS	PERÍODO DE FRUIÇÃO	ENCARGOS FINANCEIROS
Lei 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: a) no primeiro ano, até 75%; b) no segundo ano, até 70%; c) no terceiro ano, até 60%; d) no quarto ano, até 50%; e) no quinto ano, até 40%.	Projetos industrial e agroindustrial que se enquadrassem nas seguintes condições: a) implantação de empreendimento ou unidade fabril; b) incremento de, no mínimo, 50% da capacidade produtiva; c) realocização para regiões fora da área metropolitana do Rio de Janeiro.	Cinco anos.	Redução de até 40% da correção monetária
Regulamentação do Fundes e dos 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: a) quotas das dotações orçamentárias; b) destinação de contribuições e doações de qualquer origem; c) 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: Cavaicani (1999)

Por ser apenas um fundo público, os recursos do Fundes precisam ser destinados através de 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 bá-

sica do projeto de investimento. Para o enquadramento das empresas no programa, definiram-se os seguintes critérios: realização de investimento superior a 40.000.000 Ufir; geração de quarenta novos empregos; e introdução de tecnologia de ponta de efeito multiplicativo.

Finalmente, uma característica que fica bem nítida, quando observamos os programas estaduais da perspectiva histórica, é a relativa preservação, mesmo nos anos 90, do caráter planejado e estruturante dos programas, com vistas à 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'. Em vez 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. Nesse ciclo de investimentos do setor automotivo, a ordem das coisas chega a ser invertida: em vez de as empresas buscarem acesso a programas amplos e formalizados previamente existentes, alguns programas têm sido formulados com o objetivo estrito de servir a determinada empresa. Seria ingenuidade supor que esse tipo de processo não ocorresse no passado. No Paraná, há casos desse tipo já nos anos 80 (Castro, 1999). O ponto crucial é que eles caminham para tornar-se a regra e não a exceção. Na origem desse procedimento, encontra-se, 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.

RETOMADA 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 feição bastante peculiar. Ela apresenta-se – 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 apresenta-se, hoje, basicamente, como uma face do processo de recomposição da distribuição espacial da indústria nas regiões modernas do país.

Essa feição acentua-se na medida em 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 foi seguido de outros 'vazamentos' –, o Estado de São Paulo assiste, no curto espaço de dois anos, ao deslocamento de parcela significativa de sua capacidade de produção para os Esta-

dos vizinhos, o que, somado às implicações do Mercosul, representa significativa perda de participação da produção estadual no contexto nacional.

Neste item, pretendemos abordar o processo recente de retomada da guerra fiscal, na vertente que envolve os Estados das regiões Sul e Sudeste. Ele inclui a análise da inserção do Estado de São Paulo na guerra fiscal. Optamos por esse caminho, em vez de dedicar ao Estado um trabalho específico, porque a postura de São Paulo mostra-se essencialmente como reação às iniciativas de outros Estados e só pode ser plenamente entendida no contexto dos sucessivos 'ataques' promovidos por aqueles programas.

Dedicamos atenção maior, neste item, ao 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-este, 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 da adoção da medida provisória relativa ao setor automotivo.

Este item, portanto, compõe-se de três partes. Na primeira, analisamos a situação particular do Estado de São Paulo e sua estratégia de reação, e detalhamos alguns aspectos menos discutidos de guerra fiscal, que foram destaque no início da década. No segundo tópico, abordamos os principais casos recentes de decisão alocativa no setor automotivo e buscamos sistematizar da forma mais completa possível as informações disponíveis sobre os benefícios concedidos. No tópico final, examinamos as implicações da medida provisória referente ao setor automotivo e o conjunto expressivo de investimentos que ela viabilizou nos Estados menos desenvolvidos.

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, num 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 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 nesse processo, até o momento, aparece como essencialmente tímida e passiva. A sucessão de decisões alocativas desfavoráveis ao Estado tem levado a pouca ou nenhuma mudança na sua postura básica de não-adesão às práticas agressivas de

guerra fiscal. Por outro lado, o Estado tem orientado suas ações por uma estratégia distinta de atração de investimentos, que não apresenta os aspectos perversos daquelas práticas.

Neste item, pretendemos discutir as condições gerais e particulares em que se dá a decisão estratégica de um Estado que detém posição hegemônica¹⁵ na estrutura produtiva da Federação, diante de iniciativas agressivas dos demais membros para atrair investimentos. Persistindo no enfoque que vem orientando este estudo, trata-se de pensar a guerra fiscal como 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 reflete-se 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 prazo, dependendo da evolução do processo. A dificuldade de prever alguns aspectos dessa evolução coloca, como veremos, alguns dilemas típicos para a orientação da estratégia estadual de desenvolvimento. A segunda assimetria básica manifesta-se na situação fiscal particularmente deteriorada que o Estado apresenta no momento atual. Ela coloca-se como uma efetiva restrição orçamentária, que torna elevados os custos políticos associados à implementação de postura mais agressiva de retaliação contra as políticas dos demais Estados. É da ótica dessa dupla restrição que deve ser buscada uma interpretação para a estratégia adotada pelo Estado.

O Estado hegemônico e a Federação

Vimos, no início deste trabalho, que o processo de desconcentração industrial, ocorrido dos anos 70 até meados da década dos 80, resultou numa sistemática perda de participação relativa do Estado de São Paulo. A partir daí, os dados analisados sugerem certa acomodação da composição regional da produção. Na realidade, mostram que, do ponto de vista da participação relativa dos territórios estaduais, ocorreu virtual estagnação da produção nesse 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 (1995), ou seja, a relativa dinamização industrial de alguns municípios beneficiados pela proximidade dos mercados e am-

(15) Utilizaremos aqui, por falta de melhor sintaxe, a expressão *Estado hegemônico* no sentido restrito de ser aquele que detém parcela destacadamente maior da produção industrial no país. Não se contemplam, portanto, outros sentidos mais amplos e polêmicos que o termo pode sugerir.

pliação de infra-estrutura. Do ponto de vista que nos interessa, da arrecadação do ICMS, isso sugere que, na verdade, não ocorre perda significativa de posição do Estado nesse período, pelo menos até início dos anos 90 (Figura 6).

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, essa 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 duradoura da atual distribuição deixaria o governo numa posição mais cômoda para implementar políticas de horizonte 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 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 mantenha-se constante. 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 de São Paulo inverte-se brevemente, como já comentamos acima, 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 participação em cerca de 4%. Somente nesse período poder-se-ia perceber uma configuração compatível com a proposição de que estaria ocorrendo perda de posição relativa do Estado perante seus concorrentes mais próximos. Já a partir de 1994, define-se uma tendência bastante diversa. A participação de São Paulo entra numa fase de crescimento sistemático, ainda que lento, enquanto a dos Estados de Minas e Rio de Janeiro assume, a partir de 1992, trajetória também lenta, mas estável de queda.

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. Tentaremos, à frente, sintetizar as estimativas atualmente existentes, no governo do Estado, para essas perdas.

A condição de Estado hegemônico: fragilidades e vantagens

Para 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 ante o atual regime vigente para o IVA.

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 discriminação ostensiva, interna ao Estado, entre novos investimentos e empresas já instaladas. No Estado desenvolvido, o benefício tende a estender-se, automaticamente, ao novo investimento realizado no setor. Isso tem duas conseqüências importantes. Primeiro, amplia o impacto negativo sobre sua receita fiscal. Segundo, transfere para o governo desse Estado pesada responsabilidade com respeito ao aprofundamento das conseqüências da guerra fiscal. Nesses termos, quanto mais concentrada a produção no Estado desenvolvido, mais configura-se uma situação em que 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 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 leva a 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 na medida em que implique generalização de incentivos.

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 de o Estado concorrente 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', em que 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 (1996, p.11): "se a devolução do imposto tiver valor superior ao do aumento [de custos envolvidos no deslocamento] é vantajoso do ponto de vista privado instalar a empresa no Estado A [que concede o benefício], pois isso lhe confere uma vantagem em relação aos seus competidores localizados em B, que pode traduzir-se em maior lucro por unidade vendida ou ampliação de sua fatia do mercado".

As duas ordens de questões colocadas acima 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, de acordo com estimativas disponíveis, mesmo na vigência de um sistema híbrido, a transição para regime puro de destino envolveria perda aproximada de 15% a 20% na arrecadação do imposto.

Por outro lado, 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 perda imediata de arrecadação. Isso provavelmente explica a reação política do Estado de São Paulo em buscar o *enforcement* da legislação existente, no âmbito do Confaz, em vez de apoiar a tramitação do projeto de reforma do ICMS do governo federal.

É interessante agregar ainda a essa análise o que foi levantado acima 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 adequada para o Estado hegemônico a manutenção do *status quo* no que tange ao IVA, sob a suposição de que, a médio e longo prazo, 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 mostraria 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. Isso 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 conduzir a perdas significativas e irrecuperáveis na posição relativa do Estado. Note-se que vale a simétrica da afirmação feita acima. Se a tendência é de desconcentração, reduzem-se relativamente os custos que devem ser cobertos pelos incentivos, de forma que o custo fiscal do afastamento seja menor. Isso apontaria para 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.

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 prazo 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 já existente 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, sobretudo 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, esse problema apresenta-se 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 já 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 evidente vantagem 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, uma vez que os esforços que vêm sendo feitos por esses Estados para atrair toda a rede de produção não sejam plenamente eficazes (Prado, 1999).

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 90. Não há registro de programas oficiais quase permanentes como no caso dos demais Estados. Isso parece ser consistente com os comentários feitos acima, sobre as claras diferenças de contexto entre a primeira metade da década dos 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 desse 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 no âmbito municipal, em que 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 eferescência que se registrava nas práticas de subsidiamento. Em 1991, o governo implementa, através do Banespa, um breve ensaio de programa de incentivos nos moldes básicos do modelo de 'triangulação' para diferimento creditício do ICMS. O governo criou em 1989, por meio do Decreto nº 30.488, de 27/9/1989, o Programa de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, que seria gerido pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento (Cede). Na época, não houve regulamentação dos 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

10/7/1991, acrescenta ao decreto anterior novos artigos, que criam 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:

- limites:
 - projeto localizado na Grande São Paulo: no primeiro ano, até 40% do ICMS adicional recolhido; no segundo ano, até 30% do ICMS adicional recolhido; no terceiro ano, até 20% do ICMS adicional recolhido;
 - projeto fora da Grande São Paulo: mesmo critério acima, com porcentagens de 50%, 40% e 30%;
- liberação: cotas mensais, nas datas estipuladas para recolhimento do ICMS;
- 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 de restringir-se 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, num 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 de sua atuação discreta e, portanto, sem resultados mais expressivos. Em primeiro lugar, não parece existir, no decorrer dos anos 90, efetiva disposição do governo estadual para maior engajamento no processo. Desde aquela época, já predominava uma postura legalista na condução do conflito, como veremos 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, nos demais Estados, a essa altura

a participação dos sistemas financeiros estaduais no processo de incentivos já era muito limitada. Em terceiro lugar, iniciativas como essa parecem estar inseridas muito mais num 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 modo, 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 contundente. Vamos ver à frente que São Paulo só voltaria a criar instrumentos dessa natureza em 1996, já sob forte pressão política, devido aos ataques mais intensos das demais unidades da Federação.

A posição de São Paulo no processo recente de guerra fiscal

Neste item, tratamos de reconstituir a evolução da postura do governo paulista perante as 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, passa pela ênfase nos questionamentos jurídicos e no *enforcement* da legislação vigente, para finalmente 'desaguar' numa fase ativa de criação de programas de desenvolvimento que visam a 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.

Primeira 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.

O conflito mais antigo entre São Paulo e um Estado/região vizinha origina-se no final da década dos 80. O Estado do Espírito Santo, buscando incentivar a entrada de mercadorias pelo porto de Vitória, decidiu, através 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 1991-95, 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 parcela majoritária dessas importações, os mercados finais são, fora de qualquer dúvida, os centros consumidores do Sul-Sudeste, sobretudo 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 estabelecer-se vantagem competitiva específica para as empresas que lancem mão dos incentivos, ainda que sofram elevação dos custos de transporte.

Outro aspecto importante da disputa ocorreu em 1992, em 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 essa empresa a dilação do recolhimento do ICMS por cinco anos, sem correção monetária e juros.¹⁶ Em se notando que nessa época a inflação brasileira beirava 30% ao mês, esse benefício significava pura e simples isenção do imposto.

O arranjo resultou na transferência da planta produtiva da empresa para Goiás. Como indicamos acima, 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 já 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, já que se trata de investimentos em fase de realização. Todavia, como o que está em cena são grandes conglomerados que entram para buscar espaço crescente num mercado fortemente oligopolizado, não é improvável que a vantagem gerada pelos benefícios hipertrofiados seja utilizada para esse 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. Além disso, 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 e parte da arrecadação, e, ademais, enfrenta a pressão do setor produtivo doméstico, agora afetado pelo *dumping* promovido pela empresa migrante. Finalmente, é forçado ain-

(16) 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, 91 empresas instaladas em Goiás estão gozando do benefício.

da a reconhecer os créditos espúrios dessa empresa na entrada de seus produtos em estabelecimentos paulistas.

Em 1993, o governo de São Paulo reagiu de maneira 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 deu origem a diversas resoluções da Secretaria da Fazenda do Estado, sendo a principal a Resolução nº 52, de 19/11/1993. 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 parágrafo 2º, estabelece:

- a proibição à concessão *unilateral* de isenções, incentivos e benefícios fiscais (inciso XII, alínea 'g');
- o ICMS 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" (inciso I) (grifos nossos). Essa formulação autoriza, portanto, a interpretação de que, à medida que o imposto não seja 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 numa instância superior, no caso o STF.

À parte os aspectos legais, esse tipo de iniciativa apresenta, é evidente, 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 utiliza-se 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 complementar a medida não poderia encontrar abrigo legal. Em sucessivos questiona-

mentos perante o STF, o Estado de São Paulo foi forçado a recuar e, na prática, os efeitos desse tipo de medida foram restritos. Por fim, o STF acabou 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 aprovou a Lei nº 9.359/96, cujo 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 novo artigo, que estabelecia a apropriação de créditos do ICMS, proporcional ao efetivo pagamento no Estado de origem. Não há registro de nenhuma iniciativa de sua utilização.

Em junho de 1994, o governo do Rio de Janeiro editou a Lei nº 2.273/94 (Cavalcanti, 1999), buscando 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, estabeleceu 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 levou a uma reação imediata do governo de São Paulo. O Estado formulou 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 seu mérito.

Esses fatos deixam claro que, até recentemente, o traço básico da reação do governo paulista ante a 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, efeito bem definido: tornou complicado 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 iria manifestar-se, de forma cristalina, na modelagem dos programas de incentivos que o Estado viria a criar, posteriormente, quando passa a ter postura mais ativa no âmbito das políticas de desenvolvimento regional.

Segunda fase: Postura ativa – quase ‘entrando na guerra’

Podemos demarcar, no segundo semestre de 1995, a aparente inflexão na postura do Estado ante a 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. Uma primeira seria a entrada efetiva na guerra fiscal. Pensava-se num 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.

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 infra-estrutura etc.

Independentemente da efetiva utilização do programa, interessa-nos chamar a atenção para o enfoque adotado. Nessa 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 acabou 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 do setor privado sobre as vantagens competitivas do Estado. A segunda era o ataque a alguns pontos evidentemente frágeis quanto à infra-estrutura, o caso do Porto de Santos, por exemplo, 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 retaliadora e agressiva, tornavam-se amplificadas pela própria opção estratégica adotada pelo Estado em sua política orçamentária. O governo implementou 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.

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 instalar-se em Juiz de Fora (Oliveira e Duarte Filho, 1999). A 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. Nesse projeto constava, explicitamente, a utilização da concessão direta do diferimento do ICMS, nos mesmos moldes que vinha sendo praticada pelos demais Estados.

Na ocasião, essa iniciativa serviu para retardar um pouco a decisão final da Mercedes-Benz, que cogitou utilizar as instalações de Campinas, onde produz chassi de ônibus. Como se soube depois, as ofertas feitas à empresa não foram suficientes para cobrir os benefícios oferecidos pelo governo mineiro. Não há nenhuma informação oficial quanto aos montantes negociados, mas, segundo o secretário paulista de ciência e tecnologia, a proposta de São Paulo não chegou nem a 10% do oferecido por Minas Gerais.

Em sua versão original, o projeto paulista guarda 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 anteriormente, encontra-se na Lei nº 9.363, de 24/7/1996, 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 agroindustriais em função predominante do seu perfil social e de suas características socioeconômicas” (artigo 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” (artigo 6º).

É evidente que essas definições abrangem virtualmente largo espectro de beneficiários, tornando o programa capaz de atender a praticamente qualquer empresa que seja de interesse do governo do Estado.

As principais condições estabelecidas na lei são idênticas para ambos os fundos:

- prazo máximo de fruição do benefício de doze anos;
- carência de pagamento de dez anos;
- juros de 5% ao ano;

- correção monetária equivalente a, no mínimo, 30% da variação oficial do índice de inflação;
- liberação mensal de parcelas, a partir do efetivo início das atividades do empreendimento;
- 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 referem-se 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 plasmando-se, 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,¹⁷ o projeto retorna em julho, sendo aprovado pela Assembléia, e 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 esse 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.

(17) De acordo com declaração do governador Mário Covas – a qual dá a medida exata dessa percepção –, como não houve decisão em contrário, supõe-se que seja permitido, referindo-se às diversas ações que estavam paradas na justiça.

Em suma, a entrada 'potencial' de São Paulo no conflito fiscal 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 antes, sua utilização só é viável se envolver setores que não tenham presença significativa no parque industrial paulista – o que, em se tratando de São Paulo, é pouco provável. Em qualquer outro setor, há elevada chance de gerar-se um processo crescente de questionamentos 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.

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 grande parcela dos determinantes que refletem, efetivamente, as condições de estratégia empresarial, sobretudo de custo, conforme veremos a seguir.

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, cerca de 12% da arrecadação anual, representando R\$ 1,9 bilhão. Não há detalhes sobre a metodologia utilizada para chegar a esse número.

O deslocamento industrial para Estados vizinhos

O processo, que já relatamos acima, de efetivo deslocamento de plantas industriais para Estados vizinhos, tem mantido aparentemente grande dinamismo nos 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.

Não há qualquer levantamento rigoroso desses deslocamentos. A própria Secretaria da 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.

Levantamento do governo de Minas Gerais, realizado por seu Instituto de Desenvolvimento Industrial (Indi), registra que, de 1995 até agora, somente no setor têxtil ocorreu o deslocamento de cerca de cinquenta empresas, representando investimento da ordem de R\$ 300 milhões. A maioria quase absoluta dessas empresas são oriundas de São Paulo e dirigem-se para o sul do Estado de Minas Gerais, 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 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, ele tem sido elemento importante nas decisões de deslocamento de Estados como São Paulo e Rio Grande do Sul, tradicionais redutos do setor.

Outro ponto refere-se ao fato de que 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 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 decidir 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 9 ilustra alguns dos benefícios concedidos.

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 22/11/1996, p. 4). Ela concede 70% de crédito, outorgado para produção de CDs, fitas cassete, discos fonográficos e similares. A condição explícita na lei para obtenção do incentivo (artigo 2º, inciso III) é que a empresa "se comprometa,

QUADRO 9: SÃO PAULO – BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PARA EMPRESAS QUE SAÍRAM DO ESTADO

EMPRESA	BENEFÍCIO CONCEDIDO PELO ESTADO	BENEFÍCIO CONCEDIDO PELO MUNICÍPIO
Adisaka (SP para MG)	Financiamento de 50% do ICMS com um ano de carência e um ano para pagamento.	Isenção de ISS e IPTU por cinco anos; 75% do aluguel de galpão.
Teka (SP para 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 para Goiás)	Financiamento de 70% do ICMS por quinze anos.	Isenção de IPTU.

Elaboração dos autores.

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 tem sido a pressão exercida pelo setor fonográfico sobre o Fisco de São Paulo, visando a obter as mesmas vantagens, sob o risco de iniciar uma revoada de empresas do setor para o Estado vizinho. Difícilmente se poderia utilizar, neste 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.

Tendências do investimento privado em São Paulo

Um último aspecto relevante para obter-se 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, nenhuma estatística confiável sobre a distribuição regional/estadual do investimento privado, mesmo para períodos mais antigos. Conhece-se menos ainda quando são consideradas a situação contemporânea e as intenções de inversão. Sob pressão da realidade, o governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Ciência e Tecnologia, passou a elaborar, desde 1995, estimativa própria dos investimentos planejados. Os dados são de utilidade restrita, uma vez que não se dispõe de estatísticas semelhantes para os demais membros da Federação, não há 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 a parcela do investimento total no Estado que essa estimativa abrange.

Ainda assim, interessantes constatações podem ser obtidas. Na mais recente estimativa (janeiro 1997), o governo paulista aponta um total de quase R\$ 16 bilhões em investimentos, projetados até o fim da década (Tabela 7). Dada a total impossibili-

TABELA 7: SÃO PAULO – INVESTIMENTOS CONFIRMADOS (1997/98)^A

SETOR/LOCALIZAÇÃO	Em R\$ milhões		
	EXPANSÃO	NOVOS	TOTAL
Automotiva/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.

Nota: (a) Dados atualizados até 17/1/1997.

lidade de comparação, mesmo a observação de que se trata de 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.

Em primeiro lugar, note-se que há predomínio absoluto de inversões situadas no interior, evidenciando que o processo de estagnação industrial da Região Metropolitana continua em curso. Apenas 6% do total identificado dirige-se para cla.

Em segundo lugar, deve-se apontar que o setor automotivo, ao mesmo tempo que mantém peso considerável no volume global de investimentos (36%), concentra esforços na expansão das plantas já existentes (81%). É provável que, neste caso, esteja havendo impacto das iniciativas adotadas pelos demais Estados, uma vez 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.

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 via de consolidação pelo Mercosul. Ao longo desse ano e do primeiro semestre de 1994, são claros os indícios de 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 governo federal. Tudo indica que, se esses contatos existiram, eles não evoluíram para qualquer tipo de engajamento do Executivo federal em iniciativas de coordenação do que sinalizava já vir a ser amplo movimento de inversão. Ao 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.

O acordo automobilístico: antecedentes da guerra fiscal nos automóveis

A sucessão de conflitos recentes em torno do investimento no setor automobilístico tem 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%, através do expediente de redução da base de cálculo. Em consequência disso, nos dois anos seguintes, a produção de automóveis aumentou quase 30% e a arrecadação de ICMS setorial cresceu 33%. Tratava-se de procedimento do tipo que chamamos aci-

ma 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 retornar a alíquota 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 ter-se-iam oposto ao acordo.

O acordo foi seguido por amplas manifestações de setores sindicais, governos estaduais e montadoras, que pressionaram por uma revisão. Em 30/3/1994, na reunião seguinte do Confaz, os Estados recalcitrantes – principalmente Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – acabaram concordando em prorrogar a redução por mais quatro meses, sob ameaça do governador Mário Covas de transformar os 12% de alíquota em lei no Estado.

Para o que nos interessa aqui, é importante considerar as motivações por trás da tentativa de remover a redução e, principalmente, os termos do acordo que permitiu sua prorrogação. O argumento principal dos demais Estados desenvolvidos (RJ e RS) era que o acordo beneficiava basicamente os Estados produtores, Minas Gerais e São Paulo. Ambos defendiam, basicamente, a redistribuição dos investimentos setoriais para outras regiões. O Rio Grande do Sul 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. Mas não houve mais notícias desse estudo. Cabe notar que, nesse momento, já estavam em pleno andamento as negociações de diversas montadoras com praticamente todos os grandes Estados do Sul/Sudeste. Em pouco tempo, as tentativas de obter por vias formais uma política global de descentralização da produção automotiva iriam desandar nas iniciativas individuais competitivas. É relevante, contudo, registrar a existência de 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.

A evolução do processo

A essa altura, parecia já sacramentada a falência absoluta do Confaz como órgão regulador da prática de concessão de incentivos, o que deixava os Estados virtualmente livres para utilização de qualquer de suas modalidades. Aparentemente o último e frouxo movimento rumo a qualquer coordenação mínima da expansão setorial foi o conflito em torno das 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 em que 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 Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul. Seu componente básico é a estratégia dos grandes conglomerados, que explora ao máximo a fragilidade intrínseca dos 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, criavam-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. Chamamos a ele de 'custo de afastamento perante a alternativa ótima'.

Seria cabível, em princípio, que o setor público nacional cobrisse esse custo diferencial para lograr determinada locação distinta para o investimento? Parece claro que sim, desde que houvesse clara avaliação dos ganhos gerados, em termos de desconcentração industrial, redução de desequilíbrios regionais, aproveitamento de vantagens naturais da região etc., e do custo alternativo dos recursos aplicados para 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 na alocação do investimento privado pressupõe um tipo de processo de mercado em que o setor público do país oferece um elenco unificado de incentivos, com base em uma 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 des-

sa lógica é que a iniciativa e o controle do processo ficam, 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 previamente, em algum fórum, 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. 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.

Por seu lado, os governos estaduais ficam privados das duas informações básicas que lhes permitiriam negociar em melhores condições. Primeiro, não têm – frequentemente por incapacidade própria de realizar as mais elementares avaliações – a mínima idéia quanto à efetiva localização preferencial da empresa privada e, portanto, não sabem o quanto terão efetivamente de ceder para não perder o investimento.¹⁸ Segundo, determinado Estado 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 nenhum registro de tentativas de diálogo entre burocracias e governos estaduais, a fim de retomar pelo menos parcialmente o controle do processo. De qualquer forma, não há meios de visualizar, mesmo com a máxima boa vontade, um caminho pelo qual, nas condições vigentes, algum tipo de coordenação pudesse emergir dos governos estaduais.

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

(18) Uma breve anedota ilustra o ponto. Conforme declarações literais de um técnico de governo, envolvido numa das negociações com montadoras, "só para ti 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.

TABELA 8: REGIÕES SUL E SUDESTE – INVESTIMENTOS RECENTES DO SETOR AUTOMOTIVO

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	n.d.	Motores	-	n.d.
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	Pickups	40.000	1998
AUDI-VOLKSWAGEN	Dez./96	São J. dos Pinhais - PR	500,00	2.000	Automóveis	60.000	1999
GM	Dez./96	Gravataí - RS	600,00	2.000	Automóveis	120.000	1999
	Dez./96	Santa Catarina	500,00	n.d.	Motores	-	1999
	Dez./96	Mogi das Cruzes - SP	150,00	n.d.	Estamparia	-	1999
SKODA	Dez./96	Santa Catarina	150,00	n.d.	Caminhões	5.000	n.d.
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	n.d.	Indaiatuba - SP	150,00	n.d.	Automóveis	15.000	1998
FIAT		Belo Horizonte - MG	150-200,00	n.d.	Automóveis	100.000	1999

FONTE: Prado (1999).

NOTA: Quando indicado 'n. d.', trata-se de informação inexistente ou disponível em várias versões contraditórias.

Na Tabela 8, estão sintetizados os projetos do setor automotivo aprovados nesse período. São aproximadamente R\$ 5 bilhões de investimentos, distribuídos em dez plantas, e apenas R\$ 850,00 em quatro plantas no Estado de São Paulo.

Trataremos à frente 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 apresentar 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.

A Medida Provisória do setor automotivo e a guerra fiscal

O foco das atenções, no que se refere à guerra fiscal, tem estado centrado nas decisões de localização dos grandes projetos das montadoras, que analisamos acima.

No entanto, têm surgido, no período recente, evidências de que a interferência governamental nas decisões privadas de alocação do setor automotivo tem 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 Medida Provisória do setor automotivo 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 vultoso elenco de incentivos diferenciais para empresas que decidissem localizar suas plantas naqueles Estados. O Quadro 10 sintetiza esse conjunto de concessões, evidenciando as diferenças favoráveis às regiões mais atrasadas.

Num primeiro momento, tudo indicava que a medida seria de alcance restrito. Apenas uma empresa, a Ásia Motors, anunciou intenção de fazer uso dos incentivos e instalar uma fábrica no Estado da Bahia. Em junho de 1997, contudo, foi divulgado amplo elenco de novas inversões a serem realizadas ao amparo daqueles incentivos. A Tabela 9 apresenta a situação desses projetos em junho de 1997. A se confirmarem esses projetos, as regiões mais atrasadas do país estarão efetivamente abrindo participação significativa e inédita no parque industrial automotivo brasileiro. O total de R\$ 2,75 bilhões de novos investimentos setoriais 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.

Não há nenhuma 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, postura basicamente avessa a políticas industriais ativas, de caráter discricionário. Seu 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 'saudável hegemonia do mercado', como muitos esperavam, mas criou um vazio de políticas 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" (Folha de São Paulo, 1997, 4 jun., p. 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-

QUADRO 10: BRASIL – RELAÇÃO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO REGIME ESPECIAL AUTOMOTIVO (ATÉ JUNHO DE 1997)

PRINCIPAIS TERMOS	REGIÃO NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE	REGIÃO SUL E SUDESTE
Prazo de Adesão	31 de maio para montadoras. 31 de março de 1998 para empresas de autopeças.	31 de dezembro de 1999.
Término	Em 2010.	31 de dezembro de 1999, para dar lugar a um regime automotivo comum para o Mercosul.
Incentivos Fiscais	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.
Índice de Nacionalização	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, de 60%. Para as empresas que vão se instalar: de 50% durante os três primeiros anos; depois de 60%.
Regras Gerais	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 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 31/12/1997, 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 100% sobre o valor das compras de equipamentos importados.

FONTE: Folha de S. Paulo (1997, 4 jun.).

TABELA 9: BRASIL – EMPRESAS PARTICIPANTES DO REGIME AUTOMOTIVO

NOME	ESTADO/ REGIÃO	ORIGEM DA TEC- NOLOGIA	INVEST. TOTAL (EM US\$ MILHÕES)	CAPACIDADE PRODUTIVA ANUAL	INÍCIO DA PRODUÇÃO	PRODUTOS
Hyunda: 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
Impavel – Indústria Paraibana de Veículos Automotivos 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
International Autom. do Tocantins Ltda.	Tocantins	Brasil	23,0	1.500	1998	Tratores
Cimi - Complexo Intema de Montag. Ind. Ltda.	Piauí	China	38,0	12.000	1997	Tratores
Huanheng Motors do Brasil	Goiás	China	70,0	15.600	1998	Tratores
International Aut. de Pernambuco Ltda.	Pernambuco	Brasil	23,0	1.500	1998	Tratores
Emei	Pernambuco	China	4,5	3.600	1997	Tratores
Vitoy	Goiás	Argentina	7,0	1.800	1997	Tratores
Marleste Navegação S.A.	Goiás	China	40,8	1.600	1999	Empilhadeiras

FONTE: Gazeta Mercantil (1997, 4 jun.).

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.

Nesse contexto, a reformulação da MP do setor automotivo, como intervenção isolada e única do governo federal na disputa entre Estados por novos investimentos, assume feição problemática e pode representar um passo atrás na reordenação do processo. No essencial, ela 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 e Sudeste. Como já apontamos acima, no 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 torna-se 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, neste caso, essas medidas buscam em grande medida 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 um 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 como um elemento a mais do 'livre jogo do mercado', e reduzindo muito 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.¹⁹

Benefícios fiscais concedidos para o setor automotivo

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

- gastos diretos: incluem-se nesta categoria todos os benefícios que envolvem dispêndio direto de recursos públicos, realizados pelo próprio Estado, em obras, serviços de infra-estrutura e instalações produtivas, considerando-se também aí o caso de terrenos doados;
- aportes financeiros: incluem as alternativas de repasse de capital para o empreendimento, de duas formas básicas: concessão de crédito subsidiado

(19) Dado o escopo desta análise, não nos aprofundaremos nos incentivos concedidos pelo governo federal. Cabe, contudo, chamar a atenção para o fato de que, somadas todas as concessões, o subsídio pode atingir, nesses projetos, nível muito próximo dos mais agressivos casos ocorridos no Sul-Sudeste.

- para capital fixo e de giro, e participação acionária;
- 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;
- renúncia fiscal explícita: abrange os casos em que é concedida isenção explícita de impostos, em geral limitada às taxas municipais, como ISS e IPTU; e
- garantias: incluem os casos em que o Estado oferece cauções ou fianças bancárias como garantia dos 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, sobretudo, 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, através dos 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, o situasse num nível de prioridade baixo. Em alguns casos – por exemplo, a construção de pátio de estacionamento no terreno da empresa –, é evidente 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, eles têm assumido predominantemente o caráter de aportes creditícios, sistematicamente com elevado nível de subsidiamento. É bastante difícil identificar detalhes das operações, inclusive porque os projetos estão, no presente momento, em fase inicial de construção. Em geral, têm sido os fundos estaduais de desenvolvimento que provêm 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 através de fundos fiscais já existentes ou especialmente criados para a situação. Devido aos 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 esta categoria específica para diferenciá-la das operações creditícias 'puras'. A razão básica é que, neste 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

contorno legal à operação básica, que é o diferimento subsidiado do imposto. Esse aspecto fica evidente quando se considera 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 de aproximadamente 9% a 10%. Desde que seja garantido o repasse do recurso orçamentário para o fundo, monta-se uma operação triangular que devolve o imposto à empresa.

Aspecto essencial dessa diferenciação 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 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 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 de 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 como um todo perde inexoravelmente a receita integral do incentivo. Todos esses aspectos serão retomados à frente, quando tentamos uma modelagem preliminar dos custos e impactos da guerra fiscal.

Apresentamos, nos Quadros 11 a 14, uma síntese dos benefícios concedidos em quatro dos principais projetos recentes do setor automotivo, classificados segundo a metodologia acima. 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 todas os benefícios são informados. Os dados apresentados foram reunidos a partir de pesquisa direta com os órgãos de governo, entrevistas com pessoal envolvido e cotejo com informações obtidas na imprensa. Em muitos casos, embora haja indícios de benefícios em certas categorias, não foi possível obter nenhuma informação mais segura. Em nenhum dos casos, foi possível obter mais do que a indicação qualitativa das obras de infra-estrutura concedidas. Não há nenhuma quantificação dos gastos envolvidos. Assim, é muito difícil qualquer avaliação dos impactos fiscais gerados por esses programas. É conveniente fazer alguns comentários sobre esses quadros.

QUADRO 11: MINAS GERAIS – ITENS DO CONTRATO CELEBRADO ENTRE A MERCEDES-BENZ E O GOVERNO DO ESTADO

ITEM	CONTRATADO
Terrenos	Doação: 2,8 milhões m ² .
Infra-estrutura	Urbanização das margens do Rio Paraibuna; sistemas de esgotos; acessos viários; pátios de estacionamento; pistas de testes; obras para fornecimento de energia elétrica.
Participação no Capital	Nada consta.
Crédito	<p>Find/Proim:</p> <p>R\$ 112 milhões para capital de giro e capital fixo; correção monetária integral;</p> <p>juros de 3,5% ao ano; R\$ 25 milhões: carência de doze meses; R\$ 80 milhões: carência de 36 meses.</p> <p>Fundiest/Prce:</p> <p>R\$ 16 milhões para capital fixo em duas parcelas (60% em março de 1999 e 40% em março de 2000); sem juros e sem correção monetária; carência de 120 meses;</p> <p>Valor não-determinado para comercialização de veículos importados até início de produção própria. Valor predeterminado por veículo conforme tabela; prazo de dez anos; carência de dez anos.</p>
Diferimento de ICMS	<p>Fudiest/Proe-indústria e FMDI</p> <p>Financiamento, por dez anos, para capital de giro, pelo Estado e pelo município. Estado: 7,75% sobre faturamento mensal; município: 1,35% sobre faturamento mensal; total: 9,1% sobre faturamento mensal;</p> <p>Sem juros e sem correção monetária; carência de 120 meses; o município só liberará o financiamento a partir do terceiro ano de faturamento, tendo sido definido para o quarto ano o percentual de 0,67% e do quinto ao décimo ano percentual de 1,35%.</p>
Isonção de taxas	Nada consta.
Garantias	<p>Caução de ações da CEMIG: R\$ 101,9 milhões.</p> <p>Fiança bancária: R\$ 3,1 milhões.</p> <p>Com correção monetária, reavaliação a cada noventa dias, de forma a garantir mínimo de parcelas.</p>

FUNTE: Prado (1999, p. 46-50).

Obs.: Dados obtidos no Protocolo para Implantação da Indústria, assinado pelo governo do Estado de Minas Gerais e Município de Juiz de Fora com a Mercedes-Benz, em 18/4/1998.

QUADRO 12: RIO DE JANEIRO – ITENS DO CONTRATO CELEBRADO ENTRE A VOLKSWAGEN E O GOVERNO DO ESTADO

ITEM	CONTRATADO
Terrenos	Doação: 2 milhões m ² (não representou ônus fiscal, já que foi doação do setor privado).
Infra-estrutura	Construção de centro de treinamento em Angra dos Reis; complementação do gasoduto que corta Resende, até a porta da empresa; compromisso de fornecimento de 4,4 milhões m ³ de gás/ano; reforma no aeroporto local; melhoria do acesso à fábrica; garantia de fornecimento de energia elétrica; e concessão de terminal exclusivo no porto de Sepetiba e áreas no porto do Rio de Janeiro.
Participação no Capital	Nada consta.
Crédito	Nada consta.
Diferimento de ICMS	Originalmente, benefícios da Lei nº 2.273/94. Devido à impugnação, foi feito decreto específico estabelecendo as mesmas condições, ou seja: <ul style="list-style-type: none"> - diferimento por cinco anos; - redução de 40% na correção monetária (não foi divulgado o fator); - sem juros.
Isenção de taxas	Isenção dos principais impostos municipais (IPTU e ISS) por dez anos.
Garantias	Nada consta.

FONTE: Prado (1999, p. 92-93).

Primeiro, limitamos 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.

No que se refere aos terrenos, como regra geral eles 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. Ele adquire certo relevo porque o *funding* para a participação envolve uma operação de conversão patrimonial: o Estado vende participação em empresas estatais e passa a deter ações de empresa privada. Se consideramos que muitos Estados detêm estoques relevantes de ativos dessa natureza, esse expediente pode vir a constituir-se em 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

QUADRO 13: RIO GRANDE DO SUL – ITENS DO CONTRATO CELEBRADO ENTRE A GENERAL MOTORS E O GOVERNO DO ESTADO

ITEM	CONTRATADO
Terreno	Doação: nada consta.
Infra-estrutura	Instalação de gás natural: fornecimento preferencial de energia; linhas efluentes sanitárias e industriais; terminal fluvial completo de uso exclusivo da GM; terminal marítimo privativo; melhoria de rodovias de acesso e terraplanagem e urbanização do terreno.
Participação no Capital	Nada consta.
Crédito	<p>Governo do Estado (não fica claro se é via algum Fundo ou não).</p> <p>Financiamento da totalidade do investimento: R\$ 335 milhões (governo do Estado antecipou para 3/96 o pagamento, que ficou reduzido a R\$ 253 milhões).</p> <p>Financiamento do investimento dos vinte fornecedores que se instalarão na fábrica: 35% do investimento (R\$ 90 milhões). Condições: 120 meses de prazo; sessenta meses de carência; juros de 6% ao ano, sem correção monetária.</p>
Diferimento do ICMS	<p>Fomentar: 9% faturamento de 1999 a 2004. Condições: carência de 120 meses após encerramento; sem juros e sem correção monetária.</p> <p>Fundopen (de 2014 a 2022): restituição de 75% do ICMS até cobrir 100% do capital ou em oito anos.</p>
Isenção de taxas	Nada consta.
Garantias	Nada consta.

Elaboração dos autores.

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 enviou à Assembleia 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. O programa de Minas Gerais – Fundicst – prevê essa possibilidade, embora não haja notícias de 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.

QUADRO 14: PARANÁ – ITENS DO CONTRATO CELEBRADO ENTRE A RENAULT E O GOVERNO DO ESTADO

ITEM	CONTRATADO
Terrenos	Doação: 5 milhões m ² (segundo as informações disponíveis, não teria ocorrido doação formal). Financiamento do Fundo de Desenvolvimento Estadual (FDE) para a prefeitura.
Infra-estrutura	Construção de subestação da Copel; redução de 25% na tarifa de energia elétrica; construção de ramal ferroviário ligando a empresa à rede; abastecimento de água – construção de poço artesiano; berço e pátio exclusivos no porto de Paranaguá; linha permanente de transportes coletivos.
Participação no capital	Participação em 40% do capital da empresa, equivalente a R\$ 300 milhões, através do FDE, com base em venda de ações da Copel, <i>royalties</i> e créditos do extinto Badep.
Crédito	Suspeita de crédito concedido, valor não conhecido, conforme referência feita no balanço da empresa: prazo de dez anos, sem juros e sem correção monetária.
Diferimento do ICMS	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. O benefício foi estendido aos fornecedores (não há informações sobre condições e limites).
Isenção de taxas	Nada consta.
Garantias	Nada consta.

Fonte: Prado (1999, p. 126-128).

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 instrumento importante e presente em todos os acordos, sem exceção. O que muda é o mecanismo utilizado. Em dois casos, os governos e as empresas optaram pela alternativa mais cautelosa da 'triangulação', o que camufla o incentivo. Minas Gerais e Rio Grande do Sul utilizaram fundos fis-

cais 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.

Prado (1999) retoma esses casos, mas infelizmente não há muitos detalhes adicionais. A enorme precariedade das informações leva-nos a evitar qualquer avaliação mais detalhada desses programas. Essa avaliação terá de esperar a divulgação mais completa dos dados, se é que ela virá a ocorrer um dia.

ELEMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Não foi possível, nos limites deste trabalho, 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 de pesquisa.

Impactos globais

O problema reside em mensurar e depois cotejar dois conjuntos de fatores. Primeiro, os impactos²⁰ globais decorrentes do novo investimento, envolvendo 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 nos Quadros 11 a 14. Numa primeira aproximação, a ser revista à frente, teríamos:

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

em que:

CF_{tot} = custos fiscais totais e

IMP_{tot} = impactos totais

Há enormes dificuldades metodológicas para lograr a comparação indicada acima. Os impactos (no sentido de benefícios) econômicos e sociais gerados pelo investimento assumem, em grande parte, caráter permanente, inclusive no caso em que há total desmobilização do investimento inicial.²¹ Seria necessário, a rigor, arbitrar critérios para trazer a valor presente esses efeitos. Também os custos fiscais, embora à primeira vista limitem-se ao período de concessão do benefício, podem ter

(20) Utilizamos a palavra impacto para evitar a confusão com a palavra benefício, que vem sendo utilizada em outro sentido ao longo deste texto.

(21) Por exemplo, mesmo que a Chrysler feche sua fábrica em Curitiba daqui a dez anos, permanecerão em boa parte os efeitos induzidos sobre a estrutura produtiva local, qualificação de mão-de-obra etc.

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 uma primeira tentativa de agrupá-las em conceitos de custo fiscal e impacto em nível local e nacional. Não detalharemos 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 apresentado nos Quadros 11 a 14, por um período de tempo determinado, ao final do qual a empresa produziria normalmente sem qualquer favor fiscal. Fazemos também a suposição de que, dentre os benefícios concedidos, consta o diferimento integral do ICMS gerado pela empresa durante o período abrangido pelos benefícios, através do instrumento dos fundos fiscais.

- Impactos positivos (I). O conjunto de benefícios gerados pelo projeto de investimento compõe-se, essencialmente, de:
 - 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.

- Impactos positivos (II). Há um problema adicional quanto aos impactos positivos gerados. Parte deles não se refere aos efeitos no sistema industrial, acima considerados, mas ao reflexo deles 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.²² Assim, na medida em que se concretizem, representam receita adicional que, na ausência do investimento indutor, não se realizaria.

(22) Note-se que, em alguns casos de grandes montadoras, os governos estão estendendo os diferimentos subsidiados também ao sistema de fornecedores. Nesse caso, esse setor passa a ser incluído, para efeito dessa discussão, no projeto principal, e não se inclui nos efeitos derivados.

Dessa forma, o impacto positivo global, em nível local, seria representado por:

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

em que:

IMP_{loc} = impacto positivo global em nível local

IMP_{ind} = impacto sobre o sistema industrial

IMP_{arr} = impacto sobre a arrecadação de impostos locais

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 em nível local e em nível nacional.

Primeiro, note-se que, enquanto os custos são restritos ao âmbito estrito do governo estadual que concede o benefício, os ganhos podem 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 em nível agregado tomaria em conta o fato de que, ainda que sob custos elevados, o processo de guerra fiscal opera efetivo processo de desconcentração produtiva, reduzindo as disparidades regionais, melhorando a distribuição da renda decorrente da atividade produtiva²³ 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 perda sistêmica decorrente de a alocação do investimento não ser feita sob orientação de critérios de mercado, mas ser distorcida pelos benefícios.

Finalmente, retornando ao nível 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 num setor novo, os impactos terão uma dimensão. A atração de sucessivas novas empresas nesse

(23) Embora, evidentemente, se considerarmos os efeitos do elevado subsidiamento, o resultado distributivo global será distinto.

setor levará a uma ampliação mais que proporcional dos efeitos, pelo menos numa 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 evidenciar-se menores do que aqueles gerados pela existência de um complexo automobilístico com três grandes empresas.

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,²⁴ apenas alteram sua localização. Se assim é, estabelece-se 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.²⁵

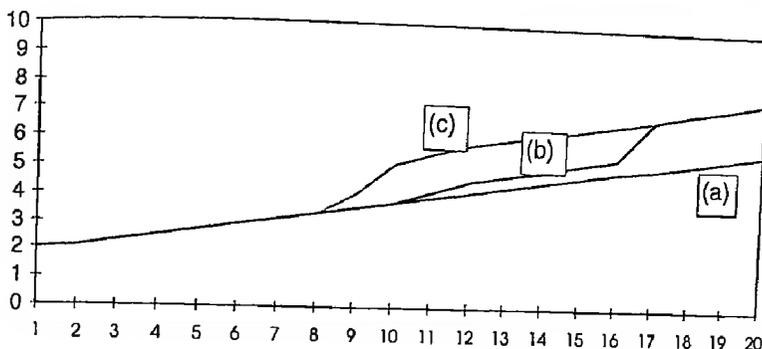
- A diferença entre custos fiscais agregados e locais. Na estimativa dos custos, estabelecemos diferenciação básica entre os custos incidentes direta e imediatamente sobre o orçamento e aqueles que, por assim dizer, 'despendem receita futura'. A classificação feita nos Quadros 11 a 14 apresenta essa diferenciação. A questão básica é referente ao diferimento do ICMS. Em todos os demais casos, há impacto imediato sobre a disponibilidade atual de recursos fiscais,²⁶ enquanto as operações de diferimento disfarçado de ICMS têm impacto distinto.

(24) Cabe lembrar, como já apontado em outra parte, que é possível a ocorrência de casos em que a preferência locacional privada seria por outro país no espaço do Mercosul, essencialmente Argentina. Nesse caso, no plano agregado teríamos de computar também ganhos dele decorrentes.

(25) No entanto, é necessário considerar que, na média dos investimentos de grande porte realizados no país, há um nível mínimo de benefícios concedidos. Portanto, a comparação que permite estimar o impacto deve ser feita contra algum nível padrão de benefícios, a ser definido.

(26) Embora as observações feitas levem a rejeitar a alocação integral de todos os custos ao projeto, em particular no caso de infra-estrutura.

FIGURA 8: EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS DE UM ESTADO HIPOTÉTICO



Elaboração dos autores.

- Diferimento do ICMS.** A Figura 8 serve como referência esquemática para 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 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'. À medida que os efeitos dinamizadores associados ao projeto começassem a ocorrer (tempo 10), haveria ganho adicional de receita deles decorrente. Esse é o ganho que já identificamos acima, na expressão '2', sob a suposição de que o Estado não subsidie esses novos investimentos.

Do 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 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 ganho que decorre da receita adicional que o investimento arrasta, dado pela diferença entre as curvas 'b' e 'a'.

Suponhamos que, a partir do tempo 16, os benefícios de diferimento estejam esgotados, e a empresa retorne ao nível normal de recolhimento. Nesse caso, a receita efetiva iguala-se à receita potencial, num nível 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.

- O custo fiscal do governo local. Considerando a análise anterior, 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:

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

em que:

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 estrito senso (diferenciando aqui dos créditos para diferimento do ICMS).

i_c = taxa da captação média para ao 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 acima. 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 ter o investimento.

- Os custos fiscais agregados. Os custos em que incorre a economia como um todo 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 ele ocorreria de qualquer forma. Assim, o custo fiscal agregado é dado por:

$$CF_{agr} = CF_{loc} + VP(IMP_{arr}) + VP(DIF_{(ic, ib)}) (4)$$

em que DIF indica a perda de arrecadação decorrente do subsidiamento embutido no diferimento do imposto, ou seja, juros baixos e redução/eliminação da correção monetária. Na Figura 8, ela 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, demandando uma elaboração mais cuidadosa do ponto de vista financeiro. Há que se avaliar qual 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.

CAPÍTULO 3

ALTERNATIVAS DE EQUACIONAMENTO DA GUERRA FISCAL

Nesta parte final, são discutidas as alternativas disponíveis para o equacionamento do problema da guerra fiscal no Brasil e, ao mesmo tempo, examinadas as principais iniciativas tomadas recentemente pelo governo federal para tentar coibir esse processo.

Há dois enfoques que orientam a tomada de decisões em resposta aos efeitos perversos gerados pela guerra fiscal. Na realidade, eles não são mutuamente excluídos e, assim, podem ser combinados. O primeiro enfoque, que pode ser denominado *impositivo*, parte da premissa de que tais iniciativas são condenáveis e indesejáveis *in totum*, e está direcionado para buscar 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 enfoque, que pode ser chamado de *ordenador*, admite que há espaço para a atuação positiva de políticas regionais e visa, essencialmente, a evitar que elas derivem para um contexto em que os benefícios por elas gerados sejam anulados por custos fiscais excessivos.

DIRETRIZES PARA ELIMINAR AS POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO

Três alternativas básicas para a anulação das práticas de guerra fiscal, coerentes com o primeiro enfoque, vêm sendo discutidas nos últimos anos:

- estabelecimento de restrição de ordem legal abrangente, se possível em nível constitucional, que vete os mecanismos principais utilizados ou, pelo menos, aqueles considerados mais nocivos;
- ampliação do arranjo institucional do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), de modo a torná-lo um fórum de fiscalização e controle efetivo; e
- adoção de mecanismos tributários diretos, ou seja, do princípio do destino na cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

A avaliação dessas alternativas pode ser feita pelo uso de três critérios:

- eficácia, no sentido de 'capacidade para neutralizar todos os principais instrumentos utilizados na guerra fiscal', já que hoje eles são múltiplos, não apenas estritamente tributários;
- eficiência, no sentido de 'envolver procedimentos legais e institucionais de rápida tramitação', que respondam com agilidade às demandas; e
- viabilidade política, no sentido óbvio de 'maximizar as possibilidades de que se logre um consenso mínimo no plano político federativo em torno de sua implementação'.

Convém lembrar que os mecanismos de guerra fiscal utilizados nos últimos anos têm extrapolado amplamente os limites da simples concessão de subsídios tributários. Se essa guerra foi, em outros tempos, basicamente tributária, hoje ela 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 questão 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 o fim que desejar. Dificilmente isso deixaria de ser visto como o retorno ao centralismo orçamentário do período do regime autoritário.

A primeira alternativa apresentada, referente à introdução de restrições de ordem geral, preferivelmente na Constituição federal, tem como exemplo a tentativa, descrita mais adiante, de introduzir 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 parcela mais ampla dos instrumentos hoje utilizados, principalmente a 'triangulação' financeira, que escamoteia o diferimento do ICMS. Porém, ela apresenta sério problema: 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. Do último ponto de vista, qualquer alternativa que se apóie 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 limitado pelas dificuldades existentes, como colocado acima, para restringir as ações tipi-

camente orçamentárias e creditícias sem gerar conflitos em torno da autonomia dos governos subnacionais. Vale dizer que ela pode ser de difícil viabilidade 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 'subsidiamento' 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 tendo em vista sua base legal –, o Conselho poderia apenas indicar a irregularidade e agir indiretamente, através da Procuradoria da República ou do Tribunal de Contas.¹

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, ou indiretamente, se fosse adotada a proposta do ICMS compartilhado com a alíquota federal, sendo utilizada como mecanismo de transferência nas operações interestaduais, o que apresentaria sensíveis vantagens adicionais.²

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 estudiosos do fenômeno. Primeiro, ela afeta apenas o benefício tributário, não alcançando as formas fiscal-orçamentárias de 'subsidiamento', tendo, portanto, eficácia restrita. Além disso, não é irrelevante a existência de vasto estoque de acordos de diferimento, tanto explícitos como implícitos (disfarçados), que seria por ela neutralizado. Isso, por si só, estabeleceria um fator adicional de rejeição da medida.

Do ponto de vista mais sistêmico, convém notar que tal medida é capaz tanto de neutralizar as formas atuais de 'subsidiamento' tributário, quanto de inverter as relações de poder relativo no uso do instrumento. O princípio do destino, ao mesmo tempo 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 'subsidiamento' dos Estados que detêm os maiores mercados. Assim, a adoção do princípio do destino recolocaria, apenas para os grandes Estados, a possibilidade de negociar condições para a arrecadação do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) em troca de investimentos. Desse ponto de vista, o

(1) A proposta mais recente que remete para o Senado o julgamento dos contratos firmados entre a iniciativa privada e os governos estaduais tem certa similaridade com a discussão apresentada. O Senado seria eleito como um fórum especial para tomar as medidas cabíveis, a fim de inibir a disputa fiscal. Do mesmo modo que no caso do Confaz, essa proposta ganha em termos de viabilidade política, mas perde em eficácia e, principalmente, eficiência.

(2) A operacionalidade do imposto compartilhado está descrita de forma didática em Varsano (1995).

princípio do destino, por um lado, representa um trunfo para os Estados menores não-produtores, pois amplia sua parcela na arrecadação. Por outro lado, reduz seu potencial de 'subsidiamento' tributário.

Quanto à viabilidade política, somente a segunda e a terceira alternativas seriam aparentemente cogitáveis. A segunda, por fazer uso de órgão já existente e por um processo de vigilância restrito aos próprios Estados, sem ingerência de outros poderes. A terceira, porque envolve, para a maioria dos Estados, ganho expressivo de receita.¹ No entanto, tendo em vista que a grande maioria dos Estados brasileiros utiliza atualmente políticas de atração de investimentos, é pouco provável que eles 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 – que têm máquinas arrecadoras pouco eficientes e não gozam de nenhum outro trunfo na guerra fiscal senão a manipulação do ICMS –, aceitariam sem resistência a troca do instrumento por uma receita potencial adicional.

TENTATIVAS RECENTES DE CONTROLE DA GUERRA FISCAL

As iniciativas do governo federal para interferir no processo de guerra fiscal remontam ao projeto de reforma tributária divulgado em agosto de 1995.² Até então, as únicas medidas existentes eram aquelas encetadas pelo governo do Estado de São Paulo e relatadas no capítulo anterior.

Recorde-se que o eixo do projeto apresentado era a criação do ICMS compartilhado, com a incorporação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à base do atual ICMS, e a definição de alíquotas diferenciadas por nível de governo, com funções distintas. Esse projeto afetava potencialmente a guerra fiscal, sobretudo pela possibilidade que abria de superar as dificuldades de 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 – que interessavam à questão da guerra fiscal.³ No artigo 155, a ser incluído no Título

(3) É preciso ressaltar que, na hipótese de aplicação estrita do princípio do destino, os Estados menores teriam o aumento da arrecadação condicionado à melhoria de sua máquina arrecadora, o que seria dificultado pela inevitável ampliação do número de empresas a serem fiscalizadas. Isso só seria evidenciado pelas modalidades de recolhimento do imposto com base na origem e sua posterior distribuição.

(4) Anteriormente, a Emenda Constitucional nº 3/93, cujo objetivo principal era a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (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 algum modo a guerra fiscal.

(5) Na realidade, a Exposição de Motivos sequer tocava no problema da guerra fiscal. A ênfase, na época, residia basicamente na desoneração das exportações e na flexibilização da gestão do imposto.

VI, Capítulo I, da Constituição federal, conforme propunha o projeto, proibia-se a concessão, a contribuintes específicos, de qualquer tipo de ressarcimento ou financiamento que anulasse o ônus do imposto.⁶ Esse dispositivo, corretamente interpretado, deveria rejeitar todos os mecanismos de triangulação desenvolvidos nos anos 80 e ampliados na década dos 90.

Por sua vez, no artigo 11, em que se estabeleciam 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. A introdução desse item refletia preocupações similares às que vinham mobilizando o Estado de São Paulo desde o início da década, período no qual o Estado tentara, sem sucesso, fazer prevalecer as vedações existentes na Lei complementar federal nº 24/75.

Existia, portanto, no projeto de reforma tributária, ainda que não enfatizado, um dispositivo mínimo que serviria de instrumento ao governo na restrição da guerra fiscal. Como se sabe, o projeto acabou 'emperrado', e as partes relativas ao embargo do conflito interjurisdicional voltariam à cena, ainda que parcialmente, na chamada Lei Kandir.

Note que, na primeira e mais ampla versão da Lei Kandir, não havia nenhuma referência ao Confaz. Era claramente uma iniciativa que se enquadrava na primeira alternativa apresentada acima, dependente de recursos aos canais jurídicos normais. É difícil saber até que ponto a rejeição ao projeto decorreu da existência de tais dispositivos, ou foi essencialmente resultado da forte repulsa dos governos estaduais por aquilo que era visto como ingerência direta do governo federal em sua competência tributária, fato passível de desdobramentos incertos no futuro.

A questão foi 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 a algumas melhorias nas normas do imposto, em particular no aspecto da substituição tributária. Os dois dispositivos citados anteriormente desapareceram e, no lugar, introduziu-se um conjunto de quatro artigos, cuja lógica básica era ampliar os poderes do Confaz. Os artigos 27 a 30 estabeleciam respectivamente:

- a negociação em convênio, no âmbito do Confaz, de todo benefício fiscal concedido;
- a aprovação dos convênios por unanimidade dos membros presentes;
- a automática nulidade de todo benefício não obtido pelas vias previstas, sendo exigível o pagamento integral do imposto;
- a instituição da 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.

(6) De acordo com artigo 2º, seção IV, e artigo 155 da proposta de Emenda Constitucional, "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".

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 o projeto, em sua versão original, não o citava. A imprensa identificava a origem do adendo nos governadores dos Estados mais desenvolvidos: São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro.⁷ 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, àquela altura envolvidos em negociações de dispositivos que viriam a utilizar abusivamente.

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 sobre 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.⁸ A mera comparação do texto do projeto com o da Lei complementar federal 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 poder regulador consistente com seu próprio nome: um fórum para simples julgamentos do caráter ético das ações, sem nenhum poder punitivo direto. Ela dependeria do Tribunal de Contas ou da Procuradoria-geral da República para lograr o *enforcement*. No essencial, portanto, caiu-se na antiga discussão 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 este não tendo evidentes recursos adicionais em relação à desacreditada legislação anterior, dá uma medida dos problemas envolvidos em encontrar uma solução consistente com o terceiro critério indicado acima: o da viabilidade política. Dentre as diversas alternativas discutidas, somente a implementação do princípio do destino, por envolver ganhos de receita para boa parte dos Estados, teria maiores chances de aprovação, dependendo do conjunto de compensações visualizadas pela maioria dos governos 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.

(7) O então ministro Kandir declarava, à época, que o governo federal não era culpado pela 'parte política' do projeto.

(8) Como parece entender Varsano (1996), em sua análise sobre os fundamentos da guerra fiscal.

AUTONOMIA LIMITADA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS 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. Isso não é possível nos limites do arranjo federativo vigente, pelas razões básicas já apontadas aqui. A incapacidade do governo central em operar políticas discricionárias não leva ao desaparecimento delas. Ao contrário, induz a que sejam recriadas em outros níveis de governo, como já visto, 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 ocasião, nem no período autoritário, em que tais práticas tivessem sido anuladas.

A anulação sumária das iniciativas que, em sua versão extremada, constituem a guerra fiscal 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 no fato de que, na ausência de uma alternativa de coordenação estatal, o processo passa para o controle do setor privado, que busca maximizar tudo o que lhe interessa, mas seguramente não maximizará o benefício público no uso de recursos fiscais.

Tudo isso leva a outra abordagem, aparentemente mais lúcida, que é combinar um nível mínimo de normatização restritiva com a reconstituição de um espaço institucional de ordenamento de políticas em âmbito nacional. Limita-se aqui, neste trabalho, a indicar, como contribuição inicial a um debate que tem sido particularmente pobre de alternativas, algumas diretrizes básicas com vistas a orientar a solução do problema.

- Princípio da transparência. Qualquer alternativa de equacionamento tem como condição primeira e essencial lograr 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 cotejo com quaisquer regras e critérios que sejam elaborados. 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 seduzidas pela tese da transparência e passem a dar respaldo a algum mecanismo que a force. Diversas medidas podem ser postas em prática, como o desenvolvimento de orçamentos de renúncia fiscal em nível 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 conservar, de maneira legítima, a operação de políticas regionais.
- Ação coordenadora do governo federal para 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 razão 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 'subsidiamento', em virtude do grau de desenvolvimento econômico de cada Estado.
 - Desenvolvimento de mecanismos e instituições para 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 no governo federal –, a ser formada por uma secretaria-executiva, tecnicamente aparelhada e fortalecida, com critérios de decisão baseados na aprovação da maioria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

São necessários, ainda, dois comentários finais sobre a posição aqui defendida, que se orienta por uma abordagem ordenadora, como visto acima.

Em primeiro lugar, essa opção não exclui o uso de alternativas de corte restritivo apresentadas no início. Em alguns casos, aquelas medidas podem ser implantadas independentemente da intenção de inibir a guerra fiscal, como é o caso da adoção do princípio do destino. O ponto essencial da questão 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 parcela significativa dos governos estaduais. Fatos recentes têm demonstrado que, até o momento, na ausência de um arranjo melhor e diante da possibilidade de reduzir a liberdade nesse tipo de políticas, os governos estaduais reagirão de forma radical a qualquer tentativa de controle, como ocorreu na ocasião da frustrada tentativa de reescrever a Lei Complementar federal nº 24/75 e criar uma simples Comissão de Ética.

Em segundo lugar – e este, sim, um ponto de absoluta relevância na compreensão de todo o processo –, tal opção considera alguns aspectos fundamentais das transformações atualmente em curso, tanto no plano interno quanto no plano internacional.

No plano interno, 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 discutido no primeiro capítulo deste trabalho, o governo central tem adotado claramente posição distante de políticas industriais ativas. Isso tem significado, dentre outros efeitos, a desmontagem de amplo e complexo aparato institucional que articulava e ordenava interesses de grupos regionais, setores econômicos, agentes econômicos nacionais e estrangeiros, através da atuação dos ministérios, fundos públicos, grandes empresas estatais e autarquias. Em simultâneo, o processo de reformas políticas e institucionais que comandou a saída do prolongado regime autoritário resultou numa efetiva renovação da autonomia federativa que fora típica do período pós-1946, provavelmente ampliada por uma apropriação ainda mais descentralizada de recursos. Tem ocorrido 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/produzidor, 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, têm-se agora governos estaduais que buscam atuar complementarmente e, no essencial, subordinadamente ao investimento privado. Se, como apontado acima, os governos estaduais têm substituído o governo federal no papel de implementar políticas regionais, é indubitável que o modelo de relacionamento alterou-se profundamente.

No plano internacional, crescem as evidências de que, no contexto do que se chama modernamente de '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.⁹ Ao mesmo tempo, cresce o interesse dos pesquisadores internacionais pela problemática 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 e Thompson, 1986; Rosenau e Czempiel, 1992).

Esses aspectos sugerem 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 as especifi-

(9) No limite, conduzindo a posições do tipo representado por autores como Ohmae (1990), que defende o fim das fronteiras econômicas e o fim do chamado interesse nacional.

idades 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 extremado de autonomização de poderes regionais.

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.¹⁰ 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.

(10) Para uma discussão desses aspectos, numa visão abrangente do federalismo brasileiro, ver Affonso (1995a).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de B. A.

1995a A Crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 16, n. 2, p.321-337, jul./dez.

1995b *Os Estados e a descentralização no Brasil*. São Paulo. mimeo. 54p.

AFONSO, José Roberto R.

1989 *Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968 e 1988: transferências e endividamento*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ. Dissertação (Mestrado), Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

1994 *Descentralização: um estudo de caso sobre o Brasil*. [s. l. : s. n.]. (Textos Discussão, Cepp, 20).

1995 A Questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. *A Federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

ALMEIDA, Ana O.

1996 *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Rio de Janeiro: Ipea. (Textos para Discussão, 448).

AZZONI, Carlos R.

1986 *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo : Fipe.

BACHA, E.

1994 O Fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 5-17, jan./mar.

BIASOTO, G. et al.

1992 *Refinanciamento da dívida externa dos estados e das empresas estatais: 1983-88*. São Paulo : Fundap/Iesp. (Textos para Discussão Fundap/Iesp, n. 2).

CANO, Wilson

1981 *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo : T. A. Queiroz.

1991 *Concentraci3n, desconcentraci3n, descentralizaci3n en Brasil*. Campinas. mimeo. 22p.

- CANO, Wilson
1995 Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23, Salvador. *Anais*. Salvador : Anpec.
- CANO, Wilson ; SEMEGHINI, Ulysses C.
1992 Diagnósticos setoriais (introdução). In: CANO, Wilson (Coord.) *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo : Secretaria de Planejamento e Gestão; Fundação Seade, v. 3, p.13-35.
- CASTRO, Demian
1999 A Política de incentivos fiscais no Paraná. In: PRADO, Sérgio (Coord.). *Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo : Edições Fundap/Fapesp. (Estudos de Economia do Setor Público, 5).
- CAVALCANTI, Carlos E. G.
1999 A Política de incentivos fiscais no Rio de Janeiro. In: PRADO, Sérgio (Coord.). *Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: Edições Fundap/Fapesp. (Estudos de Economia do Setor Público, 5).
- CINTRA, L.C.
1997 *PED São Paulo – o programa estadual de desestatização em São Paulo*. São Paulo : Fundap/Iesp. mimeo.
- DAIN, Sulamis
s. d. *Reforma fiscal e federalismo – uma análise comparada*. Rio de Janeiro. mimeo.
1995 A Questão tributária e a federação. In: *IMPASSES e Perspectivas da Federação no Brasil*. São Paulo, Fundap/Iesp. 20p.
- DINIZ, Clélio C.
1991 *Desenvolvimento poligonal no Brasil – nem desconcentração nem contínua polarização*. [s. l.] 53p. mimeo.
1995 *A Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília : Ipea. (Texto para Discussão, 375).
- DINIZ, Clélio C. ; CROCCO, Marco A.
1996 Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.6, n. 1, p.77-103, jul.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1991 *Uma Análise das alterações do padrão da distribuição espacial da indústria brasileira nos anos 80*. São Paulo. 39p. mimeo.

GIAMBIAGI, F:

1996 *Evolução e custo da dívida líquida do setor público: 1981-94*. Rio de Janeiro : BNDES. (Textos para Discussão BNDES, 36).

1997a *A Crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente?*. Rio de Janeiro : BNDES. (Textos para Discussão BNDES, 35).

1997b *Necessidades de financiamento do setor público 1991/1996 – bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil*. [s.l.]: Universidade do Rio Grande do Sul. (Textos para Discussão, 97/03).

HIRST, P. ; THOMPSON, G.

1986 *Globalization in question*. Cambridge, U.K.: Polity Press.

LAGEMANN, Eugênio

1995 O Federalismo fiscal brasileiro em questão. In: AFFONSO, R.B.A. ; SILVA, P.L.B. – *A Federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

LAGEMANN, Eugênio ; BORDIN, Luís Carlos V.

1993 *Harmonização tributária: a experiência brasileira e o Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz*. Rio Grande do Sul: Secretaria de Fazenda. 24p. Caderno X.

LONGO, Carlos A.

1979 Uma Contribuição para a reforma do ICM: o caso dos ajustamentos de impostos na fronteira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 803-818, dez.

1980a 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, v. 10, n. 2, p. 659-660, ago.

1980b Réplica: o caso dos ajustamentos de impostos na fronteira: uma contribuição para a reforma do ICM. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 327-332, abr.

1981 Controvérsias sobre o ICM no comércio interestadual: uma resenha. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 229-250, abr.

LOPREATO, F.L.C.

1992 *Crise de financiamento dos governos estaduais: 1980-1988*. Campinas: IE/Unicamp. Tese (Doutorado), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. 298 p.

LOURENÇO, Gilmar Mendes

1995 Guerra fiscal, reforma tributária e desenvolvimento regional. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v. 17, n. 7-8, p.3-10, jul./ago.

1996a A Instalação da Renault no Paraná: um modelo de interpretação. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v. 18, n. 3-4, p.3-8, mar./abr.

1996b A Recuperação do investimento e as oportunidades da economia paranaense. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v. 18, n. 1-2, p.3-8, jan./fev.

NEGRI, Barjas

1992a A Indústria de transformação do Estado de São Paulo. In: CANO, Wilson (Coord.) *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo : Secretaria de Planejamento e Gestão ; Fundação Seade, v. 3, p. 36-79.

1992b *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. 85 p.

1993 *Desconcentração da indústria paulista nos últimos vinte anos (1970-1990)*. Campinas : Instituto de Economia/Unicamp. 15 p. (Texto para Discussão, 23).

1994 *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: IE/Unicamp. Tese (Doutoramento), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. 268 p.

NEGRI NETO, Afonso

1995 Guerra fiscal: evidências e políticas fiscais estaduais. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 25, n. 9, p. 95-109, set.

NOJIMA, Daniel

1996 A Renault e seus impactos na economia regional. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v. 18, n. 3-4, p. 8-10, mar./abr.

OHMAE, K.

1990 *The Bordless Word*. London : Harper Collins.

OLIVEIRA, Fabrício A.

1985 *Os Tributos atuais no Brasil: história, características, problemas e sugestões para reforma*. Campinas. mimeo.

OLIVEIRA, Fabrício A., DUARTE FILHO, Francisco Carvalho

1999 A Política de incentivos fiscais em Minas Gerais. In: PRADO, Sérgio (Coord.). *Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo : Edições Fundap/Fapesp. (Estudos de Economia do Setor Público, 5).

OLIVEIRA, Severino F.

1997 *Algumas considerações sobre guerra fiscal*. São Paulo. mimeo. 10 p.

PAULA, T. B. de ; BONINI, M. R.

1992 A Evolução recente do ICMS e as finanças dos governos estaduais na perspectiva do IVA. In: *REFORMA FISCAL – Coletânea de Estudos Técnicos*. São Paulo : Dorea. (Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal).

PIANCASTELLI, Marcelo ; PEROBELLI, Fernando

1996 *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Brasília : Ipea. 53 p. (Texto para Discussão, 402).

PRADO, Sérgio

1994 *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a Constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização em nível mundial*. Campinas. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas. 302p.

1995 Aspectos federativos do investimento estatal. In: AFFONSO, R.B.A. ; SILVA, P.L.B. (Orgs.) *Empresas Estatais e Federação*. São Paulo : Fundap. p. 11-73. (Federalismo no Brasil).

PRADO, Sérgio (Coord.)

1999 *A Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo : Edições Fundap/Fapesp. (Estudos de Economia do Setor Público, 5).

REVISTA DO PROGRAMA DE ESTUDOS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

1996 Análise da evolução do Produto Interno Bruto (PIB) por estados: 1970-1995. *Revista do Programa de Estudos dos Estados e Municípios*, Rio de Janeiro : Epab/FGV, ano 8, n. 8, jan.

REZENDE, Fernando

1996a *O Processo de reforma tributária*. Brasília : Ipea. 18 p. (Texto para Discussão, 396).

1996b *Propostas de reforma do sistema tributário nacional*. Brasília : Ipea. 26 p. (Texto para Discussão, 420).

REZENDE, F. ; SILVA, Maria da Conceição

1974 *O Sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM*. Rio de Janeiro: Ipea. (Série Monográfica, 3).

RODRIGUEZ, Vicente

1995 Os Interesses regionais e a federação brasileira. In: AFFONSO, R.B.A. ; SILVA, P.L.B. *A Federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.

ROSENAU, J.N. ; CZEMPIEL, E. (Eds.)

1992 *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SÃO PAULO (Governo)

1992 *Documento do Fórum Paulista de Desenvolvimento*. São Paulo. 12p. mimeo.

SERRA, José ; AFONSO, José R. R.

1991a Finanças públicas municipais I: trajetória e mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 10, p.44-50, out.

1991b Finanças públicas municipais II: trajetória e mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 11, p.35-43, nov.

1993a Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil (I). *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p.37-42, mar.

1993b Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil (II). *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p.39-42, abr.

SILVA, Sérgio Luiz de Cerqueira

1994 *Crise e ajuste da indústria da grande São Paulo – 1980/1993: um estudo do caso da região do ABC*. Campinas: IE/Unicamp. Dissertação (Mestrado), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Mimeo, 91 p.

VARSAÑO, Ricardo

- 1979 Os Ajustamentos de fronteira do ICM, o comércio interestadual e internacional e a autonomia fiscal dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 315-350, ago.
- 1980a 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, v. 10, n. 2, p. 661-662, ago.
- 1980b Comentário: o caso dos ajustamentos de impostos na fronteira: uma contribuição para a reforma do ICM?. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 319-326, abr.
- 1995 *A Tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado*. Brasília: Ipea. 14 p. (Texto para Discussão, 382).
- 1996 *A Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Texto apresentado no Seminário Internacional Políticas Fiscais Descentralizadas, Brasília, nov.
- 1997 *A Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 5, p.13-18, jun.



OUTROS TÍTULOS DA SÉRIE
FEDERALISMO NO BRASIL

DESIGUALDADES REGIONAIS
E DESENVOLVIMENTO
1995

REFORMA TRIBUTÁRIA
E FEDERAÇÃO
1995

A FEDERAÇÃO EM PERSPECTIVA:
ENSAIOS SELECIONADOS
1995

EMPRESAS ESTATAIS E FEDERAÇÃO
1996

DESCENTRALIZAÇÃO
E POLÍTICAS SOCIAIS
1996

DESCENTRALIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO
DE SÃO PAULO
1998

DESCENTRALIZAÇÃO E
PRIVATIZAÇÃO DOS SETORES DE
INFRA-ESTRUTURA
NO ESTADO DE SÃO PAULO
1999

DESCENTRALIZAÇÃO DA
EDUCAÇÃO - NOVAS FORMAS
DE COORDENAÇÃO
E FINANCIAMENTO
1999

DESCENTRALIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL
1999

Este volume trata de tema de extrema atualidade no cenário econômico brasileiro: a guerra fiscal travada entre Estados para atrair investimentos produtivos para seus territórios.

Sérgio Prado e Carlos Eduardo Cavalcanti discutem diversos aspectos dessa 'guerra', assim como as alternativas para o seu equacionamento. Em particular, reconstituem a evolução dos conflitos em torno dos investimentos do setor automotivo e o posicionamento do Estado de São Paulo nesse contexto.

Primeiro livro da Série Federalismo no Brasil a tratar especificamente da guerra fiscal, este volume vem a público no momento em que se assiste ao acirramento deste conflito no país. A análise ora apresentada pretende contribuir para a melhor compreensão do fenômeno e, assim, para que se alcancem soluções benéficas para o desenvolvimento da economia brasileira como um todo.

ISBN 85-7285-083-X



9 788572 850834