



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**DANILO JORGE VIEIRA**

**UM ESTUDO SOBRE A GUERRA FISCAL NO BRASIL**

**TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO  
INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP PARA  
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - ÁREA DE  
CONCENTRAÇÃO DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO, ESPAÇO E MEIO AMBIENTE.**

**PROF. DR. FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO – ORIENTADOR**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA  
TESE DEFENDIDA POR DANILO JORGE VIEIRA E  
ORIENTADA PELO PROF. DR. FRANCISCO LUIZ  
CAZEIRO LOPREATO.**

**CAMPINAS, 2012**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –  
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Vieira, Danilo Jorge, 1964-  
V673e Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil / Danilo Jorge Vieira.  
Campinas, SP: [s.n.], 2012.

Orientador: Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Economia.

1. Política fiscal. 2. Responsabilidade fiscal. 3. Finanças públicas.  
4. Disparidades regionais. 5. Federalismo – Brasil. I. Lopreato, Fran-  
cisco Luiz Cazeiro, 1952-. II. Universidade Estadual de Campinas.  
Instituto de Economia. III. Título.

12-038-BIE

Informações para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** A study on fiscal competition in Brazil

**Palavras-chave em inglês:**

Fiscal policy

Fiscal responsibility

Public finance

Regional disparities

Federalism - Brazil

**Área de Concentração:** Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

**Titulação:** Doutor em Desenvolvimento econômico

**Banca examinadora:**

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

Fernando Cezar de Macedo Mota

Claudio Schüller Maciel

Fabício Augusto de Oliveira

Aristides Monteiro Neto

**Data da defesa:** 26-03-2012

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

Tese de Doutorado

Aluno: DANILO JORGE VIEIRA

# “Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil”

Defendida em 26 / 03 / 2012

## COMISSÃO JULGADORA



**Prof. Dr. FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO**  
Orientador – IE/UNICAMP



**Prof. Dr. FERNANDO CEZAR DE MACEDO MOTA**  
IE / UNICAMP



**Prof. Dr. CLAUDIO SCHÜLLER MACIEL**  
IE/UNICAMP



**Prof. Dr. FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA**  
Fundação João Pinheiro/MG



**Prof. Dr. ARISTIDES MONTEIRO NETO**  
IPEA/DF



Dedico esta tese à minha mãe, Marta, Glorinha, Marília e Afonso, pela companhia nesta e em muitas outras caminhadas que já fizemos juntos e que ainda faremos.



*Deus quer, o homem sonha, a obra nasce.*

**Fernando Pessoa, em O Infante**

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelo muito que me deu e por ter me conduzido até este ponto.

A realização desta tese foi também demasiadamente favorecida pelo apoio de diversos membros do Instituto de Economia da Unicamp. Agradecimento muito especial devo fazer ao meu orientador, professor Francisco Luiz Cazeiro Lopreato. Mesmo ocupado com os seus compromissos acadêmicos rotineiros e com a elaboração de sua tese de livre docência, Lopreato sempre esteve disponível, interessado e disposto a discutir exaustivamente todos os aspectos teóricos do presente estudo e, assim, contribuiu de forma decisiva para o melhor encaminhamento dos trabalhos.

Aos professores Wilson Cano, Fernando César de Macedo Mota, Carlos Antônio Brandão, atualmente integrante do corpo docente da UFRRJ, bem como ao meu orientador, sou grato por terem me acolhido no curso de doutorado do Instituto de Economia da Unicamp, centro de ensino e pesquisa que tanto admiro, para dar prosseguimento à minha formação acadêmica e intelectual.

Aos professores Ana Lucia Gonçalves da Silva, Bastiaan Philip Reydon, José Carlos de Souza Braga e Simone Silva de Deos, agradeço pelo aprendizado teórico que me proporcionaram, tanto em sala de aula quanto pelos seus escritos.

Na qualificação desta tese, pude discutir diversas ideias expostas com o professor Sérgio Roberto Rios do Prado e, a despeito das discordâncias de opinião a respeito de alguns temas tratados, como, por exemplo, certas questões relacionadas à política fiscal, suas críticas contribuíram para melhorar o presente estudo. Nessa mesma etapa prévia à finalização do trabalho, fui beneficiado pelos comentários do professor Carlos Antônio Brandão, que me influenciou igualmente de forma marcante nas duas disciplinas que ministrou durante o curso, nos semestres letivos de 2009.

Na banca examinadora, tive o privilégio de debater a minha tese e tê-la sob o julgamento dos seguintes avaliadores: o professor Fabricio Augusto de Oliveira; o economista Aristides Monteiro Neto, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e os professores Claudio Schuller Maciel e Fernando César de Macedo Mota, ambos do Instituto de Economia da Unicamp.

Foi também valioso o apoio recebido dos professores Cid Olival Feitosa, da UFAL; Denilson da Silva Araújo, da UFRN, e Soraia Aparecida Cardozo, da UFU.

Com a sociedade brasileira contrai uma grande dívida, por conta dos recursos públicos destinados à realização desta pesquisa, mediante as condições de aprendizagem gratuita e de qualidade que me foram permitidas desfrutar na Unicamp, bem como a bolsa de estudos com a qual fui agraciado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).



A tese examina a evolução das políticas estaduais de atração de investimentos no contexto de maiores restrições derivado do regime fiscal estabelecido no país após o Plano Real, de modo a verificar a dinâmica assumida pelas disputas subnacionais em torno de projetos privados de inversões produtivas nesse mencionado momento de redesenho e de fixação de novos parâmetros para a gestão das finanças públicas. Demonstra, com base no acompanhamento dos programas de quatro estados selecionados (RJ, PE, BA e PR), que a nova institucionalidade orçamentária emergente, cujos pilares foram definidos no bojo da renegociação da dívida dos estados (Lei 9.496/1997) e consolidados pela Lei Complementar nº 101/2000 (a LRF), exigiu ajustes nas estratégias de fomento locais, que se tornaram paulatinamente mais agressivas, redundando, assim, na conformação de um quadro acirrado e persistente de guerra fiscal. A análise parte da ideia de que as iniciativas aplicadas por entes subnacionais visando impulsionar as bases produtivas de suas jurisdições não seriam concorrenciais por natureza, nem muito menos consistiriam em novas convenções propagadas nas últimas décadas, configurando um ambiente generalizado de disputas inter-regionais implorativas, suscitadas pela atual dominância de paradigmas “localistas” de extração liberal no campo teórico e prático do desenvolvimento. Interpelando essa visão hegemônica, o argumento elaborado foi no sentido de sustentar que as estratégias de fomento dessas subunidades político-territoriais são remotas e coexistiram, em relativa harmonia, com ações similares adotadas por outras instâncias inferiores e aquelas traçadas e executadas centralmente desde o nível nacional. Sob tal perspectiva, a guerra fiscal seria a expressão de um processo de degeneração das políticas subnacionais de desenvolvimento, que as tornaria gradualmente hostis, à medida que os parâmetros de subsidiamento sistêmicos e genéricos fossem atenuados a favor de práticas mais discriminatórias destinadas a prestar apoio diferenciado a projetos privados específicos, em decorrência de diversos fatores, entre os quais assume importância explicativa decisiva a fragilização do Estado, engendrando problemas de coordenação e de intervenção. No Brasil, as reformas liberais dos anos 1990 incitaram práticas de fomento produtivo crescentemente concorrenciais e agressivas. As mudanças liberalizantes inicialmente exacerbaram os problemas de coordenação, fazendo ressurgir a guerra fiscal entre os estados, que se lançaram, juntamente com muitos municípios, numa desenfreada corrida de incentivos a fim de influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos. A reestruturação das finanças estaduais alicerçada no refinanciamento condicionado das dívidas (Lei 9.496/1997), desdobrando na constituição de um regime fiscal rígido compromissado com a solvência financeira e orçamentária intertemporal (LRF), fixou novas bases contextuais para a implementação das políticas subnacionais de atração de investimentos. Os problemas de intervenção que vieram então a ser adicionados exigiram ajustes forçosos a fim de compatibilizar tais iniciativas às condições restritivas prevalecentes. As correções adaptativas fizeram com que as ações estaduais de fomento abrandassem seus elementos sistêmicos e genéricos, reforçando a dominância dos componentes seletivos. Assim, os ajustes ocasionados pelos problemas de intervenção acentuaram as características concorrenciais das estratégias de fomento dos estados e, somando-se aos problemas de coordenação pré-existentes, exasperaram e rotinizaram o tensionado quadro de guerra fiscal do país.

**Guerra fiscal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Finanças estaduais, Disparidades regionais, Federalismo fiscal**



---

## ABSTRACT

---

The thesis examines the evolution of sub-national policies of attraction of investments in the context of hard budget constraints derived from the fiscal regime established in the country after the Plano Real, to verify the dynamics assumed by disputes involving state governments around the projects of private investments in this mentioned moment of redesign and definition of new parameters for the management of public finances. The research shows, based on the observation of four programs selected states (Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia and Paraná), that the new institutionality budget emerging, whose pillars were built under the renegotiation of the debt of states (Law nº 9.496/1997) and consolidated by the Fiscal Responsibility Law, demanded adjustments in the local development strategies, which gradually became more aggressive, resulting thus in an panorama of fiscal competition aggressive and persistent. The analysis starts from the idea that the initiatives implemented by sub-national entities to stimulate the productive base of their jurisdictions would not be competitive by nature, or would consist new conventions propagated in recent decades, shaping a generalized and implosive situation of inter-regional disputes, caused by the current paradigm liberal "localist" dominant in the theory and practice of development. Questioning this hegemonic view, the argument developed was in the direction to sustain that the development strategies of these political-territorial subunits are remote and coexisted in relative harmony with other similar actions taken by entities of the same level and those drawn and implemented centrally from the national government. From this perspective, the fiscal competition would be the expression of a process of degeneration of sub-national development policies, which gradually would become hostile, while the parameters systemic and generic of economic aid were attenuated in favor of practices more discriminatory aimed at providing support differentiated to specific private projects, due to several factors, between which it assumes importance explicative decisive the fragility of the State, generating problems of coordination and problems of intervention. In Brazil, the liberal reforms of the 1990 years incited productive promotion practices increasingly competitive and aggressive. The liberalizing changes initially exacerbated the problems of coordination, making resurging the fiscal competition among states, which joined, together with many municipalities, in a wild race of incentives to influence private decisions spatial allocation of investment. The fiscal adjustment of the states based in the refinancing conditioned of the debts (Law nº 9.496/1997), unfolding in the constitution of a rigid fiscal regime tied with the financial and budgetary solvency permanent (LRF), has established new circumstantial basis for the implementation of the sub-national fomentation policies. The problems of intervention that came to be added demanded adjustments forcible to accommodate such initiatives in the restrictive conditions prevalent. These corrections has made the fomentation strategies of states eased his elements systemics and generics, reinforcing the domination of the selective components. Thus, the adjustment required by the problems of intervention resulted in the strengthening of characteristics competitive of the development strategies of states and, together with the problems of coordination pre-existing, exasperated and made enduring the scenario of fiscal competition.

**Fiscal competition, Fiscal responsibility, Sub-national public finances, Regional disparities, Fiscal federalism**



---

## LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

---

Quadro 3.1 – Modelo geracional das teorias e das políticas de desenvolvimento	52
Quadro 3.2 – Três momentos do desenvolvimento econômico regional – teoria e prática	54
Quadro 3.3 – Políticas de desenvolvimento orientadas pelo mercado: a ascensão da “Terceira Via”	57
Quadro 3.4 – Articulação entre as taxonomias das políticas de fomento produtivo local	72
Quadro 5.1 – Contratos de renegociação da dívida estadual (Lei 9.496/1997)	115
Quadro 5.2 – Principais conjuntos de normas disciplinadoras integrantes da LRF	118
Tabela 5.1 – Indicadores fiscais selecionados das finanças públicas estaduais	121
Tabela 5.2 – Evolução de componentes selecionados das Outras Despesas Correntes Primárias Líquidas	126
Gráfico 5.1 – Evolução do investimento em relação ao PIB, despesas totais e receitas líquidas	127
Tabela 5.3 – Evolução da dívida líquida e de passivos renegociados dos estados	130
Tabela 5.4 – Evolução dos gastos de fomento em relação ao PIB e às despesas totais	134
Quadro 6.1 – Visão geral e cronológica das transformações ocorridas na política de fomento do Rio de Janeiro	141
Quadro 6.2 – Programas de incentivo no âmbito do Fundes	143
Quadro 6.3 – Iniciativas estaduais baseadas em formas extraorçamentárias de incentivos calcados no ICMS	148
Quadro 6.4 – Visão geral e cronológica das transformações ocorridas na política de fomento de Pernambuco	152
Quadro 6.5 – Visão geral e cronológica das transformações ocorridas na política de fomento da Bahia	168
Quadro 6.6 – Sistemática de dilação do ICMS e de desconto pela quitação antecipada, por classificação do projeto	180
Quadro 6.7 – Visão geral e cronológica das transformações ocorridas na política de fomento do Paraná	186
Quadro 6.8 – Disposições que outorgaram maior poder de decisão discricionária aos gestores governamentais	190
Quadro 6.Anexo – Mudanças na classificação de setores e polos industriais relevantes e prioritários do Prodepe	201



<b>Introdução</b>	1
<b>Parte I</b>	
<b>Capítulo 1</b> A guerra fiscal no Brasil: uma breve resenha teórica e alguns apontamentos introdutórios	
Introdução	13
Revisão crítica dos principais estudos sobre a guerra fiscal no Brasil em anos recentes	14
Comentários finais	31
<b>Capítulo 2</b> Limites orçamentários da guerra fiscal: uma nota crítica	
Introdução	35
“Autoextermínio” e “autonomização”: síntese de duas hipóteses sobre a dimensão orçamentária da guerra fiscal	35
Política de incentivos e custos fiscais: apreciação crítica da hipótese da “autonomização”	38
Comentários finais	46
<b>Capítulo 3</b> Políticas de incentivo e guerra fiscal: uma tentativa de análise do processo de degeneração das iniciativas subnacionais de fomento	
Introdução	49
Políticas subnacionais de fomento: entre a redescoberta do poder endógeno dos lugares e a dinâmica do desenvolvimento desigual	50
O declínio da capacidade de ação do setor governamental e a revitalização competitiva das políticas subnacionais de fomento	60
Efeitos advindos da menor capacidade de coordenação – “problemas de coordenação”	63
Efeitos advindos do cerceamento da intervenção estatal – “problemas de intervenção”	64
Classificação dos mecanismos de indução de investimentos	67
Comentários finais	73
<b>Comentários finais à Parte I</b>	79

## **Parte II**

### **Capítulo 4**

Das finanças públicas desenvolvimentistas às finanças públicas financeirizadas: notas sobre a política fiscal recente

Introdução	83
O declínio das finanças públicas desenvolvimentistas e a eutanásia do pleno emprego – antecedentes histórico-teóricos	84
A política fiscal recente nos marcos das finanças públicas financeirizadas – alguns delineamentos teóricos	98
Comentários finais	108

### **Capítulo 5**

Reestruturação das finanças públicas no pós-Real e suas implicações fiscais e financeiras para os estados

Introdução	111
Visão sumária e descritiva do processo de ajuste fiscal e financeiro dos estados no pós-Real	112
Resultado do ajuste fiscal e principais efeitos sobre as ações estaduais de fomento	120
Comentários finais	134

### **Capítulo 6**

Políticas subnacionais de fomento no pós-Real: caracterização das principais estratégias de incentivo de alguns estados selecionados

Introdução	137
Rio de Janeiro	140
Pernambuco	151
Bahia	166
Paraná	185
Comentários finais	194

Anexo	201
-------	-----

<b>Comentários conclusivos</b>	205
--------------------------------	-----

<b>Bibliografia</b>	209
---------------------	-----

## INTRODUÇÃO

A tese visa examinar a evolução das políticas estaduais de atração de investimentos no contexto de maiores restrições derivado do regime fiscal estabelecido no país após a implementação do Plano Real, de modo a verificar a dinâmica assumida pelas disputas travadas no âmbito subnacional em torno de projetos privados de inversões produtivas nesse mencionado momento de redesenho e de fixação de novos parâmetros para a gestão das finanças públicas. A hipótese norteadora da pesquisa é que essa nova institucionalidade orçamentária, cujos pilares foram definidos no bojo da renegociação da dívida dos estados (Lei 9.496/1997) e consolidados posteriormente pela Lei Complementar nº 101/2000 (a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal), exigiu ajustes nas estratégias de fomento locais, que se tornaram paulatinamente mais agressivas, implicando, assim, o acirramento da guerra fiscal. A seguir, são apresentados concisamente o quadro geral do estudo, os objetivos, alguns aspectos teóricos relevantes e a estrutura da exposição.

\* \* \* \* \*

A concessão de benefícios fiscais, financeiros e infraestruturais integra o elenco de dispositivos de fomento manejados de maneira geral pelo setor público com o propósito de estimular as mais diversas atividades econômicas, sendo efetuada tanto para atrair novos empreendimentos como para apoiar a base produtiva já instalada e em operação. No Brasil, assim como em outros países, essa prática não ficou restrita ao governo central, mas se tornou estratégia rotineira adotada também pelos demais entes subnacionais, que lançaram igualmente mão de seus impostos e de seu orçamento para amparar e impulsionar a estrutura econômica de seus respectivos territórios. Nos anos posteriores à implementação do Plano Real, o uso desses expedientes, entretanto, assumiu amplitude inusitada, configurando uma efetiva e aberta guerra fiscal, devido à generalizada e ascendente disputa de incentivos que se estabeleceu entre os estados, na qual se engajaram diversos municípios, na tentativa de influenciar a alocação espacial dos investimentos privados, cujos fluxos foram revigorados naquele novo cenário de estabilização inflacionária.

No Brasil, e em diversos países, a aplicação de incentivos destinados a promover projetos inversores tem origem remota e pode ser associada às marcantes disparidades regionais internas e, adicionalmente, ao processo de desenvolvimento desigual que caracterizou a industrialização nacional. Nesse referido quadro assimétrico, não foram poucos os estados que, precoce e frequentemente, utilizaram seus próprios tributos, efetuaram gastos de capital, suprimiram crédito e mobilizaram os mais diversos recursos institucionais para estimular determinadas atividades e capturar empreendimentos

que possibilitassem modernizar e impulsionar as economias locais, a fim de reduzir a defasagem e o “atraso” que os distanciavam das regiões primazes.

Mas mesmo diante de tal ambiente propício à irrupção de conflitos entre os entes subnacionais, os embates puderam ser relativamente contidos, sendo controlados devido à capacidade detida pelo governo central de acomodar os distintos e, muitas vezes, contraditórios interesses regionais que sedimentam a federação brasileira, mediante o manejo de fundos públicos líquidos. A crise do início dos anos 1980, precipitada a partir da ruptura do crédito externo ao país, abalou progressiva e aceleradamente esse poder aglutinador do governo central, impelindo relações intergovernamentais mais competitivas, à medida que iam sendo debilitadas as fontes de financiamento disponíveis e antes utilizadas para sustentar as intrincadas relações financeiras e fiscais estabelecidas para atender as mais diversificadas demandas dos entes subnacionais – seja diretamente, através do repasse de receitas e a execução de gastos orçamentários, ou por intermédio de diversos organismos e instrumentos, entre os quais figuraram as empresas estatais; uma multiplicidade de fundos fiscais e parafiscais; agências e autarquias, bem como os bancos públicos, além de outros canais formais e informais.

A descentralização fiscal colocada em curso no final da década de 1970, em meio à gradual distensão política e à reversão do ciclo macroeconômico, contribuiu igualmente para fomentar relações federativas mais conflituosas. O ponto culminante desse movimento foi a Constituição de 1988, que fortaleceu as finanças públicas subnacionais. Além de aumentar a participação de estados e municípios na carga tributária, por meio do reforço das fontes próprias de arrecadação e da elevação das transferências obrigatórias, o novo marco constitucional conferiu maior competência impositiva aos entes governamentais inferiores, ampliando a autonomia frente à União, a qual foi vedada a possibilidade de estabelecer isenções e abatimentos fiscais calcados nos tributos fora de sua alçada. Ademais, e esse foi um fator central para os desdobramentos posteriores, o ICMS, criado em substituição ao ICM, teve a base de incidência alargada pela incorporação dos chamados impostos únicos, ao mesmo tempo em que foi reiterada a sistemática de cobrança predominante na origem, reanimando as possibilidades dos estados assentarem suas políticas de fomento no revigorado tributo.

Esse duplo processo combinado ensejou a emergência de ações não cooperativas e potencialmente predatórias entre as unidades federadas, mas as disputas intergovernamentais (envolvendo União, estados e municípios) ficaram circunscritas, nesse momento, em torno da partilha de recursos tributários e da divisão de encargos, bem como na luta incessante pela preservação da capacidade de gastos por parte dos estados, ainda que ao custo da acelerada deterioração de suas condições fiscais e financeiras e a busca permanente da transferência de tais desequilíbrios à União –

que foi obrigada a encaminhar segundas operações de socorro financeiro e a rever continuamente as inúmeras medidas que aplicava visando controlar o nível de despesas e de endividamento público. Por outro lado, a conjuntura macroeconômica instável de altas taxas de inflação e evolução volátil do PIB, deteriorando as expectativas empresariais, deteve a conflagração de uma acirrada e ruínoza competição entre os entes subnacionais por investimentos, não obstante as providências adotadas pela maioria dos estados naquele período de dificuldades com vistas a revitalizar seus programas de fomento – sob as diretrizes de uma estratégia claramente defensiva, no entanto, dirigida muito mais à proteção do nível de atividade do parque produtivo instalado em suas jurisdições, duramente atingido pela crise inflacionária e recessiva, do que destinada a atrair novos empreendimentos.

As transformações estruturais da economia brasileira nos anos 1990, aliadas à estabilização inflacionária, descortinaram uma nova realidade para a implementação dessas políticas de incentivo estaduais. Primeiro, porque houve a retomada de fluxos substantivos de investimentos, estimulados, sobretudo, pela abertura comercial e financeira e o acelerado processo de desinflação ocasionado pelo Plano Real, que pavimentaram a reintegração do país no mercado financeiro internacional. Segundo, mas não menos importante, em decorrência das reformas de cunho liberal, que redesenharam o espectro de atuação do aparato estatal no domínio econômico, por meio das privatizações e, também, pelo deliberado abandono das atividades de planejamento e de indução ao desenvolvimento econômico, até então centralmente organizadas e reguladas. Como resultado desse amplo e extenso repertório de mudanças, as condições necessárias ao ressurgimento da guerra fiscal foram então aguçadas. Diante da lacuna originada da fragilização do poder coordenador e orientador do governo central e da clara orientação liberal que passou a prevalecer na política econômica no plano federal, os estados se lançaram na disputa pelo revigorado fluxo de investimentos, buscando, por meio de uma corrida desenfreada de incentivos, influir na localização espacial dos empreendimentos planejados.

A reestruturação das finanças públicas estaduais, engendrada pelas operações condicionadas de refinanciamento das dívidas patrocinadas pela União e sistematizada depois pelas normas disciplinadoras da LRF, desdobrando na conformação de um novo regime fiscal no país, inseriu a disputa subnacional num contexto demarcadamente distinto do anterior. Os marcos institucionais estabelecidos para a gestão das contas públicas, ao cercear a contratação de recursos de terceiros e confinar o gasto público estadual praticamente às disponibilidades de recursos de natureza tributária, tanto próprios quanto os de transferências legais e voluntárias, vieram a circundar as políticas autônomas de desenvolvimento dos estados em condições restritivas antes inexistentes. Ademais, as ações de fomento passaram a conviver com a obrigatoriedade de atendimento de metas e de

compromissos inapeláveis relacionados a uma trajetória da dívida considerada sustentável no longo prazo, cobrando, para tanto, o controle sistemático das receitas e o redimensionamento dos gastos primários, de modo a gerar recursos suficientes no âmbito do orçamento para fazer face às obrigações financeiras.

O objetivo central desta tese é avaliar os desdobramentos que esse quadro de maior aperto fiscal e financeiro, coerente com a orientação dominante favorável ao esvaziamento do poder discricionário das autoridades governamentais, teve para as políticas de incentivo aplicadas pelos estados na promoção de investimentos, verificando a evolução da guerra fiscal e as mudanças ensejadas nos instrumentos manejados por esses entes federativos com a finalidade de apoiar o crescimento e a modernização da estrutura produtiva assentada em suas regiões. A hipótese é que as políticas estaduais tiveram que ser forçosamente compatibilizadas às novas circunstâncias vigentes, sendo submetidas a alterações corretivas que abrandaram progressivamente os parâmetros e dispositivos de subsidiamento sistêmicos e genéricos utilizados para induzir inversões de capital em prol da acentuação de outros mais discriminatórios, dedicados a assistir projetos específicos previamente selecionados para o recebimento de vantagens diferenciadas e exclusivas, o que acirrou a competição subnacional por investimentos e redundou na perenização da conflituosa e implosiva situação de guerra fiscal no país.

\* \* \* \* \*

Essa questão, que indaga sobre as repercussões possíveis de um modelo de política econômica contrário ao ativismo das autoridades governamentais para a competição subnacional por investimentos, ainda não foi devidamente explorada e, além disso, reúne os aspectos teóricos mais importantes que o presente estudo pretende desenvolver, contribuindo para avançar na compreensão do complexo fenômeno da guerra fiscal no Brasil. É necessário admitir, primeiramente, que as investigações efetuadas na área têm, de modo geral, associado o acirramento da competição federativa/espacial por empreendimentos produtivos em anos recentes às reformas liberais que, na fase contemporânea de globalização do capitalismo, além de terem ampliado a mobilidade do capital, contiveram e desmantelaram o intervencionismo dos Estados nacionais em vários campos, entre os quais o do planejamento e indução do desenvolvimento econômico regional, abrindo espaço, com isso, para práticas de fomento produtivo descentralizadas mais concorrenciais levadas a efeito por unidades governamentais e territoriais inferiores. A investigação feita por Oman (2000), comparando as experiências de países subdesenvolvidos e industrializados na implementação de políticas de atração de Investimento Estrangeiro Direto (IED), é ilustrativa a esse respeito.

A competição entre governos para atrair o investimento das empresas parece ter se intensificado nos últimos anos. Uma razão para isso é o grande número de países em desenvolvimento e de

economias emergentes – representando três quartos da humanidade – que mudou, durante os anos 1980 e 1990, de estratégias de crescimento relativamente fechadas lideradas pelo Estado e regime dirigista de políticas para regimes mais abertos e pró-mercado, e se moveram igualmente no âmbito desse processo para buscar ativamente atrair Investimento Estrangeiro Direto [...] Uma segunda razão importante [...] é que os governos da OCDE também foram na direção de uma maior confiança em relação aos mercados nas décadas de 1980 e 1990 [...] Uma consequência deste movimento, num contexto político cada vez mais orientado em direção à ‘competitividade’, tem sido uma tendência por parte dos governos da América do Norte (mais precisamente os governos estaduais dos EUA e os governos provinciais do Canadá) e da Europa (governos nacionais e subnacionais) de buscar mais ativamente atrair investimentos das empresas – nacionais e estrangeiras – como meio de gerar empregos e fortalecer a economia local. As mudanças de orientação no mar da política econômica dos países em desenvolvimento e de economias emergentes (incluindo a Europa central e oriental) juntamente com os movimentos nos países da OCDE para desregulamentar os mercados e liberalizar as políticas – com a privatização de importantes empresas estatais empreendida nos dois grupos de países – têm chamado a atenção dos governos nacionais e subnacionais, em todo o mundo, para o papel indispensável do investimento produtivo privado como motor do crescimento e como fonte de empregos e de força competitiva. O impacto dessas mudanças nas políticas e a maior atenção dada à importância da promoção do investimento privado, em termos de estimular a competição intergovernamental para atrair IED, foi amplificado, por sua vez, pela ‘globalização’ [...] Particularmente importante neste contexto de globalização é o aumento da mobilidade do capital, tornando mais fácil a possibilidade de um investidor jogar os potenciais governos hospedeiros uns contra os outros nas suas ofertas para atrair ou, possivelmente, reter um grande projeto de investimento (Oman, 2000, p. 15 e 16).

Contudo, a extensa e crescente literatura devotada ao entendimento da guerra fiscal tem praticamente se limitado a avaliar, sobretudo, uma das dimensões relacionadas às consequências do retraimento do Estado para as disputas entre entes político-territoriais pela atração de investimentos: os problemas de coordenação suscitados pela fragilização do governo nacional, ocasionando a perda ou a atenuação de sua capacidade de ordenar, o mais harmoniosamente possível, as diversas e – por vezes – conflitantes políticas de incentivo adotadas de forma descentralizada, fragmentada e desconexa umas das outras por subunidades geográficas – como estados, cantões, províncias, condados, municípios, regiões, etc. A apreciação das pesquisas efetuadas sobre a guerra fiscal no Brasil permite inferir essa mesma tendência majoritária, que também vem enfatizando primordialmente a dissolução e o represamento dos mecanismos centralizados de coordenação para explicar e analisar a dinâmica e a evolução dos confrontos federativos subnacionais. Por conseguinte, o foco tem recaído nas implicações de arranjos descentralizados de formulação e execução de políticas de fomento, buscando verificar, teórica e empiricamente, as externalidades geradas por tais ações isoladas de subsidiamento às empresas, de modo que as disputas federativas/espaciais passam a ser observadas meramente pela ótica do federalismo fiscal – cujo interesse central é o de delinear a distribuição mais eficiente de atribuições entre diferentes níveis de governo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Musgrave & Musgrave (1980, p. 531 a 552).

O federalismo pode ser definido como um sistema em que um governo central e uma série de unidades descentralizadas – que são, até certo ponto, autônomas – cooperam – em certa medida – para atingir objetivos comuns [...] A concorrência fiscal é um evento relacionado a um dos extremos do continuum de possíveis arranjos federativos, ou seja, o caso em que a autonomia é plenamente exercida e não existe coordenação entre as unidades [...] A teoria da concorrência fiscal está preocupada com a existência de externalidades geradas pela ação de uma determinada jurisdição sobre os residentes da outra e com as consequências quando as decisões tributárias e de gastos não levam em conta essas externalidades (Varsano, Ferreira e Afonso, 2002, p. 1 e 12).

Sob tal perspectiva, centrada nos problemas advindos da insuficiência e da disfunção dos meios de coordenação disponíveis, a reestruturação das finanças públicas estaduais no pós- Real, redundando na configuração de um novo regime fiscal que obstruiu e interditou a ação discricionária das autoridades governamentais, não consistiria um elemento teórico relevante para explicar a dinâmica e a evolução da guerra fiscal no Brasil. Ocorre que o estreitamento do raio de atuação do Estado não provocou apenas os mencionados problemas de coordenação, mas gerou outra classe de distúrbios, derivada diretamente do cerceamento da capacidade de interferência do setor público consolidado no domínio econômico. Assim, ao serem considerados esses problemas de intervenção, além daqueles de coordenação, a nova institucionalidade fiscal estabelecida no país passa a ter importância central para o entendimento da competição travada entre os estados pela atração de investimentos a favor de seus territórios. Isso porque – como será evidenciado nesta pesquisa – as políticas de incentivo estaduais tiveram que se ajustar forçosamente às circunstâncias de maiores estrangulamentos orçamentários prevalentes e acentuaram gradualmente seus parâmetros seletivos e dedicados a apoiar empreendimentos produtivos específicos, em detrimento dos mecanismos de viés sistêmicos e genéricos, determinando a agudização das disputas subnacionais por esses projetos inversores.

\* \* \* \* \*

O exame dos problemas de intervenção, como efetuado na presente tese, requer uma abordagem que interpela e rejeita algumas interpretações recorrentes sobre a guerra fiscal, como as que consideram, a priori, as iniciativas de fomento adotadas por entes subnacionais inerentemente competitivas e desagregadoras. De acordo com essa visão bastante divulgada, a proliferação de tais estratégias autônomas e isoladas em muitos países nas últimas décadas, engendrando um quadro de acirradas disputas inter-regionais, seria motivada pela recém hegemonia alcançada por paradigmas “localistas” de extração liberal no campo teórico e prático do desenvolvimento econômico. Um conjunto de novas ideias e de novas atitudes, que, em sucessão ao ultrapassado modelo intervencionista

de inspiração keynesiana anterior, teria redescoberto o potencial de autoimpulso de recortes geográficos específicos.

Tais argumentos são reavaliados à luz de um prisma distinto, de modo a demonstrar que as estratégias implementadas por unidades político-espaciais inferiores, em apoio às bases produtivas de seus territórios, não são por natureza concorrenciais e, muito menos, consistem uma prática nova que veio, em anos recentes, antagonizar e substituir outro padrão de política precedente, cuja orientação e execução estava centralizada sob o comando da esfera de poder superior dos Estados nacionais. As medidas aplicadas pelos entes sub-regionais em prol da expansão econômica de suas áreas de influência, ao contrário, são remotas e, em grande medida, conviveram, compartilhando recursos e objetivos modernizantes com as ações das demais jurisdições e aquelas adotadas desde o plano nacional. Nesses termos, e tendo como ponto de partida uma formulação de Prado & Cavalcanti (2000) não plenamente desenvolvida em todas as suas possibilidades teóricas, a guerra fiscal traduziria um processo de deturpação ampla e progressiva das políticas de fomento subnacionais, que as tornaria crescentemente competitivas e hostis, à medida que absorveriam diretrizes discriminatórias direcionadas ao atendimento preferencial de interesses particulares selecionados, por conta de fatores complexos, entre os quais assumem importância explicativa central os problemas de intervenção causados pela fragilização do Estado.

\* \* \* \* \*

Ademais, a análise dos problemas de intervenção, ao envolver questões sobre os limites orçamentários das iniciativas de fomento adotadas na competição por investimentos, coloca em evidência duas visões polares que não têm sido reconhecidas nos estudos realizados sobre a guerra fiscal no Brasil, dificultando, assim, um entendimento mais compreensivo de sua dinâmica. De fato, não são poucos os trabalhos acadêmicos que negligenciam as divergências de fundo existentes a esse respeito, transmitindo a falsa percepção de que teria sido alcançado, pelo menos no caso desse tema específico, um consenso amplo e pacificado. Contudo, a leitura dos principais textos produzidos na área permite extrair duas posições discordantes em relação às tendências fundamentais das disputas subnacionais pela atração de inversões produtivas. Uma delas advoga que a guerra fiscal demonstraria propensão a se esgotar com o tempo, uma vez que os incentivos mobilizados pelos governos estaduais seriam insustentáveis do ponto de vista orçamentário. A disseminação dessas práticas de subsidiamento, além de harmonizá-las, provocaria a erosão da capacidade de gasto dos entes federativos envolvidos na competição, inviabilizando a execução das próprias estratégias de fomento, calcadas na renúncia de receita tributária e dispêndios em melhoria e construção de infraestrutura

econômica básica requerida pelas empresas. Outra visão defende a presença de certa autonomia orçamentária dos incentivos, de modo que a guerra fiscal configuraria um quadro de distúrbios conflitivos muito mais invariante. Como a presente tese busca verificar os desdobramentos do regime fiscal mais restritivo constituído no país a partir do Plano Real sobre as políticas estaduais de atração de incentivos, atenção especial deverá ser dispensada à última das duas proposições mencionadas.

\* \* \* \* \*

A tese está organizada em duas partes, sendo a primeira dedicada a discutir, basicamente, os aspectos teóricos envolvidos na guerra fiscal que foram aqui sumariamente salientados, uma vez que é necessário lidar com tais questões previamente à apreciação das consequências que a nova institucionalidade orçamentária estabelecida no país teve para as políticas de fomento dos estados. Desse modo, o capítulo inicial apresenta uma resenha teórica dos principais estudos realizados sobre a guerra fiscal no Brasil, visando estabelecer um panorama analítico de referência e, principalmente, indicar os pontos que deverão ser mais bem desenvolvidos nos capítulos subsequentes, a saber: a) em que medida as condições orçamentárias vivenciadas pelos estados influenciam ou não os mecanismos de subsidiamento manejados com a finalidade de influenciar as decisões de alocação espacial de investimentos e b) o processo de deturpação que faz com que as estratégias subnacionais de fomento passem a ser paulatinamente mais competitivas, acirrando os conflitos federativos. Os dois temas compõem o objeto das análises teóricas expostas nos capítulos 2 e 3, respectivamente.

Demonstrado como o esvaziamento do poder de comandar gastos das autoridades governamentais – gerando os citados problemas de intervenção – condiciona a adoção de iniciativas gradualmente mais discriminatórias destinadas a favorecer projetos selecionados mediante operações de assistência individualizadas, a segunda parte da tese passa a centrar a discussão sobre o regime fiscal instituído no país no pós-Real e suas implicações para as políticas de fomento dos estados. Um primeiro procedimento foi tratar, no capítulo 4, dos antecedentes teóricos que culminaram nas mudanças ocorridas no papel bem mais restrito e degradado atribuído à política fiscal em anos recentes e que orientaram o reordenamento das finanças públicas no Brasil, de modo a elucidar que esse processo não se limitou a encaminhar medidas para fazer face à grave situação orçamentária observada, sobretudo no que concerne aos estados, mas foi igualmente pautado por uma visão contrária ao ativismo discricionário das autoridades governamentais, gerando o que foi denominando antes de problemas de intervenção. O capítulo 5 descreve o processo de reestruturação das finanças estaduais, desembocando na instituição da LRF, e examina os resultados fiscais e financeiros alcançados, bem como as implicações para as ações de apoio ao investimento produtivo. O capítulo 6, por fim,

acompanha minuciosamente a evolução das estratégias de fomento nesse ambiente de maiores restrições, a partir da experiência de quatro estados selecionados: Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia e Paraná.



## **Parte I**

---



## **CAPÍTULO 1**

# **A GUERRA FISCAL NO BRASIL: UMA BREVE RESENHA TEÓRICA E ALGUNS APONTAMENTOS INTRODUTÓRIOS**

### **1. INTRODUÇÃO**

O ressurgimento do fenômeno da guerra fiscal no Brasil a partir dos anos 1990 suscitou uma produção abundante e crescente de estudos a fim de examinar os fatores explicativos e as repercussões daquele novo cenário de reavivados conflitos que passou, mais uma vez, a ambientar as relações federativas do país em período recente. Grande parte das investigações empreendidas na área enfatizou a avaliação das externalidades passíveis de serem geradas pela formulação e implementação de políticas de fomento mais ou menos centralizadas, de modo que o esforço teórico foi dirigido majoritariamente a uma reflexão sobre os efeitos líquidos resultantes das iniciativas encaminhadas por entes subnacionais visando atrair investimentos para seus respectivos territórios. A atenção ficou circunscrita, portanto, naquilo que Boadway, Buettner & Wildasin (2008, p. 2.287) classificaram como a controvérsia perene no âmbito do federalismo fiscal: “o problema da atribuição”, que diz respeito à distribuição mais adequada das funções entre os diferentes níveis de governo.

Embora as pesquisas tenham chamado a atenção para diversos aspectos importantes a serem considerados, esse tipo de abordagem tem se mostrado insuficiente e incapaz de apreender a complexidade, bem como as peculiaridades, que caracterizam a ocorrência do referido fenômeno no contexto brasileiro. Foi em tal perspectiva analítica, por exemplo, que Viol (2000, p. 263 e 326) chegou a interpretar, em uma das intervenções mais influentes, as disputas interestaduais por investimentos privados irrompidas na década de 1990 como a reiteração do “*trade-off* centralização *versus* descentralização”, circunscrevendo, assim, a questão da guerra fiscal no Brasil nos limites singelos de uma “definição clara do grau de competição (saudável) que pode ser tolerado pelos cidadãos”.

De outra parte, os estudos empíricos, apoiados em premissas irreais, como a suposição de mercados perfeitamente competitivos em que agentes econômicos têm ampla mobilidade espacial e setorial, não lograram estabelecer um quadro mais compreensivo a respeito das implicações das políticas de fomento produtivo conduzidas pelos governos subnacionais. De fato, os modelos econométricos utilizados reportaram resultados divergentes oriundos da guerra fiscal, demonstrando ora a prevalência de benefícios, ora a predominância de perdas. Diante de tal situação, não chega a ser surpreendente a constatação de que o atual estado dos debates nessa área é ainda indefinido e, muito

provavelmente, envolvem uma complexidade bem maior do que a imaginada, conforme observou Wilson (1999) de modo bastante apropriado.

A história intelectual da concorrência fiscal parece ter tomado um caminho normal, passando de modelos simples, fáceis de produzir, a resultados mais complicados e conclusões menos claras [...] A concorrência entre os governos é agora observada como um fenômeno menos simples do que talvez originalmente previsto (Wilson, 1999, p. 298).

Este capítulo expõe uma resenha dos principais estudos sobre a guerra fiscal no Brasil. São dois objetivos básicos. A intenção inicial é fixar um quadro de referência que sumarie as interpretações mais importantes feitas a respeito do tema e, a partir dessa delimitação teórica, realçar alguns pontos específicos subjacentes a serem aprofundados nos próximos capítulos. Tais apontamentos introdutórios referem-se, precisamente, às mudanças no escopo e no conteúdo das políticas de fomento dos estados e à interação de tais iniciativas com a capacidade de comandar gastos detida pelos referidos entes governamentais. Vale advertir que não é intenção apresentar nas páginas seguintes uma exaustiva revisão da literatura que aborda a temática em referência – ou, nas palavras de Wilson, propor uma “história intelectual da concorrência fiscal”. O propósito mais restrito é o de fazer uma leitura seletiva dos trabalhos julgados mais relevantes dedicados a analisar, teórica e empiricamente, a manifestação dessa categoria de conflito federativo/espacial em período recente no Brasil. O capítulo é organizado em três sessões, incluindo essas breves observações introdutórias. A seguir, são revisadas criticamente as abordagens mais significativas sobre a guerra fiscal para, a partir dessa contextualização teórica sucinta, permitir a indicação dos temas que mais de perto interessam a presente tese e que, por isso mesmo, deverão ser desenvolvidos com maior cuidado nos capítulos subsequentes.

## **2. REVISÃO CRÍTICA DOS PRINCIPAIS ESTUDOS SOBRE A GUERRA FISCAL NO BRASIL EM ANOS RECENTES**

A partir da implementação do Plano Real, o país presenciou o acirramento da disputa interestadual por empreendimentos produtivos, redundando numa escalada desenfreada de incentivos, assentados principalmente nos recursos do ICMS, cuja concessão visava influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos. A eclosão recente da chamada “guerra fiscal”, na qual participaram igualmente diversos municípios como ativos coadjuvantes, reacendeu o interesse de diversos segmentos da sociedade, estimulando a produção de uma numerosa e crescente pesquisa acadêmica, bem como o acompanhamento sistemático por parte da mídia e de outros círculos técnicos e políticos. Partindo, de modo geral, de uma reflexão um tanto panorâmica a respeito dos principais

fatores determinantes dessa classe de conflito federativo, grande parte dos estudos dedicou maior atenção aos resultados decorrentes de padrões mais ou menos centralizados de formulação e execução de políticas de fomento. A ênfase recaiu, então, na busca do entendimento e da mensuração das externalidades suscetíveis de serem geradas pelas iniciativas de subsidiamento aplicadas pelos entes subnacionais a favor de seus territórios, de modo que a guerra fiscal veio a ser analisada praticamente pela ótica estrita do federalismo fiscal, tratando o fenômeno como um problema limitado à atribuição mais eficiente de funções (competências e encargos) entre diferentes níveis de governo<sup>2</sup>, conforme pode ser inferido dos comentários conclusivos de Viol (2000), exprimindo uma posição representativa dessa mencionada visão majoritária:

A competição tributária deve ser entendida como uma externalidade. Dessa forma, a maioria dos recentes trabalhos teóricos demonstra que o resultado do processo competitivo interjurisdicional é ineficiente. Isso porque esse processo, quando operado em ambiente não-cooperativo, diminui a arrecadação tributária total dos governos nela envolvidos e, em decorrência, o nível dos bens e serviços públicos colocados à disposição da população também é reduzido. Assim, mesmo que cada governo, isoladamente, esteja agindo em prol de seus cidadãos, nenhum estará se preocupando com os benefícios ou malefícios que impõe sobre os cidadãos de outros governos (Viol, 2000, p. 323).

Sob tal perspectiva teórica, algumas particularidades do contexto brasileiro que devem ser levadas na devida conta acabam diluídas ou negligenciadas no âmbito dos estudos, enquanto outros importantes aspectos subjacentes à temática permanecem dissimulados ou são igualmente tratados com pouco cuidado. Pode ser recobrado, a título apenas ilustrativo, o fato de que os governos estaduais brasileiros mantiveram, precoce e recorrentemente, aparatos institucionais autônomos e as mais diversas políticas de fomento em operação ao longo de toda a história republicana do país, havendo registros bem documentados também de iniciativas implementadas desde o período imperial pelas unidades administrativas provinciais em apoio às suas economias locais (Dolhnikoff, 2005, p. 262 a 276). Tais ações, de reconhecida importância no próprio processo nacional de industrialização (Suzigan, 2000, p. 263), põem em evidência uma “militância desenvolvimentista” no plano subnacional

---

<sup>2</sup> Nas palavras de Oates (1999, p. 1120 e 1121): “como Alexis de Toqueville observou há mais de um século, ‘o sistema federal foi criado com a intenção de combinar as diferentes vantagens que resultam da extensão e da pequenez das Nações’ (1980, v. I, p. 163). Mas, para alcançar estas ‘diferentes vantagens’, precisamos entender quais as funções e quais os instrumentos serão melhores se centralizados e quais serão mais apropriados se colocados na esfera dos níveis descentralizados de governo. Este é o tema do federalismo fiscal. Como um subcampo da teoria das finanças públicas, o federalismo fiscal trata da estrutura vertical do setor público. Ele explora, tanto em termos normativos quanto positivos, os papéis dos diferentes níveis de governo e as formas pelas quais os mesmos se relacionam entre si mediante instrumentos como transferências intergovernamentais [...] Este uso econômico do termo ‘federalismo’ é um pouco diferente da sua utilização normal na ciência política, onde o mesmo se refere a um sistema político com uma Constituição que garante alguma gradação de autonomia e poder tanto para o nível central quanto para os níveis descentralizados de governo. Para um economista, quase todos os setores públicos são mais ou menos federais no sentido de possuir diferentes níveis de governo que fornecem serviços públicos e que contam com algum espaço de autoridade de fato para tomar decisões (independentemente de norma constitucional formal). Em retrospecto, parece-me que a escolha do termo ‘federalismo fiscal’ foi provavelmente infeliz, pois sugere uma preocupação estreita com as questões orçamentárias. O tema do federalismo fiscal [...] abrange muito mais, especificamente toda a gama de questões relacionadas com a estrutura vertical do setor público”.

enraizada historicamente no Brasil, que, não raras vezes, é desconsiderada nas análises. Glauco Arbix, por exemplo, em estudo dos mais citados e que recebeu ampla divulgação nos meios técnicos e científicos internacionais, ignorou essa idiossincrasia nacional e percebeu um comportamento novo e atípico por parte dos estados nos anos 1990, ao se engajarem na disputa por grandes empreendimentos privados mediante um conjunto variado de instrumentos, compreendendo desde incentivos tributários e infraestruturais até aporte direto de capital nos projetos produtivos beneficiados.

Regionalmente, Estados e municípios passaram a desenvolver mais intensamente projetos de modernização produtiva buscando a melhoria do perfil econômico de suas regiões. Para isso, contribuíram tanto a maior autonomia fiscal-tributária concebida pela Constituinte de 1988 aos governos subnacionais quanto a descentralização de responsabilidade pela elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento, resultante das novas diretrizes assumidas pelo governo federal, sinalizando um distanciamento do velho estilo prepotente e centralizador do Estado brasileiro [...] O problema de fundo continua sendo a precariedade institucional para o desenvolvimento [...] A guerra fiscal apenas amplifica essa disfunção, pois se alimenta da indefinição dos novos papéis atribuídos aos governos subnacionais na elaboração e na implementação de políticas de desenvolvimento que estiveram concentradas no governo federal desde os anos 1930 (Arbix, 2000, p. 110 e 126).

As pesquisas empíricas, por outro lado, não permitem maior entusiasmo, tendo em vista que, além das dificuldades apontadas, os testes são construídos ao amparo de suposições fortes, alcançando, em certos casos, elevado grau de irrealidade. A fim de qualificar melhor a crítica apresentada, algumas importantes abordagens que seguem mais de perto essa linha interpretativa, centrada na análise da disputa federativa/espacial como uma “externalidade”, serão inicialmente averiguadas e, no momento posterior, contrastadas com outras formas distintas de tratamento da mesma problemática, permitindo destacar os tópicos de interesse que irão compor o roteiro das discussões dos capítulos subsequentes.

O primeiro estudo a ser examinado é o de Porsse, Haddad & Ribeiro (2006), um das poucas investigações do caso brasileiro que, em seus ensaios empíricos, buscou demonstrar que a competição tributária interjurisdicional pode gerar ganhos de bem-estar (welfare-improving), mesmo implicando um quadro de disputa predatória de impostos (race-to-the-bottom), ao contrário da posição dominante firmada por inúmeras pesquisas internacionais. Para os objetivos desejados, não é necessário acompanhar os referidos autores em todos os seus passos, sendo suficiente comentar apenas aqueles aspectos teóricos e metodológicos centrais para a presente exposição.

Um par de pressupostos do modelo deve ser colocado logo em destaque: o de que i) as vantagens de caráter tributário ofertadas pelos governos estaduais nas disputas por investimento privado se expressam na diminuição da alíquota de ICMS e ii) que tal redução se reflete na queda do custo de vida e em preços de fatores de produção mais baratos. Com base nessas premissas cruciais,

resta ver os efeitos provocados pelo incentivo tributário concedido pelo estado com o intuito de atrair empreendimentos produtivos para a sua respectiva jurisdição. O estudo reporta diversas reações entrelaçadas, cabendo verificar algumas delas, partindo, inicialmente, das implicações orçamentárias dessa categoria de benefício fiscal.

O rebaixamento da alíquota do ICMS gera impactos de duas ordens. O primeiro se materializaria no imediato recuo da arrecadação, mas que seria parcialmente contra-arrestado por um evento secundário positivo envolvendo o aumento da receita motivado pela alta do consumo causada também pelas menores alíquotas de ICMS incidentes sobre os bens finais comercializados localmente. Por outra parte, a piora da situação das finanças públicas desse ente subnacional, ocasionada pela perda parcial de arrecadação, estaria condicionada pelo volume de transferências federais obrigatórias, cuja base de referência (IPI e IR) poderia ser afetada positivamente pela expansão do consumo e da renda regionais. Isso porque as menores alíquotas de ICMS reduziram o custo de vida e os preços dos fatores de produção, propiciando crescimento das vendas de bens industrializados e da renda real das famílias (salários) e das firmas (lucros), impulsionando a arrecadação dos impostos integrantes do Fundo de Participação. Em consequência, os repasses constitucionais do governo federal se elevariam, operando de forma compensatória sobre as condições orçamentárias dos estados. O resultado final, dependente da combinação dos três efeitos antes apontados, é que a magnitude da queda da receita estadual seria proporcionalmente inferior ao nível do incentivo tributário concedido para atrair o investimento privado em disputa. Assim, o corte de despesas requerido para manter o equilíbrio orçamentário, de modo a atender a regra de solvência fiscal, seria menor, redundando numa deterioração menos pronunciada na provisão de bens públicos e, portanto, nos padrões de bem-estar da comunidade.

A redução das alíquotas de ICMS, promovida para alavancar inversões produtivas, teria desdobramentos igualmente encadeados sobre o setor privado que carecem de verificação. O suposto básico, como referido, é de que o menor peso do ICMS acarretaria a queda do custo de vida local e dos preços dos fatores de produção. Assim como na dimensão orçamentária apresentada acima, a diminuição do imposto geraria efeitos de duas ordens. O primeiro, de sinal positivo, teria como repercussão o aumento real do poder de compra das famílias e mais consumo; os custos de produção também caíram, crescendo a competitividade das empresas e propiciando retornos maiores sobre o capital aportado pelos investidores. Como consequência, ampliariam, a um só tempo, o nível da atividade econômica e o bem-estar da comunidade. Os efeitos de segunda ordem, de sinal dedutivo, se expressariam, ao contrário, numa pressão inflacionária de demanda: como o rebaixamento das alíquotas

de ICMS desvalorizou os fatores de produção e fez cair o custo de vida, o consumo e o investimento privado insuflados forçariam a alta dos preços<sup>3</sup>.

Por fim, merecem ser comentados os efeitos espaciais e setoriais da guerra fiscal indicados no estudo. O argumento é de que a competição tributária, ao envolver um número crescente de entes subnacionais, faz com que os incentivos rebaixadores de alíquotas de ICMS se generalizem amplamente, instaurando uma situação que os autores denominam de “cabo-de-guerra”, de modo que a realocação de investimentos privados seja muito mais em termos intersetoriais do que inter-regionais, uma vez que, nesse quadro extremo de disputa federativa, todos os estados estariam praticando uma política tributária análoga. Como os incentivos estariam focados, via de regra, na indústria de transformação, seria esse setor, beneficiário de impostos menores, que contaria com as maiores taxas de rentabilidade, atraindo fatores produtivos de grande mobilidade (capital e trabalho) disponíveis na própria região. Vale dizer, as alocações dominantes de recursos seriam intraespaciais e intersetoriais.

Tendo em conta essa cadeia de reações, as evidências empíricas apuradas pelo experimento indicam, em resumo, que a disputa travada pelos governos estaduais por investimentos pode ser considerada predatória do ponto de vista tributário, tendo em vista que os entes subnacionais alcançariam um ponto de equilíbrio entre eles num nível depreciado de arrecadação de impostos (race-to-the-bottom), mas, ainda assim, assegurariam ganhos de bem-estar para as comunidades de suas respectivas jurisdições (welfare-improving). Tais ganhos de bem-estar num contexto de acirrada escalada de incentivos fiscais, reduzindo fortemente os impostos, decorreriam do fato de que a perda verificada na provisão de bens públicos, decorrente do corte de gastos exigido para acomodar no orçamento o peso crescente das vantagens fiscais concedidas, seria mais do que compensada pelo aumento do consumo privado ensejado pela redução da carga tributária.

Diversas suposições que subsidiam o modelo de Porsse, Haddad & Ribeiro (2006) são problemáticas e podem ser criticadas em vários de seus fundamentos. Um questionamento deve ser endereçado às premissas basilares já apresentadas e que se referem à concepção errônea dos incentivos tributários manejados no bojo dos competitivos programas subnacionais de promoção de investimentos, cujos efeitos imaginados seriam a redução das alíquotas do ICMS, bem como do custo de vida e dos preços dos fatores de produção. O equívoco reside no fato de que a guerra fiscal, usualmente, não contempla esse tipo de artifício, mas envolve operações pontuais de diferimento do ICMS, bem como

---

<sup>3</sup> Cabe mencionar que outros “subefeitos” são associados à desinflação motivada pela redução das alíquotas do ICMS: i) os produtos do estado que baixou os impostos ganhariam competitividade no comércio interestadual; ii) com isso, os demais estados reagiriam e cortariam também seus tributos, ampliando, assim, o fluxo comercial doméstico e a integração das economias estaduais; iii) a generalização do movimento redutor de tributos, originado pela guerra fiscal, se desdobraria numa redução dos preços dos bens nacionais, que ganhariam mercado antes dominado por bens importados; iv) o aumento da renda real, por conta de preços mais baixos advindos de impostos menores, estimularia as importações, pressionando negativamente a balança comercial do país.

de crédito presumido, dilação, financiamento, parcelamento, redução da base de cálculo, dentre outras formas de favorecimento calcadas no referido imposto. De maneira mais frequente, a empresa subsidiada recebe um financiamento por intermédio de algum agente do governo estadual em valores equivalentes ao montante de ICMS recolhido pela mesma ao Tesouro. Não se trata, portanto, de reduções diretas e formais de alíquotas do imposto e, muito menos, da desoneração ampla de um extenso e diversificado espectro de produtos finais, beneficiando indistintamente os consumidores de bens finais ou de insumos<sup>4</sup>. O incentivo tributário, em verdade, tem a finalidade de criar uma categoria de “lucro extraordinário”<sup>5</sup>, de modo a influenciar a decisão locacional de uma empresa determinada, como apontaram Prado & Cavalcanti (2000, p. 34):

Dada a escolha privada preferencial da empresa, os benefícios fiscais têm não apenas que cobrir o custo adicional envolvido no deslocamento, mas têm na realidade que superá-los a ponto de oferecer um prêmio. Se não o fizer, a empresa estaria trocando uma situação ótima ‘natural’ por outra equivalente, mas dependente de apoio do setor público, o que com certeza traria riscos adicionais.

Nesses termos, fica evidente que os ganhos extraordinários propiciados pelo incentivo tributário são apropriados privadamente pela empresa estimulada, não sendo compartilhados com os consumidores mediante a redução do valor de venda dos bens finais, como presumido pelo modelo, que leva em conta um mercado organizado sob os princípios da concorrência perfeita, no qual as firmas são mera tomadoras de preços<sup>6</sup>. Pode-se aventar que a disfarçada operação de diferimento resulte efetivamente em diminuição da alíquota do ICMS, pois, não raras vezes, as taxas de juros e a correção monetária aplicadas nas operações de financiamento são dispensadas pelo Tesouro Estadual. Mas,

---

<sup>4</sup> Piancastelli & Perobelli (1996) fornecem informações sobre os instrumentos mais utilizados nos programas de fomento de um grupo amplo de estados. Cardozo (2010, p. 228 a 300) também apresenta um quadro bastante abrangente e minucioso das políticas estaduais de incentivo dos anos 1990. No capítulo 6 da presente tese, diversos mecanismos de subsidiamento amparados no ICMS de estados selecionados (RJ, PR, BA e PE) são descritos e avaliados.

<sup>5</sup> Em complemento ao modelo proposto inicialmente por Nogueira & Jorge Neto (1998) para avaliar os efeitos dos incentivos sobre a competitividade das empresas, Nascimento (2008) corrobora com essa visão, ao postular que as vantagens tributárias, financeiras e infraestruturais ofertadas pelos estados propiciam às firmas subsidiadas um prêmio extraordinário, conferindo-lhes um diferencial competitivo estratégico. Isso interferiria nos parâmetros da concorrência, induzindo a concentração e o surgimento/fortalecimento de grandes oligopólios privados. Conclui o citado autor: “a guerra fiscal poderá alterar a estrutura concorrencial das empresas, estimulando o processo de concentração e, como consequência, incentivar o desenvolvimento de grupos oligopolistas”, (Nascimento, 2008, p. 685). Esse “lucro extraordinário” apropriado privadamente pelas empresas incentivadas pode ser considerado equivalente ao conceito de “produtividade espacial” exposto por Santos (2008), que alude, além de uma vantagem localizada não natural criada deliberadamente, a um diferencial competitivo transitório: “os lugares se distinguiriam pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos. Essa rentabilidade é maior ou menor, em virtude das condições locais de ordem técnica (equipamentos, infraestrutura, acessibilidade) e organizacional (leis locais, impostos, relações trabalhistas, tradição laboral). Essa eficácia mercantil não é um dado absoluto do lugar, mas se refere a um determinado produto e não a um produto qualquer. Seria uma forma de considerar a valorização do espaço [...] Assim como se fala de produtividade de uma máquina, de uma plantação, de uma empresa, podemos, também, falar de *produtividade espacial* ou produtividade geográfica [...] Tal produtividade pode não ser duradoura, desde que outro lugar passe a oferecer àquele produto melhores vantagens comparativas de localização” (Santos, 2008, p. 247 e 248, itálico no original).

<sup>6</sup> Vale reproduzir trechos do trabalho de Porsse, Haddad & Ribeiro (2006) que especificam algumas premissas adotadas no estudo. “As condições de equilíbrio são determinadas assumindo um ambiente de mercado competitivo” (p. 358). “Os bens produzidos em diferentes regiões são tratados como substitutos perfeitos” (p. 360). “Esse jogo não considera assimetrias de informação” (p. 369). Não menos problemática, mas que dispensa uma discussão mais prolongada, é a revigorada concepção *tieboutiana* de plena mobilidade dos agentes econômicos, tanto em termos espaciais quanto setoriais.

também nesses casos frequentes, o rebaixamento da alíquota seria limitado, não abrangendo um grupo extenso de contribuintes ao ponto de ampliar o consumo local de maneira generalizada e propiciar incrementos de receita tributária, conforme proposto por Porsse, Haddad & Ribeiro (2006). Esses efeitos positivos sobre a renda, o consumo e a arrecadação poderiam decorrer apenas indiretamente, por intermédio dos efeitos multiplicadores dos investimentos subsidiados, o que dependeria da magnitude dos empregos gerados por eles e de suas aquisições locais de insumos, equipamentos, matérias-primas, serviços, etc. Ademais, admitindo que o incentivo ofertado pelo governo estadual proceda a redução direta e efetiva da alíquota de ICMS e que a empresa beneficiada repasse esse ganho aos consumidores, seria necessária outra suposição bastante duvidosa: a de que tal produto específico tivesse peso significativo na cesta de consumo regional, deflacionando o custo de vida, de modo a aumentar a renda real e a demanda da localidade.

Outro estudo empírico, apresentado por Nascimento (2008), pretendeu avaliar as consequências das disputas subnacionais por investimentos privados, calcadas em diversas vantagens tributárias, financeiras e infraestruturais, sobre a arrecadação de ICMS, o emprego industrial e o PIB de cada setor de atividade (agricultura, indústria e serviços). Alguns critérios metodológicos devem ser explicados resumidamente. A análise foi feita a partir da comparação entre São Paulo e uma amostra representativa de 10 estados, compreendendo os anos de 1990 a 2005, divididos em dois subperíodos, a saber: a fase anterior à guerra fiscal (1990/1996-97) e a etapa de intensificação da concorrência entre os entes federativos (1997/2004-05)<sup>7</sup>. Dos dois ensaios empíricos realizados, um tentou captar tendências econômicas de mais longo prazo, de modo a isolar aquelas possíveis alterações recentes não imputáveis à guerra fiscal. Para os objetivos pretendidos, não é preciso seguir a investigação em detalhes minuciosos, sendo satisfatório destacar as principais conclusões. De início, a pesquisa identificou uma discrepância bem demarcada entre o desempenho da indústria paulista na comparação com à dos demais estados, cujas taxas de crescimento foram superiores no segundo subperíodo analisado. Igual comportamento foi detectado no que se refere à arrecadação de ICMS e, em menor grau, na geração de postos de trabalho. Essa descompassada dinâmica, expressando ganhos aos estados em detrimento da economia de São Paulo, teria sido determinada pela guerra fiscal. Os testes também indicaram, por

---

<sup>7</sup> A periodização adotada no estudo assume o seguinte parâmetro geral: “admite-se [...] que a guerra fiscal se fortaleceu a partir da segunda metade da década de 1990. Este marco foi determinado em função desta disputa estar intimamente ligada aos investimentos estrangeiros no Brasil [...] Os investimentos externos, na segunda metade da década de 1990, foram 18,41 vezes superiores, em média, aos da primeira metade. Assim, como não existe um ano específico de referência para medir as alterações econômicas oriundas da disputa, optou-se pelas avaliações gráficas, que indicaram 1998 como o ano mais apropriado para as mudanças de tendência nas variáveis, com exceção da arrecadação do ICMS, para a qual foi utilizado o ano de 1997” (Nascimento, 2008, p. 685 e 686). Contudo, há algumas diferenças na periodização das variáveis utilizadas. No caso do ICMS, os anos analisados foram de 1990/1996, considerado como anterior à guerra fiscal, e 1997/2005, posterior à disputa. Para os dados referentes ao PIB e ao nível de emprego, os anos de 1990/1997 foram considerados pré-conflito e 1998/2004 como a fase de acentuação da concorrência entre os estados.

outro lado, perdas potenciais de receita de ICMS para os governos estaduais que concederam incentivos tributários a fim de capturar investimentos para as suas respectivas regiões, além de um desempenho bastante modesto do nível de emprego, distoante com a evolução do PIB industrial.

Embora tenha fornecido alguns discernimentos importantes, o estudo de Nascimento (2008) contém várias proposições insatisfatórias. Uma objeção pode ser feita à periodização adotada pelo autor, que delimita, de maneira muito aleatória, distintas fases da evolução da guerra fiscal no Brasil, passíveis de serem contestadas sob diversos pontos de vista. O subperíodo considerado anterior às disputas subnacionais (1990/1997), por exemplo, foi, contrariamente ao suposto, marcado por frequentes e intensos confrontos entre os estados, que instituíram os mais variados mecanismos de atração de projetos produtivos. Piancastelli & Perobelli (1996), que investigaram as consequências da guerra fiscal sobre a arrecadação de ICMS, sistematizaram os programas em operação entre 1990 e 1995 e verificaram que 24 dos 27 estados subsidiavam investimentos em capital fixo e capital de giro. Arbix (2002) também ajuda a esclarecer esse ponto, ao demonstrar que o país vivenciou uma escalada desenfreada de incentivos durante toda a década de 1990, denotando o progressivo acirramento de práticas competitivas que já vinham sendo adotadas rotineiramente pelos governos estaduais.

O primeiro momento, aberto pela edição do Novo Regime Automotivo, estendeu-se até o início da ofensiva deflagrada pelo governador Jaime Lerner (PFL) em 1996. Até os lances do Paraná, o nível da disputa no Brasil mal se diferenciava da prática disseminada pelo país de oferecer incentivos locais para favorecer o deslocamento industrial. Nesse primeiro estágio, [encontram-se] as instalações em Resende (RJ) e São Carlos, pela Volkswagen (para a instalação de suas fábricas de caminhões e motores) e, no final, em Juiz de Fora, com a então Mercedes-Benz (para produzir o Classe A) (Arbix, 2002, p. 118).

Mais problemático, no entanto, é o argumento exposto que identifica como fator determinante central do desempenho mais tímido da economia paulista as ações competitivas predatórias implementadas pelos estados para induzir a realocação espacial dos investimentos. Ora, é possível listar outras diversas razões, tão ou mais importantes que a guerra fiscal, para explicar o comportamento discrepante do PIB, da arrecadação de ICMS e do nível de empregos de São Paulo vis-à-vis o dos demais estados avaliados<sup>8</sup>. Vale notar que Nascimento (2008, p. 704) chega a aventar outras possibilidades interpretativas, mas apenas para reafirmar a sua hipótese arbitrária:

---

<sup>8</sup> Em relação ao ICMS, Mello (2007, p. 5) observou que “a concorrência fiscal entre os estados [...] tem sido identificada como predatória, resultando em uma erosão da base do IVA ao longo do tempo. Mas essa hipótese ainda não foi formalmente testada, possivelmente devido à complexidade institucional da legislação do IVA no nível estadual, e as provas, portanto, permanecem essencialmente casuais. A legislação do IVA é complexa por causa das múltiplas taxas dentro do mesmo estado e de ser fragmentada, uma vez que os 27 estados (incluindo o Distrito Federal) são livres para definir suas próprias alíquotas e bases”. De igual forma, Prado & Cavalcanti (2000, p. 58) atentaram para o mesmo problema de avaliação dos efeitos dos incentivos praticados pelos governos estaduais sobre a arrecadação de ICMS nos anos 1990, por causa da dificuldade de “isolar, do conjunto de efeitos que estão atuando nesse período, aqueles que podem ser associados à guerra fiscal”.

A estabilidade econômica, a abertura comercial, o desenvolvimento comercial e agrícola e a evolução das relações comerciais no Mercosul também foram fatores que interferiram na economia na década analisada. Entretanto, estes dificilmente afetariam, de forma tão diferenciada, o Estado de São Paulo em relação aos demais estados, principalmente no período em que estes, declaradamente, entram na disputa por investimentos.

Ao contrário do afirmado na citação acima, todas as transformações elencadas pelo autor – além do baixo crescimento do PIB na década de 1990 e nos anos iniciais da década subsequente, bem como outras reformas estruturais implementadas na economia brasileira no mesmo período – produziram efeitos demarcadamente diferenciados sobre São Paulo, por conta de ser a sua base produtiva a mais integrada e diversificada do país, conforme demonstrado na exaustiva análise de Cano (2008, p. 121 a 223)<sup>9</sup>.

Convém agora fazer finalmente alusão a alguns elementos adicionais relacionados aos efeitos orçamentários possíveis das políticas de fomento subnacionais indicados nos estudos empíricos antes examinados. Em linha com outras hipóteses teóricas<sup>10</sup>, Nascimento (2008) advoga que as ações competitivas conduzidas pelos estados com vistas a atrair investimentos redundariam numa estrutura orçamentária crescentemente regressiva, privilegiando o grande capital em detrimento de setores sociais carentes. O argumento é que os incentivos calcados no ICMS, ao afetar a arrecadação, exigiriam medidas compensatórias, envolvendo o aumento de outras alíquotas tributárias vigentes e a diminuição da provisão de bens públicos. Por um lado, esse ajuste fiscal requerido para comportar as vantagens ofertadas às empresas subsidiadas resultaria na mudança do padrão de gastos públicos, com a prevalência dos dispêndios em infraestrutura econômica, desassistindo, com isso, a área social. De outra parte, as medidas encetadas para contrabalançar o incentivo fiscal, que reduz o gravame tributário sobre fatores de produção móveis (capital e mão de obra especializada), ampliariam o sacrifício fiscal cobrado daqueles fatores de menor mobilidade (mão-de-obra desqualificada).

Porsse, Haddad & Ribeiro (2006) também abordam sob prisma semelhante alguns desdobramentos das políticas subnacionais de desenvolvimento em termos orçamentários. O ponto de partida é o consentimento de que o incentivo tributário afeta as condições de bem-estar da comunidade, uma vez que a necessidade de cortar gastos para fazer face à obrigação de solvência fiscal implicaria provisão de bens públicos menor. Mas, na perspectiva analítica em referência, o princípio do bem-estar poderia ser satisfeito de duas maneiras. Uma primeira opção seria o governo priorizar o consumo de

---

<sup>9</sup> O citado autor, refletindo sobre os elementos que condicionaram a dinâmica espacial da economia brasileira em anos recentes, argumenta que “os efeitos perversos das políticas neoliberais a partir de 1990, com a enxurrada de importações, valorização cambial, quebra das cadeias produtivas, fechamento de plantas e de linhas de produção, [...] afetaram mais a indústria paulista do que a do restante do país, dado que a estrutura daquela era e é mais complexa e, por isso mesmo, mais sensível àqueles efeitos” (Cano, 2008, p. 46).

<sup>10</sup> Veja algumas referências teóricas que defendem esse ponto de vista em Viol (2000).

bens privados em detrimento de bens públicos, com o que as alíquotas dos impostos poderiam ser nulas, ampliando o bem-estar da população pela abdicação, por parte do setor público, do inconveniente poder de tributar. Tal alternativa, entretanto, é considerada irreal e só factível em “um mundo ideal e num contexto em que os governos agem de forma estritamente benevolente” (Porsse, Haddad & Ribeiro, 2008, p. 360). A outra possibilidade seria mediante uma oferta de bens públicos complementar à de bens privados, resultando numa combinação estreitamente conformada às preferências dos agentes econômicos. Essa cesta “ideal” de bens permitiria a fixação de um nível “ótimo” de tributação e de gastos públicos, assegurando padrões elevados de bem-estar social<sup>11</sup>.

Feita essa apreciação introdutória de duas recentes investigações empíricas sobre a guerra fiscal no Brasil, compete dirigir o foco para outros trabalhos de fundo teórico, sendo adequado começar pelo texto de Varsano (1997), que desenvolveu uma argumentação bem ao figurino das concepções esboçadas nos parágrafos anteriores sobre o escopo e algumas das implicações das políticas subnacionais de fomento. Observando os conflitos federativos por investimentos privados como um fenômeno de dimensão estritamente tributária, o citado autor baliza a sua análise a partir do entendimento prévio de que todo imposto gera um custo social devido aos efeitos distorcivos que causa sobre as preferências de alocação de recursos por parte do setor privado. Assim, a tributação somente se justificaria nos casos em que o uso dado pelo governo aos valores arrecadados da sociedade proporcionasse benefícios superiores aos benefícios apurados mediante a aplicação individual dos mesmos recursos pelo próprio contribuinte. Sob tal enfoque, a renúncia fiscal – pilar dos programas subnacionais de atração de investimento – só seria aceitável naquelas poucas circunstâncias momentâneas nas quais a aplicação de recursos diretamente pelo setor privado fosse mais vantajosa, oferecendo benefícios maiores do que os alcançados por meio do dispêndio orçamentário.

A renúncia fiscal é sempre injustificada – se há mérito na tributação, o uso privado dos recursos é sempre uma alternativa inferior; e, se não há, não cabe a renúncia, mas, sim, a extinção do tributo [...] Mantida a linha conceitual evocada [...] o incentivo fiscal pode ser concebido [...] em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado de recursos da sociedade, cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinam (Varsano, 1997, p. 7 e 8).

E quais seriam, no caso da guerra fiscal, as oportunidades de uso privado mais eficiente de recursos públicos? Varsano (1997, p. 8) designa três condições inelutáveis: i) os investimentos, na

---

<sup>11</sup> Ferreira (2000, p. 3) também compartilha da visão exposta por Nascimento (2008) e Porsse, Haddad & Ribeiro (2006) a respeito dos impactos orçamentários negativos dos incentivos tributários, no sentido de afetar a estrutura tributária local e a capacidade de provisão de bens públicos dos estados: “a regressividade na estrutura tributária [...] decorre do fato de que estados tentam atrair fatores móveis através de redução da alíquota. Ao mesmo tempo, para manter o orçamento proximamente equilibrado, sobretaxam os fatores menos móveis. Contudo, capital é geralmente mais volátil do que trabalho, especialmente trabalho menos qualificado [...] Dado que a decisão da alíquota de ICMS ótima não leva em conta o prejuízo que sua imposição gerará no estado vizinho, esta alíquota será fixada em nível diferente do que seria eficiente. Isso implicaria, dentre outros efeitos, uma oferta de bens públicos abaixo do socialmente desejável”.

ausência do benefício, não seriam realizados no país; ii) os investimentos fossem novos e adicionassem capacidade produtiva na unidade federada que concedeu o incentivo, e iii) os investimentos gerassem benefícios aos residentes da respectiva jurisdição e em magnitude superior aos benefícios propiciados por outro tipo de aplicação dos recursos arrecadados via o imposto utilizado na concessão do incentivo. Ademais, os incentivos tributários direcionados a estimular investimentos produtivos só seriam razoáveis se a não realização dos mesmos afetasse negativamente o bem-estar social, ainda que fosse mais lucrativo para o agente privado não efetua-los. De outro modo, valeria a pena conceder o incentivo se a execução do investimento, embora impondo ônus ao agente privado, ampliasse os benefícios da coletividade. Seria esse antagonismo de custos (benefícios) privados (sociais) que justificaria, na visão de Varsano (1997), a intervenção governamental. A ação do estado se daria no sentido de reduzir os custos do agente privado, por meio do incentivo tributário, induzindo com isso o investimento, cujos efeitos seriam mais do que proporcionalmente benéficos para o conjunto da sociedade.

Só faz sentido utilizar recursos públicos para estimular empreendimentos que venham gerar uma adição – que não existiria na ausência do incentivo – à renda futura dos residentes, a qual seja maior que o valor por eles atribuído ao bem cuja provisão pública se reduziu ou deixou de existir (Varsano, 1997, p. 8).

Pode-se dizer que essas proposições de ordem mais geral fundamentam a crítica de Varsano (1997) à guerra fiscal. Para ele, em resumo, as disputas subnacionais por investimentos têm impingido perdas desnecessárias à sociedade, uma vez que as condições mínimas antes apontadas como essenciais não são, via de regra, atendidas, fazendo com que os custos incorridos pelos programas de incentivo alcancem patamares bem superiores aos potenciais benefícios oriundos dos projetos subsidiados, de modo que seriam “raras as batalhas da guerra fiscal das quais resulte ganho líquido para o país” (Varsano, 1997, p. 9). O ponto central do argumento é que os incentivos amparados no ICMS dificilmente animam novos investimentos, o que ocorreria somente em circunstâncias bastante excepcionais, resultando em dispendiosas e inúteis reduções da carga tributária a favor de grandes grupos privados em detrimento da situação fiscal dos governos e da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

Os possíveis ganhos proporcionados pela guerra fiscal, de acordo com Varsano (1997), seriam apropriados apenas isoladamente pelo governo estadual engajado na disputa por investimentos, materializados no aumento eventual da arrecadação e do nível de emprego locais, mas, na maioria das vezes, em prejuízo de outro estado da federação – justamente aquele que, na ausência dos incentivos predatórios, teria mantido ou recebido o investimento em sua jurisdição. Tal vantagem advinda da

guerra fiscal, no entanto, teria fôlego curto, sendo apenas temporária, por conta de sua insustentabilidade e tendências intrínsecas ao esgotamento, em decorrência de duas razões principais. Por um lado, os benefícios tributários concedidos para estimular a execução de projetos produtivos gerariam perdas crescentes e insuportáveis de recursos orçamentários, exigindo a contenção dos gastos públicos efetuados na implantação, melhoria e manutenção da infraestrutura e dos serviços requeridos pelas empresas, afetando a eficácia e o potencial das próprias políticas de fomento, sobretudo dos estados de menor capacidade financeira. De outra parte, a propagação do conflito federativo, engolfando todos os governos estaduais, ocasionaria a harmonização das iniciativas de subsidiamento no território nacional. Nesse momento culminante da guerra fiscal, as políticas de incentivos estariam uniformizadas, deixando de exercer qualquer poder de atração de investimentos. Com isso, não só a carga tributária do país alcançaria um nível desnecessariamente depreciado, como também as disparidades econômicas regionais tenderiam a crescer, uma vez que as empresas voltariam a balizar suas decisões locais primordialmente pelos atributos de cada jurisdição, como a qualidade da mão-de-obra e da infraestrutura disponíveis, a proximidade dos mercados consumidores, etc.

A guerra fiscal [...] reduz ainda mais a disponibilidade de recursos públicos; ainda assim é vantajosa [...] A guerra fiscal se espraia e aprofunda. Com o passar do tempo, as renúncias fiscais se avolumam, e os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover os serviços e a infraestrutura de que as empresas necessitam para produzir e escoar a produção [...] Ao mesmo tempo, com a generalização dos benefícios fiscais – todos os estados concedendo incentivos semelhantes –, estes perdem seu poder de estímulo, que depende de diferenças na tributação. A guerra fiscal transforma os incentivos em meras renúncias de arrecadação, que não tem efeito estimulador. Em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização em função da qualidade da infraestrutura oferecida. Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga tanto da política de desenvolvimento regional quanto da desconcentração industrial (Varsano, 1997, p. 14).

Em estreito alinhamento com as proposições defendidas por Varsano (1997), a análise de Ferreira (2000) sublinha outro impacto negativo decorrente dos benefícios concedidos pelos estados com a finalidade de atrair os investimentos programados pelas empresas para seus territórios. A redução dos recursos orçamentários disponíveis provocada pelos incentivos geraria um problema de “moral hazard”, tendo em vista que, frente a desequilíbrios fiscais engendrados pela competição travada em torno de projetos produtivos, os governos estaduais pressionariam a União para o encaminhamento de medidas de socorro financeiro. O eventual atendimento dos pleitos de ajuda federal estimularia, então, a falta de zelo na gestão orçamentária por parte dos estados, criando uma situação que viria realimentar a dinâmica da guerra fiscal.

A guerra fiscal é extremamente prejudicial [...] porque ao reduzir a receita tributária dos estados, aumenta a pressão por transferências fiscais da União. Na realidade, a própria intensidade da guerra fiscal dependerá da percepção, pelos governos estaduais, de leniência do governo federal na concessão de transferências voluntárias (Ferreira, 2000, p. 2).

A hipótese do “autoextermínio” da guerra fiscal – que alude aos efeitos orçamentários dispendiosos dos benefícios e à invalidação mútua das políticas de incentivo causada pela sua harmonização decorrente do espraiamento da disputa subnacional por investimentos – é igualmente compartilhada por Piancastelli & Perobelli (1996), que chegaram a conclusões semelhantes a respeito dos desdobramentos desse quadro extremado de concorrência federativa: perda generalizada de receitas tributárias, agravamento das condições fiscais e financeiras dos estados, realocação de recursos públicos a favor de setores não-prioritários e deterioração crescente dos serviços essenciais prestados à sociedade.

Uma vez que todos os estados adotam os mesmos instrumentos, os benefícios fiscais e creditícios tendem a se anular, deixando de atuar como fatores contribuintes para a decisão locacional. De outro lado, aos estados resta uma perda de receita fiscal generalizada sem que se tenha, primeiro, avaliado o custo e o benefício do investimento. Ainda, ocorre realocação de recursos públicos, por meio da abdicação de receita, em favor de setores nem sempre prioritários. Finalmente, os estados sofrem agravamento da própria situação financeira, com a consequente redução dos investimentos e do atendimento das necessidades básicas da população (Piancastelli & Perobelli, 1996, p. 26).

Em estudo posterior, Prado & Cavalcanti (2000) interpelaram a hipótese do “autoextermínio”, aventando que a guerra fiscal, por causa da peculiaridade dos instrumentos de indução de investimentos que lhe dão suporte, teria fôlego muito mais perene do que o imaginado e, ademais, não apresentaria correlação tão direta com a situação orçamentária corrente dos governos engajados nas disputas por empreendimentos privados. Mas antes de lidar com esses pontos de vista divergentes, é preciso estender a discussão e fixar algumas questões preliminares sobre a guerra fiscal apontadas pelo mencionado trabalho de Prado & Cavalcanti (2000). Um primeiro passo consiste em reter o conceito de guerra fiscal elaborado por esses autores, que, diferentemente da maioria dos estudos empreendidos na área, levou na devida conta aquela especificidade para a qual já se fez menção na parte inicial desta seção, que diz respeito à longa tradição fomentadora dos governos subnacionais no contexto brasileiro. A partir da constatação da presença persistente e historicamente enraizada de políticas ativas de desenvolvimento patrocinadas pelos estados, a fim de dinamizar a economia de suas respectivas regiões, a guerra fiscal deixa de ser explicada apenas pela ótica restrita do federalismo fiscal, cuja tônica, como apontado outras vezes, tem sido a confrontação dos resultados passíveis de serem alcançados mediante ações mais ou menos centralizadas. Assim, essa categoria de disputa interjurisdicional é examinada de uma perspectiva atenta aos fatores que induzem as permanentes estratégias subnacionais de fomento a se tornarem crescentemente hostis e predatórias, colocando em segundo plano o comportamento isolado do ente federativo, gerador de externalidades.

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 (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 11).

Desde esse enfoque, o ponto importante seria entender em que condições as frequentes iniciativas subnacionais assumem um significado predatório e desagregador. Prado & Cavalcanti (2000) arrolam quatro fatores centrais para explicar esse desvirtuamento que conduziu ao ambiente conflituoso que passou a circundar as relações federativas recentes do país e à eclosão da guerra fiscal, podendo ser enumerados resumidamente da seguinte forma:

i) a sistemática de cobrança do ICMS nas operações interestaduais, cujo princípio misto de origem e destino municia os estados com um eficiente instrumento de política de fomento;

ii) o esvaziamento progressivo do poder regulador e coordenador do governo central, em razão a) da crise fiscal e financeira do setor público; b) da descentralização de encargos e competências, fortalecendo o poder de comandar gastos das instâncias subnacionais; c) do abandono deliberado das atividades de planejamento e apoio ao desenvolvimento econômico, e d) das reformas e diretrizes liberais prevalentes a partir dos anos 1990;

iii) o esgotamento da desconcentração regional das atividades produtivas, cujos impulsos observados nos anos 1970 perderam ímpeto e abrangência nas décadas seguintes;

iv) a retomada dos investimentos privados, sobretudo externos, nos anos imediatos à implementação do Plano Real, com fluxos concentrados em termos temporais, aguçando as disputas subnacionais.

Dulci (2002) salientou outro elemento para a análise, permitindo uma extensão mais compreensiva do terceiro ponto elencado acima: o padrão de desenvolvimento desigual do país<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Dulci (2002, p. 96 e 97) identifica fatores determinantes para a recente emergência da guerra fiscal no Brasil muito semelhantes aos que foram antes mencionados, que podem ser agrupados sinteticamente em três categorias distintas: i) alicerce jurídico: autonomia constitucional dos estados para fixar alíquotas do ICMS; ii) arcabouço político: as reformas de cunho liberal implementadas pelo governo federal, levando à desarticulação dos mecanismos de coordenação inter-regional e à rejeição de políticas industriais ativas; iii) condições

Algumas curtas observações contribuem para aclarar um pouco mais essa ideia, que repousa no reconhecimento de que o crescimento econômico é intrinsecamente assimétrico e procede criando estruturas heterogêneas, cujas disparidades não são espontaneamente atenuadas e, em face da inexistência de mecanismos corretivos automáticos, cobra a interposição de uma força exógena a fim de contrabalançar os efeitos diferenciadores gerados pelo sistema no seu próprio modo de funcionar. Transposta para o estudo dos problemas regionais brasileiros, essa noção de caráter mais genérico subsidia o mesmo autor a explicar a precocidade com que muitos estados moldaram aparatos político-institucionais objetivando impulsionar as bases produtivas de suas regiões e, mediante estratégias modernizadoras organizadas, estreitar a distância progressiva que os separava de São Paulo, cuja primazia econômica se reforçava crescentemente no bojo da industrialização nacional.

Nesse quadro de desigualdades regionais ascendentes, Dulci (1999, p. 27 a 33) sistematizou quatro padrões de políticas de desenvolvimento. A industrialização “pioneira” paulista, sedimentada na disponibilidade de capitais e de mão-de-obra e em mercados consumidores e economias de escala em franca expansão, configuraria um modelo baseado em fatores de mercado. As experiências do Nordeste e da Amazônia estariam no extremo oposto, consubstanciando uma via de modernização “politizada”, dependente de ações discricionárias exógenas, implementadas pelo governo federal. Dois esquemas intermediários abrangeriam outros estados e regiões específicas. Um caso seria aquele de transformação produtiva também amparada fundamentalmente em elementos de mercado, mas cujos impulsos seriam externos e acessórios ao dinamismo da economia paulista, podendo ser exemplificado pelo Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul e áreas contíguas a São Paulo (Triângulo Mineiro e Sul de Minas). Por fim, o quarto padrão seria o representado pelas trajetórias de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e, mais recentemente, Rio de Janeiro, que também enfeixaram medidas discriminatórias para animar suas respectivas economias, assim como os estados do Norte e Nordeste, mas com a diferença de que tais “recursos políticos” foram mobilizados internamente e não originados de fora, por intermédio do governo central. A partir dessa tipologia dos “estilos” de desenvolvimento regional brasileiro, pode-se concordar com Dulci (2002) de que a guerra fiscal, lastreada no último modelo apresentado, reflete a persistência de marcantes disparidades regionais e se alimenta, em grande medida, de ações politizadas concebidas com a pretensão de atenuar o hiato econômico em relação à região primaz.

Ao lado dos fatores apontados, que permitem entender a gravidade do quadro recente, convém dar atenção a fontes mais remotas das disputas entre os estados. Sob esse ângulo, a raiz das operações de guerra fiscal encontra-se no processo de desenvolvimento desigual, ou melhor, em

---

econômicas: a liberalização e desregulamentação da economia brasileira, propiciando a atração de fluxos intensos de investimentos externos.

estratégias de recuperação econômica adotadas por unidades importantes da federação para enfrentar seu atraso relativo (Dulci, 2002, p. 97).

Ocorre que, por conta daqueles elementos antes enumerados, tais estratégias politizadas de recuperação econômica, adotadas principalmente por alguns estados, não só se difundiram no âmbito da federação, conforme intuíram outros autores já mencionados, mas foram também gradualmente desvirtuadas, adquirindo uma dimensão cada vez mais concorrencial e desagregadora. Aceita a assertiva, é possível seguir Prado & Cavalcanti (2000), que perceberam mudanças significativas operadas no formato dos programas usuais de fomento patrocinados pelos governos subnacionais. Essas políticas estaduais, cuja orientação dominante era a de priorizar a ampliação estrutural dos atrativos locacionais presentes na região e assistir indiscriminadamente setores e empresas, passaram a ser apoiadas sobretudo em “pacotes” de benefícios tributários, financeiros e infraestruturais montados para atender exclusivamente empresas específicas, previamente selecionadas para receber tratamento preferencial diferenciado – o que teria robustecido o teor competitivo das estratégias mobilizadas para atrair e induzir investimentos.

Um aspecto básico da evolução da guerra fiscal no período recente [...] é, fora de dúvida, a progressiva transição do modelo típico de programas, para uma dominância crescente de operações dedicadas (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 39).

Embora as formulações teóricas e empíricas dediquem maior zelo ao exame da guerra fiscal pelo lado do setor governamental, outra faceta importante corresponde à grande corporação capitalista, cujos procedimentos decisórios de alocação espacial de investimentos incitam a escalada desenfreada das vantagens ofertadas no bojo das disputas federativas subnacionais. Prado & Cavalcanti (2000) demonstraram que os critérios rotineiros de conduta, que refletem estratégias coerentes de maximização de lucros por parte do agente empresarial, são orientados com a finalidade de ocultar as preferências ideais de localização e, assim, estimular a concorrência mais ampla e aguerrida possível entre os estados pretendentes a hospedar o investimento em causa, instituindo uma contenda assemelhada a um verdadeiro “leilão de benefícios”. Arbix (2002) corroborou com esse enunciado, a partir da verificação da experiência do setor automotivo, agregando elementos complementares a serem considerados: as inovações tecnológicas e os processos fabris mais maleáveis potencializaram a mobilidade espacial da produção, com o que as grandes corporações teriam ganhado maior flexibilidade para fixar e alterar a localização de seus equipamentos, abrindo extensivamente o seu leque de alternativas geográficas. Em face dessa não-rigidez territorial, as empresas assumiriam posição dominante na negociação de vantagens com os gestores públicos, uma vez que “é a capacidade de se mover, mais do que o próprio movimento, que acaba condicionando as escolhas governamentais”

(Arbix, 2002, p. 120). Tal dinâmica intensificadora da competição subnacional levaria a um inútil – e provavelmente continuado – incremento adicional do custo fiscal dos programas estaduais de atração de investimentos, uma vez que os incentivos seriam imprevidentemente maximizados (Prado, 1999, p. 8).

As observações precedentes remetem à indagação sobre os efeitos orçamentários desses custos advindos dos incentivos. Partindo da posição firmada em diversos trabalhos, alguns deles já apresentados aqui, de que a concorrência subnacional seria uma fonte inesgotável de distúrbios, ao estimular a adoção de medidas perdulárias, degradadoras da arrecadação tributária e assentadas na execução de despesas excessivas, Prado & Cavalcanti (2000) advogaram a hipótese da “autonomização” da guerra fiscal, tanto em relação às condições orçamentárias correntes quanto ao poder de gastos dos governos estaduais. De modo resumido, o argumento principal é que os instrumentos direcionados a atrair investimentos são calcados, sobretudo, na receita incremental futura do ICMS gerada pelos próprios empreendimentos agraciados. Assim, além de não existir renúncia imediata de recursos públicos, a arrecadação do estado concedente das vantagens poderia até mesmo aumentar, alcançando, após cessado o prazo de subsidiamento, um nível superior ao que seria possível atingir na ausência dos benefícios. A hipótese da “autonomização” pode ser assim sintetizada:

O resultado necessário do ato de investimento objetivo do incentivo é uma ampliação imediata e perfeitamente mensurável da arrecadação tributária do governo que o concede. Assim, a base orçamentária em que se apoia 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 [...] 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 [...] 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 [...] 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 de sua situação fiscal conjuntural (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 41 e 42, grifo adicionado).

Foi ao amparo de tais premissas que os referidos autores refutaram a possibilidade cogitada por alguns analistas de que as acirradas disputas interjurisdicionais por investimentos privados tenderiam ao esgotamento, na crença de que seus crescentes e dispendiosos custos se tornariam cada vez menos passíveis de serem acomodados nos orçamentos dos estados. Mais importante, a asserção reporta também outra dimensão crucial dessa categoria de conflito federativo, que diz respeito à sua inter-relação com o contexto fiscal prevalecente. Uma vez consentida a linha argumentativa em

referência, pode ser intuído que as iniciativas típicas de guerra fiscal prosperariam entre os entes subnacionais sem alterações substanciais mesmo quando inseridas num quadro institucional de maior restrição e disciplinamento orçamentário, como o conformado no país a partir da segunda metade da década de 1990, cujas regras compulsórias ensejando uma gestão austera das finanças públicas foram posteriormente consolidadas na Lei Complementar nº 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>13</sup>. Em pesquisa que tentou estimar o custo dos incentivos concedidos às plantas produtivas da Mercedes-Benz (MG), General Motors (RS) e Renault (PR), Alves (2001, p. 90) incorporou integralmente esse enfoque e o expressou formalmente nos seguintes termos:

*A Lei de Responsabilidade Fiscal [pode] afetar a guerra fiscal apenas de forma limitada pois [ela] não [afeta] o uso da receita incremental via ICMS, [...] principal instrumento utilizado [...] seu poder restritivo pode afetar apenas a oferta de incentivos a empresas já instaladas no estado, pois a renúncia fiscal afetaria o volume de receitas criando a necessidade de criar mecanismos de compensação. No caso de um investimento novo [...] a renúncia não afetará a despesa corrente, por se tratar de receita incremental e, portanto, não provocará impactos negativos no orçamento, dispensando a criação de medidas compensatórias (itálico no original).*

Ou seja, desde esse prisma analítico, as diretrizes consubstanciadas na LRF, visando interditar o espaço para a ação discricionária das autoridades governamentais, mediante a observância obrigatória de normas voltadas a assegurar a solvência fiscal permanente, teriam pouco ou nenhum efeito sobre as disputas interestaduais travadas em torno de projetos produtivos privados. Como a suposição é de que os instrumentos fiscal-financeiros de atração de investimentos estão desvencilhados do poder de gasto do ente subnacional, bem como da situação corrente de suas contas, os mesmos não precisariam ser forçosamente ajustados às circunstâncias orçamentárias mais rígidas que passaram a prevalecer. Embora sejam bastante persuasivos, tais argumentos carecem de melhor qualificação e, como será demonstrado oportunamente, têm sua validade ancorada em condições muito restritas. Mas não é pertinente fazer agora uma elaboração maior a respeito desses aspectos, que, junto a outros discorridos ao longo do texto, serão revisitados nos capítulos subsequentes, necessitando apenas apresentar, a seguir, o itinerário das próximas discussões.

### 3. COMENTÁRIOS FINAIS

Esta última seção tem o propósito de indicar quais questões anteriormente tratadas irão constituir a temática dos capítulos seguintes, servindo, assim, de fio condutor para uma reflexão mais acurada das matérias que estão no centro das preocupações da presente tese. Os pontos a serem

---

<sup>13</sup> A LRF pode ser considerada o ponto culminante de um processo de reforma fiscal iniciado nos anos imediatos à implementação do Plano Real, cujos parâmetros centrais foram delineados no bojo da reestruturação das finanças estaduais, a ser tratada mais detalhadamente em capítulo apropriado.

destacados para posterior desenvolvimento teórico emergem quase que espontaneamente da forma distinta como os autores supracitados abordaram a guerra fiscal no Brasil. Como advertido outras vezes, parte majoritária dos estudos aqui examinados buscou analisar essa categoria de disputa subnacional pela ótica restrita do federalismo fiscal, dando maior entonação à análise do saldo líquido dos ganhos e das perdas (externalidades) resultante de padrões mais ou menos centralizados de formulação e execução de políticas de fomento. Tal abordagem, entretanto, tem se mostrado insatisfatória, porque não permite uma avaliação mais compreensiva da guerra fiscal no contexto da realidade brasileira, à medida que características cruciais ao seu melhor entendimento são negligenciadas ou simplesmente ignoradas – como a já mencionada tradição desenvolvimentista dos governos estaduais, que vem mantendo políticas industriais ativas de forma persistente ao longo da história e da industrialização do país. Sob esse invólucro teórico convencional, a própria definição de guerra fiscal perde consistência, assumindo uma caracterização um tanto vaga e simplória, conforme chamaram a atenção Prado & Cavalcanti (2000 p. 11):

Conceituar guerra fiscal a partir exclusivamente do comportamento dos governos subnacionais [...] 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.

Algumas formulações permitem verificar certas implicações desse tratamento vulgar da guerra fiscal, cuja ênfase, como explicado, recaiu no debate em torno das possíveis vantagens e desvantagens decorrentes de padrões mais ou menos centralizados. O trabalho de Varsano (1997), por exemplo, partiu do entendimento prévio de que os regimes federativos são calcados em relações interjurisdicionais inerentemente cooperativas. Em verdade, ele considera o termo “federalismo” como equivalente a “cooperação entre unidades de governo” (Varsano, 1997, p. 6). Com base em tal pressuposto, a guerra fiscal seria a manifestação de um conflito derivado do comportamento hostil adotado de forma isolada por algum ou vários entes da federação. O equacionamento dessa situação de anomalia contenciosa seria até certo ponto singelo e passaria, de acordo com Varsano (1997), pelo cumprimento efetivo das normas legais vigentes no país coibindo a concessão de benefícios amparados no ICMS (Lei Complementar nº 24/1975), bem como por intermédio de uma reforma constitucional que estabelecesse o princípio “puro” de destino na sistemática de cobrança desse imposto nas operações interestaduais, inviabilizando a sua utilização como um instrumento de política de fomento. No mesmo diapasão, Pereira (2008) foi mais explícito ao defender a necessidade de cercear a capacidade impositiva dos entes subnacionais, e também seu poder de comandar gastos, para fazer face à guerra fiscal no Brasil, antevendo igualmente nessa alternativa o meio de promover a inescapável

compatibilização do aparato estatal do país ao momento contemporâneo do capitalismo globalizado, o qual prescindiria de políticas públicas discriminatórias a favor do desenvolvimento econômico.

A limitação adicional de seu poder de tributar, que as unidades subnacionais de governo deverão sofrer futuramente, não significa redução de sua importância relativa na Federação. Ao contrário, ela aumentará à medida que o estado se afaste do papel que cumpriu – e não tem mais capacidade de desempenhar – de liderar e controlar o processo de crescimento do país, tornando-se apenas seu promotor e regulador, dedicando-se com mais intensidade a políticas sociais voltadas para a redução da pobreza e para a melhoria da qualidade de vida da população (Pereira, 2008, p. 395).

Em contraste, outros estudiosos desviaram o foco dessa dimensão restrita – centrada, de maneira geral, em questões meramente tributárias e concernentes às externalidades geradas – para privilegiarem elementos mais sistêmicos que permitissem circunstanciar a eclosão de confrontações ruinosas no âmbito da federação. O trabalho de Prado & Cavalcanti (2000) é uma referência original e obrigatória. Eles admitem, de início, que as relações interjurisdicionais são conflitantes e não-cooperativas em essência, uma vez que a defesa de interesses regionais e localizados por parte das subunidades governamentais seria o padrão regular e imanente de funcionamento dos regimes federativos. Em tal ótica interpretativa, a guerra fiscal passa a ser considerada um fenômeno complexamente determinado, emergindo em razão de um quadro específico de diversos distúrbios combinados, cujas causas remetem a inúmeros fatores de difícil solução, entre os quais pode ser citado o colapso fiscal e financeiro do Estado brasileiro, que provocou a rápida e irreversível erosão da capacidade da União de regular e coordenar as intrincadas relações federativas e, além do mais, condicionou a desarticulação dos instrumentos de planejamento e de indução do desenvolvimento econômico, deixando uma lacuna que foi sendo crescentemente preenchida, de forma desordenada, pelos governos estaduais.

Esse simples cotejo de duas abordagens distintas basta para colocar em evidência como o complexo problema da guerra fiscal é “trivializado” ao extremo sob o prisma restrito do federalismo fiscal e da análise centrada em externalidades. Do mesmo modo que é possível reconhecer no grau de autonomia desfrutado pelas subunidades de governo o esteio das disputas interjurisdicionais predatórias por investimentos, também não se deve perder de vista que essa condição não é suficiente para justificar a configuração de um ambiente propício à emergência e propagação de relações competitivas desagregadoras entre os entes federativos. Outros componentes e processos estão no cerne da guerra fiscal e se somam para nutrir e tensionar a dinâmica concorrencial, conforme pode ser inferido a partir das proposições de Prado & Cavalcanti (2000) e de Dulci (2002) examinadas na seção anterior. É redundante voltar às razões que esses autores reuniram para explicar a intensificação dos conflitos

federativos, sendo mais útil tentar apreender a visão básica compartilhada por eles. A ideia comum passível de ser extraída de suas formulações, e que servirá de balizamento às discussões dos próximos capítulos, é que a guerra fiscal denota uma situação peculiar na qual os mecanismos usuais de conciliação dos múltiplos interesses regionais presentes na federação se mostram incapazes de acomodar essas demandas particulares e localizadas, com o que as políticas estaduais de fomento – que são persistentes e rotineiras no Brasil – adquirem teor hostil e fragmentário, passando a expressar uma aguda rivalidade desestabilizadora. A guerra fiscal, nessa perspectiva, seria a consequência de um processo de desvirtuamento das estratégias subnacionais de modernização econômica, ocasionado por diferentes causas.

Por ora, basta reter esse enunciado de ordem mais genérica para avançar nas intenções específicas desta seção, que é o de assinalar aqueles pontos associados à guerra fiscal tangenciados ao longo do texto e que merecerão melhor tratamento posterior. O interesse está centrado em alguns aspectos julgados essenciais para a compreensão do referido processo de deturpação dos programas estaduais de fomento, cujo rescaldo, como visto, foi a moldagem de um panorama federativo permeado por embates subgovernamentais implosivos. Convém, inicialmente, reafirmar de maneira concisa a hipótese norteadora das discussões subsequentes: a de que o atual regime fiscal do país, ordenado pelos dispositivos da LRF, ao afunilar a possibilidade de atuação discricionária dos gestores das finanças públicas e fazê-los operar comprometidos com parâmetros inelutáveis de solvência financeira permanente, contribuiu para desvirtuar as políticas subnacionais de atração de investimentos, alimentando o teor competitivo e desagregador das mesmas. O desenvolvimento de tal argumento exige um percurso analítico que verifique, inicialmente, dois pontos cruciais para a exposição, quais sejam: i) os limites orçamentários da guerra fiscal e ii) os principais fatores determinantes do processo de degeneração das políticas estaduais de atração de investimentos.

## **CAPÍTULO 2**

### **LIMITES ORÇAMENTÁRIOS DA GUERRA FISCAL: UMA NOTA CRÍTICA**

#### **1. INTRODUÇÃO**

Este capítulo tem como objetivo avaliar, numa perspectiva meramente teórico-analítica, em que medida as políticas de incentivo implementadas pelos estados com o intuito de atrair investimentos para seus respectivos territórios são afetadas por restrições orçamentárias, oriundas tanto de desequilíbrios pré-existentes ou reforçados pelas próprias iniciativas de favorecimento quanto de um contexto institucional de maior disciplinamento fiscal. Assim, o texto irá examinar mais detidamente a validade dos argumentos a respeito da dinâmica da guerra fiscal agrupados nas hipóteses do “autoextermínio” e da “autonomização”, mencionadas no capítulo anterior, dando maior atenção à última das proposições indicadas.

Tal discussão é de suma importância para o presente estudo, tendo em vista que, visando entender os desdobramentos do regime fiscal instituído no Brasil no pós-Real para as estratégias de fomento estaduais, uma questão que deve ser apreciada previamente diz respeito à interação entre essas ações de subsidiamento e as condições orçamentárias vivenciadas pelos entes governamentais envolvidos nas contendas federativas por investimentos. Ademais, o exame das duas hipóteses enunciadas pode contribuir para uma melhor compreensão da guerra fiscal no Brasil, uma vez que salienta a divergência entre pontos de vistas polares firmados em relação à dinâmica dessa categoria de conflito federativo/espacial que não têm sido devidamente reconhecida nas pesquisas realizadas sobre a referida temática.

A exposição a seguir é feita em mais três seções, incluindo os comentários finais. Inicialmente, as duas proposições do autoextermínio e da autonomização são retomadas e melhor especificadas. A seção subsequente analisa mais sistematicamente a segunda hipótese, que postula uma associação mais tênue entre as iniciativas de atração de investimentos aplicadas pelos governos estaduais no âmbito da guerra fiscal e as condições orçamentárias prevaletentes.

#### **2. ‘AUTOEXTERMÍNIO’ VERSUS ‘AUTONOMIZAÇÃO’: SÍNTESE DE DUAS HIPÓTESES SOBRE A DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA DA GUERRA FISCAL**

A resenha do primeiro capítulo expondo os principais estudos teóricos e empíricos sobre a guerra fiscal no Brasil destacou duas visões divergentes a respeito da dimensão orçamentária das disputas subnacionais: a do autoextermínio e a da autonomização. É necessário retomá-las agora outra

vez para avançar no entendimento de alguns aspectos dessa relação existente entre as iniciativas concorrenciais adotadas pelos estados com vistas a atrair empreendimentos privados para as suas respectivas regiões e as correlatas condições fiscais e financeiras vigentes. Mais precisamente, interessa verificar um pouco mais de perto em que medida os programas de fomento são afetados em decorrência da fragilização do poder de gasto dos governos estaduais, passando a experimentar possivelmente nesses casos algum tipo de limitação em termos de insuficiência de recursos para fazer face aos incentivos que usualmente são manejados no bojo dos referidos embates federativos por investimentos produtivos.

Devem ser recobrados neste ponto os argumentos centrais de cada uma das referidas hipóteses. A do autoextermínio assume que a guerra fiscal tende a um movimento próprio de exaustão, uma vez que o aguçamento da competição subnacional redundará na escalada desenfreada de incentivos e culmina na generalização de práticas predatórias entre os governos estaduais visando capturar o maior volume de projetos econômicos privados para as suas jurisdições. Nessa fase extrema do conflito, em que as políticas de estímulo aos investimentos estão plenamente disseminadas, os incentivos perderiam seus diferenciais e seriam equalizados, invalidando-se mutuamente. O equilíbrio seria repostado, mas em um quadro de substancial comprometimento da receita tributária e de excessivos gastos públicos. Essa dinâmica *race-to-the-bottom* implicaria paulatino e inescapável agravamento das condições orçamentárias dos estados, o que exigiria, em consequência, a contenção dos incentivos, reforçando ainda mais por esse lado também a propensão de esgotamento da guerra fiscal por si mesma. A interpretação de Franco & Jorge Neto (2001) é bastante representativa dessa abordagem:

Em algum estágio  $n > 0$ , a guerra fiscal cessa e os estados passarão a adotar a estratégia de não conceder isenção fiscal para as firmas, (re)equilibrando com isto seus orçamentos [...] Após  $n$  estágios, quando não é mais sustentável a concessão de isenção fiscal para as firmas, o governo terá que (re)equilibrar o orçamento, cobrando um nível de imposto sobre as firmas, necessário para financiar o nível de gasto  $G$  anterior mais os serviços da dívida acumulada até o estágio  $n$  (Franco & Jorge Neto, 2001, p 774).

A hipótese da autonomização, ao contrário, não concebe a inibição das iniciativas litigiosas de fomento em razão de dificuldades fiscais enfrentadas pelos entes subnacionais envolvidos nas contendas federativas. A ideia básica é a de que os incentivos tributários, peça principal dos programas de desenvolvimento, não resultariam num obrigatório comprometimento da situação orçamentária, à medida que são calcados na receita futura de ICMS gerada pelos próprios empreendimentos beneficiados. Em verdade, caso sejam bem-sucedidos e permitam a ampliação dos níveis de produção, emprego e renda, esses projetos propiciariam o incremento da arrecadação que, de outra maneira, não seria factível de ocorrer na ausência das vantagens generosas ofertadas a fim de atrair aquele

investimento dinamizador da economia local. Sob tal perspectiva, as ações beligerantes direcionadas a capturar projetos produtivos, além de ensejarem o aumento da receita, não afetariam as condições fiscais e financeiras correntes do governo estadual que concede os incentivos. Essa formulação é assim enunciada por Prado & Cavalcanti (2000, p. 43, 44 e 46)<sup>14</sup>:

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 dinamismo das políticas de incentivo [...] 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’.

O contraste entre as duas referidas hipóteses permite verificar, de imediato, como cada uma delas considera a correlação existente entre as ações hostis adotadas pelos estados no âmbito da guerra fiscal e as restrições orçamentárias individuais prevalentes. Essas restrições orçamentárias, cabe observar, podem ser suscitadas por diversos fatores. Decorreriam, por exemplo, de desequilíbrios fiscais provocados e/ou aprofundados pelas próprias benesses ofertadas para atrair investimentos privados. Ou sucederiam – e é isso que está no foco do presente estudo – de um regime de política fiscal mais rígido, cujas regras disciplinadoras cobram uma gestão austera compromissada com a contenção dos dispêndios primários e o fortalecimento das receitas, de modo a assegurar a solvência intertemporal das finanças públicas.

A primeira visão apresentada, a do autoextermínio, reconhece como premissa fundamental a presença de uma relação estreita e direta entre o poder de gasto do governo estadual e as suas iniciativas de fomento<sup>15</sup>. O que significa dizer que os programas de incentivos são amplamente influenciados por constrangimentos fiscais, requerendo medidas compulsórias de contenção para se

---

<sup>14</sup> Embora com argumento distinto, Lagemann (1995, p. 340) corrobora com essa interpretação, sustentando que a concessão de benefícios baseados no ICMS é usualmente feita a favor de atividades econômicas pouco representativas na estrutura da arrecadação estadual, de modo que são minimizadas as perdas decorrentes da guerra fiscal, bem como a sua correlação com as condições orçamentárias conjunturais das unidades engajadas nas disputas federativas: “a estratégia dos estados mais agressivos consiste na concessão de benefícios para aquelas atividades econômicas inexistentes ou pouco representativas em sua economia. Dessa forma, não perdem receita e usufruem das vantagens, se algum empreendimento se deslocar para o seu território”.

<sup>15</sup> Varsano (1997, p.11), por exemplo, antevendo essa estreita relação entre os incentivos e as condições orçamentárias do ente subnacional engajado na competição por investimentos, julga as iniciativas de subsidiamento como mais um fator de agravamento das finanças públicas: “o déficit fiscal atualmente existente no Brasil deve-se, em grande parte, ao desequilíbrio das contas públicas estaduais. Em diversos estados, a arrecadação é quase que insuficiente para cobrir exclusivamente os gastos com pessoal. Mesmo entre estes, há os que insistem em participar de verdadeiros leilões promovidos por empresas que já decidiram instalar novos estabelecimentos no país”. Viol (2000, p. 296) compartilha opinião semelhante, ao verificar que muitos estados, embora objetivando enfrentar suas dificuldades fiscais através da atração de empresas que possam impulsionar a economia local, acabam deteriorando a sua já precária fragilidade financeira: “encontrando-se em difícil situação orçamentária, os estados veem na competição tributária uma possível solução para esse problema, pois mediante a atração de investimentos, podem aumentar a produção e gerar empregos [...] Entretanto, sem estudos de custo-benefício bem elaborados e sem uma visão mais ampla do futuro, o que pode acabar ocorrendo é o próprio agravamento da crise financeira do estado, pois além da renúncia tributária, geralmente um programa de atração de investimentos vem acompanhado de gastos públicos relevantes, como cessão de terrenos, financiamento de infraestrutura e isenção do pagamento de taxas e tarifas públicas, entre outros”.

compatibilizarem ao novo quadro emergente de dificuldades financeiras<sup>16</sup>. Na outra proposição, a da autonomização, essa interação é bastante fluída e tênue, de modo que os estados não se defrontariam com grandes impeditivos para manter a integridade de suas aguerridas políticas de desenvolvimento, mesmo vivenciando uma demarcada realidade de aperto orçamentário – como a conformada no pós-Real por intermédio da reestruturação das finanças estaduais e a posterior promulgação da LRF.

A partir dos comentários anteriores, fica evidente que a hipótese da “autonomização” é a que mais de perto interessa esta tese e a que envolve as maiores dificuldades teóricas a serem tratadas nas discussões subseqüentes. Embora amparado em argumentos persuasivos, o postulado de que as estratégias competitivas de fomento guardam considerável independência em relação ao poder de comandar gastos dos governos estaduais, por conta dos instrumentos tributários peculiares que lhes dão suporte, não deve ser aceito sem objeções, requerendo um exame melhor de seus fundamentos. Vale a pena, então, acompanhar os passos principais da formulação elaborada no citado trabalho de Prado & Cavalcanti (2000) com o propósito de esclarecer aspectos importantes envolvidos na questão em referência.

### **3. POLÍTICA DE INCENTIVOS E CUSTOS FISCAIS: APRECIÇÃO CRÍTICA DA HIPÓTESE DA ‘AUTONOMIZAÇÃO’**

Um procedimento inicial na análise da hipótese da autonomização deve ser o reconhecimento prévio de que a sua validade depende, sobretudo, de uma condição inescapável, talvez a mais importante: a de que os estímulos proporcionados ao investimento privado em disputa não podem ser exagerados, pois, caso contrário, passariam a representar um fardo excessivamente elevado a ser acomodado no orçamento de modo imediato, assumindo, assim, uma correlação mais direta e instantânea com a situação fiscal corrente do governo estadual. Isso fica claro na seguinte observação de Prado (1999, p. 28):

Vale chamar a atenção para o fato de estarmos aqui discutindo exclusivamente a relação entre guerra fiscal e equilíbrio orçamentário [...] O que está em questão é se o processo [...] introduz um viés deficitário nas contas públicas [...] na medida em que sejam evitadas políticas extremadas de concessão de benefícios [...] é possível que o resultado líquido a médio e longo prazo seja positivo para estados individuais.

---

<sup>16</sup> É nesse mesmo sentido que Franco & Jorge Neto (2001, p. 776) sustentam que um quadro institucional restritivo para a gestão orçamentária poderia ser útil para coibir a guerra fiscal: “à primeira vista, um mecanismo de disciplinamento fiscal parece ser a alternativa mais plausível”. Entendimento próximo ao de Varsano (1997, p. 11), segundo o qual, “um programa de ajuste fiscal requer, entre muitas outras medidas, que o governo central adote uma posição frontalmente contrária à guerra fiscal entre os estados, buscando coibi-la por todos os meios que estiver ao seu alcance”.

Sob tal perspectiva, o aspecto fundamental diz respeito, principalmente, ao custo dos programas de incentivos e, nesse sentido, a questão central a ser avaliada é se as iniciativas estaduais de fomento assumem teor perdulário apenas em circunstâncias episódicas e excepcionais da guerra fiscal, tornando-se, efetivamente, menos sujeitas a restrições de gastos. Ou, ao contrário, políticas dispendiosas são habituais e configuram a norma padrão gestada pela própria dinâmica da competição subnacional, de modo que a sua conexão com as condições orçamentárias dominantes talvez seja maior do que a que vem sendo considerada pela hipótese da autonomização. Como será demonstrado nos próximos parágrafos, a segunda alternativa prevalece largamente sobre a primeira, uma vez que é inerente aos conflitos interestaduais a conformação de onerosos subsidiamentos a fim de influenciar a decisão locacional dos empreendimentos privados que estão sendo disputados.

Convém, portanto, começar a discussão tratando de certos pontos relacionados ao processo decisório de alocação espacial dos investimentos, partindo da argumentação original de Prado & Cavalcanti (2000). A suposição básica é a de que os agentes privados são racionais e sempre fazem as melhores escolhas locais possíveis, levando em conta um conjunto amplo de fatores, entre os quais a dotação de infraestrutura, a distância dos mercados consumidores e das fontes de matéria-prima, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada e de fornecedores, o grau de organização sindical dos trabalhadores, etc. Esse método seletivo rigoroso, pautado por diretrizes otimizadoras, seria capaz de identificar aquele sítio que detivesse os atributos locais mais apropriados, possibilitando maximizar as taxas de retorno sobre os capitais investidos. Qualquer modificação nos parâmetros anteriormente elegidos como os mais adequados para comportar o investimento em causa resultaria no afastamento da localização ideal, redundando num custo adicional para a empresa e na redução de sua rentabilidade projetada. Esse deslocamento, no entanto, somente seria sancionado se algum elemento novo viesse contrabalançar o ônus envolvido na alteração espacial. E que elemento seria este? O incentivo fiscal e outros benefícios ofertados pelo governo estadual para compensar a possível mudança territorial. Ocorre que esse conjunto de vantagens tributária, financeira e infraestrutural deve não apenas cobrir, mas também superar o “custo de distanciamento”, pois, caso contrário, sem auferir ganhos, a empresa não seria encorajada a renunciar à localidade antes selecionada como a posição geográfica ótima a favor de outra com atributos julgados inferiores. Assim, além de abarcar o “custo de distanciamento”, os incentivos devem contemplar um prêmio para estimular a empresa a rever a sua decisão locacional, conforme sintetizado na seguinte expressão:

$$\mathbf{I_g = Cgd} \rightarrow \mathbf{Cgd = Cd + Ploc} \rightarrow \mathbf{I_g = Cd + Ploc}$$

onde:

**I<sub>g</sub>** = Incentivos governamentais

**C<sub>gd</sub>** = Custo global de distanciamento

**C<sub>d</sub>** = Custo de distanciamento

**P<sub>loc</sub>** = Prêmio de localização

Os comentários precedentes permitem evidenciar que o custo fiscal (Cgd) embutido nos incentivos (I<sub>g</sub>) são intrinsecamente maximizados, uma vez que não incorporam somente aquelas vantagens que visam equilibrar eventuais deficiências locacionais existentes (C<sub>d</sub>), mas criam igualmente em complemento uma categoria camuflada de “lucro extraordinário” (P<sub>loc</sub>) para dissuadir as empresas a abdicar de suas pretensões originais de localização<sup>17</sup>.

O custo fiscal necessário para lograr o afastamento da empresa em relação à locação preferencial que ela adotaria na ausência dos incentivos [...] nas condições vigentes no Brasil [é] maximizado (Prado, 1999, p. 8).

Um aspecto subjacente importante aos argumentos antes expostos refere-se à diferenciação espacial do custo global de deslocamento. A ideia desenvolvida por Prado & Cavalcanti (2000) prediz que esse custo obedece a uma escala crescente, atingindo valores superiores à medida que a empresa se afasta da posição territorial preferida em direção a outro sítio que, comparativamente às demais alternativas geográficas disponíveis, apresentaria debilidades e insuficiências nos atributos locacionais exigidos para a execução de seu projeto de investimento. Tal gradiente de localizações consubstanciaria aquilo que os citados autores denominam de “mapa de áreas de equivalência”, demarcando as diversas possibilidades de localização, cada qual com o seu custo global de deslocamento.

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 da empresa perante a alocação ‘ótima’ decorrente da sua avaliação prévia (Prado, 1999, p. 15).

Acontece que esse “mapa de áreas de equivalência”, no qual são coordenadas a localização ótima e as demais alternativas espaciais da empresa, é desconhecido pelos governos estaduais em luta para acolher o investimento planejado. Na verdade, a autoridade pública não apenas ignora como

---

<sup>17</sup> Outro fator inerente à guerra fiscal que contribui de forma importante para maximizar o custo dos incentivos é provavelmente a escala das firmas envolvidas nas disputas interestaduais, normalmente de grandes proporções. Como advertem Prado & Cavalcanti (2000, p. 34), os incentivos requeridos para estimular a empresa a modificar suas opções espaciais seriam incrementados à medida que aumentassem o montante do investimento e a complexidade operacional do projeto em causa: “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”.

também é incapaz de perscrutar as escolhas locacionais efetivas das empresas, o que tem implicações de suma importância para a modelagem dos incentivos e, conseqüentemente, para a determinação da magnitude de seus custos. Alguns esclarecimentos suplementares clarificam melhor essa questão. De início, pode ser percebido muito facilmente que a empresa tem como estratégia intencional manter ocultas as suas preferências locacionais, de modo a instigar a competição entre diversas localidades pretendentes a hospedar o empreendimento econômico e, com isso, extrair as maiores vantagens possíveis. Ao não revelar as opções territoriais preliminarmente estabelecidas, a empresa passa a comandar integralmente o processo de cálculo e fixação dos custos globais de deslocamento e, portanto, o “pacote” de incentivos governamentais, resultando num processo em que duas forças não equipotentes se interagem em desequilíbrio. Interessa à empresa constituir uma arena negocial nesses moldes assimétricos e concorrenciais a fim de transformar as tratativas com o poder público em um verdadeiro leilão de benefícios, magnificando, assim, os ganhos extraordinários passíveis de serem obtidos<sup>18</sup>.

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 (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 36).

Essa incapacidade do agente governamental de desvendar e ter pleno acesso às predileções territoriais das empresas leva, portanto, à concessão de vantagens inevitavelmente superestimadas e, não raras vezes, desnecessárias para influenciar efetivamente a alocação espacial dos investimentos,

---

<sup>18</sup> Essa estratégia empresarial de dissimular as preferências locacionais prévias é bastante reconhecida e documentada nos estudos da área. Oman (2000, p. 10 e 11), por exemplo, sustenta que “evidências dos efeitos dos incentivos sobre as decisões de alocação espacial dos investimentos reais das corporações, particularmente para novos projetos de grande porte, são consistentes com a visão de que a decisão é normalmente um processo de duas etapas (ou multifásico) em que os investidores elaboram inicialmente uma lista restrita de sites aceitáveis com base em ‘fundamentos’ econômicos e políticos de locais alternativos, independentemente, em grande parte, da disponibilidade de incentivos fiscais e financeiros ofertados pelos potenciais governos hospedeiros; só mais tarde, após a pequena lista ser elaborada com base nos ‘fundamentos’ do investimento, os investidores examinam – e muitas vezes requerem – incentivos para o projeto investidor, colocando, frequentemente, os governos candidatos uns contra os outros nesta fase da sua decisão de localização”. Tal procedimento estratégico das empresas, que redundava numa espécie de “corrida armamentista”, visa extrair ganhos extraordinários derivados de benefícios excessivamente aumentados, conforme exposto por Clarke, Gaile & Saiz (1999, p. 59): “as [políticas de incentivo] tradicionais [são] implementadas em meio à incerteza, pois os governos competem entre si sem saber que ofertas alternativas estão recebendo as empresas; isso os deixa em situação de ‘prisioneiro’, que tomam decisões sub-ótimas; como a maioria segue esta estratégia, todos se debilitam [...] Esta situação leva a uma espécie de ‘corrida armamentista’ em que todas as localidades oferecem incentivos, pois temem os resultados de não fazê-lo, ainda ignorando os custos marginais. Desta maneira, as empresas captam uma ‘renda corporativa’ proveniente do conhecimento de sua estrutura de custos [...] e como resultado os governos locais subsidiam o investimento privado de maneira excessiva”.

fazendo com que a política de incentivos incorpore elevada redundância e tenha, em consequência, custos fiscais inúteis e desmesurados, como anotaram Wells Jr. & Allen (2001, p. 22)<sup>19</sup>:

Se os incentivos fiscais são dados apenas aos investidores que não teriam vindo de outra maneira e são exatamente no montante necessário para atraí-los, então não há nenhuma perda de receitas provenientes dos incentivos – redundância nula. Por outro lado, se os incentivos vão para os investidores que teriam vindo de qualquer maneira, há redundância e as receitas recebidas dos incentivos redundantes representam um custo ao Tesouro [...] Há possivelmente também uma fonte suplementar de redundância. Se os incentivos para alguns investidores [...] exceder o montante necessário para atraí-los, o incremento também é um custo para a economia.

É possível depreender, de tal linha de raciocínio, que todo programa de atração de investimento contém incentivos redundantes, dada, principalmente, a impossibilidade mencionada de as preferências locacionais privadas serem reveladas e integradas previamente ao conhecimento dos agentes governamentais, que, caso fosse suscetível de ocorrer, seria um artifício consistente para evitar ou, pelo menos, mitigar substancialmente os custos inerentes aos programas de fomento subnacional.

*Embora uma quantidade potencialmente significativa de receitas fiscais seja concedida a fim de atrair investimentos, o custo fiscal é zero desde que os investimentos induzidos nunca tivessem sido feitos na ausência de incentivos fiscais. Para estimar o custo de um determinado conjunto de incentivos fiscais, portanto, é necessário poder determinar os investimentos que recebem incentivos fiscais, mas que teriam sido feitos sem eles. Estes investimentos não são induzidos por incentivos fiscais e, portanto, as receitas fiscais concedidas representam um custo real para o governo, uma vez que teriam sido capturados mesmo se não fossem subsidiados (Reside, 2006, p. 11, itálico e grifo no original).*

Mas além da propensão dispendiosa inata, as políticas de incentivo podem acumular outras características que acabam acentuando esse viés oneroso. Wells Jr. & Allen (2001) enumeraram alguns elementos contemplados por programas de fomento que operariam nesse sentido, cabendo destacar os que permitem firmas locais desfrutar de benefícios similares aos disponíveis às empresas externas à jurisdição, bem como os que admitem o prolongamento dos prazos de vigência das vantagens

---

<sup>19</sup> Reside (2006, p. 11) oferece outra forma de tratamento da taxa de redundância: “a redundância também pode ser definida em termos de resultados ex-post dos projetos subvencionados. Se nenhum spillovers ou outras externalidades positivas posteriores podem ser atribuídos à atividade subsidiada, aqueles incentivos são considerados redundantes em seguida e um custo fiscal foi efetuado sem o correspondente aumento no retorno social” (itálico no original). Cabe observar, entretanto, que a mensuração desses custos líquidos das políticas de incentivos, que coteja os impactos econômicos e sociais dos investimentos estimulados e os subsídios proporcionados aos mesmos, reúne as maiores e mais complexas dificuldades empíricas e teóricas. Isso porque não é tarefa fácil e simples identificar com precisão os efeitos que estão direta e indiretamente encadeados aos projetos produtivos que foram agraciados com benefícios. Da mesma forma, é problemática a separação daqueles custos fiscais que decorrem estritamente do subsidiamento e os que têm origem em outros fatores. Ademais, como sustentam Prado & Cavalcanti (2000, p. 123 e 124): “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 [...] Também os custos fiscais, embora à primeira vista limitem-se ao período de concessão do benefício, podem ter efeitos de mais longo prazo, na medida em que afetem a situação orçamentária, ampliando a dívida pública e gerando atrasos no suprimento de bens públicos essenciais”. Bartik (1996, n.p.), por sua vez, sugere alguns quesitos para que as políticas de incentivos propiciem retornos líquidos positivos à sociedade: “os programas de incentivo ao desenvolvimento econômico são mais propensos a passar por um teste de custo-benefício se (1) o desemprego local for alto, assim os novos empregos são necessários aos residentes locais; (2) os empregos pagam salários mais altos, (3) mais empregos são destinados aos moradores locais”. Os trabalhos aqui citados – Reside (2006), Wells Jr. & Allen (2001, p. 21 a 26) e Prado & Cavalcanti (2000, p. 123 a 129) – tratam de diversos aspectos centrais ligados à questão e propõem metodologias de estimação dos custos das políticas de incentivos.

ofertadas. Em ambas as circunstâncias, sustentam os citados autores, os custos provavelmente seriam reforçados, uma vez que os incentivos teriam, presumivelmente, uma elevada taxa de redundância, visto que não lograriam a ampliação dos investimentos.

As empresas locais recebem incentivos, mesmo que raramente tenha sido avaliado se o período de isenção fiscal irá aumentar significativamente o investimento doméstico. Estes [incentivos] impõem um custo adicional ao Tesouro [...] Muitos países que oferecem isenções fiscais têm encontrado dificuldades para acabar com elas mesmo quando as mesmas se esgotam para um projeto particular [...] Uma vez que a extensão não é suscetível de afetar o montante dos investimentos, o resultado é a imposição de outra fonte de redundância (Wells Jr. & Allen, 2001, p. 24).

Da mesma forma, programas governamentais sem regras claras pré-definidas, dando espaço para a tomada de ações ad hoc por parte dos gestores da política de fomento, permitiriam perpetrar incentivos redundantes – em volumes excessivos e superiores ao que seria efetivamente necessário tanto para induzir novos investimentos quanto para influenciar a sua alocação espacial. É nesse sentido que Bartik (1996) advoga a adoção de políticas cujo escopo e instrumentos sejam delimitados por normas regulamentadoras precisas, de maneira a coibir métodos decisórios orientados por objetivos exclusivos e personalizados, com a simultânea vinculação a metas macroestruturantes, como a geração de empregos.

Os incentivos ao desenvolvimento econômico devem ser distribuídos com maior dependência em regras e menor em decisões discricionárias. O equilíbrio entre regras e discricção deve variar para incentivos diferentes. Por exemplo, incentivos à formação profissional e infraestruturas devem ser adaptados às necessidades das empresas individualmente e, portanto, devem ser parcialmente discricionários [...] Os incentivos financeiros – créditos ou abatimento tributários, empréstimos subsidiados – poderiam ser regido por regras, sendo incorporados ao código tributário regular (Bartik, 1996, n.p).

Feitas essas observações de ordem genérica sobre a interação entre as decisões locais privadas e as políticas de atração de investimentos, devem ser apresentados agora alguns comentários sintéticos visando relacionar os incentivos ofertados e o poder de gasto dos governos estaduais. É oportuno, primeiramente, fazer uma breve distinção dos instrumentos habituais manejados no âmbito da guerra fiscal, começando pelo ICMS, que é a mais importante alavanca de subvencionamento disponível. Do ponto de vista estrito da arrecadação, o entendimento validado por Prado & Cavalcanti (2000), como anotado em outras oportunidades, é de que os benefícios não afetariam o volume corrente das receitas estaduais, porque estariam lastreados em recursos incrementais futuros gerados pelos próprios empreendimentos agraciados. De fato, conforme o caso analisado, o mecanismo consiste, de modo geral, numa operação de diferimento do imposto: a empresa recolhe normalmente o ICMS devido ao Tesouro, que, por sua vez, lhe fornece um crédito no mesmo valor por intermédio de um fundo de fomento específico. Assim, além de não deprimir a arrecadação corrente, o incentivo pode

permitir ao estado alavancar o recolhimento de ICMS, que alcançaria, findo o prazo de fruição da vantagem fiscal, patamar superior àquele vigente na ausência do investimento capturado para a região através do subsidiamento<sup>20</sup>.

Outra categoria de atrativos direcionados a estimular inversões privadas contemplaria, por exemplo, aporte direto de capital, doação de terrenos com as devidas benfeitorias e suprimento de infraestruturas econômicas, tais como sistemas de logística, transporte, energia e telecomunicações. Em contraste com os instrumentos de caráter tributário, esses dispositivos guardariam maior dependência em relação à situação orçamentária conjuntural, à medida que exigiriam, para o seu provimento, capacidade de avançar gastos e de contratação de crédito por parte do governo estadual. Mas tal dependência, ainda que reconhecida, não seria suficiente para inibir a oferta dessas vantagens financeiras e infraestruturais na opinião de Prado & Cavalcanti (2000, p. 40 e 41). O argumento parte da suposição de que os investimentos subvencionados teriam efeitos dinâmicos instantâneos sobre a arrecadação, pois o incentivo fiscal não afetaria a receita corrente, como foi esclarecido, mas poderia até mesmo acrescê-la imediatamente por conta do aumento provável da produção local. Nesses termos, possíveis restrições orçamentárias seriam superadas sem grandes dificuldades<sup>21</sup>.

Com base nas proposições acima, a conclusão dos citados autores apontou para a já explicada hipótese da autonomização, cuja validade, é preciso enfatizar, deriva da seguinte condição colocada aqui em exame: a de que o subsidiamento suprido pelo governo estadual com a finalidade de granjear projetos econômicos privados para a sua região não pode ser exacerbado, pois, caso contrário, tornaria difícil a acomodação dos incentivos no orçamento, estabelecendo uma vinculação mais estreita e direta com a situação fiscal corrente. Isso significa que, além de prudentes, os benefícios concedidos ao investimento alvo de concorrência não devem ser estendidos aos projetos acessórios, favorecendo igualmente os empreendimentos subsidiários à atividade principal. Se, de modo oposto, as vantagens outorgadas forem irrestritas, abrangendo indistintamente os investimentos primários e secundários, a possibilidade da arrecadação de ICMS do estado hospedeiro ter aumento imediato é frustrada e, assim, os custos iniciais seriam magnificados, firmando uma conexão maior com a situação conjuntural das contas públicas – o que tornaria a hipótese da autonomização bem mais problemática. Tal apreciação pode ser melhor elucidada se for considerado o comportamento do impacto fiscal dos incentivos

---

<sup>20</sup> “Suponhamos que [...] 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” (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 127).

<sup>21</sup> “A base orçamentária em que se apoia o incentivo não é previamente dada: ela é afetada pelo próprio objeto do incentivo, dado que aumenta a produção industrial realizada localmente” (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 41).

concebido por Prado & Cavalcanti (2000), que descreveria uma trajetória cuja morfologia se assemelha a um “J”.

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 (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 44).

Na eventualidade do subsidiamento também ser cedido aos projetos acoplados ao investimento principal, como aqueles de responsabilidade dos fornecedores, pode se imaginar uma reta plana inferior mais pronunciada e longa na curva “J” representativa dos custos oriundos dos programas de fomento, significando que as iniciativas estaduais adotadas na guerra fiscal impuseram uma sobrecarga maior e mais duradoura sobre o orçamento e, assim, estreitaram a ligação mantida com o poder de comandar gastos do governo estadual. Os incentivos amparados no ICMS podem, por seu turno, aprofundar essa situação, se incorporarem vantagens desproporcionalmente elevadas, mediante a redução ou dispensa das taxas de juros e do fator de correção monetária nos financiamentos que retornam o imposto recolhido às empresas subvencionadas. Em tal circunstância, o benefício deixaria de ser uma mera operação de diferimento tributário para se tornar renúncia efetiva de receitas, com efeitos negativos imediatos e intertemporais sobre as contas públicas<sup>22</sup>. É necessário considerar ainda que, no período de plena vigência dos benefícios, a evolução das receitas perderia um pouco a sincronia mantida com a dos níveis de produção local, em decorrência da fruição dos incentivos, passando a demonstrar menor elasticidade relativamente ao PIB<sup>23</sup>. A existência de uma íntima correlação entre a demanda por dispêndios correntes e de capital com o produto redundaria, conseqüentemente, na

---

<sup>22</sup> “As perdas possíveis nesse esquema, de um ponto de vista intertemporal, ficam restritas à definição de taxas de juros subsidiadas [...] Desde que não seja caracterizada por um elevado grau de subsidiamento, representa efetivamente um diferimento do imposto [...] Por outro lado, visto que o financiamento do capital de giro é, em geral, feito sem correção monetária e, muito frequentemente, como veremos ser o caso nos processos atuais, sem juros, existe elevada perda de arrecadação potencial futura” (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 43). Cabe observar que, em outro texto derivado do trabalho antes citado, Prado (1999, p. 27) sustentaria que a usual dispensa dos juros e da correção monetária nas operações de financiamento de capital de giro resultaria não em perdas “de arrecadação potencial futura”, como afirmado, mas na ampliação da “perda existente no período de subsidiamento”. O ponto importante a considerar, com base nesses comentários, é a percepção dos autores de que os incentivos amparados no ICMS, embora referenciados na receita futura (e, portanto, ainda inexistente), gerariam alguma perda a ser necessariamente absorvida pelo Tesouro. Assim, à luz dessas análises dos próprios autores, é possível colocar em dúvida a hipótese da autonomização que formulam, uma vez que eles mesmos verificam existir uma vinculação mais direta entre os incentivos fiscais e a situação orçamentária do governo estadual.

<sup>23</sup> Diversos estudos verificaram a perda de dinamismo da arrecadação de ICMS no contexto de revigoramento das disputas subnacionais por investimentos privados a partir dos anos 1990, levando muitos dos pesquisadores a identificar a guerra fiscal como a principal razão explicativa de tal comportamento menos vigoroso do imposto estadual quando cotejado a outros tributos e à variação do PIB. Afonso (1995, p. 60 e 61) comparou a evolução da arrecadação do IPI, de competência federal, e do ICMS entre 1991 e 1993. Constatou que a do IPI apresentou redução menos acentuada do que a do ICMS nos períodos de retração da atividade econômica. Já nas fases de recuperação, o volume de recursos propiciados pelo IPI cresceu em ritmo bem mais forte do que o dos resultados apurados pelo ICMS, sugerindo, nessa trajetória, a perda de capacidade de arrecadação do tributo estadual motivada pelas benesses praticadas no bojo da guerra fiscal. De igual modo, Nascimento (2002), abordando o caso do Paraná, confrontou o desempenho do IPI e do ICMS e observou movimentos opostos: enquanto os valores do IPI recolhidos na indústria de transformação paranaense tenderam a crescer nos anos 1994/2001, os do ICMS tiveram tendência de queda.

deterioração fiscal no médio prazo – situação que poderia se complicar ainda mais por causa das despesas efetuadas para fazer face às vantagens financeiras e infraestruturais asseguradas pelo governo estadual para capturar investimentos a favor de sua jurisdição.

O período de subsidiamento, principalmente nos casos de políticas estaduais mais agressivas, poderá implicar um agravamento da situação patrimonial do governo, pela ampliação da dívida pública. Uma vez que o diferimento do ICMS e as operações de crédito são subsidiados, a arrecadação e o retorno futuros destes recursos não cobrirão necessariamente estes passivos (Prado, 1999, p. 25).

Finalmente, deve ser citado mais um fator complementar que reforçaria a tendência de maximização do custo fiscal dos programas de fomento. Já foi analisado como o desconhecimento das preferências locacionais das empresas conduz, invariavelmente, à superestimação dos incentivos. Problemas de ordem política levariam a resultados semelhantes. O entendimento é de que a análise da relação custo/benefício envolvida nas operações de subsidiamento, embora de complexidade técnica reconhecida, seria balizada, em grande medida, por interesses dos grupos políticos regionais dominantes, motivando um dimensionamento inapropriado e desproporcional das vantagens ofertadas aos projetos de investimento almejados<sup>24</sup>.

Como resultado, mesmo nos casos (provavelmente muito frequentes, embora existam 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 (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 36).

#### 4. COMENTÁRIOS FINAIS

A discussão precedente colocou em revista a hipótese da autonomização, visando examinar até que ponto as iniciativas de fomento adotadas pelos governos estaduais no âmbito da guerra fiscal podem ser consideradas, de fato, dissociadas das condições orçamentárias prevaletentes. Embora assentada em argumentos persuasivos, a proposição demonstrou depender do atendimento de condições bastante singulares, não observáveis facilmente na realidade das disputas federativas por investimentos privados, como se tentou comprovar ao longo da argumentação exposta na seção anterior. O ponto fundamental é que a aventada autonomia assumida pelos programas de incentivo requer, como princípio básico inelutável, a prudência na concessão de benefícios, de modo a evitar que as operações de subsidiamento sejam excessivas e perdulárias. Caso contrário, as vantagens criadas para influenciar

---

<sup>24</sup> Bartik (1996, n.p) também chama a atenção para o fato de que os programas governamentais de fomento são levados muitas vezes a selecionar empresas por motivações políticas: “em razão das grandes instalações de novos ramos atraírem a atenção da mídia, há pressão política para dirigir incentivos a essas plantas e não às empresas menores existentes”. Aceitando a análise de Prado & Cavalcanti (2000, p. 34) de que, geralmente, os empreendimentos de escalas maiores exigem subvenções mais amplas, essa pressão político-midiática pela escolha de grandes projetos produtivos em detrimento dos de menor porte seria, com certeza, outro fator de maximização dos custos fiscais das políticas de incentivo.

a alocação espacial dos empreendimentos em disputa alcançariam custos desmedidos e de difícil acomodação no âmbito dos orçamentos, estabelecendo, assim, uma correlação mais direta e estreita entre a situação fiscal dos estados e as suas respectivas políticas de desenvolvimento local.

Partindo, sobretudo, das formulações originais de Prado & Cavalcanti (2000), buscou-se indicar que essa premissa central – a de estratégias estaduais necessariamente parcimoniosas – seria bastante restrita, uma vez que é inerente à guerra fiscal induzir subvenções extremadas. Sob tal ponto de vista, a concessão de incentivos dispendiosos seria a regra geral e rotineira dos conflitos subnacionais e não uma prática ocasional e extraordinária, causando a maximização dos benefícios e a oneração das contas públicas. Convém sublinhar que os referidos autores sustentaram a hipótese da autonomização sem deixar de admitir que somente uma política de desenvolvimento orientada no sentido de selecionar os empreendimentos aptos a propiciar a melhor combinação custo-benefício lograria resultados menos onerosos do ponto de vista fiscal e mais promissores para a economia local, mantendo uma diminuta dependência das iniciativas fomentadoras em relação ao poder de gasto do governo estadual. Até porque, nessas circunstâncias, as estratégias subnacionais de atração de investimentos poderiam ensejar com sucesso a internalização de cadeias produtivas completas, permitindo a constituição de complexos industriais – o que ampliaria “significativamente o valor presente dos ganhos futuros de receita”<sup>25</sup> e tornaria ainda mais tênue a correspondência entre as operações de subsidiamento e as condições orçamentárias vigentes.

A fragilidade mais evidente da suposição em análise reside no fato de que as ações conflituosas da guerra fiscal não são pautadas por princípios técnicos ordenados, permitindo a fixação de incentivos na exata medida necessária para influenciar a alocação espacial dos investimentos, nem muito menos ajustados aos prováveis benefícios que os projetos subsidiados podem propiciar. Ao contrário, pelas razões elencadas em outras passagens do texto, os programas de fomento patrocinados pelos governos estaduais geram, via de regra, subvenções exageradas. O desconhecimento das preferências locacionais das empresas e a posição dominante que estas assumem nas negociações isoladas com os governos estaduais inflam, de maneira irremediável, a taxa de redundância dos incentivos. De igual modo, as características usuais dos programas de fomento – como a carência de regras claras de acesso e elevado “adhocismo” – oneram o valor dos benefícios concedidos. Adicionalmente, a prática já padronizada de dispensa dos juros e da correção monetária nos financiamentos amparados no recolhimento do ICMS concretizam renúncias efetivas de receitas, sobrecarregando ainda mais as obrigações orçamentárias. A hipótese da autonomização reconhece a

---

<sup>25</sup> Prado & Cavalcanti (2000, p. 44).

ocorrência de todos esses elementos problemáticos, mas minimiza o alcance de seus efeitos para o dimensionamento dos incentivos e, ao que parece, os considera menos corriqueiros do que efetivamente são no âmbito da guerra fiscal.

Não se quer dizer com isso que, confrontadas com restrições orçamentárias crescentes, as políticas de incentivo seriam então invalidadas – como prediz a hipótese do autoextermínio – em razão da incapacidade financeira dos governos estaduais de fazer face aos gastos requeridos à sustentação das operações de subsidiamento. A contestação a ser feita é quanto ao suposto do “descolamento” orçamentário das iniciativas subnacionais de guerra fiscal, que deve ser necessariamente mitigado em diversos aspectos. Nessa qualificação da ideia, é possível aventar que há um limiar “orçamentário”, que, ultrapassado, debilitaria a capacidade dos estados manterem intocadas as suas respectivas políticas de fomento. Mas de forma paradoxal, as dificuldades fiscais e financeiras observadas não exterminariam as referidas estratégias e, sim, as tornariam mais hostis e competitivas, tendo em vista que os instrumentos manejados no sentido de influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos ficariam mais estreitos e dedicados; mais específicos e pontuais. Passariam a se amparar, sobretudo, em benefícios de caráter tributário e exigiriam, igualmente, o redirecionamento de recursos orçamentários para a execução de obras infraestruturais tópicas, dirigidas ao atendimento de projetos privados exclusivos. É a esse processo de desvirtuamento das políticas de incentivo dos governos estaduais, suscitado por demarcadas restrições derivadas do novo regime de política fiscal conformado no país no pós-Real, que o próximo capítulo deverá se ocupar, a fim de aclarar melhor os seus fatores determinantes e consequências principais.

### **CAPÍTULO 3**

## **POLÍTICAS DE INCENTIVO E GUERRA FISCAL: UMA TENTATIVA DE ANÁLISE DO PROCESSO DE DEGENERAÇÃO DAS INICIATIVAS SUBNACIONAIS DE FOMENTO**

### **1. INTRODUÇÃO**

Demonstradas algumas inconsistências da hipótese da autonomização e qualificados seus aspectos centrais, é necessário examinar agora de que maneira a presença de acentuadas restrições fiscais e financeiras pode vir afetar as políticas subnacionais de fomento, cobrando ajustes que as fazem incorporar mecanismos de incentivo cada vez mais seletivos e dedicados a apoiar empreendimentos específicos, o que resulta no acirramento paulatino das disputas inter-regionais por investimentos.

Com a finalidade de elucidar melhor a questão, o presente capítulo desenvolve uma explicação de ordem teórico-analítica mais geral desse processo de ajustamento que deturpa e acentua a agressividade das estratégias adotadas por entes inferiores de governo para estimular o crescimento e a modernização da estrutura produtiva de seus respectivos territórios. A ideia básica é que tais iniciativas de fomento não são inerentemente concorrenciais, mas passam a operar competitivamente e instrumentalizadas por interesses privados exclusivos como consequência de mudanças ocorridas nas circunstâncias contextuais que as ambientam e nas quais estão inseridas.

A exposição é feita em três seções, além desta breve apresentação introdutória. Tem como ponto de partida a apreciação crítica de opiniões majoritárias que consideram as ações fomentadoras subnacionais como uma práxis moderna, cuja propagação foi motivada devido à recente dominância alcançada pelos postulados liberais e “localistas” no campo teórico e prático do desenvolvimento, apregoando o poder das unidades regionais isoladas sedimentarem uma via particular de crescimento calcada em seus próprios atributos endógenos.

Contestados os argumentos mais frágeis dessa visão bastante difundida, o interesse recaiu sobre os fatores condicionantes da maior agressividade que veio a orientar e revestir as políticas encaminhadas pelas entidades subterritoriais para impulsionar suas economias, buscando demonstrar, na segunda seção do texto, a crucialidade que a fragilização da capacidade de coordenação e de intervenção do Estado teve para a emergência de práticas muito mais atomizadas e hostis. Ao final, a proposta teórico-analítica é aplicada na interpretação das linhas evolutivas panorâmicas da guerra fiscal no Brasil.

## **2. POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE FOMENTO: ENTRE A REDESCOBERTA DO PODER ENDÓGENO DOS LUGARES E A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO DESIGUAL**

As políticas de desenvolvimento patrocinadas por níveis inferiores de governo passaram a angariar grande atenção por parte de estudiosos e gestores públicos nas três últimas décadas, alcançando destaque de tal modo desproporcional nas pesquisas acadêmicas e na formatação de programas e estratégias oficiais, que não seria exagero algum reconhecer nesse movimento recente uma redescoberta, até mesmo surpreendente, do poder local. Surpreendente porque o súbito prestígio e o inusitado interesse devotados ao potencial de crescimento autóctone de recortes territoriais específicos ocorreram em meio à globalização dos mercados domésticos e, portanto, estiveram referenciados a processos complexos envolvendo interesses nacionais e supranacionais que deveriam, em verdade, ter conferido dimensão bem mais ampla a muitas das problemáticas contemporâneas – entre as quais as relacionadas ao desenvolvimento econômico – e não tê-las confinado, como foi o caso, a horizontes estreitos e singelos, como os fixados pelo que se convencionou denominar de “novo localismo” ou “novo regionalismo”.

Algo um tanto paradoxal e permeado de ambiguidades, mas que buscou firmar sua coerência na persuasiva interpretação de que a atual extensividade da integração mundializada dos fluxos de mercadorias e dinheiro, alcançada na esteira do colapso do rígido modelo fordista-keynesiano, teria feito desmoronar a ordem econômica introvertida anterior, calcada na relativa soberania dos Estados nacionais. Dos escombros daquele padrão de acumulação excessivamente regulado, teria emergido outro rejuvenescido e mais flexível, enraizado agora nas localidades e apto a romper o torpor que havia envolvido as economias capitalistas, mediante o emprego de políticas adequadas visando emular os atores locais e acionar o acervo de elementos próprios alojados intrinsecamente in situ.

Na ausência de um ajuste regulatório sustentável nas escalas global, supranacional ou nacional, as localidades são cada vez mais observadas como únicas arenas institucionais remanescentes em que uma forma negociada de regulação capitalista pode ser forjada. [...] Uma variedade de experimentos de políticas foi posteriormente defendida a fim de liberar a latente capacidade inovadora das economias locais, fomentar uma cultura empresarial local e aumentar a flexibilidade dos sistemas locais de governança. O novo localismo, em suma, tornou-se um forte apelo às armas pelas quais as elites político-econômicas locais (e, em alguns casos, nacionais) buscam agressivamente promover o revigoramento econômico desde baixo (Brenner & Theodore, 2002, p. 341 e 342).

Um contexto, de fato, bastante distinto do precedente, no qual preponderavam políticas de desenvolvimento de cunho nacional intervencionistas, consistentes com o pleno emprego e, em grande medida, comprometidas com um crescimento mais equilibrado em termos espaciais, cujas diretrizes

eram prescritas e implementadas de cima para baixo, sob o comando do governo central. No entanto, a costumeira confrontação desses dois momentos diferenciados sem as devidas qualificações, de modo a evitar a sobrevalorização de certos aspectos e a negligência de outros, vem resultando muitas vezes em análises insuficientes e anuviando, em consequência, a necessária investigação mais compreensiva acerca das estratégias de apoio e estímulo às atividades econômicas executadas por entes político-regionais inferiores. De maneira geral, essa atuação fomentadora subnacional é considerada um fenômeno recente, originada a partir da emergência de novos paradigmas teóricos que teriam conseguido desvelar o caráter territorializado do desenvolvimento econômico, firmando-se como sucessor do ultrapassado arranjo top-down até então dominante. É concebida também, não raras vezes, como uma prática inerentemente hostil e predatória, típica de guerras fiscais, dando vazão a disputas inter-regionais aguerridas travadas em torno de investimentos privados.

Essas incômodas e habituais deficiências contidas nas discussões a respeito de iniciativas de fomento promovidas por unidades subnacionais requerem melhor escrutínio e podem ser avaliadas a partir do exame de três estudos que buscaram sistematizar as principais mudanças ocorridas no enfoque das políticas de desenvolvimento nas últimas décadas. Convém começar pela abordagem “geracional” proposta por Helmsing (1999), que se pautou pela mesma linha interpretativa convencional indicada acima, segundo a qual as transformações verificadas nas bases conceituais do desenvolvimento desde o pós-guerra teriam sido acompanhadas forçosamente por ajustes correspondentes no formato e no conteúdo das políticas, redundando, assim, em modalidades sucessivas e demarcadamente distintas de estratégias de fomento. Tal trajetória é descrita no Quadro 3.1, que dispensa comentários adicionais, mesmo com as inevitáveis simplificações incorridas, cabendo apenas uma breve ponderação sobre as chamadas políticas de terceira geração.

A despeito dessa última categoria relaxar algumas hipóteses do modelo de intervenção anterior, tornando mais realista o seu ambiente de operação, ao incorporar “agentes externos” (como o capital estrangeiro, a grande firma oligopólica e o Estado nacional) em lugares onde só existiriam pequenas e médias empresas agrupadas em permanente articulação sinérgica, não houve, de modo efetivo, a suposta conciliação entre ações top-down e bottom-up<sup>26</sup>. A governabilidade cobrada – a fim de perpetrar os laços formais e informais de interação virtuosa e colaborativa essenciais à consecução de padrões apropriados de competitividade territorial – permaneceu, mais do que nunca, circunscrita no espaço e calcada nos atores, nas instituições e no poderio de transformação latente albergados nas localidades ubíquas. A intervenção do ente nacional é consentida apenas em campos bem delimitados e

---

<sup>26</sup> Evidentemente, Helmsing (1999, p. 7) é muito mais otimista quanto à possível combinação desses dois tipos de estratégias e sustenta que “a terceira geração, de certa forma, supera a oposição entre políticas do desenvolvimento exógeno e endógeno”.

em circunstâncias bastante específicas – como programas tópicos de promoção de exportações ou naquelas áreas geográficas deprimidas e atrasadas, carentes dos requisitos de “capital econômico, social e físico” essenciais à desobstrução do autodesenvolvimento (Helmsing, 1999, p. 35).

**QUADRO 3.1 – MODELO GERACIONAL DAS TEORIAS E DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO**

Modalidade	Período	Pressuposto teórico	Característica geral
<b>Políticas de 1ª Geração</b>	Década de 1950 ao início dos anos 1980	O crescimento econômico procede de modo desigual e seletivo, não ocorrendo em todas as localidades do espaço ao mesmo tempo, exigindo, assim, a intervenção de um agente exógeno para fazer face a essa dinâmica geradora de assimetrias regionais.	Protagonismo do Estado mediante políticas ativas de fomento, ação regulatória e investimentos públicos em infraestrutura, de forma centralizada na órbita do governo nacional, visando estimular a demanda agregada e reduzir as desigualdades regionais.
<b>Políticas de 2ª Geração</b>	Início dos anos 1980 ao final da década de 1990	O colapso do fordismo, caracterizado pela produção em massa de bens homogêneos em grandes unidades fabris, deu vez a métodos e técnicas flexíveis e inovativos de fabricação e impulsionou a manufatura de produtos diferenciados em pequenas tiragens. Como consequência, etapas e operações antes abrigadas no âmbito das empresas puderam ser externalizadas, reduzindo a divisão técnica do trabalho a favor de uma maior divisão social do trabalho, alcançada através de reestruturações produtivas (terceirização, subcontratação, encomenda de serviços, etc.). Assim, além da maior mobilidade espacial da produção, as economias externas ganharam maior relevância frente à perda de valor estratégico das economias de escala, estimulando a pulverização da produção em pequenas e médias firmas e o agrupamento espacial das mesmas – o que “territorializou” o desenvolvimento.	Estado deixa de ser o principal promotor do desenvolvimento, que passa a ser orientado pelo mercado. Ênfase na aglomeração espacial, de modo que a proximidade suscite a interação entre firmas, associações de empresários, organizações sociais e outras entidades locais e, mediante uma escalada cooperativa virtuosa, libere as suas capacidades latentes para concorrer em mercados globais e cada vez mais competitivos. As políticas almejam extrair esse potencial endógeno dos territórios e são comandadas pelos próprios atores locais, com o apoio dos governos subnacionais, que ampliaram suas atribuições em simultâneo ao retraimento da atuação do poder central. A ação pública é menos abrangente e acessória ao mercado, focalizando-se em infraestrutura física, preparação de terrenos industriais, planejamento do uso do solo, prestação de serviços básicos, etc.
<b>Políticas de 3ª Geração</b>	A partir do final da década de 1990	O avanço da globalização modificou os parâmetros da concorrência, tendo em vista que em mercados cada vez mais desregulados e integrados em escala mundial, a disputa deixa de ser travada apenas por firmas, envolvendo igualmente aglomerações produtivas localizadas – ou Sistemas Regionais de Produção (SRP). Assim, territórios concorrem entre si, de modo que o desenvolvimento local passa a incorporar também elementos antes negligenciados de caráter nacional e internacional, como os fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED), as empresas multinacionais, agências nacionais de promoção industrial e de exportações, etc.	Maior ênfase no aumento da “competitividade sistêmica” da aglomeração espacial, a fim de habilitá-la a competir no mercado global como um SRP. Para tanto, é requerido um novo padrão de governabilidade local, que passe a contemplar a presença de empresas transnacionais e a necessidade de apoio de órgãos nacionais para a abertura de novos mercados, por intermédio de políticas setoriais e de promoção de exportações. Ainda que com algum tipo de coordenação centralizada, tais ações, no entanto, são implementadas no âmbito local, sob o comando dos atores presentes no SRP – firmas, entidades empresariais, sindicatos, etc.

Fonte: Elaborado a partir de Helmsing (1999)

De qualquer forma, o que importa sublinhar da abordagem geracional é a ideia de ter ocorrido uma guinada substancial, uma ruptura pronunciada nas concepções e nas diretrizes que norteavam a intervenção de autoridades públicas e de organismos multilaterais em prol do desenvolvimento, promovendo o deslocamento de uma ação assentada na grande corporação capitalista e no Estado nacional (o big business e o big government) para outra centrada nas pequenas e médias empresas e nas instâncias inferiores de governo (o small business e o local government). Um processo de transição que teria sido, portanto, radical, uma vez que contrapôs dois marcos de intervenção estatal

e de modelos de desenvolvimento profundamente distintos e contrastantes entre si, abrindo novos e até então inexplorados campos de atuação para as esferas subnacionais<sup>27</sup>.

No período do Estado do Bem-Estar e do Estado Desenvolvimentista, os governos locais se concentraram na prestação de alguns serviços básicos e no planejamento físico. Seu papel na gestão e na promoção do desenvolvimento econômico local foi bastante limitado (Helmsing, 1999, p. 29).

A clivagem de dois momentos acentuando diferenças para comprovar o que poderia ser julgado como o irrompimento de uma nova era, entretanto, é problemática porque, como advertido antes, sublinha de modo exagerado muitos aspectos ou os trata sem o devido rigor e, ademais, comete generalizações imprudentes que omitem idiossincrasias relevantes<sup>28</sup>. No que concerne ao papel desempenhado pelas instâncias inferiores de governo nas tarefas de apoio e indução ao desenvolvimento em federações e países com marcantes disparidades regionais, a análise é particularmente obscurecida, pois não reconhece o ativismo, até certo ponto perene, desses entes subnacionais na realização de tais funções. A periodização feita por Drabenstott (2006) a partir da experiência norte-americana, nesse sentido, é um pouco mais esclarecedora e útil para os propósitos aqui pretendidos. A exposição parte também da percepção de que as políticas e as teorias subjacentes cursaram por três momentos distintos desde os anos 1950, mas sem desconsiderar a participação duradoura de estados e municípios no patrocínio de investimentos visando impulsionar a produção e o

---

<sup>27</sup> A interpretação de Fischer (2008) a respeito das transformações do capitalismo na segunda metade do século XX, alçando as pequenas e médias empresas (PME) e as unidades político-territoriais inferiores ao centro dos acontecimentos, é bastante representativa dessa vertente que divide dois contextos históricos em flagrante oposição. Diz ele, em breve texto dedicado a aquilatar a importância e os limites da escala local: “Entre os anos 1950-1960 e o período dos anos 1970-1980 a indústria mundial e o sistema produtivo dominante foram profundamente transformados. No primeiro período, a atividade líder da indústria mundial é aquela das indústrias pesadas ligadas ao petróleo, à siderurgia, à química de base, indústrias sobretudo localizadas nas zonas industrial-portuárias, em grandes estabelecimentos ligados ao tráfego marítimo. No decorrer da segunda fase, a eletrônica e suas múltiplas aplicações tornaram-se o elemento motor essencial da indústria mundial e as localizações nos níveis superiores da hierarquia urbana tornam-se preponderantes. Entre os dois períodos, passou-se do sistema de produção fordista fundado sobre os grandes estabelecimentos ao sistema produtivo flexível que privilegia as pequenas unidades especializadas, fáceis de transformar-gerar-deslocar. Simultaneamente, o fim do taylorismo e do fordismo equivale ao fim das grandes séries normatizadas e dos grandes estabelecimentos, em proveito de estruturas aptas a produzir em séries curtas com mudanças rápidas de produtos e modelos. A evolução geral do sistema produtivo é, pois, muito favorável ao desenvolvimento das PME. De outro modo, a importância relativa das PME acha-se consideravelmente reforçada em razão da emergência do modelo de desenvolvimento endógeno pela base” (Fischer, 2008, p. 69 e 70).

<sup>28</sup> Esse demasiado realce com a intenção de atribuir importância ou originalidade desproporcionais e, muitas vezes, infundadas a determinados movimentos ou fenômenos, concebendo-os muito mais como ruptura do que como continuidade, é uma das principais críticas dirigidas por Amin & Robins (1994) aos novos paradigmas teóricos “endogenistas” dominantes no debate regional em décadas recentes: “Os novos fautores de mitos, com a sua visão otimista e apologética de uma produção descentralizada, de pequenas empresas *high-tech* ‘no campo’ e de futuros flexíveis, baseiam as suas asserções naquilo que pensamos ser um ponto de vista extremamente simplista e contestável da transformação histórica. Uma análise mais adequada, que reconheça o caráter complexo e contraditório do processo de reestruturação, em particular nas suas dimensões espaciais, pode [...] suscitar bom número de objeções ao paradigma do distrito industrial (que juntamente com) a especialização flexível são invocados cegamente como uma terceira via do desenvolvimento econômico e social e como um modelo universal. Situar-se-iam no centro de uma transformação fundamental e benéfica [...] Os representantes da nova ortodoxia sobrevalorizam a importância das novas aglomerações industriais. Esta atitude deriva de uma propensão para amalgamar numa única categoria processos e regiões muito diversos, e para fazer deles o símbolo de um novo espaço da acumulação” (Amin & Robins, 1994, p. 77 e 78, itálico no original).

emprego de suas jurisdições ao longo de todo o período em referência. É oportuno fazer uma apreciação resumida da proposição esquematizada no Quadro 3.2.

Na primeira fase, as estratégias oficiais estiveram ambientadas inicialmente no proveitoso contexto do debate mais amplo sobre o desenvolvimento econômico do imediato pós-guerra e seguiram os mandamentos da industrialização dirigida recomendados pela visão hegemônica daqueles anos, como os provenientes da chamada Teoria da Base de Exportação, associada a Douglas North, segundo a qual as regiões deveriam gerar e reter excedentes monetários para impulsionar a transformação de suas estruturas produtivas. Tais fluxos de recursos poderiam ser criados e sustentados por intermédio de um dinâmico setor exportador, exigindo, para tanto, a instalação de um parque industrial pujante no território. Essa estratégia de “caça à chaminé” – direcionada a atrair unidades fabris para a localidade e estimular a constituição de distritos industriais – foi calcada no suprimento de infraestrutura básica e na concessão de variados tipos de benefícios tributários e financeiros, assegurados com aportes diretos dos governos subnacionais e também se valendo de volumosos e abundantes recursos advindos de programas federais.

**QUADRO 3.2 – TRÊS MOMENTOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL – TEORIA E PRÁTICA**

	<b>Recrutamento industrial 1950 – 1980</b>	<b>Competição em custo Início/1980 – início/1990</b>	<b>Competitividade regional Desde o início de 1990</b>
<b>Drivers</b>	Base de exportação.	Economias de escala.	Inovação e empreendedorismo.
<b>Estratégia</b>	Incentivos financeiros a parques de firmas industriais.	Consolidação industrial e desregulamentação para corte de custos.	Empreendedorismo, clusters, pesquisa de comercialização.
<b>Chave para o sucesso</b>	Fundo público para subsídios e incentivo tributário; infraestrutura industrial.	Saúde das indústrias existentes.	Ativos regionais distintos: capital humano, ensino superior, amenidades.

Fonte: Reproduzido de Drabenstott (2006, p. 124)

No período subsequente, a onda de desregulamentação e de liberalização dos mercados domésticos dos anos 1980 acentuou a concorrência e exigiu das empresas ajustes sistemáticos de custos, redundando em processos amplos de reestruturação e consolidação de negócios e de operações produtivas. Por outra parte, desequilíbrios fiscais resultaram na contenção de dispêndios federais, o que afetou substancialmente as atividades de fomento e de desenvolvimento regional sustentadas pelo governo da União, reforçando a descentralização dessas atribuições a favor das instâncias federativas inferiores – no bojo daquilo que, nos Estados Unidos, ficou conhecido como “Novo Federalismo”. Circundadas por esses movimentos de reestruturação, consolidação e descentralização, as diretrizes e estratégias de desenvolvimento ficaram mais restritas e focalizadas em firmas individuais, objetivando auxiliá-las a se tornarem sólidas, saneadas e competitivas em custos.

A década de 1990 descortinaria um novo momento, à medida que o aprofundamento da globalização econômica vinha deixando patente que as vantagens em custos eram passageiras e instáveis, desnudando, assim, a fragilidade dos fundamentos da política de desenvolvimento dominante e exigindo, ao mesmo tempo, novos parâmetros norteadores. Impasses que teriam feito as estratégias almejam diferentes fontes de competitividade, de caráter territorial e não mais circunscritas em firmas isoladas. A ênfase recaiu, então, na capacidade latente da localidade de fazer germinar por si mesma inovações e empreendedores habilitados a explorar tais potencialidades endógenas disponíveis. Nessa abordagem, ganharam importância ativos tangíveis e intangíveis, como capital humano, instituições de pesquisa e “amenidades” suscetíveis de permitir a geração e a difusão de competências, de novas ideias, de novos negócios, etc. O foco das políticas deixou de repousar e de depender de agentes extrarregionais e de condicionamentos exógenos, como nas fases precedentes, e passou a incidir na suposta aptidão da localidade para forjar o próprio desenvolvimento explorando seus ativos autóctones.

O enfoque normativo proposto por Drabenstott (2006) também adere ao entusiástico modelo localista em voga, que proclama novas alternativas de desenvolvimento regional, não mais enlaçando os Estados nacionais, a grande corporação oligopólica transfronteirizada e uma classe assalariada heterogênea e nem sempre dócil e facilmente ajustável – estruturas tidas como ultrapassadas e rígidas demais. Tudo agora poderia ocorrer num contexto insípido e sem conflitos, onde prevaleceriam interesses convergentes aninhados em lugares dispersos, abarcando pequenos negócios inovativos, empreendedores próximos uns dos outros em permanente interação cooperativa e trabalhadores altamente qualificados e versáteis, predispostos e preparados a se adaptarem a qualquer circunstância dada. Embora tais questões requeiram um juízo melhor<sup>29</sup>, por ora basta reter, do que foi exposto, o entendimento a respeito da regularidade com que os entes subnacionais adotam iniciativas para promover as economias de seus territórios. Elas não estariam, portanto, associadas estritamente ao predomínio recente das comentadas hipóteses localistas, mas seriam habituais e persistentes, coadunando igualmente com estilos de políticas centralizadas, discricionárias e, sobretudo, abrangentes em termos espaciais e setoriais; harmonizariam com padrões exógenos de intervenção pública, em que estratégias top-down são definidas e implementadas sob a liderança da instância superior de governo<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Veja, por exemplo, a acurada e abrangente crítica de Brandão (2007, p. 35 a 55) às hipóteses localistas dominantes.

<sup>30</sup> Drabenstott (2006, p.124) frisa, aliás, que os três períodos correspondentes aos distintos enfoques de políticas de desenvolvimento não são rigidamente estanques e independentes, mas, ao contrário, demonstram “considerável sobreposição”, o que permite inferir, vale reforçar, que a ação fomentadora subnacional não tem como motivação e justificativas originais apenas os postulados localistas que passaram a prevalecer em anos recentes, conforme apregoado por Helmsing (1999), mas remontam a determinantes anteriores. O texto de Bradshaw & Blakely (1999), também com base na experiência norte-americana, talvez seja mais apropriado para firmar esse mesmo entendimento. Numa perspectiva bastante esquemática similar à de Drabenstott (2006), e igualmente apologetica dos novos paradigmas endógenos predominantes, os citados autores identificaram “três ondas” de estratégias de intervenção dos governos estaduais a favor de suas respectivas regiões: a primeira teria sido a tradicional política de “recrutamento industrial”, dirigida à atração de atividades

Outro ponto enunciado por Drabenstott (2006) que merece ser realçado é relativo ao conteúdo e à orientação prevalecentes nas atuais políticas subnacionais de fomento, que estariam a replicar as diretrizes e os instrumentos usuais de programas típicos dos anos 1950<sup>31</sup>, cuja tônica era atrair empresas em troca de vantagens locais sedimentadas por uma infinidade de benefícios de natureza infraestrutural, tributária e financeira – prática bastante disseminada e que teria redundado, em diversos momentos, num “jogo de soma zero”, no qual “o ganho de uma região foi muitas vezes a perda de outra” (Drabenstott, 2006, p. 123). De fato, numerosas pesquisas relatam a ocorrência, nas últimas décadas, de um ciclo razoavelmente generalizado de revigoração e maior difusão de programas de incentivos por subterritórios de vários países com o intuito de atrair empreendimentos produtivos para as suas respectivas áreas de influência, motivando a configuração de um ambiente tensionado de disputas interjurisdicionais calcadas em variados e crescentes subsídios ao capital privado doméstico e estrangeiro. Permanecendo ainda no caso específico dos Estados Unidos, a propagação dessa modalidade concorrencial de estratégia centrada no recrutamento industrial – para usar a tipologia sugerida por Drabenstott (2006) – parece ter ganhado novo fôlego principalmente na segunda metade dos anos 1980, no rastro da extinção dos subsídios federais de crédito tributário sobre investimentos (ITC, na sigla em inglês), o que provavelmente ensejou muitos governos estaduais a adotarem dispositivo semelhante ou a ampliá-lo para suprir a lacuna deixada pelo encolhimento das benesses de cunho nacional (Chirinko & Wilson, 2008)<sup>32</sup>.

Esses impulsos descentralizadores das funções de apoio às atividades produtivas – encorpando as atribuições das instâncias político-espaciais inferiores frente ao simultâneo acanhamento

---

produtivas; em seguida, no início dos anos 1980, sobreviria a segunda onda, cujo foco passou a ser a retenção e expansão das firmas já instaladas no próprio estado, mediante incentivos diretos e individuais às empresas, dando vez a políticas do tipo “empresariais”; finalmente, no encerramento do século passado, emergiriam novas práticas, uma terceira onda de políticas que desviaria a ênfase de empresas isoladas para o plano regional mais amplo. Para os propósitos imediatos, importa frisar o reconhecimento da permanência temporal alargada de iniciativas de desenvolvimento no plano subnacional.

<sup>31</sup> “Nos níveis estadual e local [...] a política é predominantemente destinada a atrair negócios [...] O dinheiro gasto com esses esforços alcança a cifra dos bilhões, enquanto o impacto é cada vez mais questionado pelos analistas [...] Algum esforço tem como objetivo manter as empresas existentes, com atenção limitada ao fomento de inovações ou ao cultivo de empreendedores” (Drabenstott, 2006, p. 129).

<sup>32</sup> “Nas últimas quatro décadas, os incentivos tributários estaduais ao investimento proliferaram [...] Por exemplo, embora nos Estados Unidos o Crédito Tributário a Investimento federal [...] veio a ser revogado em 1986, o benefício no nível estadual tem crescido dramaticamente [...] 40% dos estados já oferecem, de modo geral, crédito tributário sobre o investimento em máquinas e instalações no âmbito regional, e a taxa média desse crédito superou 6 pontos percentuais em 2004” (Chirinko & Wilson, 2008, p. 2363). Tais práticas seriam, segundo a mesma investigação, de elevado teor concorrencial. Cabe observar, no entanto, que este não é um ponto de vista pacificado entre os analistas. Outros autores sustentam uma posição contrária. Clarke, Gaile & Saiz (1999) argumentam, por exemplo, que os governos subnacionais nos Estados Unidos teriam, em anos recentes, atenuado as práticas tradicionais mais competitivas de atração de investimentos, assentadas primordialmente em vantagens dirigidas individualmente a empresas específicas, a favor de iniciativas de maior escopo direcionadas a impulsionar as condições competitivas de suas jurisdições mediante melhorias incrementais de atributos locais mais amplos. Do mesmo modo, o comentado estudo de Bradshaw & Blakely (1999) verificou a emergência de uma “terceira onda” de estratégias estaduais de desenvolvimento econômico, que combinaria instrumentos das modalidades anteriores, mas com metas distintas, enfatizando “a comunidade e os recursos institucionais” a fim de ampliar estruturalmente a capacidade da localidade competir em um mercado global, conformando, assim, “uma política industrial de soma positiva” (Bradshaw & Blakely, 1999, p. 243). Uma diretriz que seria, na opinião dos referidos autores, menos concorrencial do que as orientações precedentes, focadas na promoção e na atração de indústrias.

daquelas exercidas pelo ente nacional e instando, ao mesmo tempo, a competição entre elas – assumem importância primordial na formulação de Amin (2007) para explicar a emergência das diretrizes localistas predominantes nas estratégias contemporâneas de desenvolvimento, conforme sumarizado no Quadro 3.3.

**QUADRO 3.3 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ORIENTADAS PELO MERCADO: A ASCENSÃO DA ‘TERCEIRA VIA’**

Período	Característica geral
<b>Pós-guerra – 1980</b>	Políticas regionais e de desenvolvimento ativas conduzidas pelo governo central com a finalidade de oferecer um tratamento às disparidades regionais, por intermédio de medidas visando estimular o redirecionamento dos investimentos, dos empregos e da renda a favor de áreas menos favorecidas.
<b>Década de 1980</b>	Ofensiva liberal reanima a ideia da eficiência inata dos mercados autorregulados, de modo que o intervencionismo estatal de orientação keynesiana passa a ser considerado inconveniente, por causa das distorções alocativas de recursos que provocava, tanto do ponto de vista social quanto espacial. Assim, sobreveio a desarticulação dos programas e das políticas de desenvolvimento regional e a subsequente adoção de uma estratégia pautada pela decisão de concentrar esforços nas áreas potencialmente competitivas – áreas já elegidas previamente pelo mercado como as mais apropriadas para a realização lucrativa de investimentos. As áreas problemáticas foram então abandonadas a favor de uma reestruturação comandada pelas forças do mercado.
<b>Década de 1990</b>	Emergência e consolidação da “Terceira Via”, com a implementação de medidas ativas objetivando estimular a competitividade regional, mediante reformas para liberalizar e desregular os mercados. As políticas de reestruturação regional permanecem sob a liderança dos mercados e são direcionadas a fomentar o potencial local para melhorar a competitividade, de modo indiscriminado, sem diferenciar regiões prósperas de regiões periféricas. As políticas buscam mobilizar recursos latentes das próprias regiões, constituindo agrupamentos produtivos e estimulando, assim, a capacidade inovativa local. Almejam, ainda, fortalecer o poder próprio de todas as regiões indistintamente.

Fonte: Elaborado a partir de Amin (2007)

O argumento apresentado, em resumo, é que a ampliação do raio de ação de unidades regionais e locais dispersas em detrimento do poder central foi um desdobramento de transformações substantivas, orientadas pelo mercado, a fim de redesenhar o espectro de operação do próprio aparelho estatal. A fundamentar tais reformas estaria a concepção de cunho liberal, tornada hegemônica a partir dos anos 1980, a respeito da intervenção infrutífera do Estado, tida como geradora de distúrbios alocativos indesejáveis e inconvenientes. Assim, a remoção dos entraves impostos pelo setor público ao funcionamento autorregulado e desimpedido dos mercados seria não apenas recomendável, mas também inevitável para assegurar níveis elevados e satisfatórios de eficiência, o que convalidou a desarticulação das políticas ativas patrocinadas pelo governo central para fazer face às tendências inerentes do sistema de criar, aprofundar e perpetuar disparidades econômicas regionais. Os desequilíbrios espaciais, doravante, precisariam ser equacionados pelo esforço isolado das próprias localidades, significando que as áreas menos atrativas ao capital deveriam buscar, por si mesmas, melhorar e criar seus atributos locais para, rivalizando com os sítios mais prósperos, também se credenciar como lugares aptos à recepção de investimentos.

Desse modo prevê-se que a competitividade regional funcione tanto para o centro quanto para a periferia por meio de processos de especialização regional e mobilização de potenciais latentes (Amin, 2007, p. 16).

Um aspecto débil da análise concerne à implícita relação causal que Amin (2007) aparentemente deduziu a partir da simultaneidade verificada entre a ascensão do ideário neoliberal e o revigoramento das iniciativas de fomento subnacionais. É como se o primeiro evento, resgatando a aventada virtuosidade de mercados autorregulados, tivesse acarretado a transferência da prerrogativa de implementar políticas de desenvolvimento, antes imputada exclusivamente ao governo nacional, para o escopo de unidades regionais e locais. Não restam dúvidas de que a ofensiva ortodoxa desfechada contra os paradigmas keynesianos, recrudescida a partir dos anos 1970, incorporou propostas prescritivas favoráveis à descentralização das funções fiscais, cujo objetivo seria o de reverter o tamanho desmesurado alcançado pelo Estado. Ademais, a descentralização viria para introjetar uma dinâmica competitiva similar à dos mercados no âmbito do governo e, assim, fazê-lo operar com eficiência análoga à do setor privado<sup>33</sup>. Contudo, embora as reformas liberalizantes tenham efetivamente conferido maior autonomia e ampliado o comando sobre gastos dos entes subnacionais, a atuação dos mesmos na definição e execução de estratégias de fomento produtivo em prol das bases econômicas de seus territórios é anterior à restauração conservadora e demonstrou plena consonância com as diretrizes estatizantes intervencionistas vigentes sob a hegemonia das orientações de extração keynesiana, como pode ser inferido da explanação feita por Drabenstott (2006). Mas o ponto relevante a destacar da interpretação de Amin (2007) – crucial para as discussões subsequentes – é a percepção de que o esmorecimento da presença ativa do Estado se fez acompanhar pela agudização da competição espacial fracionada, contrapondo jurisdições umas contra as outras pela captura de investimentos privados.

Sob esse novo clima de formulação de políticas, espera-se que as regiões passem a competir, superando suas desvantagens, por mobilizar o potencial local, atrelando-o às cadeias de suprimento locais com a finalidade de maximizar os retornos regionais (Amin, 2007, p. 16)

Cumpre, agora, tentar um arremate das formulações expostas acima. A de Helmsing (1999), seguindo mais de perto o feitiço das análises convencionais, incidiu no equívoco já anotado de considerar as iniciativas de fomento patrocinadas por instâncias político-espaciais inferiores uma prática atualizada e moderna, rotinizada apenas recentemente, sob a influência decisiva do assentamento de renovadas proposições no campo do desenvolvimento econômico imputando às localidades aptidões congênicas e encobertas para sedimentar seu autoimpulso, o que as levaria

---

<sup>33</sup> Relatório do Banco Mundial sintetiza bem esse ponto de vista: “o argumento clássico a favor da descentralização é que ela aumenta a eficiência e a capacidade de resposta do governo. Os líderes eleitos localmente conhecem melhor os seus eleitores do que as autoridades de âmbito nacional e, assim, devem estar melhor posicionados para fornecer os serviços públicos que os residentes locais querem e precisam. A proximidade física faz com que seja mais fácil aos cidadãos manter sob controle os servidores públicos locais responsabilizando-os pelo seu desempenho. Finalmente, se a população tem mobilidade e os cidadãos podem ‘votar com os pés’ indo para outra jurisdição, a descentralização pode criar uma concorrência entre os governos locais para melhor satisfazer as necessidades dos cidadãos” (The World Bank, 2000, p. 108 e 109).

renunciar – e, mais do que isso, suceder – a distorciva ingerência centralizada dos Estados nacionais. A despeito de trilhar o mesmo viés enaltecido do poder de transformação endógeno incrustado nos lugares, o texto de Drabenstott (2006) permitiu o entendimento de que, especialmente em países organizados nos moldes federativos e com demarcadas assimetrias regionais, os entes subnacionais acumularam longa e ativa tradição desenvolvimentista<sup>34</sup>, manejando variados mecanismos de incentivos ao capital privado a fim de contra-arrestar a tendência intrínseca do crescimento econômico de suscitar a concentração espacial da renda, dos investimentos e do emprego.

É possível, portanto, assentir com a opinião de que as políticas de fomento subnacionais conviveram – e compartilharam recursos e objetivos expansionistas – entre si e, sobretudo, com as estratégias e planos de desenvolvimento fixados e executados sob o comando do nível superior da União. A posse de atribuições muitas vezes geminadas às do governo central proporcionou condições para que os entes federativos inferiores empreendessem diversas iniciativas visando enfrentar o atraso relativo de suas jurisdições, em substituição ou complemento às medidas encaminhadas desde o âmbito federal. Nesses termos, a operação de políticas autônomas de estímulo à produção por subunidades político-territoriais teria, em verdade, origem bem mais remota do que a cogitada frequentemente em muitos estudos, não sendo sancionada apenas pela recém posição hegemônica triunfante granjeada pelo novo localismo, mas animada igualmente pela lógica do desenvolvimento desigual e, outrossim, em conformidade tanto com diretrizes estatizantes intervencionistas de orientação keynesiana quanto com preceitos liberais adeptos da desregulação dos mercados<sup>35</sup>. Ademais, acompanhando os argumentos apresentados por Amin (2007), as mencionadas práticas descentralizadas de indução a investimentos não seriam inextricavelmente concorrenciais, estando o seu potencial conflitivo intimamente relacionado aos contextos que as circundam. Desde tal perspectiva, o acirramento das disputas interjurisdicionais pela atração de projetos produtivos, observado nos últimos anos em diversos países, seria um fenômeno complexamente determinado, derivado de um processo de degeneração das

---

<sup>34</sup> A prática enraizada no plano subnacional visando estimular a atividade produtiva não pode ser considerada restrita a economias classificadas de acordo com a mencionada tipologia. Collinge (1992), por exemplo, sistematizou as iniciativas dos governos locais do Reino Unido entre os anos 1880/1990 e conseguiu mapear quatro distintas modalidades de estratégias adotadas por esses entes inferiores ao longo desses quase 100 anos de ativismo fomentador. Na sua tentativa de formular um conceito para o termo “desenvolvimento local”, Blakely (2003) também sustentou que ações de fomento são adotadas em níveis jurisdicionais inferiores desde o século XVIII.

<sup>35</sup> Essa conciliação entre as iniciativas de fomento de entes subnacionais e os paradigmas mais centralizadores de orientação keynesiana é inferida também por Burlamaqui & Fagundes (1993, p. 78 e 79, negrito no original e grifo adicionado): “a visão de política industrial que emerge das obras de Keynes e Schumpeter, no entanto, tem uma natureza institucional mais ampla, isto é, sua efetivação – e justificativa – implica a ação de um leque bastante diversificado de instituições que ultrapassa em muito a presença do Estado. Logicamente, este, pela sua abrangência e suposta legitimidade, se apresenta como entidade privilegiada para o exercício de catalisação de forças, através de sua atuação de **coordenação de última instância de estratégias empresariais**, e na **consolidação dos pactos** necessários à sua concretização. Entretanto, mesmo nesse âmbito, é preciso explorar suas diversas dimensões. Por exemplo, a utilização de políticas industriais regionais ou municipais – sobretudo em países com dimensões continentais, econômica e culturalmente heterogêneos – atende plenamente aos imperativos destes princípios operativos, na medida em que estejam mais aptas a respeitar as especificidades locais, facilitando a interação – e a confiança – entre o público e o privado”.

recorrentes políticas de incentivos adotadas nos planos regional e local, cuja causa radica em múltiplos fatores, entre os quais assume influência decisiva o estreitamento do poder de intervenção e de coordenação do Estado, como será discutido na próxima seção.

### **3. O DECLÍNIO DA CAPACIDADE DE AÇÃO DO SETOR GOVERNAMENTAL E A REVITALIZAÇÃO COMPETITIVA DAS POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE FOMENTO**

A despeito das divergências, os três estudos apreciados na seção anterior forneceram um bom indicativo do amplo reconhecimento de que o enfoque teórico e prático dominante no campo do desenvolvimento passou por sensíveis alterações nas últimas décadas. Uma concordância passível de ser extraída das análises é a de que, no contexto de crise inflacionária, recessiva e fiscal aguda dos anos 1980, as políticas macro-estruturantes e integradoras de extensão nacional, comprometidas com o pleno emprego e metas de equalização social e espacial da renda, foram sendo desarticuladas, enquanto ganharam força outras bem mais tópicas e restritas, orientadas pelo mercado e de caráter localizado e disperso, direcionadas a promover o crescimento pontual de regiões e de setores produtivos específicos. No bojo de tal processo de reconfiguração de paradigmas e de estratégias, a solidariedade regional, que imantava as diretrizes antecessoras, foi colocada em segundo plano, dando vez ao consentimento de que a competição territorial seria, de fato, a melhor alternativa para cimentar fundações firmes e promissoras aptas a assegurar o crescimento prolongado e a transformação estrutural das economias nacionais.

Mas se há relativo consenso em torno do sentido geral das mudanças ocorridas, ainda pontifica enorme desentendimento sobre as razões que as motivaram e, principalmente, a respeito de seu significado e desdobramento para a formatação e implementação de políticas que fizeram assomar, fortificada, a concorrência inter-regional em período recente. González (1999), ao refletir sobre as particularidades inatas da práxis do desenvolvimento local, propiciou um tratamento que simplifica e permite apreender mais facilmente várias dessas questões nada triviais, podendo ser útil ao prosseguimento da presente discussão. Tendo como pano de fundo a globalização, o citado autor identificou dois fatores básicos determinantes das aludidas transformações. Um deles seria a revalorização geoeconômica da localidade singela<sup>36</sup>, a partir da anuência um tanto difusa do caráter

---

<sup>36</sup> Singela porque o termo “local” – assim como “localidade”, “lugar”, “sítio”, etc. – foi trivializado e não recebeu ainda um tratamento mais rigoroso na maior parte dos estudos, sendo utilizado de modos variantes, designando, às vezes, “cidade”, “região”, “áreas metropolitanas”, “estados” e, em outros momentos, até mesmo “país”. O trabalho de Benko (2002) é um testemunho dessa fluidez conceitual a que se faz referência. Diz ele: “o conceito de local e de global, em economia espacial, pode ser chamado regional ou internacional [...] O ‘meio local’ (região ou ‘país’) é caracterizado por uma ‘personalidade regional’ [...], possui características físicas e humanas, instituições e uma atmosfera” (Benko, 2002, p. 50). O mesmo problema teórico não foi devidamente enfrentado na maioria das pesquisas feitas na área temática do federalismo fiscal, na qual se concentra o debate a respeito da guerra fiscal. Oates & Schwab (1988,

essencialmente territorializado do desenvolvimento, proporcionada pelo desvanecimento das fronteiras nacionais no bojo da integração dos mercados domésticos em escala mundial e pelos novos aportes teóricos que endogenizaram as principais forças motrizes do crescimento econômico<sup>37</sup>. O outro decorreria da crise do Estado, precipitando a desativação das políticas regionais centralizadas e o desmonte do aparato institucional de planejamento e indução ao investimento produtivo. Duas razões que seriam plausíveis e explicitariam o fundamento complexo e ambíguo dos processos que incitaram as disputas entre entidades governamentais inferiores, mediante diversos tipos de subsidiamento ao capital privado.

As relações entre as instâncias nacional e local na promoção do desenvolvimento econômico se modificaram, em alguns casos como resposta ao vazio deixado pelo abandono de funções previamente desempenhadas pelos governos centrais e, em outros, como fruto da convenção de que o âmbito local é mais adequado para criar as sinergias entre o crescimento e o bem-estar [...] Revela, assim, desde o início, a natureza ambivalente do desenvolvimento local: se trata de uma resposta residual, desencadeada por um vazio gerado pela ausência e o debilitamento do governo nacional; se trata igualmente de uma oportunidade, criada pelas novas e velhas virtudes do local, como âmbito de construção de processos de desenvolvimento (Gonzalez, 1999, p. 12).

A última explicação arrolada na citação acima, que associa as iniciativas de fomento adotadas no âmbito subnacional à dominância de novos paradigmas localistas, é de pouca serventia aos propósitos ora visados e, ademais, já foi objeto dos reparos críticos feitos na parte precedente. A atenção deve ser dirigida ao que González (1999) denominou de “resposta residual”, abarcando, com isso, as consequências que os impasses fiscais e financeiros vivenciados pelo setor público a partir dos anos 1970 tiveram para a gestão do desenvolvimento. Embora admita que tais desajustes tenham feito avolumar os constrangimentos à operação de políticas ativas e ensejado, ao mesmo tempo, processos descentralizadores de “empoderamento” das instâncias inferiores de governo, o conceito em referência

---

p. 351), por exemplo, explicitaram assim a incômoda lacuna: “Nós usamos esse termo [local] de uma forma bastante imprecisa para se referir às unidades de tomada de decisão descentralizada. Mas a questão é saber quais tipos de unidades a análise seria presuivelmente aplicável. Nós podemos oferecer algumas observações sobre este assunto. É claro que as unidades não podem ser normalmente as menores unidades de governo local, como os municípios dentro de uma área metropolitana. Como vimos anteriormente, as jurisdições em nosso modelo são suficientemente grandes para que os moradores vivam e trabalhem dentro de suas fronteiras e que a poluição gerada na área não se estenda para lá desses limites. Isso sugere que as unidades apropriadas para decisões descentralizadas sob a referida estrutura deveriam ser pelo menos tão grandes como as áreas metropolitanas e, possivelmente, em alguns casos maiores – o poder das fronteiras estaduais, para certos poluentes e padrões de deslocamento, poderia proporcionar uma melhor aproximação. De qualquer forma a nossa análise claramente não se refere à classe de comunidade do padrão Tiebout, onde os indivíduos podem trabalhar em uma jurisdição diferente daquela em que residem. O que estão envolvidas aqui são jurisdições maiores: as áreas metropolitanas ou mesmo estados ou regiões”. Diante de tais definições bastante incertas, não seria precipitado generalizar as críticas originalmente endereçadas por Martin (1999, p. 77) à chamada Nova Geografia Econômica, por causa de suas demasiadas simplificações: “[A] negligência [do espaço real] é mais evidente nos modelos matemáticos de aglomeração espacial. Aqui, ‘regiões’ ou ‘locais’ são muitas vezes apenas pontos ao longo de uma economia linear, ou círculos concêntricos numa paisagem tipo Von Thünen, ou pontos-padrões em uma superfície à Christaller. Comunidades reais com seus parâmetros reais históricos, sociais e culturais, com pessoas reais seguindo o curso dos ‘negócios ordinários da vida’ (como Marshall descreveu certa vez a economia) estão completamente esquecidos. A questão fundamental e complexa de como as economias ‘regional’ e ‘local’ podem ser de maneira significativa conceitualizada e como essas noções podem ser traduzidas em termos empíricos não é de todo considerado”.

<sup>37</sup> Amaral Filho (1996) e Mattos (2000) dão uma ideia das implicações teóricas dos modelos de crescimento endógeno para o debate regional contemporâneo e confrontam seus postulados com os dos modelos de crescimento exógeno.

não concebe as ações de fomento patrocinadas por esses entes como práticas novas, avivadas somente a partir daquele momento de dificuldades progressivas, que iam tolhendo crescentemente a atuação do Estado nacional e dismantelandando, em direção a níveis jurisdicionais menores, a prerrogativa de apoiar e promover as inversões privadas de capital. A ideia é mais abrangente e, em acordo com Collinge (1992)<sup>38</sup>, prediz que as unidades político-territoriais inferiores são obrigadas a acomodar suas respectivas estratégias às circunstâncias dominantes, conformando-as ao quadro situacional prevalecente, em resposta às mudanças sucessivas do entorno global, sobretudo as geradoras de efeitos mais duradouros e penetrantes, entre as quais assumem importância decisiva as de natureza fiscal.

A evidência histórica [...] revela um padrão de mudança periódica na forma de intervenção do governo local [...] e sugere que esse padrão é amplamente sincronizado com as alterações a longo prazo na economia [...] As modalidades de ‘gestão do crescimento’ e de ‘promoção do crescimento’ representam as respostas contrastantes das autoridades locais para as condições fiscais e políticas criadas pelas diferentes fases do desenvolvimento capitalista [...] A evidência também mostra [...] que as pressões orçamentárias nos níveis local e nacional se combinaram com [os interesses de classe e da comunidade] para moldar o comportamento real das autoridades locais. Qualquer teoria que lida apenas com a dimensão política do governo local e ignora o impacto causal das condições fiscais será totalmente inadequada (Collinge, 1992, p. 71, 72 e 73).

Nos marcos normativos e teoricamente genéricos dessa formulação, pode ser inferido que a fragilização gradual da ação governamental, fazendo retrair o alcance de seu duplo poder diretivo e executivo, fixou novas bases contextuais para o manejo das políticas subnacionais e exigiu ajustes forçosos às condições diferenciadas que passaram a circundá-las. Antes de avançar na análise, deve ser considerado, primeiramente, que essa fadiga gradual e acentuada da atuação estatal tem múltiplos desdobramentos sobre as unidades inferiores, interessando verificar duas ordens de problemas possíveis: i) os decorrentes do esfacelamento dos mecanismos de coordenação centralizada das iniciativas de fomento dispersas entre as distintas unidades jurisdicionais e ii) os derivados do encolhimento do Estado propriamente dito, por meio da desativação e da contenção ampliada de sua intervenção direta em várias frentes e atividades.

---

<sup>38</sup> O trabalho de Collinge (1992), como comentado em outra oportunidade, identificou um comportamento arraigado, quase atávico, dos governos locais do Reino Unido no sentido de apoiar permanentemente a estrutura produtiva de suas respectivas áreas de influência. A investigação expõe um relato histórico extenso, identificando 100 anos de ativismo dos entes subnacionais e quatro modalidades distintas de estratégias econômicas entre as décadas de 1880 e 1990: prestação de serviços públicos, promoção industrial, planejamento urbano e desenvolvimento econômico. Cada padrão de intervenção predominou em momentos específicos: entre 1880/1914, liderou o esforço para assegurar a prestação de serviços públicos (água, eletricidade, gás e transporte); no período entre-guerras, prevaleceram as ações de promoção industrial; no pós-guerra (a “golden age”), ganharam expressão as atividades de planejamento urbano; nos anos recessivos seguintes a 1975 e na década de 1980, os programas de promoção industrial foram reanimados, evoluindo posteriormente para estratégias de “desenvolvimento econômico” – consideradas como aquelas que visam, prioritariamente, sustentar o nível de produção e emprego da localidade com medidas direcionadas às empresas e residentes já situados na própria jurisdição.

### 3.1. EFEITOS ADVINDOS DA MENOR CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO – “PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO”

É a dinâmica do desenvolvimento desigual – patenteada na concentração espacial dos investimentos, da produção e do emprego – que cria as justificativas elementares e motiva a implementação de políticas discriminatórias ativas por parte do Estado para fazer face às heterogeneidades regionais que vão sendo criadas e nutridas pela economia de mercado no seu próprio movimento de reprodução. A interposição do setor público a fim de contra-arrestar essas forças diferenciadoras se dá mediante orientação, iniciativas diretas e recursos do governo central, mas pode também, como ocorre frequentemente em muitos países e em muitos momentos, contar com o concurso das instâncias subnacionais, que preenchem lacunas ou reforçam ações comandadas desde o plano superior, no sentido de assegurar taxas de crescimento mais acentuadas e prolongadas para seus respectivos territórios – seja no intuito de reverter o atraso em relação às áreas geográficas primazes, seja com a finalidade de sustentar a robustez da estrutura produtiva local. De tal ponto de vista, a política de fomento dos entes inferiores equivale a uma política regional – mais precisamente, a um gênero descentralizado de política regional.

O conceito de política regional tem duas acepções, não excludentes entre si: a) o conjunto de medidas destinadas a reduzir os desequilíbrios (ou disparidades) inter-regionais, b) os esforços no interior das regiões, consideradas individualmente, para superar problemas de atraso ou declínio econômico. A primeira aproximação, que é a clássica, objetiva – por razões de eficiência e de equidade – garantir o crescimento coeso da economia nacional e tem implícita uma ênfase no apoio aos territórios mais atrasados. A segunda, que no meio anglo-saxão se conhece como *Regional Planning*, busca realizar as potencialidades próprias de cada região em separado, independente de sua posição relativa no *ranking* nacional (Jiménez, 2002, p. 31, itálico no original).

O anterior permite divisar dois padrões de intervenção pública que, se não são incompatíveis entre si, não deixam de ser diametralmente distintos. Com base na definição enunciada e seguindo a tipologia proposta por Galvão (2004, p. 113 a 115), uma categoria das estratégias de desenvolvimento regional seria a “solidária”, fundamentada no propósito de promover a equalização espacial da renda e amparada na ampla convergência entre os agentes políticos e sociais a respeito da necessidade de apoiar as zonas geográficas desprovidas, de modo a propiciar a redução substancial das assimetrias existentes. Seu comando deve ser centralizado na órbita nacional, cuja abrangência das ações pode cobrir simultaneamente a integralidade territorial do país, mediante programas claramente direcionados por objetivos redistributivos. A outra modalidade seria a “autocentrada”, porque tem como foco a localidade e visa explorar os atributos próprios disponíveis internamente, sendo

implementada de forma fragmentada e dispersa no âmbito jurisdicional menor – o que não dispensa ou impossibilita articulações pontuais e previamente delimitadas com outras esferas de poder. Sua característica principal seria a competitividade, uma vez que almejaria, primordialmente, assegurar ou ampliar vantagens isoladas, não interessando a redução das desigualdades regionais prevaletes.

Disso segue que, por terem diretrizes atomizadas e individualísticas, as ações de fomento autocentradas dos entes subnacionais constituem uma classe inferior de estratégia de desenvolvimento regional, quando confrontadas com as do tipo solidária patrocinadas pela União, que são orientadas, em contraste às primeiras, por metas unificadoras e estruturantes de todo o compósito espacial-federativo da nação. Assim, em um contexto de esvaziamento da atuação do governo central, as políticas solidárias perderiam vigor e assumiriam maior expressão as autocentradas, o que perpetraria evidentes problemas de coordenação decorrentes da dominância de diversos programas autônomos e descentralizados de estímulo produtivo em operação, dedicados a sedimentar rotas de crescimento particulares, concorrentes e desconexas umas das outras, sem levar em consideração as externalidades geradas para o agrupamento territorial e, muito menos, para cada região separadamente<sup>39</sup>.

### 3.2. EFEITOS ADVINDOS DO CERCEAMENTO DA INTERVENÇÃO ESTATAL – “PROBLEMAS DE INTERVENÇÃO”

Interessa agora verificar as implicações mais gerais relacionadas ao processo ampliado de debilitamento do setor estatal, ocasionado tanto por desequilíbrios fiscais que exigem a reestruturação de suas atividades, refreando a intervenção efetuada em múltiplos campos mediante diversos níveis de governo, quanto por reformas liberalizantes intencionais implementadas a fim de desregular e abrir novos mercados à iniciativa privada, bem como para assegurar condições consideradas confiáveis e promissoras à preservação e acumulação de capital – seja na sua forma financeira ou produtiva. Não

---

<sup>39</sup> O artigo de Gordon (1983) é uma referência na análise dos efeitos advindos de decisões governamentais descentralizadas em regimes federativos. O modelo exposto sustenta que as políticas adotadas por uma jurisdição geram naturalmente externalidades que atingem as condições de vida em outras jurisdições: “o próprio processo decisório descentralizado pode levar a um resultado menos eficiente (equitativo). Isso ocorre porque as decisões de uma comunidade afetam de variados modos os níveis de prestação de serviços públicos dos residentes de outras comunidades, embora tais efeitos sejam ignorados no processo decisório. Os tipos de externalidades que apareceram nas equações resultantes das decisões de uma determinada comunidade foram os seguintes: i) os não-residentes podem pagar alguns impostos; ii) os não-residentes podem receber alguns dos benefícios dos serviços públicos; iii) os custos de congestionamento enfrentados por não-residentes podem mudar; iv) as receitas tributárias recebidas em outras comunidades podem mudar devido ao transbordamento da atividade econômica; v) os custos dos recursos dos serviços públicos em outras comunidades podem mudar; vi) mudanças nos preços da produção e dos fatores podem favorecer mais os moradores não-residentes; vii) os efeitos distributivos entre não-residentes seriam ignorados” (Gordon, 1983, p. 580). Com base nessas considerações, e mesmo julgando que um padrão mais descentralizado de organização do setor público possa ter vantagens por aproximar o governo das comunidades locais, o referido autor advoga a constituição de mecanismos de coordenação centralizados no âmbito federal, com o intuito de mitigar as externalidades negativas passíveis de serem criadas por decisões isoladas de entes subnacionais: “à luz [dos] custos decorrentes da falta de coordenação, pode ser preferível fazer com que o governo central assumira a responsabilidade por determinadas atividades, apesar de implicar perda de diversidade. Alternativamente, o governo central pode tentar coordenar as políticas tributária e de gastos locais, como, por exemplo, através de partilha de receitas e de subsídios equivalentes, preservando, assim, a tomada de decisão descentralizada ao diminuir os custos decorrentes da falta de coordenação” (Gordon, 1983, p. 585).

carece trazer à baila um escrutínio pormenorizado de todas as consequências derivadas de tais transformações que, nas últimas décadas, redefiniram o escopo de operação do Estado, cujos detalhes principais serão abordados em capítulo posterior, bastando agora restringir a análise ao aspecto essencial que importa à presente discussão; qual seja: o comportamento assumido pelas estratégias de fomento no curso de dissolução de um modelo de presença governamental proeminente no domínio econômico, dando lugar a outro mais acanhado e subordinado aos interesses de investidores participantes de mercados mundializados. O texto de Blais & Faucher (1981) pode auxiliar essa pretensão, porque acompanha a trajetória da política industrial de países desenvolvidos ao longo de um intervalo temporal relativamente extenso, compreendendo os anos do pós-guerra de auge e crise dos incisivos e penetrantes programas oficiais de incentivo ao desenvolvimento de inspiração keynesiana<sup>40</sup>. Seria supérfluo esmiuçar o estudo, cabendo examinar apenas as suas passagens que permitem aclarar melhor o que está sendo denominado de problemas de intervenção.

Um passo inicial é verificar o conteúdo das políticas, indicando, resumidamente, os dispositivos usuais manejados pelos governos no período analisado com vistas a impulsionar e modernizar o setor secundário de suas respectivas economias. Foram identificados quatro tipos de iniciativas, que se desdobravam em diversas ações: i) participação na produção: companhias estatais e mistas atuavam em infraestrutura (energia, transporte e comunicação), insumos básicos (petróleo, mineração, siderurgia, etc.) e outros segmentos relevantes (aeroespacial, informática, construção naval, automobilístico, etc.); ii) assistência financeira: suprimento de crédito preferencial subsidiado, volumes substanciais de subvenções diretas, benefícios tributários e apoio tecnocientífico; iii) proteção tarifária, e iv) regulação de monopólios e de fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED). Designados os principais vetores de intervenção pública, Blais & Faucher (1981) dão a entender que, em relação aos demais, a assistência financeira seria o instrumental de teor mais tópic, disjuntivo e focalizado, principalmente os subsídios diretos, por conferir maior capacidade discriminatória e seletiva às autoridades governamentais, além de exigir critérios de escolhas mais restritivos nas decisões tomadas para atrair e orientar os investimentos privados, permitindo eleger as empresas individuais a serem beneficiadas; os setores e ramos sujeitos a obter vantagens especiais; as regiões receptoras das inversões produtivas, etc. Na apreciação subsequente da evolução das políticas industriais, os citados autores observaram que, no âmbito do conjunto de mecanismos manipulados pelos gestores do desenvolvimento, a assistência financeira ganhou expressão e importância, com destaque para as subvenções, em detrimento de outras categorias de incentivo, sobretudo as de caráter protecionista,

---

<sup>40</sup> A referida pesquisa concentra atenção nos países membros da OCDE no período entre 1950 e 1980, sustentando a análise em dados e informações estatísticas disponíveis até o ano de 1977.

cujo relaxamento ocorria no mesmo compasso do aprofundamento paulatino da internacionalização dos fluxos comerciais e financeiros e em simultâneo à maré-montante liberal, que veio reclamar o desmanche do liame regulatório assentado pelo Estado e a desobstrução crescente dos mercados.

O Estado abandona seu instrumento indireto e ‘defensivo’ (a proteção tarifária) para outro mais direto e ‘ofensivo’ (as subvenções). A ajuda direta permite mais de nuance e de precisão na aplicação do que a proteção tarifária. Os programas de subvenção permitem introduzir uma gama praticamente infinita de critérios de discriminação: tamanho da empresa, nível de concentração do setor, número de empregados, nacionalidade do capital, tecnologia utilizada, tipo de produção, região de implantação, mercado visado etc. Eles permitem igualmente ao Estado negociar com empresas específicas e exigir que preencham certo número de condições. Em resumo, o que caracteriza de início a evolução da política industrial desde o fim da segunda guerra mundial é a substituição progressiva da ajuda financeira à proteção tarifária [...] A dinâmica da política industrial desde o pós-guerra é coerente com a emergência das grandes firmas multinacionais. Essas aparecem como as principais beneficiárias dos subsídios governamentais. Elas se beneficiam mais das novas isenções fiscais e são as mais bem posicionadas para tirar partido da redução da proteção tarifária [...] Esta evolução é paradoxal. De uma parte, o Estado se retira de modo a deixar mais o lugar ao jogo do mercado; de outra parte, ele introduz distorções suplementares pela via de suas subvenções. A coincidência não é, de fato, fortuita. É precisamente no momento da liberalização do comércio internacional que os Estados começaram a ter mais recursos para subvenção. Esta liberalização conduziu a uma maior ‘fluidez’ das vantagens comparativas e, então, mudou a posição relativa dos diversos setores nacionais frente à concorrência estrangeira. Pelo jogo das subvenções, os governos vieram frear o movimento que eles mesmos tinham deflagrado (Blais & Faucher, 1981, p. 21 e 22).

Os comentários feitos acima possibilitam firmar, em primeira aproximação, um juízo sobre os problemas de intervenção. Eles aludem – como pode ser deduzido a partir de algumas das evidências contidas nos trechos extraídos do trabalho de Blais & Faucher (1981) – à perda de densidade e de abrangência sistêmicas das políticas de fomento provocada pelo estreitamento progressivo da atuação do Estado, concomitante à operação cada vez mais desimpedida e autorregulada dos mercados. Pelo exposto, é sugerido que não foi outra senão essa a linha básica do movimento observado no período em referência, no qual a crise pronunciada do setor público e a caudalosa pressão liberalizante desfechada para remover os empecilhos que embotavam oportunidades propícias à valorização do capital fizeram as políticas de fomento se desprenderem de diretrizes mais “holísticas” e a se orientarem, predominantemente, por metas fracionadas e tópicas, endereçadas ao atingimento de objetivos muito específicos e pontuais, acoplados (ou, porque não dizer, moldados), na maioria das vezes, aos interesses da grande corporação transfronteirizada. Tal metamorfose, a ser melhor avaliada na sequência, se assemelha, de certa maneira, ao que ocorre quando são observados problemas de coordenação, uma vez que as estratégias oficiais fixadas para apoiar e promover as bases produtivas também transitam de uma conduta hegemônica pautada por normas tipicamente solidárias para outras mais próximas às autocentradas – não porque focalizam recortes territoriais determinados, mas pelo fato de serem lideradas, igualmente, por finalidades particularistas e exclusivistas. Trata-se, no entanto,

apenas de uma analogia, pois os problemas de intervenção têm extensão maior e são de outra linhagem. Nesse caso, por exemplo, a ascendência do “viés autocentrado” no âmbito das políticas de fomento não resulta simplesmente da perda de consistência do “viés solidário” ocasionada pela fragilização do governo central, mas é uma dominância que se impõe espraadamente em decorrência do debilitamento generalizado do Estado em termos consolidados, envolvendo tanto a sua unidade político-administrativa nuclear como também as demais instâncias descentralizadas e inferiores de poder. De outra parte, mas não menos importante, os componentes que imprimem características generalistas às referidas políticas são abalados, abrindo espaço para que elas sejam manietadas a favor de pretensões bem definidas de agentes privados e assumam, assim, feições e conteúdo demarcadamente direcionados. Ou seja, da mesma forma que faz as iniciativas em prol do desenvolvimento econômico adotadas no plano nacional se tornarem mais individualizadas e consagradas à consecução de projetos privativos, a erosão crescente da capacidade interventora do setor estatal provoca o afunilamento do escopo das ações de fomento dos níveis jurisdicionais subalternos, que também passam a ser norteadas por diretrizes de amplitude muito menor.

Feita essa concisa digressão, é possível retornar ao ponto anterior da explanação e proporcionar um fecho provisório sobre a questão relacionada ao reflexo do esmorecimento do Estado sobre os programas de estímulo às atividades produtivas executados na órbita subnacional. A ideia a ser sublinhada é que os embaraços iniciais de ordem fiscal e financeira enfrentados pelo setor público, desembocando depois em reformas liberais de grande envergadura, geraram os problemas aqui anotados: primeiro, os de coordenação e, posteriormente, os de intervenção, que se somaram e estabeleceram novas condições para a implementação e condução dessas mesmas políticas de incentivo. Foram cobrados, então, ajustes adaptativos inescapáveis às circunstâncias distintas que se constituíram, fazendo as estratégias de fomento operadas pelos entes inferiores a incorporarem uma dinâmica sucessivamente mais hostil e competitiva; mais tópica e individualística. A compreensão de tal transformação requer uma análise com maior minúcia, partindo de uma tipologia básica e simplificada dos principais instrumentos usados na promoção de investimentos, o que é feito a seguir.

### 3.3. CLASSIFICAÇÃO DOS MECANISMOS DE INDUÇÃO DE INVESTIMENTOS

Duas propostas simplificadas de taxonomia são particularmente instrutivas e devem ser averiguadas para ajudar no exame da evolução das estratégias governamentais de fomento. A de Prado & Cavalcanti (2000, p. 37 a 42) ordenou as políticas locais de incentivo nas seguintes modalidades:

“sistêmica” e “específica”. A primeira, cujos impactos seriam perceptíveis apenas no médio e longo prazos, teria como alvo a transformação estrutural da unidade territorial, agindo de forma abrangente e indiferenciada sobre seus mais variados fatores locacionais, a fim de torná-la atrativa à recepção de capital e apta a acolher inversões privadas. Contemplaria reformas de corte institucional visando rebaixar custos de transação e baratear insumos e serviços absorvidos no processo produtivo. Abarcaria um aparato técnico-burocrático aparelhado para planejar e executar ações e programas diversos, como os regionais, setoriais e de P&D, bem como prestar apoio contínuo às empresas em múltiplos campos. Envolveria, ainda, substanciais desembolsos na construção de infraestrutura econômica e social, requerendo, para tanto, linhas de financiamento operantes, supridas tanto pelo governo federal quanto por instituições multilaterais e privadas (nacionais e estrangeiras). A disponibilidade de fontes líquidas de recursos, além de capacidade para efetuar e comandar gastos por parte do ente subnacional, podem ser consideradas condições mínimas e críticas à adoção desse tipo de estratégia, por causa da ênfase colocada nos dispêndios orçamentários, com vistas a sustentar investimentos públicos e a manutenção de uma máquina governamental suficientemente organizada para realizar as mencionadas atividades de planejamento, necessárias ao desenho e à implementação de iniciativas programáticas de desenvolvimento.

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 (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 38).

Outra classe de política seria a das específicas, que buscariam estimular investimentos mediante a oferta de vantagens locacionais a empresas, atividades produtivas e setores econômicos determinados – em contraste com as estratégias de cunho sistêmico, aplicadas no fortalecimento indistinto dos fatores de atratividade presentes na região. Teria efeitos de curto e médio prazos, mobilizando um conjunto diversificado de incentivos, entre os quais figuram variadas formas de benesses tributárias, crédito subvencionado, aporte direto de capital e suprimento de infraestrutura econômica e de instalações industriais (terrenos, terminais portuários, áreas de armazenagem, etc.). As políticas específicas podem ser desmembradas em duas subcategorias: i) genérica e ii) seletiva. A primeira corresponderia a programas de escopo amplo, cujos benefícios seriam estipulados em detalhada regulamentação, com acesso aberto às empresas de forma indiscriminada e irrestrita. Os incentivos poderiam ser direcionados em termos setoriais e regionais, mas também por intermédio da definição prévia de critérios normativos.

As políticas seletivas, de efeitos mais imediatos, consistiriam em iniciativas discriminatórias orientadas a agraciar com privilégios excepcionais e individualizados certos empreendimentos de empresas, atividades, aglomerações produtivas e setores econômicos selecionados preliminarmente para o recebimento de tratamento preferencial – embora as ações enfeixadas se apresentem, na maioria das vezes, com feições difusas, ocultando sua verdadeira instrumentalização por interesses particularizados<sup>41</sup>. Um artifício usual empregado para dar maior seletividade às estratégias de fomento é a introdução de regras intempestivas nos regulamentos dos programas oficiais, outorgando aos gestores da política estadual poderes de decisão ad hoc mais extensos e recorrentes, tanto na escolha de projetos de investimentos privados a serem assistidos em condições diferenciadas quanto na definição de parâmetros especiais para a concessão dos benefícios. Em consequência, as políticas seletivas teriam, evidentemente, alcance muito mais contido e pontual, uma vez que não almejavam patrocinar transformações estruturais e sistêmicas em dada região, mas somente promover melhorias tópicas a fim de contrabalançar debilidades locais existentes, comparativamente a outros sítios, e proporcionar, ao mesmo tempo, ganhos extraordinários para demover as empresas de suas preferências originais de localização espacial.

A dimensão restrita dos impulsos dinâmicos das políticas seletivas se exprimem claramente na infraestrutura econômica que é implantada para estimular um determinado investimento privado. Nesses casos, os projetos infraestruturais, como rodovias, portos, redes de telecomunicações e de energia elétrica, por exemplo, são instalados para atender unicamente o empreendimento em causa, sendo moldados conforme suas especificações técnicas e financeiras individuais. Por conseguinte, os benefícios propiciados por tais equipamentos públicos, novos ou melhorados, são retidos quase que integralmente pela empresa incentivada, com efeitos muito reduzidos para o conjunto da sociedade e da base produtiva local<sup>42</sup>.

A tipologia formulada por González (2000) também classificou dois modelos distintos de intervenção governamental no campo do desenvolvimento econômico. Um deles incluiria as chamadas estratégias de competitividade frágil, destinadas estritamente a fortalecer e melhorar as condições imediatas de atratividade de investimentos de dada região, mediante ações para reduzir os custos de produção em relação às demais localidades, sendo subdivididas em dois tipos de políticas: a de competitividade branda e a de competitividade rígida. A primeira estaria focada no curto prazo, tendo

---

<sup>41</sup> “Isso fica claro 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” (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 39 e 40).

<sup>42</sup> É o que Prado & Cavalcanti (2000, p. 39) definiram de “operações fiscal-financeiras dedicadas”, nas quais “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”.

como suposição básica o entendimento de que a alternativa mais fácil e rápida para fazer face aos problemas de estagnação e desemprego seria a captação de investimentos externos ao território. Sob tal perspectiva, a estratégia de competitividade branda buscaria favorecer o máximo possível a entrada de capital e a realização de investimentos, através de ajustes regulatórios que permitissem a determinados empreendimentos desfrutarem de benefícios tributários diferenciados, regime trabalhista flexível, privilégios aduaneiros, além de outras vantagens excepcionais. A política de competitividade rígida teria objetivo similar ao da anterior, de baixar os custos da formação de capital fixo em determinada área geográfica, impulsionando o fluxo de inversões privadas, mas com prioridade dirigida à construção e provisão de infraestruturas econômicas. Por se expressar em volumosa imobilização de ativos, essa estratégia exigiria a disponibilidade permanente de fontes líquidas de financiamento, entre as quais os fundos públicos federais, que exerceriam papel crucial no suprimento de recursos.

A execução destas estratégias [de competitividade rígida] requer uma alta capacidade de mobilização de recursos financeiros e depende, geralmente, de fundos nacionais de apoio à realização de inversões básicas (González, 2000, p. 76).

O segundo modelo tentaria combinar ações de atratividade com outras direcionadas a fortalecer o potencial da localidade para gerar condições próprias de crescimento, desdobrando nas chamadas políticas de competitividade duradoura. Mas a ênfase recairia em fatores que objetivariam estimular o avanço inovativo, técnico e tecnológico da região, de modo que assumiriam peso relevante os dispêndios em educação e P&D. Englobariam, ainda, as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento. Um aspecto distintivo importante é que não seria a redução de custos de produção imediatos que orientaria as ações implementadas para atrair e impulsionar investimentos, mas a promoção e a melhoria estrutural dos atributos locacionais do território em seu conjunto, dotando-lhe de potencial para alcançar elevado nível de produtividade, produzir novos bens e serviços sofisticados e gerar processos produtivos superiores.

Vale observar que a política de competitividade branda teria características mais concorrenciais do que as das outras estratégias, pois seus fatores de atração de investimentos (incentivos tributários, principalmente) seriam facilmente replicáveis pelas demais regiões, suscitando, caso aplicada inicialmente por uma localidade isolada, a proliferação das mesmas iniciativas e, com isso, o acirramento do conflito espacial/federativo. As políticas de competitividade rígida e duradoura, ao contrário, por mobilizarem fatores de custos substantivos (infraestruturas econômica, social e ambiental; P&D; educação superior, etc.), exigindo volumosas quantias de recursos, apresentariam dificuldades muito maiores para serem reproduzidas de forma mais disseminada territorialmente. Ademais, por conta do montante de gastos requeridos e da escala das obras infraestruturais, que muitas

vezes ultrapassariam a capacidade de financiamento de uma subunidade geográfica em separado ou apresentariam extensão multijurisdicional, as políticas rígida e duradoura induziriam não a disputa, mas a construção de parcerias e alianças horizontais e verticais entre os diversos entes governamentais (nacional e subnacionais) para o compartilhamento de responsabilidades e competências na realização e gestão dessas infraestruturas.

As propostas de tipologia examinadas são coincidentes e complementares em vários aspectos (Quadro 3.4). A política sistêmica seria a opção implementada com vistas a impulsionar a competitividade duradoura de determinada região, enquanto as estratégias específicas genérica e seletiva almejariam, respectivamente, fazer avançar as competitividades rígida e branda. Enquanto as iniciativas de cunho sistêmico e genérico conformariam uma linha de intervenção governamental menos concorrencial, próxima às políticas do tipo solidária, as ações de fomento seletivas incorporariam acentuadas características conflitivas, análogas às estratégias autocentradas.

Um aspecto de suma importância a ser levado em conta diz respeito à interação entre esses modelos ideais. Na realidade, a separação demarcada e nítida entre as referidas categorias, da maneira aqui apresentada, é observável apenas no plano abstrato, sendo inescapável a combinação de seus conteúdos e de suas diretrizes para conformar um determinado padrão preponderante de intervenção. É nesse sentido que Prado & Cavalcanti (2000, p. 38) sustentaram que as estratégias sistêmicas comportam “operações dedicadas à atração de projetos individuais” e, no mesmo diapasão e mais categórico, González (2000, p. 77) observou que a política de competitividade duradoura “normalmente se entrelaça com modos de regulação social” semelhantes aos das iniciativas endereçadas a nutrir as outras formas de competitividade<sup>43</sup>. A dominância desta ou daquela estratégia,

---

<sup>43</sup> Das análises de Blais & Faucher (1981) e Cruz (1997, p. 19 a 34), é possível inferir que as políticas de fomento produtivo são inerentemente discriminatórias e envolvem, em simultâneo, instrumentos de subsidiamento de caráter sistêmico, genérico e seletivo. De fato, como argumentam Burlamaqui & Fagundes (1993) e Suzigan & Furtado (2006), a distinção demarcada entre as mencionadas categorias de políticas é operada no âmbito de uma proposição geral de inspiração neoclássica em prol de um padrão de intervenção governamental contido e neutro no campo do desenvolvimento econômico (política sistêmica/horizontal) e contrária ao ativismo estatal (política seletiva/vertical). O suposto básico, nessa abordagem convencional, é a de que o sistema econômico está sujeito a um equilíbrio sub-ótimo em decorrência de inevitáveis falhas de mercado, oriundas, por exemplo, da existência de bens públicos, externalidades e problemas informacionais, justificando, assim, o auxílio tópico do Estado em face dessas circunstâncias peculiares. Ou seja: “nessa visão, a [Política Industrial] seria meramente reativa e restrita, especificamente direcionada a remediar as imperfeições de mercado, e de natureza horizontal, isto é, não seletiva em termos de setores ou atividades. E mesmo assim as intervenções se justificariam quando seus benefícios não fossem inferiores aos seus custos em termos de falhas de governo” (Suzigan & Furtado, 2006, p. 164). Se bem que por argumentos distintos, Gadelha (2001) também recusa a classificação simplória das políticas de fomento produtivo em dois padrões polarizados, contrastantes e excludentes, por ser “metodologicamente” inapropriada. Primeiro, porque nas estratégias estritamente sistêmicas, a própria política de fomento produtivo, que é essencialmente discricionária, seria rejeitada. Segundo, porque nas políticas puramente seletivas, outras dimensões fundamentais das políticas de fomento produtivo seriam totalmente desconsideradas ou obscurecidas, entre as quais a organização institucional, a infraestrutura, etc. “A mencionada polarização mostra-se inadequada para o enquadramento conceitual da política industrial [...] Não é possível optar por um dos polos [...] Coloca-se o desafio analítico de efetuar uma demarcação do espaço próprio da política industrial, considerando a diversidade setorial e o papel decisivo dos fatores sistêmicos na dinâmica industrial” (Gadelha, 2001, p. 152). Em conclusão, sustenta o citado autor: “políticas seletivas setoriais podem constituir um dos componentes sistêmicos da política industrial e não sua antítese”. Britto & Cassiolatto (2000, p. 202) dividem posição análoga: “tal distinção [entre ações de caráter ‘horizontal’ e ‘vertical’], muitas vezes, apresenta complicações conceituais, pois, se as ações de caráter

definindo o viés de atuação do agente governamental, não é invariável e, seguindo os argumentos já expostos, está condicionada pelos contextos prevaletentes, cabendo destacar as condições fiscais e financeiras verificadas para o desenho e a implementação dos programas oficiais de estímulo aos investimentos.

**QUADRO 3.4 – ARTICULAÇÃO ENTRE AS TAXONOMIAS DAS POLÍTICAS DE FOMENTO PRODUTIVO LOCAL**

Modalidade de política	Tipo de competitividade	Grau de concorrência	Dependência de capacidade de gasto
Política sistêmica	Competitividade duradoura	Baixo	Elevada
Política específica genérica	Competitividade rígida	Médio / Baixo	Elevada
Política específica seletiva	Competitividade branda	Elevado	Baixa

À luz das duas taxonomias avaliadas, indicando as orientações de corte sistêmico e genérico como as mais dependentes da disponibilidade de fontes líquidas de recursos e de maior capacidade decisória para o direcionamento de receitas e alocação de dispêndios no âmbito do orçamento, pode ser deduzido que são essas as diretrizes que hegemonizam a modelagem das políticas de fomento nas fases de abundância ou de menores restrições de financiamento e de execução de gastos. A reversão de tais circunstâncias favoráveis, fazendo emergir agudas restrições orçamentárias, aperto financeiro e exigências incontornáveis de austeridade fiscal, daria expressão às operações seletivas, que passariam, então, a nortear as ações do governo de promoção das atividades econômicas<sup>44</sup>.

Considerando tais premissas, fica mais compreensiva a evolução das políticas de fomento subnacionais no quadro de crise e de reestruturação liberalizante do Estado posto em discussão, uma vez que permitem distinguir e apreender melhor as etapas diferenciadas dessa trajetória em direção a

---

‘horizontal’ procuram atuar sobre as condições gerais que conformam o ambiente econômico e a infraestrutura produtiva, interferindo no desenvolvimento industrial de forma indireta, elas obviamente geram impactos setorialmente diferenciados. Assim, na prática, é comum as políticas ‘horizontais’ incorporarem políticas setoriais ‘implícitas’, apesar de seus defensores, geralmente, descartarem a adoção de ações seletivas”. Diversas pesquisas sobre as transformações ocorridas nas políticas de fomento dos governos subnacionais dos Estados Unidos ao longo da segunda metade do século XX têm comprovado essa combinação em graus diferenciados de estratégias distintas, configurando um determinado padrão dominante de intervenção governamental no campo do desenvolvimento econômico. Como comentado em outra nota, o texto de Bradshaw & Blakely (1999) identificou a emergência de uma “terceira onda” de política de desenvolvimento nos anos 1990, que mesclaria os modelos anteriores sob uma nova orientação visando promover estruturalmente a região e, ao mesmo tempo, atenuando as iniciativas precedentes de subsidiamento dedicadas a atrair e estimular empresas selecionadas. “Os programas de terceira onda não eliminam as estratégias de primeira e segunda onda, mas fornecem propósito específico para o uso dessas práticas” (Bradshaw & Blakely, 1999, p. 230). O estudo de Clarke, Gaile & Saiz (1999), por sua vez, classificou duas modalidades de políticas: a “tradicional”, que teria predominado até os anos 1980, e a “empresarial”, que seria a estratégia prevaletente na década seguinte. Enquanto a primeira buscaria “melhorar a capacidade local para atrair empresas, entrando em franca competição com outras localidades”, mediante o uso primordial de incentivos tributários, creditícios e infraestruturais (p.48), a outra enfatizaria a promoção da base produtiva e das firmas pré-existentes na localidade. “Apesar das diferenças entre os dois enfoques de política – o tradicional e o ‘empresarial’ – nenhum estado da União os aplica de maneira excludente” (Clarke, Gaile & Saiz, 1999, p. 51).

<sup>44</sup> Clarke, Gaile & Saiz (1999) chegaram à conclusão semelhante de que a implantação de programas de fomento que combinam incentivos sistêmicos e genéricos, nos moldes das políticas que eles denominam de “empresariais”, exigem a disponibilidade de fontes líquidas de financiamento, bem como maior poder discricionário de gastos por parte dos governos subnacionais: “[essas] novas estratégias são uma reação à estagnação industrial e [sua] execução requer certa folga de recursos” (Clarke, Gaile & Saiz, 1999, p. 54).

um ambiente de acentuados confrontos travados pelos entes inferiores em torno de projetos produtivos. Os apuros fiscais e financeiros vivenciados pelo setor público – cujos efeitos mais drásticos foram suportados pelo governo nacional – delinearão, inicialmente, problemas de coordenação, ensejando a propagação de embates concorrenciais no nível jurisdicional subalterno e seu aprofundamento à medida que as políticas de incentivo descentralizadas ficavam progressivamente sob a ascendência de estratégias específicas (genéricas e seletivas), em detrimento das de natureza sistêmica. A intensificação das dificuldades de financiamento e as subsequentes reformas liberais engendraram, no momento posterior, os problemas de intervenção, o que obrigou novas correções de rumos. As estratégias de fomento foram, então, submetidas a outro ciclo de ajustes e renunciaram forçosamente aos critérios de subsidiamento genéricos remanescentes a favor da absorção de iniciativas paulatinamente mais discriminatórias, de modo que os parâmetros seletivos utilizados na fixação e direcionamento dos incentivos se tornaram majoritários, exasperando, assim, a já tensionada competição territorial por investimentos.

#### **4. COMENTÁRIOS FINAIS**

O texto propôs uma explicação de ordem teórico-analítica para o acirramento das disputas inter-regionais por investimentos, que no período recente veio a culminar em embates ruinosos em vários países, justificando a denominação de guerra fiscal frequentemente designada a esse tipo de conflito espacial-federativo. Atenção especial foi dirigida às estratégias empregadas pelas instâncias subnacionais para impulsionar as bases produtivas de seus respectivos territórios, mediante incentivos criados com o intuito de influenciar as decisões locais privadas. O foco recaiu, então, sobre os fatores centrais que motivaram tais iniciativas a se tornarem cada vez mais concorrenciais, passando a ser calcadas crescentemente em diretrizes tópicas e, ao mesmo tempo, instrumentalizadas por interesses particulares isolados de grandes grupos corporativos nacionais e estrangeiros. Uma forma de abordagem que contrasta – e rejeita – opiniões correntes bastante disseminadas que tratam as políticas subnacionais de fomento como inerentemente competitivas e desagregadoras; ou, ainda, uma prática moderna, despertada apenas nos últimos anos, a partir do consenso primaz alcançado pelas hipóteses “localistas” no campo teórico e prático do desenvolvimento e que teria, enfim, descortinado o poder de autoimpulso dos lugares baseado na mobilização de seus próprios recursos e agentes autóctones.

De outra perspectiva, contraditando essa visão convencional, foi realçada a persistência do comportamento “fomentador” arraigado no nível jurisdicional menor em diversos países, muito mais

em resposta às tendências intrínsecas do crescimento econômico de causar e aprofundar desigualdades regionais do que devido à afirmação de renovados paradigmas orientadores de inspiração liberal e devotados às supostas virtudes endógenas das localidades. Indicou, igualmente, se tratem de práticas espalhadas e dispersas, mas que conseguiram conviver e se mostrarem relativamente compatíveis entre si e, também, com planos estruturantes de alcance nacional capitaneados pelo governo central, servindo-lhes muitas vezes de complemento e, em outras, preenchendo suas lacunas recorrentes. Assim, a discussão incidiu nas causas principais da agressiva competitividade que passou a dominar progressivamente as ações enfiadas pelos entes subnacionais a favor de suas áreas de influência, buscando desvelar as razões explicativas de tal processo de deturpação.

A ideia desenvolvida partiu do entendimento de que o padrão básico de atuação das instâncias inferiores de governo é influenciado de modo decisivo pelas circunstâncias globais prevalentes, forçando ajustes rotineiros das estratégias de fomento ao contexto que as circunda. A eclosão e o agravamento da crise do Estado, primeiramente, e as reformas liberalizantes implementadas depois, para fazer face ao colapso fiscal e financeiro do setor público, fixaram condições sucessivamente diferenciadas para a operação das políticas de incentivo, que foram se tornando cada vez mais seletivas, concorrenciais e aut centradas. As transformações, vale sublinhar, não se processaram de imediato, a um só golpe. Apesar de terem descrito um movimento incremental e acumulativo, acompanhando o declínio paulatino da capacidade executiva e orientadora das autoridades governamentais, as mudanças ocorridas estiveram sob a influência de fatores distintos. Os problemas iniciais de coordenação, suscitados pela crise do Estado, constituíram, por si só, uma arena propícia às disputas subnacionais e induziram, ao mesmo tempo, o gradual abandono dos parâmetros sistêmicos e genéricos em prol da ampliação da seletividade dos programas de atração de investimentos. Os problemas de intervenção subsequentes, engendrados pelas reformas liberais, adicionaram novos determinantes e acirraram, no momento posterior, a competição inter-regional, à medida que exigiram correções que fizeram as políticas acentuarem ainda mais seus componentes discriminatórios e dedicados, dirigindo benefícios excepcionais a projetos específicos previamente escolhidos para o acolhimento de tratamento preferencial.

Um procedimento final necessário consiste em verificar até que ponto o modelo analítico exposto é conveniente ao exame da guerra fiscal no Brasil, particularmente no que se refere à evolução do fenômeno nos anos posteriores ao Plano Real. A periodização feita por Prado & Cavalcanti (2000) a respeito dos conflitos interestaduais por investimentos serve para balizar a avaliação, sendo suficiente apresentá-la a seguir em linhas apenas panorâmicas. O estudo enfatizou a década de 1990, marcada

pelo ressurgimento das disputas e a sua ulterior escalada, mas forneceu também o esboço de alguns importantes antecedentes, divisando, grosso modo, quatro fases distintas. A primeira teve início com a reforma tributária de 1965/1966, que instituiu o ICM em substituição ao IVC, municinando os estados com um mecanismo mais potente para influir nas decisões de alocação espacial de investimentos, e se estendeu até 1975. Foi caracterizada pelo recrudescimento da concorrência entre estados e regiões, mas também pela tentativa de estabelecer bases mínimas de coordenação dos incentivos, mediante convênios ou a interferência direta da União no sentido de coibir as operações de subsidiamento consideradas mais danosas para o conjunto da federação. Esses métodos iniciais de regulação desembocaram na instituição do Conselho de Política Fazendária (Confaz), através da Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975, com a missão de disciplinar e dar maior uniformidade à gestão do ICM em todo o território nacional.

A etapa seguinte, que se estendeu da criação do Confaz, em 1975, até a promulgação da Constituição de 1988, cujos preceitos outorgaram maior autonomia e poder impositivo aos governos subnacionais, foi muito heterogênea, sendo observado, no entanto, o arrefecimento e praticamente a extinção da guerra fiscal entre os estados, em decorrência de diversos fatores, entre os quais cabe sublinhar os seguintes: i) o maior poder de coordenação exercido de modo incisivo pelo governo central através do manejo de fundos públicos líquidos, permitindo conciliar as múltiplas demandas regionais federativas, e que funcionou a contento até ser erodido no curso da crise fiscal e financeira do Estado na década de 1980; ii) o processo intencional comandado pela União no bojo do II PND de desconcentração espacial das atividades econômicas, cujos efeitos propagados até por volta de 1985 esvaziaram os ânimos locais mais beligerantes; iii) a reversão das condições macroeconômicas favoráveis, renunciada na segunda metade dos anos 1970 e que redundou num ciclo recessivo e inflacionário de grandes proporções na década seguinte, desestimulando os investimentos e a realocização territorial de unidades produtivas; iv) a ascendente deterioração da capacidade de financiamento do setor público estadual, exigindo a revisão e a moderação dos incentivos às empresas privadas.

Os anos de 1990/1993 podem ser considerados como uma fase de experimentação, porque os estados buscaram reabilitar suas políticas de fomento, aproveitando as melhores perspectivas propiciadas pela Constituição de 1988. A nova Carta, como comentado acima, fortaleceu as finanças públicas subnacionais e, no caso dos estados, consagrou o aumento da participação na carga tributária e concedeu maior autonomia de gestão orçamentária. Ademais, ampliou a capacidade impositiva desses entes federativos, sobretudo devido à criação do ICMS, que não só sucedeu o ICM com uma base de

cálculo ampliada pela incorporação dos chamados impostos únicos, mas também teve reiterada a sistemática de cobrança mista anterior, com incidência parcial sobre as operações interestaduais na origem, reforçando a possibilidade dos programas de incentivo serem assentados nesse revigorado tributo. O cenário recessivo do triênio em tela, entretanto, deteve a emergência da guerra fiscal e, principalmente, impôs aos estados a necessidade de adoção de políticas mais defensivas, vocacionadas à preservação do emprego e do produto de suas respectivas jurisdições, abalados pela adversa situação econômica corrente.

No último estágio, que compreendeu os anos iniciais do Plano Real (1994/1997), a guerra fiscal reapareceu e assumiu amplitude inusitada, envolvendo número crescente de estados, benefícios cada vez mais vantajosos e o engajamento de muitos municípios como coadjuvantes ativos nas empreitadas hostis montadas para a atração de empreendimentos produtivos. A estabilização macroeconômica e as reformas liberalizantes compuseram o pano de fundo do período, favorecendo a retomada do fluxo de capital externo e a recuperação das taxas de investimento no mercado doméstico nesse momento em especial e, sobretudo, nos segmentos de bens de consumo duráveis, o que aguçou a disputa no âmbito subnacional e fez as políticas de incentivo dos entes federativos inferiores ficarem mais focadas ao atendimento de benesses específicas requeridas por grandes grupos corporativos privados como contrapartida à alocação de seu investimento em uma dada localidade.

[O] caráter [planejado e estruturante dos programas] tem-se alterado de forma rápida e preocupante nessa década. O que fica evidente [...] é a crescente dominância [...] 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 [...] alguns programas tem sido formulados com o objetivo estrito de servir a determinada empresa (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 89).

O que deve ser extraído a título de síntese da sucinta descrição histórica antes relatada é o fato de os embates interestaduais por investimentos terem sido avivados nos momentos de fragilização do Estado. A exceção facilmente verificada nos anos seguintes à reforma tributária da década 1960 até a criação do Confaz, quando a guerra fiscal irrompeu mesmo num ambiente em que o setor governamental brasileiro contava com robusta capacidade de comandar gastos e alargado raio de manobra para harmonizar os contrastantes interesses regionais presentes no âmbito da federação, pode ser justificada pelos paradigmas desenvolvimentistas hegemônicos à época. Os programas estaduais de fomento não eram, a rigor, considerados nocivos ou desestabilizadores, mas, ao contrário, chegavam a ser vistos como alinhados às diretrizes expansionistas e modernizadoras da política federal, sendo muitas vezes acolhidos e estimulados pelo governo central. Evidências que autorizam tal ponto de vista

foram as seguidas interferências reguladoras por parte da União a fim de equacionar diversas contendas naquela citada fase e a sua maior disposição de inibir, posteriormente à criação do Confaz, as iniciativas fomentadoras dos estados, demonstrando a plena operacionalidade de seu poder de disciplinamento.

De fato, o governo federal logrou relativo êxito nas investidas de coordenação das disputas no âmbito subnacional no período em referência, buscando atender e acomodar os variados e nem sempre convergentes pleitos locais. Para tanto, fez uso de um extenso espectro de mecanismos e de canais de mobilização de recursos públicos, formais e informais, abrangendo não apenas as fontes de caráter tributário (repasses obrigatórios e voluntários, subsídios e incentivos diversos), mas igualmente o conjunto de receitas e gastos executados diretamente pela União ou por intermédio das estatais, do sistema financeiro estatal (empréstimos, garantias, avais, etc.), das autarquias e de fundos fiscais e parafiscais, dentre outros elementos<sup>45</sup>.

O rompimento do crédito externo ao país no início dos anos 1980 descortinou uma nova realidade para a operação desse complexo esquema de articulação intergovernamental. Além de se desdobrar num fluxo substantivo de transferência líquida de recursos para o exterior, o colapso do financiamento internacional à economia brasileira agravou as condições macroeconômicas domésticas, instaurando um quadro recessivo e inflacionário persistente, e desembocou no colapso fiscal e financeiro do setor público. A crise, de proporções estruturais, desorganizou acelerada e irreversivelmente aquele aparato de fundos públicos, debilitando a capacidade do governo central de coordenar e compatibilizar as distintas pretensões políticas e econômicas regionais<sup>46</sup>. Os problemas de coordenação emergentes de tal contexto conturbado repuseram as condições para o ressurgimento dos confrontos na escala subnacional por investimentos privados, mas que não vieram à tona e ficaram contidos por causa das mencionadas adversidades macroeconômicas de difícil solução, que desestimularam as decisões inversoras das empresas e seus eventuais planos de deslocamento espacial, bem como exigiram a adoção, por parte dos governos estaduais, de políticas reativas a fim de mitigar os efeitos danosos da crise sobre a base produtiva assentada em seus territórios.

---

<sup>45</sup> Esses canais de fluxos de recursos conformam o que Affonso (1995) denominou de “fundos públicos”, que, no caso brasileiro, fundamentariam o “pacto federativo” da Nação: “esses fundos são um elemento decisivo para o alicerce de qualquer federação. Entretanto, o seu papel é de crucial importância no caso de países com enormes heterogeneidades estruturais, como o Brasil. Nesses casos, a estruturação do poder entre as esferas de governo – e a própria unidade da federação – pressupõe uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais” (Affonso, 1995, p.58).

<sup>46</sup> Como observou Lopreato (2000, p. 8 e 10), “a crise do início dos anos 80 [...] afetou fundamentalmente o Estado e sua capacidade de dar continuidade às regras básicas que mantiveram o pacto federativo na fase de crescimento acelerado [...] A falência da complexa rede de gastos do Tesouro e dos órgãos federais nos estados, bem como a queda dos valores das transferências negociadas, dos incentivos regionais e setoriais, dos repasses das estatais, dos fundos e programas, dos recursos do INSS e dos créditos das agências oficiais, comprometeu a reprodução das relações intergovernamentais e a força da União atender os interesses dos blocos regionais”.

As reformas liberais implementadas na década de 1990, tolhendo a ação reguladora e executiva do Estado em múltiplas áreas e níveis de governo, comprometeram ainda mais o funcionamento do sistema anterior de reprodução das relações federativas, tendo em vista que implicaram menor disponibilidade de fundos públicos líquidos e, ao mesmo tempo, a obstrução dos canais utilizados para mobilizá-los a fim de promover a composição de aspirações regionais muitas vezes díspares e contraditórias. Assim, não apenas foram intensificados os problemas precedentes de coordenação, mas também adicionados novos complicadores oriundos do esmorecimento do potencial interventor do setor público, em termos consolidados. Esses problemas de intervenção, provenientes de reformas que visaram interditar a atuação discricionária das autoridades governamentais e restringir seu poder de comandar gastos, cobraram correções adicionais nas políticas de incentivo estaduais, que redundaram no abrandamento crescente dos dispositivos sistêmicos e genéricos, tornando dominantes os outros mecanismos de subsidiamento seletivos e dedicados a atrair empreendimentos específicos, o que veio a acirrar a guerra fiscal no Brasil. Os capítulos seguintes vão tratar de uma das mencionadas reformas em particular, mais precisamente a que edificou um novo regime fiscal no país após a implementação do Plano Real, buscando examinar os desdobramentos dos problemas de intervenção ocasionados para as estratégias estaduais de fomento.

A parte inicial da tese revisou criticamente um conjunto representativo de estudos teóricos e empíricos sobre a guerra fiscal no Brasil e, a partir das proposições mais importantes para a presente pesquisa, buscou demonstrar, num plano meramente analítico, como as estratégias subnacionais de fomento se tornam paulatinamente mais competitivas à medida que vai se firmando um contexto de demarcadas restrições orçamentárias e de debilitamento gradual da capacidade de ação discricionária das autoridades governamentais. Crucial para auxiliar as discussões dos capítulos subsequentes sobre as implicações do novo regime fiscal instituído no país no pós-Real para as políticas estaduais de atração de investimento, a formulação teve como ponto de partida a concepção de que essas iniciativas não são inerentemente concorrenciais e desagregadoras, mas passam a incorporar teor mais hostil e conflitivo por conta do entorno global que as circunda.

Sob tal perspectiva, a guerra fiscal traduziria um processo de desvirtuamento das políticas subnacionais, ocasionado por diversos fatores, entre os quais assume importância explicativa decisiva a fragilização do Estado, desencadeando, pelo menos, duas ordens de problemas que incitariam práticas mais agressivas de subsidiamento. A primeira categoria de distúrbios bastante reconhecida nos estudos concerne à perda de funcionalidade dos mecanismos de coordenação das diversas estratégias de fomento adotadas isoladamente, em consequência, sobretudo, do represamento do potencial de atuação do governo central, deixando brechas que são ocupadas desordenadamente pelas demais instâncias inferiores de poder.

A outra classe de complicações – e que não tem recebido a atenção devida dos observadores – se refere aos desdobramentos do próprio estreitamento da ação direta do Estado em termos consolidados, obstruindo sua interferência exercida mediante todos os níveis de governo em múltiplas atividades. Os problemas de intervenção, como denominados aqui, tem como contrapartida ajustes nas políticas subnacionais de fomento, aprofundando o abrandamento dos parâmetros de cunho sistêmico e genérico a favor de uma ênfase gradualmente maior dos elementos seletivos, o que reforça as estratégias destinadas a prestar apoio discriminatório a empreendimentos específicos, escolhidos para o acolhimento de assistência diferenciada, e acirra ainda mais o conflito federativo/espacial por investimentos.

Fixado esse entendimento a respeito dos principais fatores que, sobrepostos e combinados, pavimentam a aplicação de procedimentos mais competitivos pelos entes inferiores de governo para impulsionar a economia de seus respectivos territórios, a próxima parte da tese é dedicada a examinar

as mudanças nas políticas estaduais de fomento que foram condicionadas pelos problemas de intervenção decorrentes do novo regime fiscal estabelecido no país a partir do Plano Real, cujas bases fundamentadas na reestruturação financeira dos estados (Lei 9.496/1997) foram posteriormente consolidadas pelas normas da LRF. A discussão é feita em três capítulos. Inicialmente, no capítulo 4, são abordados alguns importantes aspectos teóricos relacionados ao papel designado à política fiscal, que passou por alterações substanciais nas últimas décadas e, em período recente, deixou de cumprir as funções estabilizadoras antes lhe reservadas para assumir incumbências muito mais restritas e acessórias de afiançar a liquidez e a sustentabilidade permanente da dívida pública.

A análise desses antecedentes permite elucidar, principalmente, que as mencionadas reformas fiscais não consistiram numa mera tentativa de equacionamento dos graves e persistentes desequilíbrios orçamentários vivenciados, em particular, pelos governos estaduais, mas foram muito mais extensas e se trataram igualmente de uma reorganização visando interditar a ação do Estado, consistente com os novos paradigmas dominantes contrários ao ativismo fiscal e discricionário das autoridades governamentais, engendrando o que foi denominado de problemas de intervenção. O capítulo 5 descreve como se deu o ajustamento das finanças estaduais e detalha as principais determinações que passaram a vigorar para a gestão fiscal. Avalia, também, os resultados orçamentários e financeiros alcançados, bem como, numa primeira aproximação, os efeitos mais gerais sobre a capacidade dos estados sustentarem ações de fomento produtivo. O capítulo 6, finalmente, busca aquilatar em que medida as políticas de incentivo tiveram que se adequar ao novo contexto fiscal emergente, tendo como base o acompanhamento das normas legais disciplinadoras dos principais programas implementados por um grupo selecionado de estados: Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia e Paraná.

## **PARTE II**

---



## **CAPÍTULO 4**

### **DAS FINANÇAS PÚBLICAS DESENVOLVIMENTISTAS ÀS FINANÇAS PÚBLICAS FINANCEIRIZADAS: NOTAS SOBRE A POLÍTICA FISCAL RECENTE**

#### **1. INTRODUÇÃO**

O exame do regime fiscal instituído no país após o Plano Real e seus desdobramentos para as estratégias estaduais de fomento requer a discussão prévia de alguns importantes antecedentes teóricos a respeito dos paradigmas que vieram a se tornar dominantes em período recente, de modo a firmar o entendimento de que as reformas que moldaram o novo contexto institucional para gestão das finanças públicas do país não consistiram apenas numa tentativa de fazer face a desequilíbrios orçamentários e financeiros persistentes. Elas foram muito mais extensas e visaram também interditar a ação discricionária das autoridades governamentais, conformando um modelo condizente com as exigências impostas pelo mercado financeiro internacional, cujo aprofundamento de sua integração à escala mundial no momento contemporâneo do capitalismo redefiniu o espaço para a operação da política fiscal.

De fato, nesse atual ambiente de globalização financeira, que deu vazão a fluxos expressivos de capitais voláteis e especulativos, o papel antes designado à política fiscal de instrumento privilegiado de regulação macroeconômica pela visão de inspiração keynesiana foi reavaliado sob novas perspectivas teóricas ortodoxas e teve que ser forçosamente abandonado. A atribuição de controlar a produção em níveis consistentes com o pleno emprego foi questionada e posta de lado, sendo substituída por outra, bem mais restrita e subordinada, dirigida a afiançar a solvência intertemporal dos passivos detidos pelo setor público junto aos investidores privados participantes dos mercados mundializados.

O capítulo examina essas transformações substanciais que, em grande medida, balizaram o processo de reestruturação das finanças estaduais e a conformação de um novo regime de política fiscal no Brasil a partir dos anos 1990. O texto está organizado em mais duas seções, além dessa apresentação e os comentários feitos ao final. A seguir, a discussão visa destacar a importância imputada à atuação discricionária do Estado no âmbito do que se convencionou denominar de Consenso Keynesiano e as principais mudanças que implicaram crescente rejeição dessa intromissão reguladora ativa por parte do governo e na defesa de uma operação mais desimpedida dos mercados. Traçados esses antecedentes histórico-teóricos mais gerais que circundaram a ascensão de opiniões contrárias ao intervencionismo do setor público, a segunda seção trata da renovada visão convencional a respeito da política fiscal que

se firmou como hegemônica no contexto de globalização dos mercados, tendo como base a abordagem de um apanhado seletivo de alguns importantes modelos teóricos.

## **2. O DECLÍNIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DESENVOLVIMENTISTAS E A EUTANÁSIA DO PLENO EMPREGO – ANTECEDENTES HISTÓRICO-TEÓRICOS**

A análise dos principais aspectos teóricos dominantes da política fiscal recente exige o entendimento prévio de alguns antecedentes de ordem histórico-teórica a fim de permitir uma melhor contextualização das transformações substanciais pelas quais passou na últimas décadas. Deve ser reconhecido, de início, que o seu escopo – assim como o da política econômica de modo mais amplo – foi modificado consideravelmente no bojo do processo de desregulamentação, abertura e integração dos mercados domésticos à escala internacional. A globalização, permitindo fluxos ascendentes desimpedidos de bens, serviços e dinheiro, assentou novas determinações aos gestores das finanças públicas e forçou a renúncia das diretrizes macro-estruturantes de inspiração keynesiana antes prevalecentes, comprometidas com o pleno emprego e a expansão modernizadora das atividades produtivas, a favor de outra orientação bem mais restrita: a de afiançar a solvência permanente e incondicional das obrigações detidas pelo Estado junto aos mercados financeiros mundializados. Tais mudanças, evidentemente, não se completaram de imediato, mas foram forjadas sob o efeito de crises e de impasses sucessivos que avolumaram velhos e novos problemas, colocando em xeque a ordem econômica regulada instituída no pós-guerra, que não só admitiu como também cobrou uma presença governamental protagonista e penetrante para fazer face às flutuações da demanda agregada mediante os mais diversos mecanismos monetário, cambial, fiscal e de rendas – sendo que os tributos, os dispêndios orçamentários e a dívida pública ocuparam espaço privilegiado no âmbito da política macroeconômica.

De um momento a outro, no entanto, esse ativismo fiscal foi reavaliado à luz de novas proposições teóricas contrárias ao modelo simples keynesiano, passando a ser julgado nocivo em decorrência da suposição dos efeitos colaterais indesejáveis que gerava e de sua ineficácia para regular o emprego e o produto. Mas mais importante, o contexto contemporâneo de maior mobilidade e fluidez dos capitais implicou novas atribuições à política fiscal, que doravante deveria ser manejada com o intuito de assegurar uma situação orçamentária considerada sustentável no longo prazo, de modo a afastar riscos potenciais de default ou de adoção de medidas que viessem frustrar as perspectivas de rentabilidade das posições ativas dos investidores privados. A trajetória da dívida pública em proporção ao PIB transformou-se, assim, no indicador por excelência dos mercados e a sua estabilização ou recuo,

ancorado na geração continuada de superávits primários, a meta perseguida obstinadamente pelos governos a fim de abonar o compromisso inelutável com o equilíbrio orçamentário intertemporal<sup>47</sup>.

A aceitação dessa visão favorável ao esvaziamento do poder discricionário dos responsáveis pelas contas públicas foi tão avassaladora nos círculos acadêmicos e técnicos que suscitou interpretações bastante disseminadas de que se estava diante de uma “rara” concordância no seio das hostes mais convencionais a respeito de questões macroeconômicas centrais (Arestis, 2009, p. 20), propiciando, assim, uma “nova síntese neoclássica”, também conhecida como Novo Consenso em Economia (NCE), em que a política fiscal teve seu papel como instrumento de estabilização degradado, sendo a sua ativação confinada apenas nos breves momentos extraordinários e espasmódicos de crises deflacionárias agudas – em contraste à revalorização da política monetária, ainda que, agora, sob bases conceituais renovadas (Tcherneva, 2008)<sup>48</sup>. Não carece, por enquanto, estender a análise sobre as elaborações teóricas mais recentes a respeito da política fiscal, a ser feito na próxima seção. No momento, interessa verificar, em linhas apenas panorâmicas, esse transcurso que, da opinião hegemônica em prol de medidas orçamentárias persistentes para induzir e sustentar o pleno emprego, redundou no repúdio quase completo da política fiscal, em vista do consentimento praticamente unânime acerca de sua ineficiência e, sobretudo, das distorções alocativas e inflacionárias incontornáveis que provocava.

O ponto de partida é a diretriz de política econômica esboçada por Keynes (1985, p. 215 a 259) nas notas finais de sua Teoria Geral, cujo corolário é o conhecido teorema da “eutanasia do rentista”, indicando, com tal enunciado, a prioridade que o setor produtivo deveria assumir para as ações sistemáticas e discriminatórias do Estado como meio de abolir o desemprego, em detrimento de circuitos geradores de ganhos meramente financeiros, responsáveis pela concentração da riqueza e a reprodução de injustificadas desigualdades sociais – obstáculos perenes ao desenvolvimento

---

<sup>47</sup> Nas palavras de Blanchard et al. (1990, p. 11 e 12), “a noção de sustentabilidade da política fiscal [...] depende de um conjunto de regras como também do nível da dívida herdada do passado. Por consequência, uma política fiscal sustentável pode ser definida como uma política destinada a reduzir, ao longo do tempo, a relação da dívida em proporção ao PNB ao seu nível inicial [...] Para que uma política fiscal seja sustentável, o governo que acumulou dívida considerável deve prever executar, mais cedo ou mais tarde, superávits primários [...] suficientemente importantes [para fazer a relação dívida/PNB retornar ao seu nível inicial]”.

<sup>48</sup> Para Arestis (2009, p. 2), essa convergência se fundamenta em torno dos postulados novo-keynesianos, que tinham incorporado as hipóteses das expectativas racionais formuladas nos marcos da nova macroeconomia clássica: “um Novo Consenso em Macroeconomia (NCM) emergiu na última década e assim se tornou muito influente quanto ao atual pensamento e política macroeconômica, especialmente a política monetária. O NCM está agora firmemente estabelecido tanto nos círculos da academia quanto da política econômica. Também é verdade dizer que se baseia fortemente na chamada economia Novo-Keynesiana [...] O nascimento do NCM foi possível após o colapso da ‘Grande Síntese Neoclássica’ na década de 1970. Os macroeconomistas nunca deram muita importância à reconstrução da Macroeconomia Novo-Clássica com expectativas racionais. Em contrapartida, a macroeconomia Novo-keynesiana se transformou no que agora rotulamos como NCM. Este último conseguiu encapsular os primeiros desenvolvimentos da macroeconomia na década de 1970, incluindo a expectativa racional, mas com pressupostos que foram igualmente aceitáveis para os antigos defensores da síntese neoclássica”.

econômico<sup>49</sup>. A intervenção governamental requerida ao atendimento de tal intento deveria ser bastante incisiva, interferindo corretivamente na dinâmica cíclica dos mercados na busca de um crescimento econômico continuado, mediante a fixação de taxas reduzidas de juros pelas autoridades monetárias, o controle social dos investimentos e a redistribuição da renda, de modo que a demanda agregada alcançaria e, mais do que isso, permaneceria no nível de pleno emprego<sup>50</sup>. A reclamada intromissão protuberante do Estado seria necessária, na visão de Keynes, devido à incapacidade do livre mercado autorregulado conseguir equacionar, por si só, os dois principais problemas atuais do capitalismo, já assinalados acima: o desemprego e o iníquo padrão de repartição da riqueza e dos rendimentos. Ambos os defeitos das sociedades econômicas modernas estariam indelevelmente interligados e se nutririam mutuamente. A concentração da renda, ao condicionar uma baixa propensão a consumir, desanimaria a disposição inversora, fazendo sucumbir as condições propícias à expansão do capital e a conseqüente absorção de força de trabalho – o que perpetuaria um quadro duradouro de desemprego. Subjacente ao argumento está uma das principais ideias apresentadas por Keynes: a de que os gastos de investimento não exigem poupança prévia, mas, ao contrário, esta que é determinada por aqueles, cuja magnitude, a seu turno, é influenciada pela taxa de juros. Assim, quanto menores os juros, mais elevados os investimentos e, por extensão, o volume da poupança efetiva. A proposição, como colocada, implica também a rejeição do suposto de que a abstinência – em grande medida originada da concentração da riqueza e das rendas – favoreceria a poupança e, quanto maior a taxa de juros, mais os agentes privados seriam estimulados a adiar o consumo corrente, propiciando, nesse ato altruísta, os recursos indispensáveis aos investimentos<sup>51</sup>. No entanto, como demonstrou Keynes, nem a frugalidade

---

<sup>49</sup> Essa contraposição entre os setores “produtivo” e “financeiro” é recorrente na obra de Keynes, segundo percebeu Dillard (1993, p. 270 e 271, itálico no original): “sua teoria econômica anticlássica decorre de sua posição prática, que pode ser caracterizada como ataque ao capitalismo financeiro e uma defesa do capitalismo industrial [...] Keynes não usa as expressões *capitalismo financeiro*, ou *industrial*, mas estas podem identificar-se aproximadamente com sua distinção entre *atividade financeira* e *atividade industrial*, ou entre *circulação financeira* e *circulação industrial*, tal como emprega estas categorias em seu *Treatise on Money*. Keynes define a *atividade financeira* como ‘a atividade tendente a conservar e a trocar títulos de riqueza existentes ... inclusive as transações da Bolsa de Valores e do mercado de moeda, a especulação e o processo de transferência das poupanças e lucros para as mãos dos empresários’. A *atividade industrial* ele define como ‘a atividade que visa a manutenção do processo normal de produção, distribuição e troca correntes e do pagamento aos fatores de produção de seus rendimentos pelas várias tarefas que executam desde o início da produção até a satisfação final do consumidor’. Na *General Theory* reaparece a dicotomia entre atividade *industrial* e *financeira* na forma de distinção entre *M1*, a moeda que se tem para satisfazer os motivos transação e precaução (industrial), e *M2*, a moeda que se tem para satisfazer o motivo especulação (financeiro)”. Não se quer dizer com isso, e nem foi essa a interpretação de Dillard, que Keynes tenha promovido, analítica e metodologicamente, a segregação entre o “produtivo” e o “financeiro”. Como apontou Carvalho (1999, p. 271, itálico no original), “um elemento essencial da teoria econômica de Keynes é a impossibilidade de separação entre fatores *reais* e *monetários* [...] Muito embora recomendações específicas sejam feitas para cada um destes campos, é a natureza abrangente da gestão macroeconômica a característica da abordagem de Keynes, mais do que o uso de um instrumento de política econômica particular. A escolha dos campos e instrumentos tem sua própria lógica”.

<sup>50</sup> “O verdadeiro remédio para o ciclo econômico não consiste em evitar o auge das expansões e manter assim uma semidepressão permanente, mas em abolir as depressões e manter deste modo permanentemente em um *quasi-boom!*” (Keynes, 1985, p. 222, itálico no original).

<sup>51</sup> “O nosso raciocínio nos leva, desse modo, à conclusão de que, nas condições contemporâneas, a abstinência dos ricos mais provavelmente tolhe do que favorece o crescimento da riqueza. Fica assim invalidada uma das principais justificativas sociais da grande desigualdade da riqueza [...] A justificativa de uma taxa de juros moderadamente elevada foi encontrada, até aqui, na necessidade de

beneficiária a acumulação de capital, nem os juros seriam o prêmio pelo autossacrifício da privação voluntária e momentânea dos consumidores. Numa economia monetária da produção, tal qual a descrita por Keynes, em que a moeda não serve apenas para efetuar trocas, mas afeta decisões de gastos de agentes capitalistas que nada sabem acerca do futuro, as coisas simplesmente não ocorreriam desse modo.

De fato, numa economia empresarial, decisões atomizadas são tomadas rotineiramente sob a presunção, e nada mais do que isso, de como os mercados (preços e demandas) possivelmente poderão se comportar no futuro imediato e também no mais longínquo, de modo que, como notou Kregel (1983, p. 37), esse sistema econômico de iniciativa privada e unidades de comando dispersas está calcado na “especulação ubíqua”. Produtores, investidores e até mesmo as famílias fazem escolhas imersos em incertezas, no sentido de que efetuam avaliações na tentativa de prognosticar circunstâncias contextuais prospectivas que, na realidade, são incomensuráveis<sup>52</sup>. É por causa dessa impossibilidade de antever acontecimentos vindouros que a moeda, a forma mais abstrata e genérica da riqueza, passa a operar como mediadora mais segura entre o presente e o futuro, interpondo-se como refúgio frente a incertezas inerradicáveis<sup>53</sup>. A moeda exerce esse papel porque, além de suas funções “triviais” de meio de pagamento e de unidade de conta, ela detém os predicados de reserva de valor e, com a propriedade de conservar “poder de compra geral” (Keynes apud Kregel, 1983, p. 39), incorpora atributos de um ativo. Muito embora não propicie rendimentos, diferentemente de outros ativos, como por exemplo os financeiros (juros) e os de capital (lucros), tem liquidez plena e, por isso mesmo, sua posse tranquiliza o proprietário entesourador em relação às imprecisas e vacilantes condições prevalecentes no futuro econômico desconhecido. O impulso de reter moeda, portanto, não é rígido e varia conforme as expectativas cambiantes que vão sendo formadas e modificadas sucessivamente pelos agentes capitalistas quanto ao curso e ao destino imaginado dos acontecimentos. Ademais, pode ser abrandado

---

proporcionar estímulo suficiente à poupança. Demonstramos, porém, que a extensão da poupança efetiva é rigorosamente determinada pelo montante de investimento, e que este montante cresce por efeito de uma taxa de juros baixa” (Keynes, 1985, p. 254).

<sup>52</sup> “Por ‘conhecimento’ incerto não pretendo apenas distinguir o que é conhecido como certo, do que apenas é provável [...] O sentido em que estou usando o termo é aquele segundo o qual a perspectiva de uma guerra europeia é incerta, o mesmo ocorrendo com o preço do cobre e a taxa de juros daqui a vinte anos, ou a obsolescência de uma nova invenção [...] Sobre estes problemas não existe qualquer base científica para um cálculo probabilístico. Simplesmente, nada sabemos a respeito” (Keynes, 1984, p. 170). De igual modo, Dillard (1993, p. 11) acentua a fragilidade e a precariedade das bases que sustentam o cálculo prospectivo dos agentes capitalistas: “a situação das expectativas se apoia sobre o fio da navalha e os mercados de inversão estão carregados de pânico latente [...] A natureza vulcânica das mudanças nos juízos convencionais desmente a teoria clássica do mercado, a qual supõe que as decisões pessimistas de alguns indivíduos de firmas convicções contrabalançam as decisões otimistas de outros indivíduos, também de firmas convicções”.

<sup>53</sup> Em vista da impossibilidade de prever os acontecimentos futuros, Kregel (1983) indaga como os agentes capitalistas podem mitigar as incertezas, para responder em seguida: “é aqui que a moeda entra no sistema de Keynes [...] O preço da moeda, por definição, não se altera, de modo que entre todas as possíveis posições de ‘investimento’ abertas, as [designadas] em moeda fornecem a maneira mais segura de ligar o hoje e o amanhã. As mudanças na divisão de opiniões sobre as condições futuras alteram o preço da ‘segurança’ – que é a certeza sobre o futuro valor da riqueza adquirida por uma tomada de posição em moeda. O ‘preço’ que mediou a preferência do mercado para esta ‘segurança’ contra o futuro desconhecido é chamado por Keynes de ‘preferência por liquidez’. Assim, a ‘teoria da preferência pela liquidez da taxa de juros’ permitiu Keynes identificar os constrangimentos sobre as despesas de investimento” (Kregel, 1983, p. 38).

mediante o pagamento apropriado de um prêmio pela renúncia ao entesouramento, na forma de juros, cuja magnitude está sujeita à preferência pela liquidez que os detentores de riqueza revelam no bojo de suas escolhas amparadas em presságios acerca de eventos correntes e remotos<sup>54</sup>.

A taxa de juros, nessa ótica, não seria a remuneração da poupança, recompensando o diferimento do consumo de indivíduos parcimoniosos, mas o preço da liquidez, a quantia a ser paga para os agentes abrirem mão do desejo de reter moeda como meio de se precaver contra um ambiente econômico de transformações aleatórias indiscerníveis. Esse papel desempenhado pela moeda é de grande influência sobre o emprego e o produto. O simples ato de entesouramento extrai recursos de circulação e deduz o consumo de bens e serviços, arrefecendo o nível da demanda efetiva e, conseqüentemente, o investimento. Mais importante, em face de incertezas intransponíveis, a moeda, assumindo aquelas feições de um ativo antes mencionadas, perpetra uma competição intra-ativos, afetando substancialmente a alocação de recursos por parte da sociedade. Um aspecto a ser considerado a esse respeito, conforme chamou a atenção Dillard (1993, p.8), é que Keynes deu ênfase não à manutenção de saldos monetários propriamente dita, mas à demanda por moeda, que se expressa numa dada preferência pela liquidez, materializada, por sua vez, na taxa de juros<sup>55</sup>. Disso segue que as decisões inversoras vão ser pautadas pelo cotejo da rentabilidade esperada de cada modalidade de ativo disponível, sendo levadas adiante desde que as rendas prospectivas oriundas dos bens de capital (a eficiência marginal do capital) superem o “preço da liquidez” – ou seja, o rendimento em forma de juros proveniente dos ativos financeiros, que corresponde ao prêmio pago aos detentores de riqueza pelo não entesouramento. O ponto a destacar é que, nesta economia monetária da produção, os ativos financeiros concorrem com o investimento e, assim, fundamentam um circuito de valorização da riqueza que não transita pela produção, de modo a propiciar a ampliação do estoque de capital e da força de trabalho, mas se ampara em atividades de caráter “rentista”<sup>56</sup>, levando a um “equilíbrio de subemprego”.

Seguindo o princípio da maximização do lucro monetário, os investidores vão alocar seus recursos para gerar o máximo retorno. Nem a quantidade de mercadorias produzidas nem o emprego criado por estas decisões têm importância direta para a decisão. Assim [...] as forças da concorrência podem levar a um equilíbrio em que os investidores ganham retornos máximos em dinheiro, sem que isso implique qualquer produção ou emprego máximos [...] não precisam operar para produzir o pleno emprego de qualquer mão-de-obra ou capital [...] Este ponto de

---

<sup>54</sup> “Em parte por motivos razoáveis e em parte por razões instintivas, nosso desejo de manter o dinheiro como reserva de valor constitui um barômetro do grau de nossa desconfiança de nossos cálculos e convenções quanto ao futuro. Embora este sentimento em relação ao dinheiro também seja convencional e instintivo, ele atua, por assim dizer, num nível mais profundo de nossa motivação. Ele se enraíza nos momentos em que se enfraquecem as mais elevadas e mais precárias convenções. A posse de dinheiro real tranquiliza nossa inquietação” (Keynes, 1984, p. 173).

<sup>55</sup> Os juros seriam, nas palavras de Keynes (1984, p. 173), “o prêmio que exigimos para nos separarmos [do dinheiro]” ou, ainda, “a medida do grau de nossa inquietação”.

<sup>56</sup> “Atividades rentistas” aludem aqui à “**autonomia** [da] instância financeira em face da eficiência marginal do capital”, nos termos colocados por Braga (2000, p. 127, negrito no original).

vista do equilíbrio de subemprego não depende de um ‘esgotamento’ das forças do mercado competitivo, que continuam a operar, mas com respeito às variáveis ‘monetárias’ e não sobre a produção ou o emprego. Esta é a essência da produção monetária. A restrição real sobre o investimento é, assim, a concorrência de ativos monetários. (Kregel, 1983, p. 40 e 41).

De outra parte, a aludida competição intra-ativos originada do processo decisório de alocação de recursos torna o investimento instável e sujeito a acentuadas variações, pois os agentes fazem escolhas isoladas e escudados em cálculos apenas probabilísticos, meras inferências particulares sobre as potenciais rendas futuras de cada uma das oportunidades disponíveis de acumulação de riqueza, com o que as economias empresariais são caracterizadas por crises recessivas frequentes e prolongadas. Keynes foi bastante claro a propósito dessas questões, ao identificar como padrão regular da dinâmica capitalista as abruptas e repentinas flutuações do investimento, implicando a perpetuação de um quadro de desemprego crônico.

O termo sobreinvestimento é ambíguo. Pode aplicar-se aos investimentos destinados a desapontar as expectativas que os incitaram ou para os quais não há lugar em períodos de intenso desemprego, mas pode também aplicar-se a uma situação caracterizada por tal abundância de capital que não haja investimento novo aparentemente capaz de, mesmo em condições de pleno emprego, render no curso de sua duração mais do que o seu custo de reposição [...] A situação, que estou indicando como típica, não é aquela em que o capital seja tão abundante que a comunidade em conjunto não possa empregar mais nenhum, mas aquela em que o investimento se efetua em condições instáveis e efêmeras pelo fato de ser suscitado por expectativas destinadas a malograr (Keynes, 1985, p. 221 e 222).

Mais precisamente, essa seria, na opinião de Keynes, a normalidade da dinâmica capitalista em “condições de laissez-faire”, o que exigiria alterações “na psicologia do mercado de investimento” ou a intervenção do Estado a fim de assegurar o pleno emprego. Como para ele a primeira alternativa seria pouco provável de ocorrer, a solução restante apontava para a interposição da autoridade governamental, em vista da constatação inapelável de que não se poderia, “com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimento” (Keynes, 1985, p. 221). Como assinalado anteriormente, a ação estatal para fazer face ao desemprego crônico e às rotineiras oscilações da produção deveria, segundo Keynes, ser pautada no sentido de estabelecer mecanismos visando a redução da taxa de juros, o controle do fluxo de investimentos e o aumento da propensão ao consumo da sociedade, de modo a sustentar um nível de demanda efetiva consistente com o pleno emprego. Não cabe aqui tratar dessas proposições em minúcias, mas apenas tecer alguns comentários suficientes para os objetivos restritos da presente seção. Uma observação preliminar a ser feita diz respeito à dimensão da interferência do Estado na operação dos mercados sugerida por Keynes, que talvez seja muito mais extensa e pronunciada do que a que tem sido frequentemente admitida por alguns. Carvalho (1999) e Paula (2008), por exemplo, argumentam que a ideia de Keynes seria a favor

de uma atuação governamental acessória e complementar ao mercado, objetivando constituir um ambiente econômico propício ao investimento, no qual os empresários fossem estimulados a correr maiores riscos, mediante inversões produtivas, em vez de buscarem a acumulação de riqueza pela retenção de ativos financeiros. A incursão do setor público também poderia ocorrer para compensar eventuais hiatos de investimento privado.

A leitura da Teoria Geral, no entanto, permite aventar que o modelo de intervenção do Estado imaginado por Keynes, que conduziria à “eutanasia do *rentier*, do investidor sem função”<sup>57</sup>, seria bem mais abrangente. A controversa proposta de “socialização” dos investimentos, que alimenta diversas interpretações conflitantes acerca de seu significado, é emblemática nesse sentido<sup>58</sup>. Embora não implique na supressão da propriedade privada sobre os meios de produção, a noção de controle social dos investimentos contempla poderes decisórios de governo que extrapolam em muito a tarefa limitada de ordenar um ambiente favorável às inversões produtivas empresariais ou a de complementá-las em momentos episódicos de crise. Ao Estado competiria não só definir o montante dos investimentos, mas igualmente o lucro a ser auferido pelos capitalistas<sup>59</sup>. Isso porque, para Keynes (1985, p. 256), tal “socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego”. Os gestores públicos deveriam ainda mobilizar variados instrumentos de caráter tributário e monetário, bem como outras medidas que se fizessem necessárias, para promover a redistribuição da renda e, assim, ampliar a propensão a consumir da sociedade com o propósito de contribuir na sustentação da demanda efetiva. A autoridade monetária, por sua vez, teria a obrigação de fixar taxas reduzidas de juros e mantê-las permanentemente abaixo da eficiência marginal do capital para estimular o investimento produtivo e, ao mesmo tempo, obstruir os circuitos geradores de rendas meramente financeiras<sup>60</sup>. Fica evidente, então, que essa intromissão reguladora no funcionamento dos mercados consistiria na centralização dos “controles [...] necessários para assegurar o pleno emprego” e na “considerável extensão das funções tradicionais de governo” (Keynes, 1985, p. 257). Por fim, vale notar o entendimento de que esse renovado poder discricionário do Estado deveria estar inscrito num contexto de relações econômicas externas igualmente regulado, que resguardasse a

---

<sup>57</sup> Keynes (1985, p. 255, itálico no original).

<sup>58</sup> A propósito, veja a discussão feita em Burlamaqui & Fagundes (1993, p. 56 a 63).

<sup>59</sup> “Parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo [...] Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete” (Keynes, 1985, p. 256).

<sup>60</sup> “A taxa de juros atual não compensa nenhum verdadeiro sacrifício, do mesmo modo que não o faz a renda da terra. O detentor do capital pode conseguir juros porque o capital é escasso, assim como o dono da terra pode obter uma renda porque a terra é escassa. Mas, enquanto houver razões intrínsecas para a escassez da terra, não há razões intrínsecas para a escassez do capital [...] O nosso objetivo deveria ser conseguir (e isto nada tem de irrealizável) um aumento no volume de capital até que ele deixe de ser escasso, de modo que o investidor sem função deixe de receber qualquer benefício” (Keynes, 1985, p. 255).

soberania das políticas macroeconômicas nacionais e, em simultâneo, fosse também infenso ao “rentismo”, buscando sedimentar a acumulação de riqueza primordialmente na produção e no fluxo comercial entre os países.

Uma política de taxas de juros autônomas, isenta de qualquer preocupação internacional, e de um programa de investimentos domésticos com vista ao nível máximo de emprego interno, é duplamente salutar no sentido de que nos ajuda ao mesmo tempo a nós e a nossos vizinhos. E é a busca simultânea destas duas políticas em todos os países que pode restaurar, internacionalmente, a estabilidade e a força econômicas, quer as meçamos pelo nível de emprego interno, quer pelo volume de comércio internacional (Keynes, 1985, p. 238).

Desnecessário estender a avaliação e tratar dos desdobramentos dessas concepções de ordem genérica expostas por Keynes para o desenho de estratégias governamentais. Até porque, como se sabe, ele não chegou a apresentar um conjunto sistematizado de políticas econômicas na Teoria Geral (Chick, 1993, p. 350), sendo as suas prescrições direcionadas muito mais a lidar com questões específicas desenvolvidas em diversos trabalhos, que fugiam, em sua maioria, do feitiço estritamente acadêmico (Carvalho, 1999, p. 261)<sup>61</sup>. O que precisa ser assinalado é que as comentadas formulações de Keynes balizaram as políticas econômicas domésticas intervencionistas e demarcaram, em grande medida, as reformas que ensejaram a emergência de uma nova ordem econômica mundial mais regulamentada no pós-guerra. Embora possa se assentir que as proposições originais de Keynes tenham sido incorporadas apenas parcialmente e de maneira limitada (Lopez G. & Puchet A., 2008, p. 31) ou, ainda, foram desvirtuadas ao serem transpostas para a realidade prática das ações de governo (Minsky, 2008, p. 156), é inegável a sua influência na configuração de um ambiente político-institucional alicerçado em iniciativas discriminatórias e reguladoras encaminhadas com maior autonomia pelos Estados nacionais visando promover o pleno emprego e o crescimento continuado de suas respectivas economias, em detrimento da instância “rentista-financeira” de valorização de riqueza – que, relegada então a uma posição subalterna no âmbito das políticas macroeconômicas, foi submetida a diversos controles e acompanhamentos mais rígidos<sup>62</sup>. O exame detido desse padrão de intervenção econômica é

---

<sup>61</sup> Diversos autores buscaram organizar, extrair e interpretar as ideias de políticas econômicas de Keynes. Parte desse esforço pode ser encontrada nos trabalhos de Musgrave & Musgrave (1980, p. 637 a 658), Dillard (1993, p. 95 a 122), Kregel (1994/1995) e Lopreato (2011, p. 8 a 11), que tratam da política fiscal; Wray (1994/1995), Arestis & Sawyer (1998), Câmara Neto & Vernengo (2004/2005), Ferrari Filho (2006), Paula (2008) e os citados estudos de Chick (1993, p. 349 a 390) e Carvalho (1999).

<sup>62</sup> No período de predominância dos paradigmas de orientação keynesiana, que como visto acima apontavam para a necessidade de preservação da soberania dos governos na gestão de suas políticas econômicas, a importância do Estado-Nação no sistema econômico mundial foi recuperada, subsidiando, assim, a defesa de programas de industrialização de cunho protecionista, como os que proliferaram por grande parte dos países subdesenvolvidos no pós-guerra. A análise retrospectiva de Singer (1997, p. 294) é bastante elucidativa a esse respeito: “o Consenso Keynesiano também foi introspectivo. De fato, isso foi inerente à ênfase no dever de cada Estado individualmente assegurar o pleno emprego na economia doméstica. Foi reforçado pelo pessimismo em relação às exportações de produtos primários. A experiência do período entre guerras tinha sido de um colapso nos preços das commodities. Keynes era um firme crente na necessidade de estabilizar os preços dos bens primários [...] A confiança nas exportações de produtos primários foi considerada uma estratégia de desenvolvimento muito perigosa e nociva. Esta opinião foi reforçada pelas projeções de Prebisch e outros de uma tendência de declínio de longo prazo nos preços dos bens primários em relação aos dos manufaturados. Isto conduziu a uma orientação introvertida porque a substituição de exportações, trocando exportações de produtos primários por industrializados, não pareceu viável naquele momento para

dispensável para os propósitos almejados no momento, podendo ser feita somente uma caracterização sucinta das diretrizes antes mencionadas, favoráveis à sustentação de níveis elevados de demanda agregada concomitante à orientação de desencorajar atividades geradoras de rendas meramente financeiras.

Nesse último campo, merece destaque a contenção do movimento internacional de capitais, mediante a adoção de vários dispositivos, como, por exemplo, limites quantitativos ao Investimento Estrangeiro Direto (IED) e de Portfólio (IEP), contemplando regras restritivas para que indivíduos, empresas e bancos nacionais mantivessem moedas e ativos externos, bem como assumissem passivos no exterior. O monitoramento sistemático do fluxo comercial (como a exigência de licenças de importação), estreitou ainda mais as alternativas de remessa e repatriação de recursos por intermédio da conta corrente do balanço de pagamentos (Eichengreen, 2000, p. 132)<sup>63</sup>. O espaço para os bancos empreenderem alavancagens patrimoniais arriscadas, ao amparo de inovações financeiras, foi igualmente represado, por conta da adoção de diversos dispositivos de aplicação compulsória, incluindo normas para a composição de ativos (volume e tipo de ativo suscetível de carregamento por cada categoria de instituição) e seguro sobre depósitos (Wray, 1994/1995, p. 298). Ademais, o estabelecimento de um teto para os juros logrou taxas reais muito baixas ou negativas prolongadas e veio acompanhado de outras regulamentações direcionadas a canalizar o crédito a setores produtivos elegidos como estratégicos no âmbito dos planos econômicos nacionais. Tal arcabouço disciplinador da instância “rentista-financeira” era coerente com o sistema monetário internacional edificado no pós-guerra, calcado não mais na rigidez do câmbio fixo do padrão-ouro, que exigia recorrentes consolidações deflacionárias de governos confrontados com desequilíbrios externos, mas no câmbio “ajustável” referenciado no dólar-ouro, muito mais afinado com os objetivos estruturantes e macroeconômicos expansionistas predominantes naqueles anos de vigência do Consenso Keynesiano, que perdurou até o início da década de 1970, perfazendo um período de crescimento persistente.

Dinamismo, é bem verdade, encetado por uma operação governamental que não ficou limitada às tarefas de indução e regulação das atividades econômicas, mas também se imiscuiu no

---

desenvolver os países. Em consequência, a recomendação foi pela industrialização por substituição de importações (ISI) na esperança de que as indústrias desenvolvidas por esta via se tornariam viáveis ou resultariam competitivas no mercado internacional numa fase posterior. A integração ao mercado mundial baseada nas suas vantagens comparativas estáticas presentes seria prejudicial aos países em desenvolvimento. Em vez disso, foram aconselhados a desenvolver vantagens comparativas dinâmicas na indústria antes de se integrarem à economia global”.

<sup>63</sup> A valorização da escala nacional nos postulados keynesianos se evidencia também em relação aos fluxos internacionais de capital. Como observaram Câmara Neto & Vernengo (2004/2005, p. 337), o controle sobre esses fluxos é parte essencial da política econômica keynesiana, tendo em vista que “para garantir a eutanásia do rentista, Keynes apontou que o banco central deve ser capaz de definir a taxa de juros independentemente de quaisquer pressões internacionais. Durante os trabalhos preparatórios e ao longo das negociações para a conferência de Bretton Woods, Keynes insistiu especialmente na ideia de que os movimentos de capital não poderiam ser deixados livres”.

fornecimento direto de crédito, na provisão de infraestrutura e na produção de insumos básicos, e, até mesmo, de bens duráveis finais, através de bancos públicos e empresas estatais monopolistas, que dominaram extensos setores produtivos, tais como telecomunicações, energia, siderurgia, mineração, transporte ferroviário, veículos automotores, etc. (Prado, 1994, p. 11 a 18). Ciclo expansivo igualmente estimulado pela montagem nos países industrializados de amplos programas de transferências e de seguridade social patrocinados pelo Estado, que garantiram a prestação gratuita de serviços essenciais e o pagamento de subsídios diversos aos assalariados, ampliando a renda e a propensão ao consumo das famílias e, com isso, vitalizando outro vetor de sustentação da demanda efetiva (Oliveira, 1988, p. 8 a 10). Vigor também animado por processos tardios de industrialização em grande parte do Terceiro Mundo, cujas bases foram assentadas no dirigismo estatal, ambicionando a superação acelerada do subdesenvolvimento. Exuberância condicionada ainda pelos interesses geopolíticos dos Estados Unidos naquele contexto de “guerra fria”, exigindo da nação hegemônica uma política externa pragmática a fim de fortalecer o capitalismo em escala global, o que se desdobrou em diversas frentes e muitas iniciativas: planos de reconstrução econômica da Europa e do Japão; atuação como ofertante líquido de recursos no mercado mundial; constituição de uma panóplia de instituições multilaterais promotoras do desenvolvimento econômico; adoção de uma atitude voluntariamente apática e negligente diante de medidas arbitrárias autocentradas adotadas por países aliados na defesa de seus interesses econômicos particulares; manutenção de um déficit externo crescente, etc.<sup>64</sup>

O termo “liberalismo embutido” é bem apropriado para qualificar esse padrão de organização econômica moldado sob a influência dos paradigmas teóricos do Consenso Keynesiano. A expressão alude ao papel de liderança exercido pelos Estados Unidos na conformação da ordem mundial regulada do pós-guerra (Cruz, 2007, p. 366) e, sobretudo, exprime um modelo específico de estruturação do empreendimento capitalista, cuja operação passou a ser circunscrita no âmbito de demarcadas exceções políticas e sociais pactuadas por intermédio dos Estados nacionais, que limitaram

---

<sup>64</sup> Os seguintes trechos da análise de Landes (2005, p. 528) sobre a reconstrução europeia do pós-guerra acentua a importância dos interesses geopolíticos dos Estados Unidos para a conformação de um contexto internacional propício ao desenvolvimento econômico: “muito antes de ser vencida a guerra, os dois lados [os Aliados e a URSS] previam a possibilidade de um divórcio no pós-guerra e faziam manobras no sentido de obter garantias e vantagens no futuro; a paz só fez aumentar a lacuna [...] Quando Winston Churchill, em março de 1946, falou de uma cortina de ferro que descera sobre a Europa, ‘de Stettin, no Báltico, até Trieste, no Adriático’, ele deu a muitas pessoas a impressão de um pessimismo prematuro e lastimável. Em vez disso, estava apenas dando um nome eloquente às realidades das relações internacionais. Tudo isso teve uma influência decisiva na política norte-americana relativa à Europa e, em particular, a seus aliados do leste europeu, bem como na política dos Aliados para com a Alemanha. Em contraste com seu comportamento depois da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos reconheceram, naquele momento, que a fronteira de sua segurança ficava muito longe de seu litoral e que o país tinha um interesse político direto na recuperação econômica da Europa. Daí o Plano Marshall, proposto em junho de 1947 [...] Nos cinco anos seguintes (até junho de 1952), os Estados Unidos forneceram a países estrangeiros cerca de US\$ 22,5 bilhões [...] e, desse valor, 7/8 (US\$ 19,5 bilhões) assumiram a forma de doações diretas”. A mesma interpretação pode incluir o Japão e os países do Sudoeste Asiático, principalmente a Coreia do Sul. É nesse sentido que Wray (1994/1995, p. 298) sustenta que “sem a Guerra Fria, as políticas keynesianas adotadas seriam insuficientes [para o boom do pós-guerra]”.

e, ao mesmo tempo, sedimentaram o processo de acumulação do capital (Harvey, 2008, p. 21)<sup>65</sup>. As reformas liberalizantes encaminhadas a partir dos anos 1970, pavimentando o caminho para a emergência do fenômeno contemporâneo da globalização, visaram remover esses entraves, de modo a desobstruir e aprofundar a extroversão dos mercados de bens e dinheiro, implicando não só o desmonte daquela “carapaça” reguladora que os revestiram por quase três décadas, mas também a restauração da instância “rentista-financeira” de valorização da riqueza e do poder de classe dos “investidores sem função”. Como consequência, e é isso que interessa sublinhar na presente seção, as políticas macroeconômicas tiveram que se desprender dos objetivos estruturantes anteriores comprometidos com o pleno emprego; a política fiscal, em especial, foi degradada nas suas atribuições de gestão da demanda agregada e assumiu novas funções de auxiliar, direta e indiretamente, a preservação e a acumulação de riqueza financeira privada. Algumas poucas e resumidas observações devem ser feitas para a melhor compreensão desse significado da dissolução do Consenso Keynesiano e posterior alinhamento em torno de ideias ortodoxas redivivas<sup>66</sup>, agora encapsuladas no que se convencionou denominar de neoliberalismo, contrárias ao ativismo governamental e propagadoras das virtudes emanadas de mercados autorregulados<sup>67</sup>. O passo inicial é registrar, em breves palavras, os elementos essenciais que explicam o colapso do sistema de Bretton Woods, levando de arrasto o liberalismo embutido à derrocada.

De maneira simplificada e abreviando detalhes, esse processo pode ser assim sumariado. As bases de sustentação do liberalismo embutido foram sendo enfraquecidas, até a completa desarticulação, por massas de capital monetário ascendentes e em busca de circuitos desimpedidos de valorização meramente financeira, aptos a proporcionar rentabilidade superior à auferida na esfera produtiva (Chesnais, 1996, p. 252). É importante apontar as principais fontes desses recursos líquidos excedentes. Em parte, derivavam da continuada posição deficitária do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, por meio da qual o governo americano assegurava a liquidez externa necessária ao atendimento de seus compromissos com um ordenamento internacional propício ao desenvolvimento econômico e, mais do que isso, com o fortalecimento do regime capitalista em escala mundial para enfrentar a ameaça geopolítica representada pelo bloco comunista (Belluzzo, 1995, p. 14). Em parte,

---

<sup>65</sup> Segundo Moraes (2006, p. 14), a expressão “embedded liberalism” foi empregada pelo cientista político John G. Ruggie para designar a ordem econômica do pós-guerra e contrastá-la com o regime de laissez-faire precedente. Outros dois termos frequentemente utilizados para caracterizar esse período são “capitalismo organizado” e “economia mista”.

<sup>66</sup> Santos (2004, p. 21 a 92), Cruz (2007, p. 372 a 388) e Harvey (2008, p. 29 a 38) mapeiam a trajetória de algumas das ideias que subsidiaram o revigoramento da ortodoxia em período recente.

<sup>67</sup> As reformas que desregulamentaram e abriram os mercados nacionais ao intercâmbio externo de bens, serviços e capitais, bem como as que reduziram a intervenção estatal, mediante privatizações e concessões públicas, são partes essenciais da reestruturação neoliberal. No entanto, serão negligenciadas por envolverem aspectos teóricos que extrapolam os objetivos do momento. Análise detalhada é feita nos citados trabalhos de Prado (1994) e Cruz (2007).

provinham de fluxos financeiros cada vez mais espessos originados de operações diversas estabelecidas pelas matrizes das corporações multinacionais e suas respectivas filiais espalhadas ao redor do mundo. A esse respeito, é preciso lembrar que os anos do pós-guerra, a despeito dos controles sobre o movimento de capitais, foram caracterizados pelo aumento substancial do IED, comandado, principalmente, pela grande firma oligopolista americana, cujas estratégias delineadas para contornar o protecionismo comercial largamente aplicado no período contemplaram a abertura de unidades produtivas em diversos países. Avultaram-se, com isso, os recursos na forma de lucros e dividendos a serem repatriados, bem como as remessas referentes a diversas modalidades de obrigações, tais como royalties, licenças, juros, etc. – além, é claro, das transações comerciais intrafirmas em expansão continuada (Moraes, 2006, p. 21 a 25).

Duas consequências entrelaçadas dessa condição de liquidez internacional em plena progressão precisam ser destacadas. De um lado, ampliou as pressões sobre o dólar, sancionando o chamado “dilema de Triffin”, segundo o qual o crescimento do estoque da moeda americana no exterior acarretaria desconfiança generalizada a respeito da capacidade dos Estados Unidos assegurar a convertibilidade em ouro<sup>68</sup>, o que exigiria medidas saneadoras drásticas, como o abandono do lastro metálico, a depreciação cambial, a migração para o sistema de paridades flutuantes, a eliminação dos saldos monetários excessivos por intermédio de políticas deflacionárias<sup>69</sup>. Procedimentos que afrontavam os fundamentos da ordem econômica mundial alicerçada nos princípios de Bretton Woods, mas que foram sucessivamente adotados pelo governo americano ao longo dos anos 1970, já num contexto de escalada da ofensiva ortodoxa e de agudos desequilíbrios inflacionários, recessivos e fiscais: a renúncia da convertibilidade do dólar (1971); a desvalorização e a introdução do câmbio flutuante (1973); o “choque” dos juros e a política do dólar forte (1979). De outro lado, consonante com tais transformações, cobrou um sistema financeiro livre de amarras para permitir a reciclagem rentável dessa massa monetária que se avolumava crescentemente, o que implicou a constituição e a proliferação de mercados offshore, operando à margem das regulamentações das autoridades

---

<sup>68</sup> Após as convenções de Bretton Woods, o governo americano garantiu converter em ouro todos os dólares em circulação no mercado, a uma taxa de US\$ 35 a onça. Foi refletindo sobre essa sistemática que o economista belga Robert Triffin alertou para a sua tendência intrínseca à instabilidade, uma vez que “acumular reservas em dólares era algo atraente apenas na medida em que não houvesse dúvidas sobre sua conversibilidade em ouro. Mas, depois que os saldos em dólar no exterior cresceram em relação às reservas norte-americanas de ouro, a credibilidade desse compromisso poderia ser colocada em dúvida” (Eichengreen, 2000, p. 159 e 160).

<sup>69</sup> O equacionamento do “dilema de Triffin” exigiria a adoção de outra unidade monetária em substituição ao dólar como meio de liquidez internacional, o que, obviamente, não era factível frente à liderança hegemônica incontestável exercida pelos Estados Unidos no pós-guerra. Ademais, “a prevalência dos controles e a estreiteza dos mercados impediu que moedas como o marco alemão, o franco e o iene adquirissem um papel de reserva significativamente ampliado. A libra-esterlina, única moeda que circulava em um mercado suficientemente grande, tornou-se progressivamente menos atraente como meio para formar reservas” (Eichengreen, 2000, p. 161).

nacionais<sup>70</sup>. A explosão dos preços do petróleo em 1973, além de recrudescer a inflação e o desaquecimento das economias centrais, só fez aumentar ainda mais a disponibilidade de recursos líquidos e, conseqüentemente, a coação pelo abrandamento das restrições ao fluxo de capitais, que foram então gradualmente removidas na sequência da extinção do *gold exchange standard* e a posterior introdução do regime de câmbio flutuante, em simultâneo ao desmantelamento do liberalismo embutido – sob o qual as economias capitalistas tinham experimentado as suas maiores taxas de crescimento – e à revitalização dos circuitos financeiros de valorização de riqueza.

Embora esses canais de acumulação financeira estivessem em franca expansão desde o final dos anos 1960, alimentados pelos excedentes monetários e operados por instituições que avançavam crédito fora do alcance da supervisão dos agentes reguladores domésticos, um impulso decisivo veio na década seguinte, na esteira da nova orientação dada à política monetária americana de restaurar o combalido papel do dólar de moeda-reserva mundial (Belluzzo, 1995, p. 15 e 16). Tal diretriz, implementada por meio da comentada elevação unilateral e repentina dos juros em 1979, alcançando patamar substancial sem precedentes, desencadeou mudanças de vulto. De início, representou uma tentativa ortodoxa de desenlace para a grave situação “estagflacionária” do período, numa clara rejeição das prescrições keynesianas a favor de medidas convencionais de caráter monetarista para fazer face aos problemas orçamentários e macroeconômicos, que tinham sido agravados naquele mesmo momento por mais uma alta expressiva no preço do petróleo (Harvey, 2008, p. 32 e 33). Se bem que austeridade fiscal e contração monetária já vinham balizando o receituário de muitos bancos centrais e do FMI, nenhuma outra iniciativa anterior causou os impactos sistêmicos e ordenadores dos mercados como os da política econômica americana de reabilitação do dólar e enfrentamento da crise. Para ficar apenas no fundamental, a referida ação comandada pela Reserva Federal dos Estados Unidos, aliada à progressiva liberalização do fluxo de capitais, além de propagar enorme instabilidade na economia mundial, provocando grandes flutuações nas taxas de câmbio e de juros ao longo dos anos 1980, fez ascender o mercado de obrigações, principalmente de dívida pública, e desdobrou, em base cada vez mais globalizada, os circuitos financeiros de valorização do capital, regenerando as formas rentistas de acumulação de riqueza que haviam sido debilitadas na fase anterior do liberalismo embutido, conforme atestou documento da UNCTAD:

---

<sup>70</sup> Tratam-se de imensos mercados privados que operavam em grau crescente de interdependência, mesmo antes das reformas que promoveram a integração financeira global. O euromercado, centrado na City londrina, interligou praças dispersas que proliferaram e passaram a funcionar também como sistemas “paralelos” e fora da órbita da supervisão dos Estados nacionais, tais como os de Hong Kong, Bahrein, Cingapura, Bahamas, Toronto, etc. Aproveitando as frestas regulatórias possíveis, esses mercados tiveram expansão vertiginosa durante a vigência do quadro normativo fixado em Bretton Woods. O movimento financeiro do euromercado, por exemplo, saltou de uma cifra de US\$ 2 bilhões em 1952 para US\$ 4,5 bilhões em 1960, alcançando os US\$ 160 bilhões em 1973, antes mesmo de ser inundado pelos petrodólares originados da alta dos preços do petróleo, segundo informações sistematizadas por Chesnais (1996, p. 253 a 255).

Os rendimentos provenientes de juros, que haviam sido quase eliminados durante as ‘décadas de Anos Dourados’ [...] começaram a aumentar rapidamente. Apareceu assim um nova classe rentista, que vive da detenção de ativos da dívida pública (UNCTAD, 1995, p. 194, apud Chesnais, 1996, p. 248).

Além dos títulos públicos, que figuram como um dos principais instrumentos de captura de recursos para posterior valorização na esfera financeira (Chesnais, 1996, p. 247), outros variados mecanismos ganharam expressão nas últimas décadas de globalização. Bônus privados asseguraram igualmente fluxos expressivos de renda a seus detentores mediante pagamento de juros, que se mantiveram persistentemente elevados nos anos 1980 e 1990. Também foi generalizada a retenção da integralidade do lucro das empresas para distribuição de dividendos e bonificações aos acionistas, além da acentuada alta no preço das ações de sociedades anônimas listadas em bolsas de valores. Ganhos que, em grande medida, estimularam a conservação de riqueza na sua forma fictícia, subtraindo recursos que, de modo distinto, poderiam ser invertidos no setor produtivo (Duménil & Lévy, 2007, p. 7 a 9). A reanimação dos canais de acumulação financeira na fase contemporânea do capitalismo induziu uma evolução bem mais modesta e cambaleante do produto e do emprego, motivando, por outra parte, o aumento incessante da importância relativa daquelas citadas categorias de renda no PIB e no rendimento individual em simultâneo à queda continuada da participação dos salários. Ademais, os extratos sociais mais ricos – justamente aqueles que apropriam as maiores parcelas dos fluxos de juros, dividendos, bonificações, valores mobiliários, aluguéis, etc. (ou seja: rendas exclusive salários e lucros operacionais) – não apenas recuperaram o espaço perdido, mas ampliaram sua fatia no PIB e nos rendimentos<sup>71</sup>. De modo que o neoliberalismo, invertendo as proposições originais de Keynes, promoveu, a um só tempo, a “emulação” do rentista – para usar expressão de Wray (1994/1995, p. 302) – e a “eutanásia” do pleno emprego, por intermédio da desobstrução dos circuitos financeiros de acumulação e, principalmente, da restauração do poder de classe do “investidor sem função”<sup>72</sup>. O novo enfoque dado à política fiscal em período recente é produto dessas transformações. Delas resultou um arranjo político-institucional contrário ao poder discricionário da autoridade orçamentária e favorável à uma gestão das finanças públicas comprometida com a solvência financeira das posições ativas de investidores mundializados, traduzindo a ampla concordância firmada em torno do entendimento a respeito dos efeitos infrutíferos, distorcivos e inconvenientes da política fiscal, como será discutido na próxima seção, a partir do exame de um apanhado seletivo de alguns importantes modelos teóricos.

---

<sup>71</sup> Wray (1994/1995), Duménil & Lévy (2007), Vernengo (2007) e Harvey (2008, p. 25 a 29).

<sup>72</sup> A propósito, ver Harvey (2008, p. 39 a 44)

### **3. A POLÍTICA FISCAL RECENTE NOS MARCOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS FINANCEIRIZADAS – ALGUNS DELINEAMENTOS TEÓRICOS**

No bojo das críticas endereçadas ao Consenso Keynesiano nos anos 1970, o texto “Is fiscal policy dead?”, de A.T. Peacock e G.K. Shaw, é emblemático no sentido de testemunhar a rejeição quase unânime que foi se solidificando nos círculos técnicos e acadêmicos em relação ao ativismo fiscal ainda dominante, mas já claramente fatigado àquela altura. A começar pelo título do artigo, indagando sobre a aventada “morte” da política fiscal, o argumento exposto pelos autores colocava em suspeição absoluta a eficácia desse instrumento de política econômica para contra-arrestar flutuações do emprego e do produto. Diziam eles:

Não só diminuiu a confiança na capacidade das medidas fiscais para alcançar objetivos macroeconômicos, mas também tem sido defendido que quando as mudanças fiscais exercem um impacto sensível e significativo o fazem de forma perversa e desestabilizadora. Por isso, a questão com a qual se defrontam agora os agentes políticos é se a política fiscal pode ser incluída utilmente no arsenal de instrumentos contracíclicos na defesa dos objetivos de estabilização de curto prazo (Peacock & Shaw, apud, Saiz, 1980, p. 7).

Diante de tal descrédito um tanto amplo, os referidos autores advogaram, então, a inevitável renovação de paradigmas, uma vez que “a política fiscal não morreu e não vale a pena que morra, mas é necessária uma importante operação cirúrgica para que funcione mais adequadamente” (Peacock & Shaw, apud, Saiz, 1980, p. 7). A reivindicada intervenção “cirúrgica” de grande extensão foi efetivamente providenciada nas últimas quatro décadas e, em anos mais recentes, a política fiscal foi compatibilizada à fase atual do capitalismo, caracterizada por um grau de extroversão e integração financeira, comercial e produtiva de amplitude global sem precedentes. O fluxo desembaraçado de capitais por sistemas financeiros domésticos agora desregulamentados e conectados entre si cobrou dos governos nacionais a adesão compulsória a determinados padrões de comportamento orçamentário bastante distintos dos prevacentes no momento anterior, suscitando alterações substanciais na orientação que até então pautava a gestão das finanças públicas e, em consequência, o esvaziamento das funções de estabilização macroeconômica que tinham sido imputadas à política fiscal.

Cabe observar que, até pelo menos os anos iniciais da década de 1990, o debate havia ficado centrado primordialmente nos efeitos inflacionários do déficit público, bem como na sua repercussão sobre a evolução do balanço de pagamentos – a conhecida hipótese dos “déficits gêmeos”. Ademais, sob a predominância da visão ortodoxa, parecia ter sido superada a controvérsia a respeito da capacidade da intervenção governamental impulsionar o produto e o emprego por meio da execução de gastos deficitários, nos moldes preconizados pelo modelo simples de inspiração keynesiana, a favor do consentimento das supostas ineficácia e inconveniência de tal ativismo fiscal. Desenvolvimentos

teóricos posteriores, partindo de princípios tratados antes pelas vertentes convencionais, principalmente o das expectativas racionais, ensejaram a conciliação da política fiscal às exigências impostas pelo aprofundamento da integração e internacionalização das economias. É claro que a situação orçamentária dos governos permaneceu sob a atenção dos agentes privados, mas no contexto contemporâneo de mobilidade desimpedida de capitais voláteis e especulativos em busca constante de valorização, as condições de solvência no longo prazo ganharam maior importância e tornaram-se muito mais sensíveis. O foco, então, recaiu sobre a sustentabilidade fiscal e, nesse sentido, passou a ser crucial o acompanhamento sistemático da capacidade efetiva dos governos satisfazerem seus passivos, de modo a permitir a antecipação e mitigação de eventuais contingências que pudessem fazer malograr as projeções de ganhos esperados pelos investidores globalizados – tais como calotes ou reestruturações unilaterais de dívidas<sup>73</sup>.

Assim sendo, o nível de endividamento público assumiu relevância incomensurável, tanto para os mercados quanto para as autoridades orçamentárias. De um lado, porque baliza as escolhas de composição de portfólio dos investidores, condicionando a seleção de ativos a serem mantidos, liquidados e adquiridos; de outro, porque demarca as decisões dos gestores das finanças governamentais na persecução de uma política fiscal que, para ser considerada sustentável do ponto de vista intertemporal, deve obrigatoriamente assegurar recursos primários suficientes para, ao menos, estancar o estoque da dívida em relação ao PIB – indicador usual adotado por instituições privadas e multilaterais para avaliar o grau de solvência dos passivos públicos<sup>74</sup>. Em razão disso, a política fiscal

---

<sup>73</sup> Essa “vigília” sistemática é particularmente verdadeira em relação às economias de mercado emergentes, que abarcam países subdesenvolvidos e os integrantes do ex-bloco soviético, conformando um grupo de nações de passado macroeconômico considerado problemático. É nesse sentido que soa o alerta preocupante do Fundo Monetário Internacional (FMI): “após um período de relativa calma na primeira metade da década de 1990, quando a dívida pública em muitos países diminuiu, os desenvolvimentos recentes trouxeram outra vez à tona a questão da dívida pública nas economias de mercado emergentes. A dívida pública aumentou muito fortemente nos últimos anos através de uma ampla gama de economias de mercado emergentes; houve elevação do perfil e onerosos calotes ou dificultosas reestruturações de dívidas na Argentina, Equador, Paquistão, Rússia, Ucrânia e Uruguai; e outros países – Turquia, por exemplo – experimentaram graves dificuldades fiscais. Esses desenvolvimentos levaram à sugestão de que – apesar do ambiente atualmente benigno nos mercados financeiros mundiais – as economias de mercado emergentes podem, mais uma vez, estar na iminência de graves problemas de dívida pública” (IMF, 2003, p. 113).

<sup>74</sup> A despeito da recomendação canônica das instituições privadas e multilaterais de estabilizar a relação dívida/PIB a fim de manter o equilíbrio orçamentário intertemporal, os conceitos de “sustentabilidade” e “solvência”, largamente utilizados para amparar a proposição, permanecem ainda muito fluídos, aludindo a qualificações divergentes e um tanto vagas. Tcherneva (2008, p. 11), por exemplo, observou que “a sustentabilidade [...] é uma grande preocupação comum dos economistas do mainstream, mas há uma discordância crescente sobre o que exatamente isso significa. Na maioria das análises, isso significa que o governo vai simplesmente ser incapaz de tomar emprestado do setor privado, tornando insustentável o gasto deficitário. Mas outros argumentam que a sustentabilidade deve significar solvência, uma vez que o governo, ao contrário do setor privado, pode sempre pedir emprestado a partir do seu Banco Central”. O FMI, por outra parte, adverte sobre os critérios pouco rigorosos adotados nessa questão: “embora estes tipos de indicadores de sustentabilidade da dívida sejam úteis porque são muito simples de construir e têm uma interpretação simples, a sua desvantagem é que eles são baseados em uma definição arbitrária de sustentabilidade (ou seja, estabilizar a relação dívida/PIB)” (IMF, 2003, p. 124). De qualquer forma, o organismo multilateral não renuncia à referida arbitrariedade e assevera no mesmo diapasão: “um governo é considerado solvente se ele for capaz de gerar futuros superávits primários suficientes para poder pagar sua dívida [...] uma abordagem comumente utilizada é examinar a política fiscal como sustentável se ela apresentar uma dívida pública em proporção ao PIB que é estável e, em seguida, calcular o saldo orçamentário primário que realizaria isso (conhecido como ‘saldo primário de estabilização de dívida’). Se o saldo primário real é inferior ao saldo de estabilização da dívida, a política fiscal em curso implica aumento da proporção da dívida pública em relação ao PIB, e por

foi degradada e deixou de integrar o rol dos instrumentos de estabilização macroeconômica, abandonando as atribuições de promover e sustentar o pleno emprego para assumir incumbências apenas acessórias e dirigidas, principalmente, a infundir confiança nos mercados mundializados em relação ao irredutível compromisso das autoridades orçamentárias com o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Ações discricionárias, em verdade, são admitidas apenas em situações extraordinárias e episódicas de crises deflacionárias agudas, mas não abolindo, com isso, a necessidade de atendimento compulsório dos parâmetros de sustentabilidade fiscal<sup>75</sup>. Algumas influentes abordagens teóricas podem ser apresentadas a seguir a fim de colocar em primeiro plano os principais elementos interpretativos que passaram a predominar, suscitando esse referido escopo bem mais restrito e subordinado da política fiscal em anos recentes. A intenção, que dispensa o exame minucioso das diferentes proposições feitas pelas diversas vertentes analíticas, é tão-somente fazer uma apreciação seletiva e concisa de alguns modelos, visando colocar em acento breves questões que possibilitem contextualizar melhor a discussão posterior a respeito do processo de reestruturação das finanças públicas estaduais a partir do Plano Real, a ser feita no próximo capítulo<sup>76</sup>.

Uma primeira abordagem a ser tratada é a da Equivalência Ricardiana, que foi retomada na discussão feita por Barro (1974) sobre a capacidade efetiva da política fiscal afetar ou não a demanda agregada, tendo como ponto central a avaliação do possível “efeito riqueza” derivado da dívida pública<sup>77</sup>. Para ele, os eventuais impactos dinamizadores da política fiscal sobre o produto e o emprego dependeriam, em essência, da riqueza líquida passível de ser criada no setor privado mediante a emissão de bônus pelo governo. O argumento foi no sentido de defender a posição de que o resultado é nulo: o título de dívida pública representa uma adição patrimonial ao seu proprietário, que passa a deter um ativo gerador de juros, mas também uma dedução da renda do contribuinte, obrigado a arcar com os custos do passivo. Dessa neutralidade do “efeito riqueza” segue que uma política fiscal expansionista calcada na captação de recursos de terceiros não teria qualquer influência sobre a demanda agregada,

---

isso é vista como insustentável. A diferença entre o saldo real e o de estabilização da dívida indica o grau de ajuste fiscal que é necessário para alcançar uma relação dívida/PIB constante” (IMF, 2003, p. 124).

<sup>75</sup> Refletindo sobre os desdobramentos da crise financeira internacional de 2008/2009 para as políticas macroeconômicas, Blanchard, Dell’Ariccia & Mauro (2010, p. 14 e 15) explicitam, de modo claro e conciso, esse inarredável compromisso da gestão fiscal com um padrão de equilíbrio orçamentário intertemporal, independente de ações excepcionais encaminhadas para lidar com conjunturas macroeconômicas conturbadas: “uma lição-chave da crise é o desejável espaço fiscal para executar grandes déficits fiscais quando necessário [...] A lição da crise é claramente a de que os níveis de endividamento almejados devem ser menores do que os observados antes da crise. As implicações políticas para a próxima década ou duas é que, quando as condições cíclicas permitirem, um ajuste fiscal importante é necessário e deve recuperar rapidamente o crescimento econômico, a ser usado para reduzir substancialmente a relação dívida/PIB, em vez de financiar o aumento de despesas ou reduções de impostos”.

<sup>76</sup> Loproato (2011, p. 6 a 61) sistematiza e examina as proposições das principais vertentes teóricas a respeito da política fiscal desde Keynes à visão dominante atual agrupada no que se convencionou denominar de Nova Síntese Neoclássica.

<sup>77</sup> Como chamou a atenção Elmendorf & Mankiw (1998, p. 39), Barro, neste artigo seminal, não faz nenhuma referência explícita e formal à obra de David Ricardo, sendo “somente depois do comentário de James Buchanan em 1976 [...] que o termo ‘Equivalência Ricardiana’ foi cunhado”.

uma vez que o estímulo ao consumo de um grupo (os detentores de bônus governamental) seria contrabalançado pela inibição ao de outro segmento (os contribuintes)<sup>78</sup>.

A Equivalência Ricardiana pode ser observada ainda por outro prisma. Em concordância com o princípio das expectativas racionais, um dos pressupostos é de que os agentes privados tomam decisões sob orientações prospectivas (forward-looking) tendo em conta a restrição orçamentária intertemporal do governo, no sentido de que sabem que o déficit público não pode ser indefinidamente financiado por meio da expansão da dívida. Dessa forma, os agentes entendem que a execução corrente de gastos amparados em operações de crédito equivale, em verdade, a um aumento de impostos, porque a carga tributária deverá ser necessariamente acrescida em dado momento à frente com a finalidade de satisfazer os serviços da dívida. Para aliviar o ônus das próximas gerações, os agentes elevariam a poupança no presente, em decorrência da comentada perspectivas de impostos maiores no futuro, de modo que o efeito multiplicador dos gastos públicos sobre o consumo restaria nulo, ao contrário do que predizia o modelo simples keynesiano. Nesses termos, a política fiscal não apenas seria ineficaz em estimular a demanda agregada, como resultaria igualmente em efeitos colaterais indesejáveis: o crescimento da carga tributária e dos encargos do endividamento governamental suportado por toda a sociedade, exigindo, assim, a adoção de uma política fiscal direcionada a assegurar o equilíbrio orçamentário de forma permanente.

Embora baseada em diversas premissas controversas e irrealistas, entre as quais a que admite comportamento altruísta dos contribuintes em relação às gerações futuras<sup>79</sup>, a hipótese ricardiana estabeleceu algumas ideias de grande repercussão, balizando outras elaborações teóricas subsequentes, mesmo com a sua reduzida aceitação e acolhimento nos meios acadêmicos. Uma delas é a suposição de que os agentes privados tomam suas decisões correntes de alocação de recursos à luz de avaliação precisa das condições prevalecentes das contas públicas no longo prazo, fazendo com que a política fiscal não seja de toda ineficaz. Em tal circunstância, a diminuição dos impostos no presente poderia estimular a demanda agregada, desde que famílias e firmas passassem a esperar dispêndios públicos menores no futuro para cobrir o déficit resultante da perda atual de arrecadação. Nesse caso,

---

<sup>78</sup> “Um corte de imposto financiado por dívida é como um donativo com títulos do governo para aqueles que ganham o corte de impostos. Esse donativo torna o detentor do bônus mais ricos, mas faz os contribuintes mais pobres. Em geral, nenhuma riqueza foi criada. Porque as famílias no total não são mais ricas do que eram, elas não devem alterar o seu consumo em resposta ao corte de impostos” (Elmendorf & Mankiw, 1998, p. 37 e 38).

<sup>79</sup> Prammer (2004, p. 36) observa que “os pressupostos em que a teoria Ricardo-Barro se baseia são muito fortes [e], mais importante, na literatura empírica, a Equivalência Ricardiana é muito ambígua, o que iria apoiar as dúvidas de Ricardo de que a sua ideia de equivalência poderia não funcionar na prática”. Da mesma forma, Hemming, Kell & Mahafouz (2002, p.7) sustentam que “horizontes temporais mais curtos, capacidade prospectiva menos perfeita, restrições parciais de liquidez, mercados de capitais imperfeitos e um desejo não altruísta de legar às futuras gerações parte da carga tributária atual podem restabelecer uma ligação mais forte entre a política fiscal e o consumo”. Ver o citado trabalho de Elmendorf & Mankiw (1998, p. 35 a 68) para uma discussão mais detida do modelo.

É o corte previsto nas compras do governo, em vez do corte de impostos, que estimula o consumo. A redução esperada nas compras futuras do governo alteraria a renda permanente e o consumo porque implica impostos mais baixos em algum momento, mesmo se os impostos correntes mantiverem-se inalterados (Elmendorf & Mankiw, 1998, p. 38).

De modo convergente, semelhante argumento fundamenta os recentes modelos de contração fiscal não-keynesiana, que angariaram grande atenção desde a década de 1990. Partindo também desse mesmo pressuposto de que os agentes privados têm capacidade de avaliação prospectiva perfeita das condições fiscais e financeiras do governo, e levando tal suposição ao extremo, a referida perspectiva teórica buscou demonstrar efeitos expansionistas sobre a demanda agregada derivados de programas de consolidações fiscais, em aberto contraste às proposições de orientação keynesiana (Giavazzi & Pagano, 1990). Mesmo que seja motivo de dificuldades reconhecidas de comprovação empírica<sup>80</sup>, a hipótese da contração fiscal expansionista sintetiza diversos desenvolvimentos teóricos no campo das finanças públicas, fundamentando, por isso mesmo, muito do debate e das reformas fiscais dos anos 1990. Embora tenha diversas variantes analíticas<sup>81</sup>, pode-se dizer que a referida formulação teve como antecedentes diretos a discussão sobre os efeitos de deslocamento provocados pelo gasto público (crowding-out), proposta pelo enfoque monetarista, e o princípio das expectativas racionais da vertente novo-clássica.

Isso fica evidenciado logo nos parágrafos iniciais do citado trabalho de Giavazzi & Pagano (1990, p. 75 a 76), nos quais é recuperado, em linhas gerais, o debate sobre o ajuste fiscal implementado na Alemanha no início da década de 1980. Orientado pela visão convencional, de redução do déficit público como meio de desaquecer a demanda doméstica e amainar as pressões sobre o balanço de pagamentos, o processo de ajustamento deveria provocar o aumento da taxa de desemprego e a redução dos investimentos no curto prazo, conforme previam as próprias autoridades econômicas. Estudos posteriores, no entanto, teriam demonstrado que i) a consolidação fiscal teve impacto positivo sobre a atividade econômica, pois a queda do déficit por intermédio de corte de despesas fez cair a participação do governo no PIB, dando “espaço para o setor privado expandir”<sup>82</sup>, e

---

<sup>80</sup> Hemming, Kell & Mahafouz (2002, p. 22 a 26) fazem uma revisão dos estudos a respeito da ocorrência de contrações fiscais expansionistas. Diversos trabalhos têm refutado esse fenômeno, sob o argumento de que, em verdade, são outros fatores, muitas vezes omitidos ou negligenciados nas análises empíricas, que explicariam a reativação econômica. Em alguns casos, apontam os críticos, seria o crescimento econômico que reduz o déficit, e não o contrário. Em outros, seriam as desvalorizações cambiais que acompanham os programas de ajustamento fiscal as responsáveis por deslanchar o ciclo expansivo. Ademais, os estudos empíricos que comprovariam as contrações fiscais expansionistas apresentariam problemas nas amostragens, tendo em vista que somente os casos exitosos e aqueles de curta duração estariam sendo selecionados. Serrano & Braga (2006) abordam o caso dos Estados Unidos nos anos 1990 e reúnem evidências de que o prolongado período de crescimento da economia norte-americana não resultou de um suposto programa de contração fiscal, mas de uma política monetária expansionista.

<sup>81</sup> Há uma extensa bibliografia teórica e empírica tratando de consolidações fiscais expansionistas. Hemming, Kell & Mahafouz (2002) fazem uma análise dessa literatura e apresentam as obras que são referência. Prammer (2004) e Rzońca & Cizkowicz (2005) fazem uma tipificação sintética das diversas variantes teóricas.

<sup>82</sup> Froehlich Fels (1986, apud Giavazzi & Pagano, 1990, p. 76).

ii) a redução das despesas melhorou as expectativas dos agentes privados, à medida que teria sido compreendida como “parte de um programa de consolidação crível de médio prazo, visando a redução permanente da participação do governo no PIB ... e assim dos impostos no futuro”<sup>83</sup>.

Não cabe aqui uma análise pormenorizada dessa abordagem teórica em suas diversas versões, mas apenas algumas observações essenciais. É suficiente verificar, de imediato, que um elemento central na proposição da contração fiscal expansionista é o princípio das expectativas racionais, embora a ideia dos efeitos de deslocamento se vincule para clarificar o suposto da ineficácia e da inconveniência das políticas de gastos deficitários do governo como instrumento de estímulo à atividade econômica, nos moldes da crítica ortodoxa dirigida ao modelo simples de inspiração keynesiana<sup>84</sup>. Nesse sentido, deve ser enfatizado o entendimento de que o conteúdo das consolidações fiscais assume papel crucial, devido aos sinais que emite aos agentes privados, considerados racionais e otimizadores na tomada de suas decisões de alocação de recursos. Medidas que visem reduzir a participação do governo proporcionalmente ao PIB, mensurada, no caso, pela magnitude das despesas públicas, teriam a capacidade de desencadear efeitos virtuosos sobre o setor privado, uma vez que os agentes econômicos formariam suas expectativas a partir de uma avaliação otimista das condições prospectivas da economia, antecipando uma redução da carga tributária no futuro. Assim, famílias aumentariam o consumo e empresas os investimentos correntes, assegurando o crescimento econômico sustentado<sup>85</sup>. Por outra parte, é igualmente decisivo, sob o ponto de vista dessa perspectiva analítica, a credibilidade do esforço fiscal anunciado pelo governo, que deve ser percebido como um programa irremediável de controle de gastos com vistas a assegurar a solvência e o equilíbrio estrutural e permanente das finanças públicas, de modo a transmitir confiança ao mercado, melhorando, com isso, as expectativas dos agentes privados. Em síntese:

A razão teórica para o surgimento de consolidações fiscais não-keynesianas [...] depende fundamentalmente de: (a) a suposição de agentes perfeitamente racionais, (b) a credibilidade do ajuste e c) a composição do ajustamento (Prammer, 2004, p.39).

Importa observar que, nos termos dessa proposta teórica, na qual o comportamento dos agentes privados é delineado a partir do cálculo prospectivo dos riscos potenciais envolvidos nas suas

---

<sup>83</sup> Hellwig & Neumann (1987, apud Giavazzi & Pagano, 1990, p. 76).

<sup>84</sup> Vale notar que o estudo de Giavazzi & Pagano (1990, p. 99 e 100) considera que a redução dos gastos públicos pode abrir espaço para a ampliação das despesas privadas, principalmente daqueles supostamente mais prováveis de serem substituídos ante cortes nos dispêndios governamentais (saúde, educação, cultura, etc.), o que contribuiria, na visão dos autores, para minimizar os efeitos negativos das contrações fiscais ou, até mesmo, se somaria a outros fatores para produzir efeitos não-keynesianos.

<sup>85</sup> Conforme assinalam Giavazzi & Pagano (1990, p. 104), “como no caso do consumo, as decisões de investimento podem refletir um aumento na rentabilidade associada com a antecipação de corte de impostos futuros”. Alternativamente, os autores destacam elos com o câmbio e os juros, argumentando que, no caso da experiência do ajuste fiscal da Dinamarca, a fixação da taxa de câmbio e a liberalização financeira teriam, em adição à confiança demonstrada pelas empresas na continuidade do sistema de câmbio fixo, reduzido os juros nominais domésticos e impulsionado as inversões privadas. “Neste contexto, a eliminação do controle sobre fluxos de capitais pelas autoridades dinamarquesas foi equivalente a um choque positivo da demanda” Giavazzi & Pagano (1990, p. 105).

decisões econômicas, a confiança de que a ação governamental estará comprometida com metas anunciadas de equilíbrio orçamentário permanente torna-se eixo basilar de qualquer política fiscal considerada “adequada” à estabilidade macroeconômica. Por isso a ênfase conferida à credibilidade como premissa mínima dos programas de consolidação, o que dependeria de reformas que represassem o grau de poder discricionário dos gestores das finanças públicas em prol de arranjos institucionais suficientemente capazes de assegurar o atendimento compulsório das regras estabelecidas, independentemente de alterações nos ciclos econômico e político-eleitoral<sup>86</sup>.

A questão da aplicabilidade de uma lei de orçamento equilibrado é também bastante complexa. Qualquer lei pode ser alterada por um chefe de Estado, ainda que certas leis sejam mais difíceis de alterar do que outras. Por exemplo, uma emenda constitucional é normalmente uma lei mais difícil de ser modificada, uma vez que requer procedimentos mais complexos e altas maiorias qualificadas no Legislativo [...] A conduta escolhida determina o habitual trade-off entre compromissos e flexibilidade: tornando mais difícil alterar a lei, os compromissos são mais críveis, mas reduz a possibilidade de reagir a choques imprevistos [...] Aumentando a proporção da maioria necessária ao rompimento da regra, ganha-se credibilidade, mas perde-se flexibilidade (Alesina & Perotti, 1994, p. 26).

Além de regras institucionais rígidas direcionadas a coibir a ação discricionária do governo, com a intenção de limitar a possibilidade de ruptura com os compromissos previamente fixados de sustentabilidade das contas públicas e, conseqüentemente, infundir confiança nos agentes privados, o modelo em referência cobra a subordinação da política fiscal à política monetária. Tal hierarquização deriva do fato antes comentado de que a gestão orçamentária, no referido contexto de liberalização dos fluxos internacionais de capital, passa a funcionar também como balizadora das decisões de composição dos portfólios de investimento dos participantes do mercado financeiro mundializado, influenciando, decisivamente, a evolução de outras variáveis macroeconômicas, mais especificamente as taxas de juros e de câmbio. Isso porque, na eventualidade de distúrbios que afetem as expectativas em relação às condições de solvência fiscal, os investidores acreditariam em riscos maiores de *default* por parte do governo, levando à liquidação preventiva de ativos, o que redundaria na fuga de capitais, para logo se refletir negativamente no câmbio e na inflação. Nesse quadro de instabilidade crescente, restaria à autoridade monetária a alternativa de elevar os juros a fim de conter o recrudescimento inflacionário. Juros mais altos, no entanto, resultariam no aumento do custo de rolagem dos passivos governamentais, realimentando, a um só tempo, os desajustes orçamentários, a deterioração da relação dívida/PIB e a piora da percepção de risco dos investidores quanto à trajetória sustentável das contas públicas. Novas pressões encadeadas sobre o câmbio e, posteriormente, sobre os juros se fariam presentes (Blanchard, 2004).

---

<sup>86</sup> Ver Kopits (2001) e Hemming & Kell (2001).

A partir desse ponto de vista, as proposições apontam no sentido de neutralizar a “dominância fiscal” a favor da conformação de um regime de “dominância monetária”, no qual os gestores das finanças públicas ficam encarregados de assegurar superávits primários em magnitude suficiente para estabilizar ou fazer recuar a relação dívida/PIB, seja qual for a taxa de juros estabelecida pela autoridade monetária de forma independente, de modo a manter as condições fiscais dentro dos parâmetros de solvibilidade de longo prazo exigidos pelos agentes participantes do mercado financeiro mundializado<sup>87</sup>. Simplificadamente, a lógica de funcionamento do regime fiscal que se vem discutindo pode ser representada, de maneira sintética, da seguinte forma<sup>88</sup>:

$$s \geq (r - g) * d / (1 + g)$$

A equação acima demonstra ser necessária, para estabilizar ou reduzir a relação dívida/PIB (d), a geração continuada de superávit primário (s) em montante equivalente ou superior ao total resultante da parte direita da expressão, cujo valor depende do comportamento dos juros reais (r) e da variação do PIB (g), bem como do estoque acumulado da dívida (d). Fica explícito que o superávit primário (s) é a variável dependente, devendo ser ajustado de maneira irremediável para acomodar elevações das taxas de juros (r) e/ou reversões no ciclo econômico, traduzidas em menores índices de crescimento do PIB (g), a fim de manter a dívida (d) numa trajetória considerada sustentável pelos agentes privados. Em linha com as formulações antes comentadas, contrárias à intervenção discricionária das autoridades orçamentárias, tal configuração impõe um caráter pró-cíclico à gestão das contas públicas. Cabe salientar, no entanto, que a austeridade fiscal permanece como premissa básica a ser observada em qualquer contexto macroeconômico, cobrando superávits primários continuados para controlar a evolução da relação dívida/PIB, o que estabelece limites estreitos à ação governamental mesmo durante fases de expansão da atividade econômica. Nessa referida abordagem, a política fiscal, sobredeterminada por um conjunto extenso de fatores condicionantes que extrapolam a

---

<sup>87</sup> Segundo Tanner & Ramos (2002, p. 6 e 11), “estritamente associada à sustentabilidade das contas públicas está a questão do ordenamento fiscal: qual variável ajusta para refrear a dívida pública? Potencialmente, o déficit primário (PDEF = G - T\*) pode reagir a mudanças no valor real dos passivos, através de mudanças em G e/ou T\* [...] Neste caso, a política monetária não está subordinada às exigências de financiamento fiscal. Por esta razão, este regime tem sido chamado de ‘dominância monetária’ (DM). Alternativamente, se não houver essa resposta, o déficit primário é definido independentemente de qualquer passivo ou dispêndio real de juros. Neste caso, a política monetária é determinada pelas necessidades fiscais, sujeita à uma ‘dominância fiscal’ (DF). E um regime DM é necessário para que a política monetária seja conduzida independentemente”. Esses citados autores e Blanchard (2004) retomam o debate a respeito da interação entre as políticas fiscal e monetária, a partir da análise do caso brasileiro.

<sup>88</sup> Ver Goldfajn (2002, p. 17 e 18) e Blanchard et al. (1990, p. 10 a 12).

órbita estritamente orçamentária<sup>89</sup>, perde autonomia, ficando subordinada às expectativas formadas pelos investidores acerca da rentabilidade esperada e dos prováveis riscos envolvidos nas suas escolhas de alocação de recursos financeiros, ao mesmo tempo em que deixa de ser considerada como instrumento disponível de regulação da demanda agregada<sup>90</sup>.

Em contrapartida, como já foi observado, a política monetária assumiu centralidade no âmbito da atual visão hegemônica, passando a capitanear a função estabilizadora, ainda que a sua eficácia no enfrentamento de determinados problemas econômicos tenha sido colocada em dúvida<sup>91</sup>. De fato, aportes teóricos mais recentes questionaram o poderio da política monetária para lidar com circunstâncias excepcionais, como aquelas em que a taxa de juros chegando a zero a tornaria inócua para estimular a demanda agregada, analogamente à uma situação de armadilha de liquidez. Com isso, voltou a ser vislumbrada uma brecha para a operação mais incisiva da política fiscal, especificamente para o enfrentamento de crises deflacionárias de grande extensão, para as quais a política monetária deixaria de ser eficaz<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Biasoto Jr. (2006, p. 420) observa que “a política fiscal é repositório de um conjunto de desequilíbrios que encontram explicação em outras dimensões da política econômica”. Chick (1993, p. 351 a 354) também discute o conceito elástico conferido à política fiscal nas proposições posteriores às que tinham sido feitas originalmente por Keynes.

<sup>90</sup> “A política fiscal [...] só deve possivelmente se preocupar plenamente com o equilíbrio entre as despesas públicas e a arrecadação, efetivamente degradando a sua importância como instrumento ativo de política econômica” (Arestis, 2009, p. 8).

<sup>91</sup> “No período posterior à Grande Depressão e na sequência de Keynes, a política fiscal tinha sido considerada – possivelmente – a ferramenta central da política macroeconômica. Na década de 1960 e 1970, as políticas fiscal e monetária tiveram peso praticamente igual, muitas vezes sendo consideradas como dois instrumentos para alcançar duas metas de equilíbrio interno e externo, por exemplo. Nas últimas duas décadas, entretanto, a política fiscal foi suplantada pela política monetária [...] As medidas de estímulo fiscal foram geralmente aceitas em face de choques (como, por exemplo, durante a crise japonesa do início dos anos 1990). E formuladores de políticas, às vezes, voltariam aos estímulos fiscais discricionários mesmo durante as ‘recessões normais’. A postura fiscal anticíclica também foi considerada como desejável, em princípio (embora fugaz na prática) para os mercados emergentes com limitados estabilizadores automáticos. Isto muitas vezes tomou a forma de um clamor mais alto pela prudência fiscal durante os períodos de rápido crescimento econômico. E mesmo para os mercados emergentes, o receituário consensual para o médio prazo foi o fortalecimento dos estabilizadores e afastamento de medidas discricionárias. Como consequência, o foco esteve principalmente sobre a sustentabilidade da dívida e sobre as regras fiscais destinadas a alcançar tal sustentabilidade” (Blanchard, Dell’Ariccia & Mauro, 2010, p. 5 e 6).

<sup>92</sup> Uma análise minuciosa do papel designado à política fiscal pela teoria dominante é feita por Tcherneva (2008). Neste mesmo artigo, a autora argumenta que a discussão a respeito da comentada ineficácia da política monetária para fazer face a situações econômicas extraordinárias ganhou grande impulso a partir das análises a respeito da prolongada crise da economia japonesa na década 1990, suscitando a reavaliação da importância da política fiscal: “a taxa de curto prazo é a variável exógena sob controle do Banco Central e enquanto ela continua caindo, algum aumento do investimento ocorrerá. Quando se atinge o limite nominal zero, no entanto, observamos uma armadilha de liquidez tal como a verificada no Japão moderno. No Japão, considerou-se que a política monetária era basicamente ineficaz enquanto as taxas de juros nulas prevaleceram sem uma recuperação perceptível à vista em anos. A eventual recuperação só ocorreu depois de pesados gastos do governo, provocando um renovado interesse pela política fiscal como instrumento de estabilização macroeconômica” (Tcherneva, 2008, p. 6 e 7). Na crise financeira global de 2008/2009, essa postura favorável ao ativismo fiscal, mas acautelada em relação a desconfortos que pudessem colocar em risco a sustentabilidade das contas públicas no longo prazo, foi claramente assumida pelo FMI. As recomendações da instituição multilateral aos governos nacionais foram no sentido de providenciar volumosos programas de resgate fiscal da demanda agregada, sem que com isso os dispositivos fixados para o controle dos gastos públicos e do nível de endividamento fossem negligenciados, conforme as descritivas orientações firmadas pelos assessores econômicos de seu staff: “o diretor-gerente do FMI pediu uma resposta fiscal considerável em âmbito global. Sua magnitude exata deve depender da extensão do declínio esperado na demanda do setor privado e, portanto, deve ser revista à luz da trajetória futura [...] A presente nota, em vez de focar sobre a magnitude exata da resposta fiscal necessária, e sua distribuição entre os países, concentra-se em algumas características gerais que o estímulo fiscal deve ter no contexto atual. Mais especificamente, defendemos que o estímulo fiscal deva ser oportuno (pois há necessidade urgente de ação), amplo (porque a queda na demanda é extensa), duradouro (assim como a recessão provavelmente vai durar algum tempo), diversificado (tanto quanto haja incerteza sobre quais medidas serão mais eficazes), contingente (para indicar que novas medidas serão tomadas caso necessário), coletivo (todos os países que têm espaço fiscal deve usá-lo, dada a gravidade e a natureza da crise global) e sustentável (para evitar a explosão da dívida a longo prazo e os efeitos adversos no curto prazo). O desafio é proporcionar o

A crise devolveu a política fiscal ao centro do palco como um instrumento macroeconômico por duas razões principais: primeiro, na medida em que a política monetária, incluindo o crédito e o alívio quantitativo, tinha atingido largamente os seus limites, os responsáveis pela política não tiveram outra opção senão confiar na política fiscal. Em segundo lugar, a partir de seus estágios iniciais, a recessão foi esperada para ser duradoura, de modo que era evidente que o estímulo fiscal teria tempo suficiente para produzir impacto positivo, apesar da defasagem de implementação (Blanchard, Dell’Ariccia & Mauro 2010, p. 9).

Mas a restauração da política fiscal, vale frisar, foi apenas tópica, não significando a sua reabilitação como instrumento de regulação macroeconômica e, muito menos, a superação da rejeição expressa dirigida contra iniciativas discricionárias das autoridades orçamentárias. O manejo anticíclico da política fiscal, desse modo, foi confinado apenas a momentos episódicos de crise e permaneceu forçosamente orientado por parâmetros de sustentabilidade intertemporal das contas públicas.

A visão dominante ainda é a de que a política fiscal é distorcida e inflacionária e, por isso, útil principalmente em período de deflação extrema [...] No curto prazo, as autoridades fiscais podem ter razões importantes para se afastarem de uma posição de equilíbrio orçamentário, especialmente quando confrontados com situações de emergência nacional ou recessões profundas. No longo prazo, no entanto, para preservar a confiança do público, a disciplina fiscal deve ser exercida e a dívida pública deve permanecer estável e em níveis moderados (Tcherneva 2008, p. 7).

Outro aspecto relacionado à questão fiscal que ganhou grande atenção diz respeito à aplicação das regras orçamentárias no âmbito de sistemas federativos. O entendimento foi quanto à necessidade de uniformização dos arranjos institucionais, no sentido de que as normas e diretrizes estabelecidas no plano nacional fossem compulsoriamente estendidas também aos níveis inferiores de governo, cujo objetivo, de modo geral, seria o de evitar que o conjunto da federação viesse a arcar com eventuais ônus decorrentes de “descalabros” fiscais e financeiros cometidos por um único ente em particular, bem como permitir o compartilhamento dos custos derivados de programas de consolidação entre a União e as demais instâncias subnacionais.

O caso de regras subnacionais é especialmente forte quando um país, como a Argentina ou o Brasil, é confrontado com uma tarefa de grande ajuste fiscal que não pode ser cumprida pelo governo central sozinho. De fato, tal como na UE, maior é a necessidade de aplicar regras subnacionais para reagir ao risco moral que possa surgir no âmbito dos governos subnacionais (ou dos governos nacionais da UE) ao incorrerem em desequilíbrios fiscais com repercussões sobre os custos de financiamento do conjunto da federação. O princípio fundamental subjacente nestes argumentos é que as regras – e, de modo geral, a legislação de responsabilidade fiscal – precisam ser impostas ao correspondente nível do governo, isto é, o *locus da accountability* para a execução de políticas (Kopits, 2001, p.12, itálico no original).

O enquadramento dos governos subnacionais visa, nessa perspectiva teórica, induzi-los a convergir para a meta mais ampla de solvência das contas públicas no longo prazo, a partir do

---

equilíbrio certo entre estes objetivos, por vezes concorrentes – particularmente as ações amplas e duradouras versus a sustentabilidade fiscal” (Spilimbergo et al., 2008, p. 5).

estabelecimento de quatro princípios diretivos básicos: i) equilíbrio orçamentário obrigatório; ii) restrição ao endividamento; iii) limitação ao aumento de despesas, e iv) limitação ao incremento da carga tributária (Sutherland, Price & Joumard, 2005, p. 145 a 156)<sup>93</sup>. Em verdade, essa busca de homogeneização das regras fiscais no âmbito de sistemas federativos, redesenhando, em grande medida, as relações intergovernamentais até então prevalentes, foi imposta pelo novo contexto de vertiginosa desregulação financeira mundial nos anos 1990, sobretudo para as nações federadas de longo passado macroeconômico conturbado, premidas a “ajustar” suas políticas econômicas às exigências de previsibilidade dos cenários futuros e de rentabilidade esperada dos investidores privados internacionalizados a fim de se credenciarem como receptoras de substantivos fluxos de capitais voláteis e especulativos, bem como de inversões estrangeiras diretas (Fiori, 1995). Em países como o Brasil, em que os governos estaduais controlavam bancos públicos de porte relevante, mantinham expressiva participação em atividades econômicas estratégicas por meio de empresas estatais e detinham passivos de grande potencial instabilizador, a adesão desses entes federativos aos novos marcos institucionais fixados como os mais convenientes para a ação do setor público em prol da sustentabilidade fiscal tornou-se forçosa (Lopreato, 2002, p. 200 a 214).

### 3. COMENTÁRIOS FINAIS

O texto tratou da redefinição do papel atribuído à política fiscal em período recente, cuja adequação ao padrão contemporâneo mais extrovertido do capitalismo implicou a degradação das funções estabilizadoras que lhe foram antes reservadas no quadro de prevalência dos paradigmas de inspiração keynesiana. As transformações estreitaram o escopo de atuação das autoridades governamentais e os renovados paradigmas teóricos hegemônicos, ao reafirmarem a rejeição às possibilidades da política fiscal ser manejada com o intuito de fazer frente a problemas de insuficiência de demanda, delinearam as bases de um regime condizente com as exigências impostas pela liberalização financeira internacional, cujo aprofundamento da mobilidade de capitais voláteis e especulativos cobrou estabilidade, mas também previsibilidade na condução da política macroeconômica. Assim, as diretrizes endereçadas a estimular o emprego e o produto foram

---

<sup>93</sup> O referido estudo de Sutherland, Price & Joumard (2005), refletindo sobre a experiência da OCDE, aponta para outra categoria de regras fiscais, cujo objetivo seria assegurar a transparência e ampla publicidade das contas públicas; a definição de mecanismos de controle e de sanções a administradores públicos, bem como mecanismos que permitam, excepcionalmente e dentro de limites bem definidos, flexibilizar a rigidez das normas para fazer frente a “choques” econômicos inesperados. Além do objetivo central de alcançar uma trajetória fiscal sustentável de longo prazo, as regras fiscais buscariam: a) contribuir para a estabilidade econômica de curto prazo; b) conferir maior equilíbrio entre a “utilidade marginal” das despesas públicas e da carga tributária, e c) promover uma alocação eficiente do dispêndio público em conformidade com as preferências da comunidade local.

abandonadas, cedendo lugar a incumbências bem mais limitadas, direcionadas a infundir confiança nos mercados financeiros em relação ao equilíbrio intertemporal das contas públicas e, desse modo, afastar riscos potenciais de default ou de adoção de medidas que possam vir a frustrar as expectativas de rentabilidade firmadas pelos investidores mundializados.

O arcabouço institucional emergente de tais mudanças apontou para a fixação de restrições ao endividamento e limites à expansão de gastos e de tributos, bem como a subordinação da política fiscal à política monetária, cerceando a ação discricionária dos gestores das finanças públicas, cuja atribuição passou a ser a geração compulsória de superávits primários em magnitude suficiente para assegurar o compromisso inabalável com uma trajetória considerada sustentável e de solvência permanente para os passivos do Estado. No âmbito dos sistemas federativos, foi reclamada coesão das autoridades governamentais, tornando obrigatória a aderência das instâncias subnacionais a esses mesmos marcos mais rígidos de disciplinamento fiscal e de esvaziamento do poder de comandar gastos. De maneira geral, como se buscará discutir no próximo capítulo, foram tais paradigmas que balizaram o processo de ajuste das finanças estaduais promovido pelo governo brasileiro após a implementação do Plano Real, redundando na constituição de um novo regime de política fiscal no país, cujos princípios normativos gerais foram sistematizados mediante a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).



## **CAPÍTULO 5**

# **REESTRUTURAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO PÓS-REAL E SUAS IMPLICAÇÕES FISCAIS E FINANCEIRAS PARA OS ESTADOS**

### **1. INTRODUÇÃO**

O capítulo analisa o ajuste das finanças dos governos estaduais efetuado após a implementação do Plano Real, apresentando, inicialmente, uma exposição descritiva das medidas adotadas para, em seguida, examinar os resultados fiscais e financeiros alcançados, bem como os efeitos mais gerais desencadeados sobre a capacidade desses entes federativos sustentarem gastos orçamentários em atividades de fomento produtivo. O argumento básico desenvolvido é de que, balizado pelos paradigmas dominantes contrários ao ativismo discricionário das autoridades orçamentárias, esse processo de ajustamento exigiu o redimensionamento dos dispêndios dos estados nas ações destinadas a promover a economia de suas respectivas regiões, de modo a compatibilizá-los à nova realidade de maiores restrições conformada no país para a gestão das contas públicas, expressando mudanças nas estratégias implementadas com vistas a atrair investimentos privados.

De fato, como discutido no capítulo anterior, a política fiscal veio a ser reavaliada sob novas perspectivas teóricas no bojo da crise e do colapso do que se convencionou denominar de Consenso Keynesiano. A atribuição estabilizadora que exercia com grande centralidade no âmbito da gestão macroeconômica foi crescentemente questionada, sendo então esvaziada e, finalmente, substituída por incumbências bem mais restritas e tópicas no quadro de aprofundamento da globalização. No contexto contemporâneo de liberalização e desregulação dos fluxos internacionais de bens e capitais, a política fiscal passou a desempenhar funções acessórias, objetivando, sobretudo, infundir confiança nos mercados em relação ao compromisso inapelável dos agentes governamentais com regras garantidoras da solvência permanente dos passivos públicos, de modo a não frustrar as expectativas de lucro formadas pelos investidores privados. Para países organizados em moldes federativos e, mais especificamente, para aqueles de histórico macroeconômico problemático, o alinhamento dos entes subnacionais a essas determinações em prol de uma postura orçamentária condizente com padrões considerados sustentáveis no longo prazo se tornou obrigatório ao prévio credenciamento à recepção de investimentos estrangeiros, tanto os diretos quanto os de portfólio.

Embora visando dar respostas a problemas persistentes, as reformas fiscais realizadas no Brasil na esteira do Plano Real estiveram inseridas nesse ambiente mais amplo de transformações e de afirmação hegemônica de uma visão convencional antagônica à ação interventora do Estado, que, na

realidade, moldou as medidas aplicadas com a finalidade de promover o saneamento das finanças dos estados e a posterior convergência dos entes subnacionais às diretrizes liberais predominantes em âmbito federal. O texto está dividido em quatro seções, incluindo essa apresentação e as considerações feitas ao final. Primeiramente, é descrito o ajuste fiscal e financeiro dos estados, cujos parâmetros fixados pela renegociação da dívida sancionada pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, se desdobraram nas bases de uma nova institucionalidade orçamentária mais austera, sistematizada posteriormente com a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A terceira seção apresenta um balanço dos resultados alcançados, tanto do ponto de vista fiscal e financeiro quanto em relação às suas consequências para a capacidade dos estados sustentarem gastos em atividades de fomento produtivo, com os quais buscam estimular investimentos nas suas jurisdições.

## **2. VISÃO SUMÁRIA E DESCRITIVA DO PROCESSO DE AJUSTE FISCAL E FINANCEIRO DOS ESTADOS NO PÓS-REAL**

A despeito de mudanças ocorridas em anos recentes, o regime fiscal brasileiro mantém inalterados os fundamentos que orientaram a sua configuração original, cujas bases estão assentadas nos paradigmas teóricos que foram antes expostos, sobretudo em relação às finanças estaduais<sup>94</sup>. A lógica desse regime, que repousa na ideia de comprometimento com o equilíbrio orçamentário permanente, por meio da geração continuada de expressivos superávits primários a fim de assegurar a solvência das contas públicas no longo prazo, ganhou formato mais acabado a partir dos entendimentos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ao final de 1998, no bojo da crise internacional

---

<sup>94</sup> A instituição do Projeto Piloto de Investimento (PPI), em 2005; do Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007, e do Fundo Soberano do Brasil (FSB), em 2008, bem como a adoção de várias medidas de política econômica anticíclicas em 2008/2009 em resposta à crise financeira internacional, são alguns movimentos emblemáticos ocorridos nos últimos anos que podem ser arrolados para atestar mudanças efetuadas, sobretudo, a partir do segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mas sem provocar, com tais alterações, ruptura com os fundamentos do regime fiscal constituído no momento anterior, como bem observou Lopreato (2011, p. 172, 174 e 175): “o governo Lula transitou da continuidade ao afastamento do governo FHC. A aproximação do primeiro mandato cedeu lugar ao progressivo distanciamento, delineado a partir da mudança do modelo usado como base teórica à atuação da política fiscal [...] Os pilares do regime fiscal da era FHC permaneceram intactos [...] A continuidade expressou-se, primeiro, na manutenção da estrutura do Estado e na lógica do federalismo fiscal. Não se questionou a privatização, nem se voltou ao modelo anterior de preencher o espaço produtivo não ocupado pelo setor privado com a ação estatal [...] As questões ligadas ao arranjo federativo receberam tratamento semelhante ao existente na fase anterior. Os entes subnacionais continuaram subordinados à política de controle financeiro da União [...] Não se mexeu nas regras do sistema de partilha, na distribuição dos recursos disponíveis entre as esferas de poder, na cobrança do ICMS e nos problemas da guerra fiscal. As restrições da LRF a respeito da contratação de operações de crédito e dos limites de endividamento, assim como os parâmetros do programa de renegociação da dívida pública (prazos, obrigação de gerar superávit primário e pagar os encargos da dívida, indexador da dívida, taxa de juros, penalidades) seguiram vigentes e ativos. Os governos subnacionais, mesmo responsáveis por parcela expressiva do total dos gastos públicos, perderam autonomia e permaneceram obrigados a obedecer aos critérios de ajuste fiscal e a responder às regras da LRF, ou seja, continuou o projeto anterior de ampliar a descentralização fiscal sem a esfera federal perder o controle sobre as variáveis macroeconômicas. Os estados, prisioneiros do programa de ajuste fiscal, viram cair a capacidade de alavancar gastos e de coordenar as relações com os municípios. Isto acarretou certo esvaziamento da antiga força como ente federativo, cedendo espaço à União”.

que suscitou, posteriormente, a alteração da política cambial brasileira e a introdução do regime de metas inflacionárias. A promulgação da Lei Complementar nº 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – foi um marco desse processo, à medida que estabeleceu um novo arcabouço institucional para a gestão orçamentária no país, principalmente no que se refere às finanças públicas subnacionais.

O importante a destacar, para os propósitos da presente exposição, é que os elementos centrais desse regime fiscal já tinham sido delineados logo no início da implementação do Plano Real<sup>95</sup>, orientando as diretrizes aplicadas no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Instituído por meio do Voto 162/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN), foi uma primeira tentativa do governo central de responder aos problemas enfrentados pelas administrações estaduais, que tiveram seus desequilíbrios fiscais e financeiros aprofundados no novo contexto macroeconômico derivado do programa de estabilização. Emblemática no sentido de inferir a extensão de tais dificuldades foi a progressiva piora do resultado operacional registrado pelos entes subnacionais a partir do Plano Real, sugerindo, por outra parte, a predominância do componente financeiro nos desajustes orçamentários. O déficit operacional de estados e municípios cresceu da média anual de 0,3% para 2,1% do PIB entre 1990/1994 e 1995/1998, contribuindo com mais de 35% da deterioração observada no resultado operacional agregado do setor público no mesmo período (Rigolon & Giambiagi, 1999, p. 9 e 10).

Diante do agravamento da crise, incapaz de ser enfrentada isoladamente no âmbito estadual, foi necessário outra vez o auxílio do governo central – prática que havia sido recorrente ao longo dos anos anteriores. Vale a pena destacar, como exemplo, o socorro financeiro prestado pelo Banco do Brasil na primeira metade da década de 1980, fazendo frente aos débitos externos dos estados (Avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos). A mesma instituição propiciou posteriormente crédito para a rolagem da dívida interna, a cobertura do déficit e o saneamento dos bancos estaduais (Lei 7.614/1987). Na sequência, o Banco do Brasil foi novamente convocado a consolidar essas duas operações pendentes junto ao Tesouro Nacional (Lei 7.976/1989). Outras rodadas de refinanciamento viriam depois para equacionar os passivos estaduais detidos contra o FGTS, o INSS (Lei 8.212/1991 e 8.620/1993) e as instituições federais (Lei 8.727/1993).

---

<sup>95</sup> Segundo Lopreato (2006, p. 186), “a mudança de lógica da política fiscal mostrou-se presente desde o início do plano de estabilização, mas a alteração do regime fiscal não se completou nos primeiros anos [...] O momento marcou o início de uma fase de transição, na qual estavam presentes os sinais do que deveria ser o futuro sem que a atuação característica da fase anterior fosse totalmente abandonada. A proposta não se resumiu a cortar déficits e fechar os possíveis canais de descontrolado monetário, na tentativa de controlar inflação; mas defendeu a adoção de uma política fiscal consistente com o movimento de globalização financeira”.

A interposição do governo central, entretanto, ocorreria agora em novas bases. Fortalecida pelo sucesso obtido no combate à inflação, a União pôde impor suas diretrizes, induzindo os governadores, impossibilitados de defender seus espaços de sustentação de gastos, a convergir em direção às determinações mais gerais da política macroeconômica estabelecidas no plano federal. Foi nesse contexto que se instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que buscou combinar o refinanciamento de dívidas com o ajuste fiscal e a reforma patrimonial das administrações estaduais. Em contrapartida a créditos destinados à implementação de programas de demissão incentivada, à reciclagem de onerosas operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e ao pagamento de débitos em atraso, os estados deveriam cumprir metas fiscais e financeiras, bem como encaminhar medidas visando a venda de estatais, a concessão de serviços públicos e, seguindo as determinações do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)<sup>96</sup>, promover a reorganização de seus sistemas financeiros.

O prosseguimento da crise, no entanto, exigiu o aprofundamento das medidas, cujos parâmetros foram dados pela Lei 9.496/1997, permitindo o governo federal estabelecer ações mais abrangentes, com a inclusão da dívida mobiliária e demais passivos das administrações direta e indireta ainda não renegociados. A diretriz básica que fundamentou o formato da nova rodada de refinanciamento foi a de reduzir, progressivamente, o estoque da dívida – em expansão acelerada devido à sistemática de incorporação dos juros ao principal nas operações de rolagem – a níveis adequados às condições dos estados em cumprirem com suas obrigações financeiras, conferindo, assim, uma trajetória considerada sustentável no longo prazo. Era evidente, portanto, a necessidade de estabelecer um fluxo contínuo de amortizações e em patamar superior ao do incremento dos passivos acumulados, além de promover a esterilização dos efeitos da taxa de juros sobre os estoques e da adoção de normas que restringissem a contratação de novas operações de crédito.

Para atender a tais requisitos, o programa federal avançou com vistas a disciplinar, por meio de regras duras, a gestão fiscal e financeira dos estados, bem como a induzi-los a vender empresas controladas (sobretudo concessionárias de energia elétrica) e a privatizar ou liquidar seus bancos, ceifando, assim, um vetor potencial de expansão de gastos e de crédito. Adicionalmente, foram constituídos mecanismos legais para assegurar o pagamento dos serviços da dívida refinanciada, através do empenho obrigatório e automático de receitas próprias e transferências do Fundo de

---

<sup>96</sup> O Proes (MP 1.514/1996) estabeleceu o refinanciamento das dívidas dos estados com seus bancos em condições semelhantes ao da Lei 9.496/1997, mas condicionado à privatização, extinção ou transformação das instituições em agências de fomento. Para refinanciamento parcial (50%), os estados poderiam manter o controle dos bancos, desde que os saneassem e passassem a seguir critérios rígidos de gestão e concessão de crédito.

Participação, impedindo, na prática, a inadimplência dos governadores<sup>97</sup> – prática que havia sido recorrente no passado, tendo frustrado continuamente as expectativas de ajuste que se esperava lograr após os seguidos auxílios financeiros propiciados pela União. Assim, a renegociação amparada na Lei 9.496/1997 estabeleceu parâmetros que a diferenciaram distintivamente de outras anteriores, porque não buscou apenas reestruturar os passivos acumulados. Vinculou o refinanciamento à adoção de novos marcos para a gestão das finanças estaduais, desde então comprometida, compulsoriamente, com objetivos de equilíbrio orçamentário permanente e ao redesenho do próprio aparato estatal, coerente com a estratégia predominante em âmbito federal de redução da intervenção do setor público no domínio econômico.

#### QUADRO 5.1 – CONTRATOS DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA ESTADUAL (LEI 9.946/1997)

Valores em R\$ Milhões correntes

Unidade federativa	Data do contrato	Valor	Prazo	RLR empenhada	Encargos
Acre	30/04/1998	32,9	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Alagoas	29/06/1998	777,8	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5%
Amazonas	11/03/1998	120,1	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Bahia	01/12/1997	1.001,9	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Ceará	16/10/1997	160,6	15 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Distrito Federal	29/07/1999	512,9	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Espírito Santo	24/03/1998	451,3	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Goiás	25/03/1998	1.527,6	30 anos	13,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0%
Maranhão	22/01/1998	316,9	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Minas Gerais	18/02/1998	12.687,4	30 anos	6,79% a 13,0%	IGP-DI + 7,5%
Mato Grosso do Sul	30/03/1998	1.649,7	30 anos	14,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0%
Mato Grosso	11/07/1997	1.059,0	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0%
Pará	30/03/1998	332,8	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5%
Paraíba	31/03/1998	444,0	30 anos	11,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Pernambuco	23/12/1997	1.056,7	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Piauí	20/01/1998	421,0	15 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Paraná	31/03/1998	642,1	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Rio de Janeiro	29/10/1999	19.408,8	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Rio Grande do Norte	26/11/1997	68,1	15 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Rondônia	12/02/1998	244,6	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0%
Roraima	25/03/1998	9,1	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Rio Grande do Sul	15/04/1998	10.595,1	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Santa Catarina	31/03/1998	2.236,7	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Sergipe	27/11/1997	434,1	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
São Paulo	22/05/1997	59.363,5	30 anos	8,86% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%

Fonte: STN

De maneira geral, o programa federal refinanciou as dívidas por 30 anos, fixando pagamentos mensais e consecutivos, cujas parcelas foram calculadas pela Tabela Price e limitadas a um patamar entre 11,5% e 15% da Receita Líquida Real (RLR). Os juros variaram de 6% a 9% ao ano,

<sup>97</sup> As duas rodadas de renegociação de passivos estaduais anteriores, promovidas ao amparo das Leis 7.976/1989 e 8.727/1993, também estabeleceram mecanismos semelhantes para coibir a inadimplência dos governadores. Enquanto na primeira foram empenhadas as transferências constitucionais, na segunda a garantia foi estendida, incorporando recursos próprios, que poderiam ser apropriados pela União em caso de atrasos no pagamento.

acrescidos do IGP-DI, sendo que a taxa final dependeria do valor do refinanciamento pago antecipadamente com recursos originados na venda de ativos, empresas e bancos controlados pelos estados. Em contrapartida, os governos estaduais ficaram proibidos de emitir novos títulos até o valor da dívida igualar ao da RLR anual e foram obrigados a cumprir metas rígidas relativas a (i) resultados primários; (ii) despesas com funcionalismo; (iii) investimentos/RLR; (iv) dívida financeira/RLR; (v) arrecadação de receitas próprias e, (vi) desestatização e reforma administrativa. No âmbito da Lei 9.496/1997, foram firmados 25 contratos de reestruturação de dívidas estaduais entre 1997 e 1999, alcançando o montante de R\$ 115, 554 bilhões, conforme detalhado no Quadro 5.1.

Os limites estreitos impostos aos gestores das finanças públicas estaduais ganham contornos evidentes a partir dessa apreciação panorâmica do programa federal. Em primeiro lugar, transparece o grande esforço fiscal requerido para o atendimento das metas e das obrigações estabelecidas no acordo de refinanciamento. Basta verificar, por exemplo, que os dispêndios dos serviços da dívida, que antes eram rolados praticamente na sua totalidade, passaram a ser compulsórios, alcançando valores importantes de até 15% da Receita Líquida Real. O comprometimento de tal nível de recursos assumiu dimensão substantiva, se for considerado que os estados, desde a estabilização inflacionária, incorriam em déficits primários e operacionais crescentes, determinando, por isso mesmo, ajustamento expressivo para fazer frente ao fluxo agora contínuo e obrigatório representado pelos gastos financeiros. Em segundo lugar, os governos estaduais passaram a se defrontar com barreiras claras ao financiamento por intermédio de recursos de terceiros. Além dos contratos firmados com a União obstarem as operações de crédito enquanto a dívida superasse a RLR, a reestruturação do aparato estatal vinculada ao programa tolheu os mecanismos que as administrações utilizavam no passado recente para sustentar e ampliar gastos e alavancar crédito por meio de suas empresas e, principalmente, bancos. Assim, as dificuldades fiscais e financeiras enfrentadas desde aquele momento tiveram que ser suportadas no âmbito restrito do orçamento e nas condições dadas, praticamente, pela capacidade tributária do Tesouro, num explícito estreitamento das bases de financiamento, ampliando ainda mais o esforço exigido ao atendimento das obrigações estipuladas nos acordos de renegociação da dívida. Em terceiro lugar, e como resultante dos obstáculos ao financiamento e do esforço fiscal determinado pelo ajustamento, os estados perderam, na prática, muito da autonomia que tinham no direcionamento de gastos, tanto devido às metas de evolução das despesas quanto ao fato de que os recursos primários gerados no orçamento deveriam servir a dívida renegociada.

A Lei Complementar nº 101/2000 (a LRF) viria como desdobramento dessas mudanças descritas, reforçando e dando maior amplitude aos marcos institucionais estabelecidos com vistas a

ensejar uma gestão comprometida com o equilíbrio orçamentário intertemporal. Embora a Constituição exigisse, desde 1988, legislação específica para regulamentar diversos de seus próprios dispositivos relacionados às finanças públicas<sup>98</sup>, a promulgação da LRF no Brasil – bem como as demais reformas antes comentadas – deve ser observada num contexto mais amplo de profunda reorganização do regime fiscal vigente nos países que se integravam aos fluxos globais de investimentos, tendo como lastro os novos paradigmas contrários ao ativismo das autoridades orçamentárias, conforme já discutido no capítulo precedente. De fato, vários governos nacionais, capitaneados pelos das economias desenvolvidas, implementaram arcabouços normativos disciplinadores a partir dos anos 1990, estabelecendo limites quantitativos e regras restritivas a fim de inibir políticas discricionárias e suscitar um comportamento fiscal inapelavelmente empenhado com a sustentabilidade permanente das contas públicas no longo prazo, como notaram Hemming & Kell (2001, p. 432 e 437):

Em vários momentos durante a década de 1990, diversos países da OCDE também revisaram suas estruturas de política fiscal com vistas a promover a responsabilidade fiscal. Austrália, Nova Zelândia e o Reino Unido criaram novos arcabouços legais que colocam forte ênfase na necessidade de transparência fiscal. Vários países adotaram regras fiscais, incluindo limites para o déficit e para a dívida, previstos no Tratado de Maastricht e no Pacto de Estabilidade e Crescimento, e a regra de ouro e a regra de investimento sustentável no Reino Unido. Houve também uma maior ênfase na definição das metas plurianuais para o déficit e para a dívida (por exemplo, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Suécia, Suíça e Estados Unidos), bem como nas regras processuais limitadoras de despesas (por exemplo, na Suécia, Holanda, Finlândia e Estados Unidos) [...] Tais estruturas são amplamente consideradas para representar o ‘estado da arte’ no que concerne à transparência orçamentária e, mais usualmente, forneceram uma abordagem de gestão fiscal que se tornou um modelo seguido por alguns países não membros da OCDE (por exemplo, Argentina, Brasil, Peru e Índia)<sup>99</sup>.

A breve referência a algumas poucas prescrições da LRF, como as listadas no Quadro 5.2, é suficiente para aquilatar a abrangência das mudanças perpetradas no regime fiscal brasileiro, cuja essência passou a ser a geração contínua de superávits primários para sustentar níveis prudenciais de dívida e de gastos consistentes com objetivos intertemporais de solvência orçamentária. Ilustrativo, nesse sentido, é o novo tratamento dado ao endividamento público, cujas regras definidas pelas resoluções nº 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal, seguindo os princípios da LRF, impõem um esforço fiscal ininterrupto.

---

<sup>98</sup> Como exemplo pode ser citado o artigo nº 163 da Constituição Federal, que determinou a promulgação de uma lei complementar para dispor sobre: finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, além de outros pontos. Do mesmo modo, o artigo nº 169 exigiu o estabelecimento de limites para a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em lei complementar. Todos esses temas foram disciplinados posteriormente pela LRF.

<sup>99</sup> Além do citado trabalho de Hemming & Kell (2001), que apresenta as principais características do arcabouço institucional que rege a gestão orçamentária de diversos países industrializados, veja também OECD (2002).

**QUADRO 5.2 – PRINCIPAIS CONJUNTOS DE NORMAS DISCIPLINADORAS INTEGRANTES DA LRF**

Conjunto de normas	Principais disposições
<b>Metas fiscais</b>	<p>1) Relatório anexo à LDO deve contemplar os seguintes pontos, dentre outros: a) metas de arrecadação, gastos, dívida e resultados nominal e primário; b) avaliação do cumprimento das metas fixadas no exercício anterior; c) estimativa da renúncia de receita, seus efeitos para a arrecadação e medidas compensatórias a serem adotadas; d) previsão e medidas compensatórias para a criação de despesas permanentes.</p> <p>2) Caso a receita realizada ao final de cada bimestre seja insuficiente para o cumprimento das metas definidas de resultados nominal e primário, o empenho e a movimentação financeira serão limitados nos 30 dias subsequentes em montante necessário ao atendimento dos objetivos quantitativos previstos, não incluindo as despesas obrigatórias (constitucionais e legais).</p>
<b>Gastos de pessoal</b>	<p>1) Ficam limitados aos seguintes parâmetros: a) União: 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) – 2,5 % para o Poder Legislativo; 6 % para o Poder Judiciário; 0,6 % para o Ministério Público; 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios; 37,9% para o Poder Executivo; b) Estados: 60% da RCL – 3% para o Poder Legislativo; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para o Poder Executivo; c) Municípios: 60% da RCL – 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo.</p> <p>2) Caso os gastos com pessoal excedam a 95% do limite, ficam vedados ao Poder ou órgãos antes referidos que tenham incorrido no excesso: a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e) contratação de hora-extra, salvo em situações previstas na LDO.</p> <p>3) Caso os gastos com pessoal ultrapassem o limite máximo no quadrimestre, o excedente deve ser eliminado em dois quadrimestres, sendo pelo menos 1/3 no primeiro.</p>
<b>Dívida, operações de crédito e restos a pagar</b>	<p>Dívida: 1) Em atendimento a disposto da LRF, a Resolução do Senado Federal nº 40/2001 estabeleceu os seguintes limites máximos de endividamento para estados e municípios, a ser alcançados em até quinze anos após a sanção do documento normativo mencionado: a) estados: a Dívida Consolidada Líquida (DCL) corresponderá a duas vezes a sua RCL anual; b) municípios: a DCL corresponderá a no máximo 1,2 vezes a RCL anual. A verificação do cumprimento dos limites de endividamento deve ser realizada ao final de cada quadrimestre ou semestre, no caso dos municípios com menos de 50 mil habitantes. Excedido teto fixado para a relação DCL/RCL ao final de um quadrimestre, é dado prazo de três quadrimestres subsequentes para a eliminação desse montante excedente, que deve ser reduzido em pelo menos 25% já no primeiro quadrimestre. Enquanto perdurar o desvio, o ente federativo ficará proibido de realizar novas operações de crédito, internas ou externas, inclusive por ARO, além de se manter obrigado a obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite legalmente estabelecido. Ademais, transcorrido o prazo de enquadramento, o ente federativo fica também impedido de receber transferências voluntárias.</p> <p>Operações de crédito: 1) Regra de ouro: as receitas oriundas das operações de crédito não poderão ser superiores às despesas de capital previstas na lei orçamentária. 2) São vetadas: a) captação de recursos na forma de antecipação de receita de tributo ou contribuição, cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; b) recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos; c) assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação semelhante, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando a norma a empresas estatais dependentes; d) assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento posterior de bens e serviços; e) qualquer tipo de concessão de novo crédito ou financiamento da União, estados, Distrito Federal e municípios entre si, ainda que para refinanciamento ou postergação de dívida, exceto operações de crédito com instituição financeira estatal, não destinadas ao financiamento de despesas correntes ou refinanciamento de dívida não contraída com a própria instituição que conceda o crédito. 3) As operações de ARO deverão destinar-se exclusivamente a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e deverão cumprir, além das demais exigências da contratação de crédito, as seguintes condições: a) serem efetuadas somente a partir do décimo dia do início do exercício (10 de janeiro); b) serem liquidadas, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de cada ano; c) não serem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada; d) não ocorrerem enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada ou no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo.</p> <p>Inscrições em restos a pagar: 1) fica vedado contrair, nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato do governante, obrigação de despesa que não possa ser paga no mesmo exercício. Caso seja contraída tal despesa no referido período, o governante deverá assegurar disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.</p>
<b>Despesa pública</b>	<p>1) Será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda as seguintes condições: a) realização da devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; b) garantias de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; c) demonstrar a origem dos recursos para seu custeio; d) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados pela redução permanente de despesa ou pelo aumento permanente de receita – nesse caso, por intermédio da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; e) implementação obrigatória das medidas compensatórias antes referidas previamente à execução da despesa permanente adicional (criada ou aumentada), salvo o gasto relativo ao serviço da dívida e ao reajuste da remuneração dos servidores públicos que preserve o valor real dos salários.</p>
<b>Receita pública</b>	<p>1) União, estados e municípios devem instituir, prever e arrecadar efetivamente todos os tributos de sua competência constitucional, sendo vedada a realização de transferências voluntárias de recursos ao ente que não observar essa disposição.</p> <p>2) Quando cabível, o Executivo especificará as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.</p>
<b>Renúncia de receita</b>	<p>1) A concessão e/ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que resultem em renúncia de receita deverão estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atender a uma das seguintes condições: a) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas fiscais; b) medidas de compensação, no período antes mencionado, mediante o aumento de receita proporcionado pela elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, sendo que o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas.</p> <p>2) Consideram-se como renúncia de receita: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam tratamento diferenciado, não se aplicando esse dispositivo às alterações de alíquotas do Imposto de Importação, Imposto de Exportação, IPI e IOF.</p>

Fonte: Lei Complementar nº 101/2000 e Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43/2001

No caso dos estados, ficou determinado que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) deve equivaler a no máximo duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) até 2016, obrigando a eliminação do excesso numa proporção de 1/15 ao ano a partir de dezembro de 2001, estando as administrações estaduais desenquadradas proibidas de efetuarem operações de crédito (incluindo as de Antecipação de

Receita Orçamentária – ARO) e de receberem transferências voluntárias. Mesmo para os estados que demonstrem DCL igual ou abaixo do limite especificado<sup>100</sup>, as regras são rígidas, pois eventuais desvios devem ser forçosamente eliminados no prazo de um ano (três quadrimestres sucessivos), sendo que pelo menos 25% do excesso deve ser suprimido no primeiro quadrimestre. Em ambas as situações, portanto, a premissa básica é a geração compulsória de superávits primários frequentes.

Embora autorizadas, novas contratações de crédito foram obstadas por um extenso conjunto de condições inibidoras, entre as quais podem ser citadas as seguintes: a referida trajetória da DCL em relação à RCL não pode ser alterada; o valor das operações está limitado a 16% da RCL; os gastos com serviços não podem superar a 11,5% da RCL, e devem ser atendidos todos os demais limites estabelecidos na LRF. Também foram vedados os refinanciamentos da dívida e restringidas as ARO; tais operações, limitadas a 7% da RCL, devem ser liquidadas no mesmo exercício fiscal em que foram contratadas e ficaram proibidas no último ano de mandato dos governantes eleitos. Da mesma forma, não pode ser contraído nenhum crédito a 180 dias do término do mandato do chefe do Executivo e foram estreitadas as possibilidades de adiamento de dispêndios para o exercício fiscal seguinte.

Por outra parte, a LRF constituiu parâmetros de gestão mais rigorosos, à medida que fixou teto para o gasto com funcionalismo (60% da RCL no caso de estados e municípios) e passou a exigir a identificação de fontes efetivas de financiamento ou medidas compensatórias para a criação de despesas, com destaque para aquelas obrigatórias de caráter continuado. As novas regras determinam ainda o estabelecimento de metas fiscais coerentes com os níveis estreitos de endividamento, a serem cumpridas nos três anos seguintes e consecutivos, sendo que os eventuais desvios devem ser equacionados obrigatoriamente no próprio exercício fiscal, por meio de instrumentos que assegurem o corte automático de gastos. Buscou-se, igualmente, coibir a prática de renúncia de receitas, uma vez que a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária não pode afetar as metas fiscais e, caso isso ocorra, exige a adoção de medidas compensatórias – tais como elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo e majoração ou criação de tributo ou contribuição. Ademais, cabe observar que a LRF induz o fortalecimento das fontes de recursos tributários, ao tornar obrigatório o efetivo ato de instituição, previsão e cobrança de todos os impostos.

Do exposto nos parágrafos anteriores, deve ser retido que os novos marcos institucionais fixados a partir dos contratos de refinanciamento da dívida e consagrados na LRF objetivaram disciplinar os governos estaduais com vistas a ensejar uma gestão orçamentária comprometida com o

---

<sup>100</sup> Em dezembro 2001, entre os 26 estados e o Distrito Federal, cinco unidades estavam acima do limite permitido (GO, MA, MG, MS e RS). Em 30 de abril de 2011, somente o RS permanecia desenquadrado, com uma relação DCL/RCL equivalente a 2,11, conforme dados consolidados pelo Tesouro Nacional em 29 de junho de 2011.

equilíbrio fiscal de longo prazo. A diretriz central foi a de circunscrever a capacidade de gastos públicos às condições dadas estritamente pelas bases de origem tributária, obstando, para isso, a contratação de recursos de terceiros e confinando, portanto, os orçamentos praticamente às disponibilidades de caráter fiscal. Vale dizer: “revalorizou o papel do Tesouro como *locus* da atuação estadual” (Lopreato, 2006, p. 266). Diante do maior peso dos serviços da dívida e das metas de resultados primários e de evolução sustentável dos passivos, o poder discricionário dos gestores das finanças estaduais foi limitado, à medida que se tornou obrigatório o redimensionamento dos orçamentos a fim de comportá-los na nova realidade de obrigações e de financiamento, implicando a busca incessante do controle das despesas e do fortalecimento da arrecadação, como será discutido na próxima seção.

### 3. RESULTADO DO AJUSTE FISCAL E PRINCIPAIS EFEITOS SOBRE AS AÇÕES ESTADUAIS DE FOMENTO

A presente seção examina a evolução fiscal dos estados a partir da implementação do Plano Real, expondo os principais resultados decorrentes do processo de ajustamento e os desdobramentos mais gerais que teve para a capacidade desses entes federativos subnacionais executarem gastos em ações de fomento a favor de suas respectivas jurisdições. A análise é feita com base num conjunto de componentes e de indicadores orçamentários, alguns deles detalhados a seguir, propiciando uma visão panorâmica e consolidada do comportamento das contas públicas estaduais entre 1995 e 2010.

Receita Líquida Disponível	Receita Total – (Transferências Correntes e de Capital a Municípios + Operações de Crédito + Alienação de Ativos)
Outras Receitas Tributárias	Receita Tributária – ICMS
Receita Líquida de Transferências	(Transferências Correntes e de Capital) – (Transferências Correntes e de capital a Municípios)
Despesas Correntes Primárias	Despesa Corrente – Juros e Encargos
Outras Despesas Correntes Primárias Líquidas	Despesa Corrente – (Despesas de Pessoal + Juros e Encargos + Transferências Correntes a Municípios)
Necessidade de Financiamento Bruta	Serviços da dívida – Resultado Primário
Fontes de Financiamento <sup>1</sup>	Operações de Crédito + Alienação de Ativos
Suficiência (+) /Insuficiência (-) Financeira <sup>1</sup>	Fontes de Financiamento <sup>1</sup> – Necessidade de Financiamento Bruta
Fontes de Financiamento <sup>2</sup>	Operações de Crédito + Alienação de Ativos + Restos a Pagar
Suficiência (+) /Insuficiência (-) Financeira <sup>2</sup>	Fontes de Financiamento <sup>2</sup> – Necessidade de Financiamento Bruta
Índice de autonomia	Receita Tributária/Receita Líquida Disponível

Os dados da Tabela 5.1 permitem visualizar a substantiva alteração da dinâmica fiscal dos estados depois de concluída a renegociação da dívida e a subsequente conformação do novo aparato institucional para a gestão das finanças públicas, por meio da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A mais evidente indicação dessa mudança é propiciada pela evolução do resultado primário.

**TABELA 5.1 – INDICADORES FISCAIS SELECIONADOS DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS**

Valores correntes em % do PIB a preços de mercado

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Receita Líquida Disponível	8,35	8,28	8,60	8,97	9,22	9,93	10,50	10,94
Receita de ICMS	6,59	6,50	6,11	5,99	6,16	6,73	7,08	6,97
Outras Receitas Tributárias	0,50	0,55	0,60	0,70	0,63	0,67	0,75	1,00
Receita Líquida de Transferência	0,48	0,42	0,65	0,90	1,15	0,81	0,94	1,08
Despesas Correntes Primárias	9,48	9,50	8,85	9,94	9,94	10,23	10,72	10,69
Despesa de Pessoal	5,16	5,32	4,99	5,55	5,77	5,75	5,79	6,07
Outras Despesas Correntes Primárias Líquidas	2,48	2,26	2,03	2,45	2,26	2,47	2,79	2,52
Despesa de Investimento	—	—	—	—	—	0,87	0,97	0,95
Serviço da Dívida	1,41	1,45	5,44	1,75	1,43	1,23	1,10	1,14
Juros e Encargos	0,44	0,45	0,41	0,59	0,58	0,63	0,69	0,68
Amortização	0,97	1,00	5,04	1,17	0,85	0,60	0,41	0,46
Resultado Primário	-0,63	-0,56	-1,22	-2,12	-0,66	0,19	0,32	0,31
Necessidade de Financiamento Bruta	2,04	2,01	6,66	3,87	2,09	1,04	0,78	0,83
Fonte de Financiamento <sup>1</sup>	1,02	1,64	8,06	2,94	1,71	0,99	0,25	0,37
Fonte de Financiamento <sup>2</sup>	1,02	1,64	8,06	2,94	1,71	2,49	1,70	1,64
Suficiência (+) /Insuficiência (-) Financeira <sup>1</sup>	-1,02	-0,37	1,40	-0,94	-0,38	-0,05	-0,53	-0,46
Suficiência (+) /Insuficiência (-) Financeira <sup>2</sup>	-1,02	-0,37	1,40	-0,94	-0,38	1,45	0,92	0,82
Índice de Autonomia	84,90	85,19	78,10	74,54	73,57	74,57	74,50	72,76
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita Líquida Disponível	10,59	10,80	11,12	11,19	11,41	12,22	12,47	12,43
Receita de ICMS	6,89	7,03	7,10	6,99	6,90	7,17	7,07	7,20
Outras Receitas Tributárias	1,04	1,04	1,09	1,16	1,21	1,24	1,35	1,32
Receita Líquida de Transferência	0,64	0,93	1,06	1,25	1,00	1,44	1,39	1,22
Despesas Correntes Primárias	10,43	10,36	10,56	10,65	10,67	11,14	11,53	11,42
Despesa de Pessoal	5,76	5,55	5,27	5,26	5,31	5,26	5,40	5,38
Outras Despesas Correntes Primárias Líquidas	2,67	2,80	3,11	3,33	3,27	3,67	4,08	3,93
Despesa de Investimento	0,68	0,72	0,85	0,93	0,70	0,97	1,19	1,34
Serviço da Dívida	1,13	1,04	1,05	1,07	0,98	0,99	0,96	0,88
Juros e Encargos	0,68	0,61	0,63	0,61	0,56	0,55	0,50	0,46
Amortização	0,46	0,43	0,42	0,45	0,42	0,45	0,47	0,42
Resultado Primário	0,60	0,69	0,67	0,56	0,92	0,90	0,21	0,30
Necessidade de Financiamento Bruta	0,54	0,35	0,37	0,51	0,07	0,09	0,75	0,58
Fonte de Financiamento <sup>1</sup>	0,21	0,16	0,20	0,25	0,13	0,17	0,47	0,43
Fonte de Financiamento <sup>2</sup>	1,55	1,41	1,46	1,33	1,27	1,62	1,68	1,60
Suficiência (+) /Insuficiência (-) Financeira <sup>1</sup>	-0,33	-0,19	-0,17	-0,25	0,06	0,07	-0,28	-0,15
Suficiência (+) /Insuficiência (-) Financeira <sup>2</sup>	1,01	1,05	1,09	0,82	1,20	1,53	0,93	1,02
Índice de Autonomia	74,89	74,73	73,65	72,86	71,10	68,80	67,55	68,62

Dados básicos: STN, Banco Central, IBGE.

Os crescentes déficits registrados nos orçamentos estaduais desde a implementação do Plano Real foram revertidos após 1999, depois de atingirem valor superior a 2% do PIB em 1998. Entre 2000 e 2010, o quadro foi bastante distinto, sendo alcançados superávits primários continuados ao longo da década, cuja média anual ficou em 0,51% do PIB, em marcado contraste aos déficits médios de 1,04% ao ano verificados de 1995 a 1999, correspondendo a um ajuste da ordem de 1,5% do PIB<sup>101</sup>. Interessava, então, avaliar os fatores centrais que contribuíram para esse desempenho, a partir de

<sup>101</sup> A evolução do resultado primário dos estados no período anterior a 2000 deve ser observada com cautela, uma vez que as informações consolidadas da execução orçamentária divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional não desagregam os gastos efetuados com investimentos e inversões financeiras para os anos de 1995 a 1999. Nos exercícios de 1997, 1998 e 1999, o procedimento de contabilizar conjuntamente os investimentos e as inversões financeiras foi particularmente problemático devido aos acordos firmados de renegociação da dívida estadual. Isso porque o refinanciamento patrocinado pela União cursava, de um lado, pela rubrica “operações de crédito” e, de outro, na conta “inversões financeiras”. Mora (2002, p. 82 a 88) desenvolveu metodologia para expurgar do resultado primário os efeitos distorcivos dos lançamentos contábeis referentes à renegociação da dívida, chegando aos seguintes valores, em R\$ milhões, a preços de 2000: 1995: (6.040); 1996: (5.082); 1997: (1.418); 1998: (7.775); 1999: 852; 2000: 5.198. Note que, por essa metodologia, os estados teriam gerado superávit primário desde 1999.

informações extraídas da execução orçamentária dos estados, sistematizadas e divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A atenção recai, primeiramente, sobre a evolução das receitas, que contribuíram de forma importante para a reversão da posição deficitária dos estados. Como é possível perceber, excetuando 2003 e 2010, a receita líquida disponível (RLD) foi crescente desde 1997 e chegou a corresponder a 12,43% do PIB ao final do período em referência, o que significou expansão nominal de 48,77% na comparação com 1995. Tal trajetória não guardou correspondência com a do ICMS, principal fonte de recursos dos estados. Ao contrário, o que se observou foi um retraído dinamismo desse imposto, que acumulou elevação nominal relativa ao PIB de apenas 9,28% entre 1995/2010, ou menos de um ponto percentual (0,61), sendo que quase a metade desse aumento (4,46%) foi alcançada nos três últimos exercícios (2008/2010). Em valores reais absolutos, deflacionados pelo IGP-DI, o ICMS aumentou 58,34%, ao passo que o PIB brasileiro teve expansão, também real, de 63,91% entre 1995/2010. Como consequência de seu desempenho medíocre, o ICMS perdeu participação na RLD, que baixou paulatinamente de 78,92% para 57,97% no decorrer dos anos analisados, resultando numa maior dependência financeira dos estados em relação à União, mensurável pela gradual deterioração do chamado Índice de Autonomia, cujo valor caiu de 84,90 para 68,62.

A evolução do ICMS foi também caracterizada por grande irregularidade, alternando momentos de retração com outros de expansão: de 1995 a 2010, a arrecadação do imposto recuou em oito anos, intercalados por outros sete de recuperação. Cabe destacar a acentuada perda de participação relativa ao PIB no primeiro quadriênio do Plano Real, superior a 9%, em decorrência de diversas causas, entre as quais pode ser citada a desoneração dos bens primários e semi-elaborados patrocinada pelo governo federal com o intuito de estimular as exportações (Lei Complementar nº 87/1996 – a Lei Kandir). A partir de 1999, pode ser observado um esforço dos governos estaduais no sentido de fortalecer a arrecadação do ICMS, em face da necessidade de se enquadrar às determinações da nova institucionalidade orçamentária delineada no país, cujo corolário foi a geração forçosa e continuada de superávits primários, conferindo uma maior estabilidade na trajetória do imposto<sup>102</sup>.

As receitas líquidas de transferência também tiveram variações, embora em menor intensidade e com tendência de visível crescimento a partir de 1997, reforçando o peso na composição da RLD, muito em razão da criação de novos mecanismos de repasses de recursos (como o

---

<sup>102</sup> De fato, o comportamento da arrecadação do ICMS a partir de 2001 foi mais estável comparativamente ao período anterior de 1995/2000, tendo em vista que as flutuações (retração e recuperação) foram menos pronunciadas e mais curtas do ponto de vista temporal. Basta verificar que a maior queda de receita em relação ao PIB foi registrada entre 1995 e 1998, acumulando perda de 9,15%. As outras reduções foram bem menos acentuadas: 2,61% (2003/2001), 1,97% (2007/2004) e 1,29% (2009/2008). O mesmo pode ser dito a respeito dos ciclos de recuperação. Em 2001/1998, houve uma forte alta do ICMS proporcionalmente ao PIB, de 18,13%, bem superior às demais: 2,98% (2005/2003), 3,93% (2008/2007) e 1,83% (2010/2009).

ressarcimento de perdas provocadas pela Lei Kandir e a partilha do produto da Cide-Combustíveis) e do bom desempenho da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI, integrantes do FPE, e, em alguns casos, dos royalties gerados pela exploração petrolífera. É importante considerar esse aspecto cíclico das receitas porque, como se discutirá mais detalhadamente à frente, as possibilidades abertas aos estados de expandir gastos concomitante ao atendimento das exigências fiscais e financeiras estabelecidas na renegociação da dívida e na LRF estiveram vinculadas às flutuações conjunturais dos recursos de caráter tributário próprios e transferidos, bem como de outras variáveis macroeconômicas, com destaque para a taxa de câmbio, devido os efeitos sobre os passivos estaduais.

As outras receitas tributárias, por sua vez, tiveram evolução mais estável e claramente ascendente, de modo que, além da maior importância assumida no financiamento dos gastos governamentais, mudaram de patamar a partir de 2002: a participação média na RLD saltou de 6,88% para 10,11% entre 1995/2001 e 2002/2010, perfazendo crescimento de 46,96%. Enfim, mas não menos importante, merece ser colocada em acento a progressiva perda de expressão orçamentária das operações de crédito e da alienação de ativos, tendo em vista que tais fontes de financiamento (FF<sup>1</sup>) atingiram valores bastante modestos a partir de 2001, em decorrência, principalmente, das regras de controle do endividamento estadual e das restrições à contratação de novos recursos de terceiros impostas tanto no bojo da renegociação das dívidas quanto pelas normas estabelecidas pela LRF<sup>103</sup>. Desconsiderando os anos de 1997 e 1998, que foram atípicos em razão dos fluxos contábeis gerados pela renegociação das dívidas, as FF<sup>1</sup> corresponderam a uma média anual de 1,34% do PIB em 1995/2000, baixando, após 2001, para 0,26%. Cabe notar, no entanto, o impulso de 2009 e 2010, praticamente dobrando em relação a esse comprimido patamar médio anterior, motivado, sobretudo, por deliberações de política econômica adotadas pelo governo central para fazer face às dificuldades derivadas da crise financeira internacional<sup>104</sup>. Com o objetivo de apoiar os estados na sustentação das despesas de capital, foi instituído o Programa Emergencial de Financiamento (PEF). Na sua primeira versão, de abril de 2009, o PEF I forneceu crédito no valor total de R\$ 4 bilhões, distribuídos aos entes federativos de acordo com os limites de divisão dos recursos do FPE. Em outubro do mesmo ano, foi lançado o PEF II, com provisão adicional de financiamento no montante de R\$ 6 bilhões, de modo que o auxílio financeiro federal alcançou o volume de R\$ 10 bilhões<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Deve ser feita também referência ao encerramento do ciclo das grandes privatizações de empresas e bancos estaduais, cujo preço de venda somou US\$ 32 bilhões entre 1996 e 2002, sendo 86% desse valor apurado nos leilões realizados nos anos de 1997, 1998 e 2000.

<sup>104</sup> Para uma análise da evolução das finanças estaduais no contexto da crise internacional de 2008/2009, destacando os efeitos das medidas encaminhadas pelo governo federal, ver Vieira (2010).

<sup>105</sup> O PEF I foi criado mediante a Resolução nº 3.716, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), em 17 de abril de 2009, que modificou as regras de contingenciamento de crédito ao setor público fixadas na Resolução nº 2.827/2001 e autorizou os governos estaduais a contratarem até R\$ 4 bilhões em financiamento, observada, na distribuição dos limites individuais de crédito, a

Do ponto de vista das receitas, em resumo, deve ser sublinhado que os governos estaduais lograram ampliar as receitas disponíveis a fim de atender as metas e obrigações fiscais e financeiras estipuladas no âmbito do processo de renegociação das dívidas e da LRF, mas se defrontaram com dificuldades bem demarcadas nesse campo. A busca do fortalecimento dos recursos orçamentários ocorreu simultaneamente a um baixo dinamismo demonstrado pela arrecadação de ICMS e a modificações obrigatórias nas bases de financiamento do gasto público por causa das restrições impostas à contratação de crédito, limitando, sobremaneira, a potencialidade de sustentação de despesas. O aumento das receitas transferidas e a melhoria de outras fontes tributárias próprias compensaram, em parte, essas referidas dificuldades, embora tenham implicado, ao mesmo tempo, maior dependência dos estados em relação à União.

A análise do comportamento das despesas requer, inicialmente, uma advertência. Como assinalado em outro momento (veja nota 101), o procedimento adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional de contabilizar conjuntamente os investimentos e as inversões financeiras para os exercícios de 1995 a 1999 dificulta o acompanhamento mais preciso da evolução dos gastos primários estaduais. Uma alternativa para suprir essa deficiência é verificar a trajetória das despesas correntes primárias (DCP), que, conforme demonstrado na Tabela 5.1, ampliaram a participação relativa no PIB em quase dois pontos percentuais, perfazendo crescimento nominal de 20,43% entre 1995 e 2010. Essa variação ficou bem abaixo do crescimento das receitas disponíveis (48,77%), sugerindo que não foi negligenciável o esforço fiscal efetuado pelos governos estaduais no sentido de empreender um controle mais sistemático de seus gastos, ainda mais se for levado em conta a comentada perda de dinamismo da principal fonte de recursos dos estados (o ICMS) nos anos em referência.

O comportamento dos gastos com pessoal foi decisivo para a dinâmica das DCP, uma vez que representaram, em média, 52,92% desses dispêndios a cada ano. No acumulado entre 1995 e 2010, a folha de pagamento do funcionalismo em proporção ao PIB cresceu 4,22%, variando positivamente de 5,16% para 5,38%. Em termos reais, o aumento foi de 51,01% deflacionado pelo IGP-DI. Na verdade, o custo da remuneração dos servidores ativos e inativos esteve, desde a largada do Plano Real, sob críticas frequentes, chegando a ser identificado por muitos observadores e analistas como um dos fatores explicativos centrais dos permanentes desequilíbrios fiscais. Foi a fim de regular essa categoria de compromisso que se aprovaram diversas normas legais desde 1995, culminando com os limites

---

proporcionalidade prevista no FPE. Posteriormente, o CMN aprovou a Resolução nº 3.794, em 07 de outubro de 2009, alocando mais R\$ 6 bilhões em crédito aos estados. Foram também modificadas as condições originais dos empréstimos, que passaram a ter prazo de 10 anos, sendo dois de carência, e custos referenciados na TJLP, acrescidos de uma fração anual de 1,1% (com garantias prestadas pela União) ou 2% (sem garantias).

fixados na LRF, que, no caso dos estados, não podem ultrapassar 60% da receita corrente líquida<sup>106</sup>. Por causa de tais iniciativas regulamentadoras, os gastos de pessoal demonstraram demarcadas distinções: de 1995 a 2002, o valor em relação ao PIB teve incremento de quase 17,67%, iniciando, a partir daí, recuo que veio a totalizar decréscimo de 11,43% em 2002/2010.

A apreciação mais completa e compreensiva dessa evolução, entretanto, exige que se leve em consideração as outras despesas correntes primárias líquidas (DCPL), conceito utilizado no presente trabalho como proxy dos dispêndios de custeio, exclusive os de pessoal. Pode-se dizer que as DCPL foram mantidas sob relativo controle até 2000, com participação média relativa ao PIB de 2,32% ao ano. A partir de então, passaram a demonstrar tendência expansionista, acumulando elevação nominal em relação ao PIB de 59,09% até 2010 e atingindo média anual de 3,15% do PIB. Tal comportamento parece corroborar com a visão de diversos autores, entre os quais Piancastelli & Boueri (2008, p. 10 e 35), de que os gastos de custeio foram utilizados pelos governos estaduais como uma espécie de instrumento alternativo para alavancar despesas, devido ao fato de que a LRF não contemplou regras impeditivas ou metas quantitativas direcionadas ao controle desse grupo de dispêndio. A discussão de tal hipótese requer uma avaliação um pouco mais detalhada das informações a respeito das DCPL, expostas na Tabela 5.2.

Os dados abarcam 2002/2010 em razão da falta de detalhamento contábil do custeio para os exercícios anteriores. Os itens selecionados, contudo, são representativos e corresponderam, na média, a 51,61% do total das DCPL e a 1,85% do PIB ao ano. Os desembolsos totais foram ascendentes, acumulando expansão nominal próxima a 66,62% relativa ao PIB. É importante observar que a expansão foi motivada pelos maiores valores empenhados em aposentadorias, reformas e pensões, que cresceram mais de 17 vezes, bem como com a locação de mão-de-obra, cuja expansão foi de 64,37%. Os recursos alocados na terceirização de serviços de pessoas físicas e jurídicas, as de maior magnitude no conjunto das DCPL e nos seus componentes aqui destacados (equivaleram a uma média anual de 38,42% e 69,66%, respectivamente), declinaram 5,46% conjuntamente. O mesmo ocorreu com as despesas de pessoal no período analisado, que reduziu seu peso proporcional ao PIB em 11,43%, ao passo que as DCPL e as DCP contabilizaram aumentos de 56,35% e 6,81%, nessa ordem. Vale frisar

---

<sup>106</sup> Uma tentativa de estabelecer medidas mais efetivas de controle foi a aprovação, em 1995, da Lei Complementar nº 82, em cumprimento ao artigo nº 169 da Constituição Federal. A nova norma determinava à União, aos estados e aos municípios limitarem a folha de pagamento do funcionalismo a 60% da receita corrente líquida (RCL), num prazo de três anos, ficando proibidos reajustes e aumentos salariais nesse período. Em seguida, a Emenda Constitucional nº 09/1998 permitiu a adoção de medidas para o enquadramento ao teto antes fixado, prevendo até mesmo a demissão de servidores estáveis. A LC nº 82/1995 foi posteriormente substituída pela Lei Complementar nº 96/1999, que estabeleceu penalidades aos governos que não cumprissem as regras legais, com a possibilidade de suspensão de transferências voluntárias da União. A norma foi também substituída depois pela Lei Complementar nº 101/2000 – a LRF. Foram determinados dois limites para os gastos com pessoal: 50% da RCL para a União e 60% para estados e municípios. No caso dos estados, o limite foi partilhado entre Executivo (49%), Legislativo (3%), Judiciário (6%) e Ministério Público (2%).

que, entre essas três categorias de dispêndio orçamentário, somente as DCPL tiveram crescimento nominal relativo mais imponente, em linha com os níveis das obrigações previdenciárias e locação de mão-de-obra.

**TABELA 5.2 – EVOLUÇÃO DE COMPONENTES SELECIONADOS DAS OUTRAS DESPESAS CORRENTES PRIMÁRIAS LÍQUIDAS**

Valores correntes em % do PIB a preços de mercado

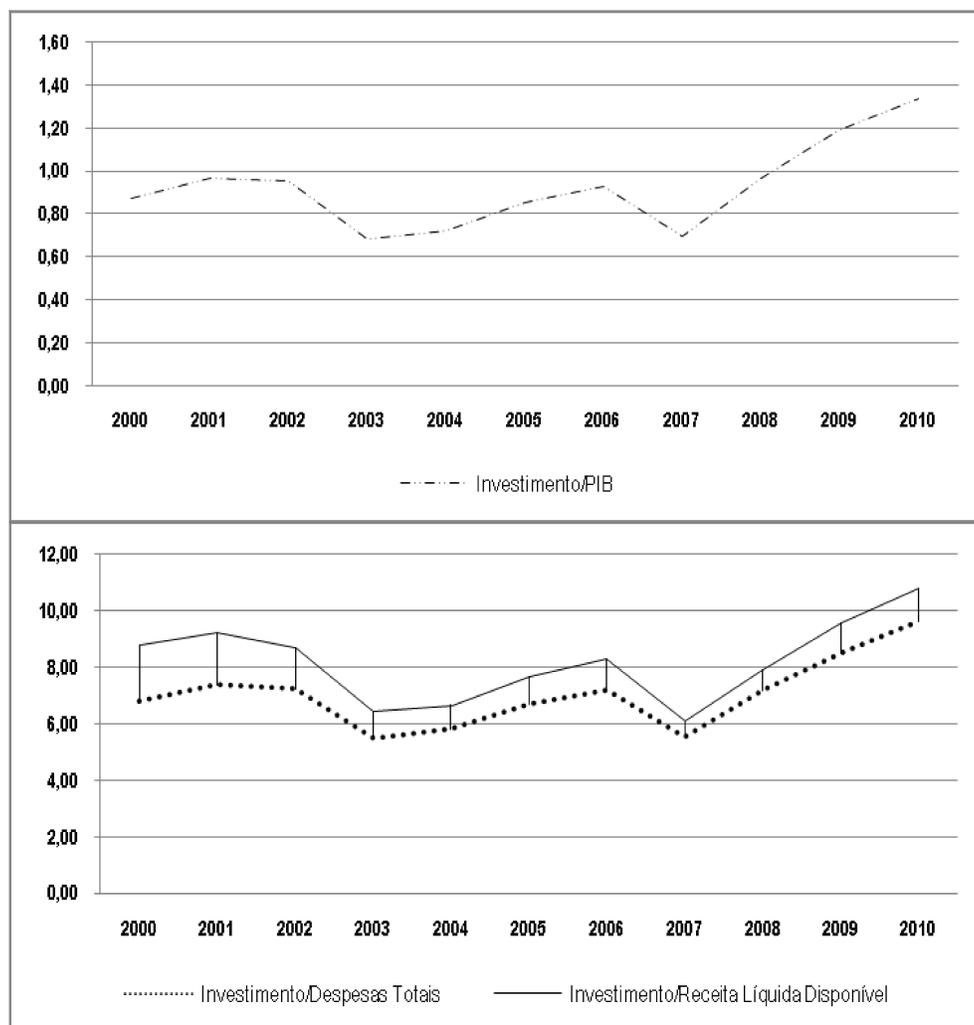
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aposentadorias e reformas – (A)	0,002	0,002	0,002	0,265	0,364	0,464	0,663	0,829	0,762
Pensões – (B)	0,057	0,052	0,049	0,118	0,144	0,176	0,241	0,301	0,288
Subtotal – (C) = A + B	0,059	0,054	0,051	0,382	0,508	0,641	0,904	1,130	1,050
Outros Serviços de Terceiros (PF) – (D)	0,086	0,090	0,088	0,094	0,083	0,074	0,074	0,080	0,078
Locação de mão-de-obra – (E)	0,074	0,084	0,084	0,094	0,101	0,099	0,100	0,112	0,121
Outros Serviços de Terceiros (PJ) – (F)	1,230	1,030	1,108	1,177	1,173	1,064	1,147	1,167	1,166
Subtotal – (G) = D + E + F	1,390	1,204	1,280	1,365	1,358	1,237	1,320	1,359	1,366
Total – (H) = C + G	1,450	1,258	1,331	1,748	1,866	1,878	2,224	2,489	2,415
Despesa de Pessoal	6,070	5,759	5,553	5,268	5,258	5,305	5,258	5,404	5,376
Outras Despesas Correntes Primárias Líquidas	2,515	2,672	2,804	3,109	3,327	3,270	3,674	4,084	3,933
Despesas Correntes Primárias	10,690	10,431	10,356	10,563	10,647	10,673	11,139	11,525	11,418

Dados básicos: STN, Banco Central, IBGE.

Esses números permitem inferir que, pelo menos nos exercícios fiscais em foco, as DCPL foram crescentes mais em decorrência da realocação de gastos no âmbito do orçamento do que um possível descontrole do custeio da máquina propriamente dito. Ou seja: parcela dos compromissos que eram registrados em “despesas de pessoal” passou a ser inscrita em “outras despesas correntes”, com destaque para os encargos previdenciários, de modo que a diminuição de valores numa das contas compensou e explicou em parte o aumento na outra. Assim, a hipótese antes comentada – de que o custeio, livre de imposição por parte da LRF, foi o canal utilizado pelos governos estaduais para elevar despesas – precisa ser melhor qualificada, tendo em vista que a sua ampliação derivou, em grande medida, da absorção de dispêndios de natureza contábil diversa. Ademais, os dados avaliados propiciam uma perspectiva analítica mais acurada a respeito da trajetória dos gastos com pessoal, explicitando as dificuldades de enquadramento dos estados às determinações da LRF quanto aos limites a serem obrigatoriamente atendidos nessa área em particular.

Em relação aos investimentos, a análise é um pouco prejudicada porque se restringe a 2000/2010, devido ao comentado procedimento adotado para os anos anteriores de consolidar esse tipo de despesa com as inversões financeiras. De qualquer forma, as informações disponíveis permitem deduzir que os aportes efetuados pelos governos estaduais, além de irregulares, foram em magnitude modesta. Com base no PIB, na receita líquida disponível e nas despesas totais, o investimento anual médio correspondeu, respectivamente, a 0,93%, 8,20% e a 7,05%, sendo que os volumes nominais despendidos oscilaram bastante, conforme é possível visualizar no Gráfico 5.1.

**GRÁFICO 5.1 – EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO EM RELAÇÃO AO PIB, DESPESAS TOTAIS E RECEITAS LÍQUIDAS**  
Valores correntes em %



No período indicado, houve dois momentos de contração (2003/2001 e 2007/2006) que implicaram perda acumulada de 47,08%, ante três ciclos ascendentes (2001/2000, 2006/2003 e 2010/2007), resultando em crescimento, também acumulado, de 189,88%, de modo que, ao final da década, o saldo líquido foi uma progressão de 53,41% em proporção ao PIB. É necessário prestar atenção no fato de que tal elevação ficou concentrada nos três últimos anos da série, quando os investimentos tiveram forte incremento de 91,98% sobre o nível de 2007, cujo patamar foi 20,09% inferior ao de 2000. Essa recuperação se torna ainda mais expressiva se for observado que o montante real invertido na década somou R\$ 305,38 bilhões, dos quais uma fração de 39,56%, ou R\$ 120,82 bilhões, foi aplicada somente entre 2008 e 2010. Um fator que contribuiu para performance tão favorável foi o suprimento extraordinário de crédito propiciado pelo governo federal aos estados no biênio 2009/2010, no bojo de um conjunto de medidas adotadas para atenuar os efeitos adversos da

crise internacional, como foi comentado oportunamente. O ponto importante a sublinhar, por ora, é que a trajetória dos investimentos demonstrou que, sobretudo quanto às despesas de caráter discricionário, as possibilidades de sustentação de gastos estiveram circunscritas aos estreitos limites demarcados pela disponibilidade efetiva de recursos. Vale dizer: essa categoria de dispêndio, mais facilmente controlável, foi a principal variável de ajuste e a primeira que viria a ser inevitavelmente acomodada às cambiantes condições de financiamento existentes.

Os serviços da dívida, ao contrário, assumiram estatuto de despesa obrigatória no âmbito do orçamento, visto que o refinanciamento dos passivos amparado na Lei 9.496/1997 (artigo 4º) afastou o risco de inadimplência dos governos estaduais, ao estabelecer a vinculação compulsória e automática de receitas próprias e de recursos oriundos do Fundo de Participação ao pagamento dos compromissos financeiros assumidos no bojo do processo de renegociação. É importante considerar tal aspecto porque, até a conclusão das operações individualizadas de reestruturação das dívidas, os gastos com juros, encargos e amortizações eram quase que meramente contábeis, pois o procedimento habitual dos estados era o de promover a rolagem continuada dessas obrigações, incorporando-as ao estoque de seus passivos, de modo que não representavam ônus financeiro efetivo. Os termos contratuais impostos pela a União como condição ao refinanciamento dos passivos estaduais colocaram fim a essa prática, estabelecendo um fluxo permanente de desembolsos, que alcançaram média anual de 1,08% do PIB no período pós-acordo (1999/2010).

Nos mesmos anos, os serviços da dívida foram declinantes, acumulando redução de 38,35% relativamente ao PIB. Essa evolução esteve condicionada também pelos termos contratuais do refinanciamento, principalmente no diz respeito à indexação ao IGP-DI, fortemente influenciado pela variação cambial, e à fixação de teto para as parcelas mensais devidas, que variou de 11,5% a 15% da receita líquida real, como explicado na seção anterior. Assim, a ocorrência de acentuadas desvalorizações cambiais – como as de 1999 e 2002 – resultava no incremento dos serviços da dívida. Os desembolsos efetivos, contudo, ficavam quantitativamente limitados ao teto previamente definido, de modo que o excedente vinha a ser incorporado ao estoque da dívida. O mesmo acontecia na eventualidade de queda das receitas, implicando valores menores passíveis de serem empenhados com as despesas de juros e amortização. De diferente modo, nos casos de apreciação cambial, como as observadas entre 2003 e 2010, a carga financeira sobre os orçamentos era amenizada.

O que interessa destacar é que o declínio verificado nos serviços da dívida, embora propiciando certo alívio conjuntural ao caixa dos estados, traduziu-se no aumento do estoque dos passivos, contribuindo para persistência de uma delicada situação financeira, como será discutido mais

adiante. E a própria evolução da composição dos serviços reforçou igualmente essa tendência expansionista do estoque da dívida. Basta verificar o distinto comportamento dos dispêndios com juros e com amortização entre 1999 e 2010. A despeito de ambos terem reduzido seus pesos proporcionais ao PIB (20,80% e 50,33%, respectivamente), os desembolsos feitos para quitar os juros mantiveram tendência de alta até 2006, engrenando movimento claro de baixa somente depois desse exercício fiscal. As amortizações, diferentemente, passaram por acentuado recuo em 1999/2001 e permaneceram em relativa estabilidade desde então, com moderadas variações, tendencialmente negativas. Diante de tal dinâmica diferenciada, a participação dos juros foi crescente no âmbito das despesas com serviços da dívida: saltou de 40,59% para 52,14% entre 1999 e 2010, resultando numa média anual de 55,53%. As amortizações, que representavam 59,41% em 1999, caíram para 48,50% em 2010 e se situaram na média de 44,47% ao longo do período. Isso teve implicações importantes para o endividamento dos governos estaduais, uma vez que foi possível evitar a expansão desordenada dos passivos como no passado recente, sem, no entanto, equacionar seu portentoso estoque, mesmo sendo empenhando parcela substantiva de recursos com as obrigações financeiras.

A magnitude alcançada pelas obrigações com a dívida pode ser mensurada pela trajetória da necessidade de financiamento bruta (NFB). Os superávits primários obtidos desde 2000 não bastaram para fazer face às despesas com juros, encargos e amortização, exigindo, complementarmente, a contratação de empréstimos, a alienação de ativos e/ou o protelamento da quitação efetiva de gastos. Os dados da Tabela 5.1 mostram que somente as operações de crédito e a alienação de ativos (FF<sup>1</sup>) foram incapazes de assegurar a suficiência financeira (SF<sup>1</sup>/IF<sup>1</sup>) dos governos estaduais, o que só foi possível em 2007 e 2008, mesmo assim em patamar bastante modesto. Considerando nas fontes de financiamento a conta de “restos a pagar” (FF<sup>2</sup>), cujos dados disponíveis são posteriores a 1999, a situação foi alterada, indicando que o expediente de adiar o pagamento de despesas para exercícios seguintes foi decisivo para os estados conseguirem cobrir as suas insuficiências financeiras (SF<sup>2</sup>/IF<sup>2</sup>).

A título de síntese provisória, deve ser enfatizado o esforço empreendido pelos governos estaduais no sentido de ajustar a estrutura de gastos às novas exigências fiscais e financeiras fixadas no bojo da renegociação das dívidas e da LRF. As dificuldades não foram triviais e apontaram para a persistência de problemas de complexo equacionamento, como a rigidez das despesas correntes – principalmente as de pessoal ativo e inativo. O controle alcançado dessa categoria de dispêndio, incluindo custeio, não foi negligenciável, mas esbarrou em limites bem demarcados, implicando o acompanhamento mais severo dos investimentos, que permaneceram em níveis modestos e instáveis,

de modo a contribuir com a geração dos superávits primários necessários para servir a dívida, cujas obrigações financeiras ganharam estatuto de despesa obrigatória no âmbito do orçamento. Mais do que isso, a carga de juros e amortizações drenou fração importante de recursos, em magnitude superior aos superávits primários obtidos, requerendo a contratação de crédito, a alienação de ativos e a inscrição de gastos em “restos a pagar” como expedientes complementares a fim de propiciar cobertura à continuada deficiência financeira das contas estaduais.

A evolução do endividamento dos estados, evidentemente, refletiu esse quadro antes descrito, como fica claro a partir do exame das informações reunidas na Tabela 5.3, que fornece indícios a respeito da persistência de alguns problemas em aberto, ainda à espera de solução mais efetiva e duradoura. Cabe salientar, inicialmente, a trajetória discrepante que a dívida líquida do setor público (DLSP) descreveu frente à dos passivos dos estados (DLSPE). No acumulado do período em foco, o estoque da primeira cresceu tanto em termos reais quanto proporcionalmente ao PIB, enquanto a DLSPE teve incremento absoluto menos acentuado, permitindo, inclusive, que sua posição relativa nominal decrescesse. Entretanto, esse descompasso, denotando uma situação financeira aparentemente mais confortável e consistente dos governos estaduais, deve ser melhor explicado, a fim de evitar conclusões indevidas.

**TABELA 5.3 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA E DE PASSIVOS RENEGOCIADOS DOS ESTADOS**  
Valores constantes em R\$ Milhões\*

	DLSP Total (A)	% PIB	DLSP Estadual (B)	% PIB	9.496/1997** (C)	% PIB	8.727/1993 (D)	% PIB	B/A %	C/A %	D/A %	C/B %
1998	1.113.574	39,40	326.567	11,56	249.953	8,84	26.354	0,93	29,33	22,45	2,37	76,54
1999	1.339.198	48,51	383.511	13,89	330.933	11,99	30.012	1,09	28,64	24,71	2,24	86,29
2000	1.283.240	47,75	367.278	13,67	311.559	11,59	58.543	2,18	28,62	24,28	4,56	84,83
2001	1.364.495	50,75	419.979	15,62	318.423	11,84	54.598	2,03	30,78	23,34	4,00	75,82
2002	1.602.781	59,62	469.290	17,46	346.358	12,88	49.526	1,84	29,28	21,61	3,09	73,80
2003	1.352.682	53,72	411.838	16,35	313.626	12,45	41.583	1,65	30,45	23,19	3,07	76,15
2004	1.295.810	49,29	414.282	15,76	327.974	12,48	38.211	1,45	31,97	25,31	2,95	79,17
2005	1.280.986	46,69	390.644	14,24	320.783	11,69	35.641	1,30	30,50	25,04	2,78	82,12
2006	1.340.760	45,05	398.025	13,37	333.635	11,21	33.948	1,14	29,69	24,88	2,53	83,82
2007	1.375.131	43,22	387.436	12,18	340.980	10,72	30.582	0,96	28,17	24,80	2,22	88,01
2008	1.149.465	35,28	386.431	11,86	344.176	10,56	25.948	0,80	33,62	29,94	2,26	89,07
2009	1.438.717	42,78	369.879	11,00	334.009	9,93	22.829	0,68	25,71	23,22	1,59	90,30
2010	1.475.820	40,16	387.503	10,54	350.111	9,53	18.966	0,52	26,26	23,72	1,29	90,35
(%)	32,53	1,92	18,66	-8,75	40,07	7,72	-28,04	-44,66	-10,47	5,69	-45,70	18,04

Dados básicos: Banco Central e IBGE. (\*) Valores relativos ao PIB calculados com base em preços correntes de mercado. (\*\*) Inclui Proes. Deflator: IGP-DI - 2010 = 100

De acordo com os dados expostos na Tabela 5.3, a DLSP e a DLSPE aumentaram em ritmo forte e similar até 2002 (variação nominal positiva em torno de 51%), atingindo 59,62% e 17,46% do PIB, respectivamente. Alcançado esse teto, ambos indicadores iniciaram um movimento de recuo, mas que no caso da DLSP veio a ser interrompido em 2009, voltando a ultrapassar o nível de 40% do PIB, por causa, principalmente, das medidas de sustentação da demanda encaminhadas pelo governo federal para enfrentar as adversidades macroeconômicas engendradas pela crise financeira global. A ação

contracíclica patrocinada pelas autoridades nacionais teve como contrapartida a piora do resultado fiscal da União, que se traduziu, em parte, no seu maior endividamento e, portanto, na deterioração da DLSP – deterioração esta, vale ressaltar, mais circunstancial e temporária, uma vez que o estoque consolidado da dívida pública retornou rapidamente, já em 2010, à sua trajetória anterior de contração relativamente ao PIB.

Os governos estaduais, em verdade, defrontaram-se com uma condição financeira delicada, mesmo diante da melhora sucessiva que veio ocorrendo na DSLPE/PIB. O principal problema residiu, com certeza, no volumoso passivo originado do refinanciamento efetuado ao amparo da Lei 9.496/1997, sendo os dados apresentados anteriormente inequívocos a respeito das dificuldades vivenciadas. Nos anos analisados, essa dívida renegociada cresceu 40,07% em termos reais, chegando a corresponder a R\$ 350,11 bilhões em 2010; ou o equivalente a 9,53% do PIB, fração 7,72% superior à de 1998. Tal escalada redundou na progressão de seu peso tanto na DLSPE quanto na DLSP Total, de 18,04% e 5,69%, respectivamente. Em sentido oposto, o volume das obrigações vinculadas ao refinanciamento ditado pela Lei 8.727/1993 recuou sensivelmente de forma ininterrupta desde o início da década, em valores absolutos (67,60%) e relativos (76,31%).

Uma ponderação necessária a ser feita é que a evolução da dívida contratada ao amparo da Lei 9.496/1997 não foi uniforme, mas apresentou dois momentos distintos. No período inicial, que abarca os anos de 1998 a 2002, ocorreu inegável deterioração do saldo em relação ao PIB. A fase subsequente (2003/2010) foi caracterizada pela melhora desse indicador – com a exceção do verificado em 2004. O comportamento do passivo renegociado foi determinado, sobretudo, por dois parâmetros estabelecidos nos contratos de refinanciamento, para os quais já se chamou a atenção em outra parte do texto: a atualização monetária pelo IGP-DI das parcelas mensais devidas, indexador bastante sensível ao câmbio, e a fixação de um teto para o pagamento referenciado na receita, que está, por sua vez, relacionada ao nível da atividade econômica. Assim, nas bases contratuais acertadas, a capacidade do governo estadual cumprir integralmente com as obrigações financeiras e conseguir abater o saldo da dívida ficou na dependência das condições macroeconômicas vigentes. Entre 1998 e 2002, o pífio desempenho do PIB (crescimento de 8,80% no acumulado e 1,71% em média ao ano), a acentuada desvalorização do câmbio (216,49%, sendo 125,38% somente em 1999 e 2002) e a aceleração do IGP-DI (86,99%) frustraram as possibilidades de redução do estoque do passivo refinanciado. Cenário diferente se constituiu em 2003/2010, em que a maior expansão do PIB (36,63% no acumulado e

4,01% em média ao ano) e a valorização cambial (52,84%) foram decisivas para a retração nominal de 3,36 pontos percentuais no saldo da dívida renegociada em proporção ao PIB<sup>107</sup>.

Mas deve ser anotado que, em termos absolutos, o estoque refinanciado manteve movimento ascendente mesmo no quadro macroeconômico mais favorável. Basta verificar que a tendência de queda em 2002 a 2005, quando o PIB cresceu em média 3,17% ao ano e o real acumulou desvalorização de 0,87% frente ao dólar, foi revertida no período subsequente de 2006 a 2010, em que a elevação média anual do PIB chegou a 4,41% e o câmbio sofreu valorização de 28,82%. Em números: a queda de 7,38% registrada em 2005/2002 foi amplamente contrabalançada pelo incremento de 9,14% de 2010/2005. Tal comportamento se deveu, entre outras razões, ao fato de que os desembolsos feitos pelos estados para servir a dívida contemplaram, cada vez mais, o pagamento de juros, em detrimento das amortizações, como explicado anteriormente.

A discussão feita nos parágrafos anteriores indica, em resumo, que o programa de refinanciamento amparado na Lei 9.496/1997, cujos parâmetros foram consagrados no âmbito da LRF, a despeito de ter logrado romper com a trajetória explosiva da dívida, foi incapaz de estabelecer condições efetivas para equacionar o elevado nível de endividamento dos estados. A evolução do estoque dos passivos e, mais especificamente, da dívida renegociada, que corresponde a mais de 90% da DLSPE, evidencia que os gestores das finanças estaduais deverão conviver por largo prazo com as restrições orçamentárias advindas dos problemas financeiros ainda em aberto e, na realidade, condicionados por fatores macroeconômicos que extrapolam a órbita subnacional.

Um último procedimento consiste em verificar em que medida a capacidade de implementação de ações de fomento por parte dos estados a favor de suas respectivas áreas jurisdicionais foi ou não afetada pelo processo de ajustamento fiscal. A análise deveria abranger, para ser mais completa, diversos aspectos, tendo em vista que tais iniciativas direcionadas a estimular as bases produtivas locais envolvem variados instrumentos, entre os quais podem ser citadas as desonerações tributárias, que, afora a centralidade assumida no âmbito de qualquer estratégia governamental de incentivo ao desenvolvimento econômico, vieram a receber tratamento restritivo na LRF, como explicado na seção anterior. No caso do Brasil, no entanto, o acompanhamento quantitativo dessa categoria de subsidiamento é dificultado pelo fato de não existir ainda uma metodologia

---

<sup>107</sup> No período de 2003/2010, alguns exercícios fiscais apresentaram especificidades que merecem ser comentadas. Em 2003, embora o desaquecimento econômico pudesse trazer dificuldades para os governos estaduais, em vista do crescimento de apenas 1,15% do PIB não favorecer muito a arrecadação, a dívida renegociada caiu em termos absolutos e relativos em decorrência, sobretudo, da expressiva desaceleração do IGP-DI, que baixou de 26,41%, em 2002, para 7,67%. O inverso ocorreu em 2004, quando o aumento absoluto e relativo do passivo, a despeito do crescimento econômico e da valorização cambial, foi ocasionado pelo repique da inflação medida pelo IGP-DI, que acumulou alta de 12,14% no ano. Em 2009, a continuidade da redução do estoque absoluto e relativo da dívida renegociada, mesmo numa conjuntura de retração do PIB, foi possível em face da variação negativa do IGP-DI (-1,43%).

padronizada para a sua apuração e contabilização no que concerne aos governos subnacionais. Em contraste à divulgação rotineira de dados referentes à renúncia de receitas realizada anualmente pela União desde 1989<sup>108</sup>, as informações disponibilizadas pelos estados são muito precárias e irregulares. As estimativas não usam normas comuns e uniformes de aplicação generalizada, de modo a permitir avaliações comparativas e mensurações do ponto de vista temporal, nem muito menos recebem a devida publicidade requerida legalmente. Na maioria das vezes, os estados lançam mão de uma atitude meramente formal e sucinta de comunicação a respeito das desonerações e seus efeitos sobre a arrecadação, sem detalhar os critérios técnicos empregados nos cálculos e na confecção dos demonstrativos da renúncia fiscal. Uma forma alternativa de contornar essas deficiências é o exame qualitativo minucioso da trajetória das políticas de fomento no período posterior ao Plano Real, possibilitando, assim, averiguar as mudanças ensejadas pelo reordenamento das finanças públicas estaduais, o que é feito no próximo capítulo em relação ao Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraná e Bahia.

Por enquanto, objetivando alcançar apenas uma visão panorâmica e consolidada, a apreciação dos desdobramentos mais gerais do ajustamento fiscal para as estratégias de estímulo dos estados ao investimento produtivo pode ser baseada na observação dos dispêndios executados nas atividades de fomento, que integram as seguintes funções orçamentárias: “agricultura”, “indústria”, “comércio e serviços”, “comunicações”, “energia” e “transporte”<sup>109</sup>. Os dados da Tabela 5.4 indicam que os programas estaduais de apoio às atividades econômicas não passaram incólumes à reestruturação das finanças públicas levada a efeito por meio da renegociação da dívida e da posterior promulgação da LRF, sendo forçosamente redimensionados a fim de se adequarem à nova realidade emergente de maiores restrições de financiamento.

No período 1995/1999, em que o aprofundamento da crise fiscal dos estados exigiu a adoção de medidas saneadoras por parte da União, os gastos de fomento (GF) tiveram crescimento real de 48,06%, bem superior ao das despesas totais (17,37%), o que implicou aumento de sua participação no dispêndio orçamentário global (de 8,04% para 10,14%). Em termos nominais, os GF ampliaram igualmente sua proporção no PIB em 36,01%. Na década seguinte, na qual tomou plena forma e

---

<sup>108</sup> Relatório da renúncia de receitas federais acompanha os Projetos de Lei Orçamentária Anual, encaminhados pelo governo central ao Congresso Nacional. Além do mais, a Secretaria da Receita Federal divulga, desde 1989, o Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT) – ou de gastos tributários, como veio a ser denominado recentemente, em linha com a definição mais usual no exterior. Esses atos atendem as exigências do artigo nº 165, § 6º da Constituição Federal, que estabelece a obrigação do Poder Executivo apresentar demonstrativo regionalizado dos efeitos, sobre receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia. Para Bordin (2003), no entanto, as informações prestadas são apenas parciais, uma vez que se restringem aos mecanismos de subsídio de caráter tributário.

<sup>109</sup> A classificação funcional do gasto orçamentário passou por alterações, cabendo mencionar que, a partir de 2002, a função “indústria” foi segregada das de “comércio e serviço” e veio a incorporar a de “mineração”, que estava, por sua vez, incluída antes junto com a de “energia”.

efetividade um arcabouço institucional distinto para a gestão das contas públicas no Brasil, a elevação real dos GF foi de 5,58%, desempenho muito moderado na comparação com o das despesas totais, cuja expansão acumulada entre 1999/2010 atingiu 34,31%, fazendo com que o seu peso orçamentário relativo retroagisse de 10,14% para 7,97%. De forma análoga, os GF tiveram queda de 20,68% frente ao PIB nos referidos anos.

**TABELA 5.4 – EVOLUÇÃO DOS GASTOS DE FOMENTO EM RELAÇÃO AO PIB E ÀS DESPESAS TOTAIS**  
Valores constantes em R\$ Milhões\*

	1995			1996			1997			1998		
Gasto Total	307.522	%GT	%PIB	330.797	%GT	%PIB	477.286	%GT	%PIB	411.828	%GT	%PIB
Gasto Fomento	24.725	8,04	0,97	26.400	7,98	0,97	60.218	12,62	2,14	41.378	10,05	1,46
	1999			2000			2001			2002		
Gasto Total	360.933	%GT	%PIB	345.105	%GT	%PIB	353.233	%GT	%PIB	353.041	%GT	%PIB
Gasto Fomento	36.606	10,14	1,33	26.647	7,72	0,99	25.829	7,31	0,96	25.760	7,30	0,96
	2003			2004			2005			2006		
Gasto Total	313.223	%GT	%PIB	324.748	%GT	%PIB	349.519	%GT	%PIB	384.217	%GT	%PIB
Gasto Fomento	19.208	6,13	0,76	20.155	6,21	0,77	24.212	6,93	0,88	25.097	6,53	0,84
	2007			2008			2009			2010		
Gasto Total	402.123	%GT	%PIB	437.417	%GT	%PIB	471.489	%GT	%PIB	484.781	%GT	%PIB
Gasto Fomento	25.356	6,31	0,80	30.258	6,92	0,93	37.404	7,93	1,11	38.648	7,97	1,05

Dados básicos: STN e IBGE. Deflacionado pelo IGP-DI - 2010 = 100. (\*) Valores em relação ao PIB expressos a preços correntes

A evolução, no entanto, não foi tão demarcadamente linear como descrito, apresentando algumas variações que merecem ser destacadas. O valor absoluto dos GF engrenou um ciclo de queda em 1998, que perdurou até 2003. A reação iniciada em 2004, contudo, foi insuficiente para recompor o nível de gasto prevalecente no momento imediatamente anterior à mencionada fase de retração. Quando considerados relativamente ao PIB, os GF demonstraram um percurso mais errático, embora tenha sido também predominante uma tendência combinada de queda e de compressão dos recursos alocados, uma vez que se mantiveram abaixo do montante despendido em 1995 em oito dos quinze anos analisados: 2001 a 2008; ou seja, no período posterior à consolidação de regras direcionadas a assegurar a solvência fiscal de longo prazo. Os desembolsos maiores em níveis acima de um ponto percentual do PIB nos exercícios seguintes (2009/2010) foram influenciados, em parte, pelas providências de política econômica adotadas pelas autoridades federais para fazer face aos efeitos recessivos da crise financeira internacional, dando fôlego financeiro aos governos estaduais, como assinalado anteriormente.

#### 4. COMENTÁRIOS FINAIS

O exame do ajustamento promovido nas finanças públicas dos governos estaduais após a implementação do Plano Real permite inferir, entre outras questões, três aspectos centrais que devem ser logo sublinhados: i) o contexto emergente caracterizado por acentuada restrição orçamentária; ii) a

predominância que as despesas de natureza financeira assumiram em relação aos demais dispêndios públicos, e iii) a maior dificuldade de sustentação de gastos em atividades destinadas a promover e auxiliar o crescimento econômico regional. Em verdade, tais desdobramentos da nova institucionalidade que veio a ser configurada para a gestão das contas públicas no Brasil, engendrando o que se denominou de problemas de intervenção, estão estreitamente interligados e devem ser considerados conjuntamente, como uma cadeia de eventos sucessivos.

Convém observar, inicialmente, que o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, instituído pelo governo federal em 1995, logrou estabelecer novos marcos institucionais para a gestão das finanças públicas, cujos pilares se assentaram na ideia central de solvência de longo prazo, em consonância com os paradigmas dominantes contrários ao ativismo discricionário das autoridades governamentais. A diretriz norteadora, cujos parâmetros foram delineados no bojo da renegociação das dívidas (Lei 9.496/1997) e consagrados posteriormente na LRF, foi a de circunscrever a capacidade de gastos das administrações estaduais às condições dadas estritamente pelas bases de financiamento de origem tributária, obstando, para tanto, a contratação de recursos de terceiros, de modo a instar o compromisso com o equilíbrio permanente das contas públicas. O comprometimento com metas rígidas previamente fixadas, em combinação com a vinculação automática de recursos aos serviços da dívida, tornou compulsória a busca incessante do controle das despesas e do fortalecimento da arrecadação a fim de adequar a estrutura orçamentária à nova realidade de maiores restrições fiscais que passou a prevalecer.

A revitalização das receitas, como parte necessária à contração fiscal cobrada dos estados, foi relativamente alcançada, ficando limitada pelo baixo dinamismo do ICMS, o que implicou maior dependência de recursos transferidos e perda crescente de autonomia frente ao governo central. O controle mais sistemático das despesas primárias não foi negligenciável, embora tenha esbarrado na rigidez de determinados compromissos, com destaque para as obrigações previdenciárias, exigindo a acomodação de outros gastos, especificamente os de caráter discricionário, como é o caso dos investimentos, que se mantiveram em níveis modestos e instáveis. Os serviços da dívida, por outro lado, passaram a ser obrigatórios e assumiram proporções importantes, superando em muito o montante de recursos primários mobilizados no âmbito do orçamento para fazer frente a esse tipo de dispêndio. As necessidades de financiamento daí decorrentes determinaram o uso de expedientes para prover cobertura à constante deficiência financeira dos estados, mas como as operações de crédito, obstadas pelas regras em vigência, e a venda de ativos não se mostraram suficientes, o atraso no pagamento de gastos realizados foi decisivo para tal intento.

Além dos apuros enfrentados na necessária execução de medidas visando o revigoreamento da arrecadação e o corte de gastos, a evolução do endividamento explicitou outras circunstâncias embaraçosas de complicado equacionamento. Os dados antes expostos evidenciaram que o programa de consolidação conduzido pelo governo federal foi incapaz de estabelecer mecanismos para equacionar a frágil situação financeira dos estados. Mesmo que não demonstre mais uma dinâmica de expansão desordenada como no passado, a dívida permaneceu em ascendência, a despeito do substantivo reordenamento fiscal e financeiro empreendido e do significativo montante de recursos consumidos com a carga de juros e amortização. A menção a alguns números torna mais palpável o referido quadro. Entre 1998 e 2010, os estados desembolsaram, em valores constantes de 2010, cifra superior a R\$ 427 bilhões com os serviços da dívida. O estoque da DLSPE, contudo, teve incremento real próximo a 19% no mesmo período, enquanto o saldo do passivo renegociado aumentou de forma ainda mais vigorosa (40%).

Tal situação é problemática, na medida em que sinaliza que os governos estaduais ainda conviverão por longo prazo com as restrições advindas de seu elevado nível de endividamento. A obrigatoriedade de gerir o orçamento sob a diretriz central de produzir superávits primários em nível adequado para, ao menos, evitar a retomada de uma trajetória explosiva da dívida, como até agora tem sido o caso, reitera a predominância das obrigações financeiras sobre os demais componentes do gasto público, implicando, ao mesmo tempo, o redimensionamento obrigatório de diversas políticas públicas, entre as quais aquelas destinadas a estimular o desenvolvimento econômico das atividades produtivas locais, que, como analisado anteriormente, perderam ímpeto e ficaram mais contidas do ponto de vista financeiro na última década. Entretanto, as mudanças suscitadas nas estratégias estaduais de fomento pelo novo arranjo fiscal configurado no país após o Plano Real foram bem mais extensivas e não ficaram limitadas a essa mera retração quantitativa de recursos empenhados em ações direcionadas a apoiar os investimentos privados, provocando, na realidade, transformações qualitativas de fundo, conforme será discutido no próximo capítulo, a partir do estudo das experiências vivenciadas pelo Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraná e Bahia.

## **CAPÍTULO 6**

### **POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE FOMENTO NO PÓS-REAL: CARACTERIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS DE INCENTIVO DE ESTADOS SELECIONADOS**

#### **1. INTRODUÇÃO**

O objetivo deste capítulo é analisar, com o maior detalhamento possível, a evolução das principais estratégias de fomento adotadas por um grupo selecionado de quatro estados: Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraná e Bahia. A atenção recai sobre o período posterior ao Plano Real, embora sejam feitas, quando necessário, referências sumárias e de cunho meramente informativo a alguns antecedentes que possam contextualizar melhor certos aspectos da experiência do ente federativo em foco. O exame desses programas subnacionais de desenvolvimento econômico é baseado, estritamente, no acompanhamento das normas legais promulgadas para discipliná-los, a fim de verificar em que medida o reordenamento das finanças públicas influenciou a sua operação prática, determinando ou não adequações às novas circunstâncias prevalecentes. Assim, pode-se dizer que a presente discussão, de caráter qualitativo, se diferencia e, ao mesmo tempo, complementa a inspeção quantitativa anterior, que propiciou uma visão panorâmica e consolidada dos desdobramentos da nova institucionalidade orçamentária conformada no pós-Real para a capacidade dos estados sustentarem dispêndios em ações típicas de fomento produtivo.

Um efeito da reestruturação fiscal, conforme inferido a partir da observação feita no capítulo precedente dos gastos executados sob a ótica funcional, foi a contenção dos recursos alocados em apoio ao crescimento e à modernização das atividades econômicas. Mas o retraimento dessas iniciativas de fomento foi apenas uma das consequências ocasionadas e, talvez, a mais evidente delas, pois o corte de despesas primárias foi um procedimento presumível e obrigatório cobrado dos estados para se adaptarem às condições austeras de financiamento que passaram a vigorar, afetando, de modo mais pronunciado e direto, os dispêndios de natureza discricionária, entre os quais figuram aqueles efetuados em infraestrutura econômica e nas demais áreas destinadas a estimular os investimentos privados.

Ademais, a simples constatação de que os gastos realizados em apoio ao desenvolvimento foram represados não é suficiente para formar um juízo preciso acerca das transformações ensejadas pelo novo contexto orçamentário no modelo de atuação dos governos estaduais a favor das bases produtivas assentadas em suas respectivas áreas jurisdicionais. O declínio acusado pela investigação dos dados concernentes a tais despesas explicita a perda de fôlego das ações de fomento estadual, mas

não diz nada a respeito das alterações em seu conteúdo. É possível que, além de restringidas por causa da redução compulsória das despesas a fim de atender a necessidade de geração de recursos primários em montante condizente com parâmetros de solvência intertemporal das contas públicas, as estratégias de fomento tenham se tornado mais seletivas e pontuais e, portanto, vieram a incorporar teor competitivo crescentemente acentuado, agudizando os conflitos federativos travados em torno de projetos inversores do setor privado. Na realidade, foi esse o eixo das mudanças concretizadas no esteio da reorganização fiscal e financeira dos estados, como será demonstrado a seguir, através do estudo das sucessivas correções efetuadas após o Plano Real nas regulamentações dos principais mecanismos de estímulo manejados pelos governos do Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraná e Bahia.

O entendimento dessa forma de evolução dos programas de incentivo sob circunstâncias fiscais e financeiras mais restritivas deve levar em consideração a análise feita nos capítulos anteriores, sobretudo a que diz respeito aos problemas de intervenção, porque a sua ocorrência, conforme os argumentos expostos, implica adoção de práticas cada vez mais dirigidas, estreitas e concorrenciais. Desnecessário retomar a discussão em detalhes sobre essa categoria de distúrbios, cuja contrapartida é a exasperação das disputas federativas/espaciais, bastando apenas sublinhar alguns aspectos que possam auxiliar a leitura subsequente dos programas dos estados mencionados. O pressuposto básico apresentado foi de que as políticas subnacionais de fomento não são competitivas e desagregadoras por natureza, mas passam a operar com maior hostilidade devido às condições globais que as ambientam. Assim, a guerra fiscal seria a expressão culminante de um processo de desvirtuamento de tais estratégias, motivado por diversos fatores, entre os quais sobressaem os problemas de coordenação e de intervenção engendrados pela fragilização do Estado.

O ponto importante a destacar é que os problemas de intervenção, sobrepostos aos de coordenação, suscitam ajustes sucessivos e acumulativos nas iniciativas de subsidiamento subnacionais, que vão progressivamente ampliando sua agressividade, à medida que assimilam fundamentos mais discriminatórios. Para elucidar melhor esse processo de deturpação, cabe recuperar em traços gerais a tipologia de políticas antes descrita, que classificou três categorias ideais: “sistêmica”, “genérica” e “seletiva”. Combinadas em graus diferenciados, elas conformariam um determinado padrão de atuação governamental, que viria a ser mais ou menos concorrencial, a depender do modelo dominante na orientação da estratégia implementada a fim de estimular investimentos a favor de determinada localidade. Conforme foi explicado em outro momento, as políticas de corte sistêmico seriam as de caráter menos conflituoso, pois, além de almejar transformações estruturais em dada região, propiciando benefícios de modo difuso e indiferenciado,

tenderiam a motivar frequentemente parcerias e alianças entre os entes governamentais (nacional e subnacionais), uma vez que envolveriam, em muitos casos, obras infraestruturais de escalas físicas e financeiras multijurisdicionais. As iniciativas de fomento de cunho genérico, por sua vez, transfeririam o foco do conjunto indistinto da região para o conjunto indistinto das empresas, prestando assistência aos mais variados projetos produtivos de forma abrangente e indiscriminada, mediante regras previamente detalhadas, o que abrandaria o teor competitivo das mesmas. No ponto extremo dessa classificação normativa, se situariam as políticas seletivas, que seriam mais concorrenciais, pois buscariam favorecer projetos específicos de empresas, atividades e setores determinados, escolhidos para serem beneficiados em condições preferenciais e individualizadas, com vantagens exclusivas e superiores às dos demais empreendimentos.

Por conta do escopo amplo que possuem, cuja contrapartida seria a realização de despesas substantivas em diversas áreas subsidiárias ao investimento das empresas (além da infraestrutura econômica, as atividades de P&D, educação, formação de mão-de-obra especializada, etc.), as estratégias sistêmicas e genéricas requerem, para serem implementadas, que os entes governamentais detenham poder de comandar gastos e acesso facilitado a fontes de financiamento. As ações seletivas, de outra parte, por estarem calcadas, sobretudo, em modalidades de subsidiamento de natureza tributária, demonstrariam menor dependência com relação à capacidade de dispêndio dos entes governamentais. Sob a perspectiva de tal taxonomia, as políticas estaduais de fomento assumiriam viés crescentemente competitivo e hostil, acirrando a disputa federativa por investimentos, à medida que, frente a problemas de intervenção advindos de dificuldades orçamentárias e do esvaziamento da função fiscal dos agentes públicos, os critérios sistêmicos e genéricos fossem sendo atenuados em prol de uma maior seletividade na fixação e direcionamento dos incentivos.

As experiências estaduais examinadas a seguir atestam que os programas de incentivo percorreram essa trajetória de mudanças, tornando-se paulatinamente mais seletivos em simultâneo à configuração de um contexto mais restritivo para a gestão fiscal no país. Nesse sentido, é necessário ter em vista o momento em que os contratos de refinanciamento das dívidas, normatizados pela Lei nº 9.496/1997, foram firmados entre a União e os estados que compuseram a amostra analisada, pois essas operações demarcaram uma mudança na dinâmica orçamentária, posteriormente consolidada pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como abordado anteriormente, gerando nítidos problemas de intervenção. Os governos da Bahia e de Pernambuco concluíram a renegociação de suas dívidas em dezembro de 1997, enquanto os do Paraná e do Rio de Janeiro encerraram o mesmo processo em março de 1998 e outubro de 1999, respectivamente. Além desta parte introdutória e dos

comentários conclusivos apresentados ao final, o texto está organizado em quatro seções, nas quais são avaliadas separadamente as políticas de fomento de cada um dos estados selecionados.

## **2. RIO DE JANEIRO**

A política de fomento do estado do Rio de Janeiro começou a ser reorganizada de forma mais sistemática a partir de 1996, em meio ao comentado contexto de acirramento das disputas travadas pelos entes subnacionais em torno de projetos privados de investimento e, principalmente, de aprofundamento dos desequilíbrios das finanças públicas estaduais – cujo grau de deterioração alcançado após o rápido processo de desinflação ocasionado pelo Plano Real havia compelido as autoridades federais a patrocinarem o amplo programa de ajustamento fiscal e financeiro analisado em capítulo anterior. Um procedimento inicial do governo fluminense foi o de revitalizar os instrumentos de estímulo às atividades produtivas locais de que dispunha, mas que vinham se mostrando de pouca efetividade para relançar sua economia na rota do crescimento e da modernização, de modo a reverter a lenta e persistente decadência na qual se encontrava. O decreto nº 22.306, promulgado em 28 de junho de 1996, teve esse propósito imediato de tornar o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), instituído duas décadas atrás, mais funcional às necessidades e diretrizes presentes do estado.

Criado em 1975 com o objetivo de suprir financiamento a programas e projetos prioritários em setores considerados estratégicos, o Fundes pouco representou no sentido de municiar os gestores da política de desenvolvimento estadual com um dispositivo apto a estimular satisfatoriamente novos investimentos no Rio de Janeiro. Um dos motivos foi o fato de o fundo ter sido constituído no momento em que o governo federal buscou coibir a guerra fiscal, mediante diversas ações, entre as quais cabe destacar o estabelecimento do Conselho de Política Fazendária (Confaz) naquele mesmo ano, redundando no represamento dos diversos mecanismos que, a exemplo do Fundes, eram mobilizados pelos estados a fim de influenciar as decisões inversoras em curso e planejadas<sup>110</sup>. Circundado por limitações que passaram a tolher a prática de concessão de incentivos, o Fundes teve sua finalidade alterada poucos meses depois de vir a ser implementado, adotando um foco de atuação que elegia como primordial apoiar os programas e projetos de responsabilidade do próprio governo local julgados indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social do estado. Nos anos iniciais da década de 1980 novas mudanças almejavam dinamizar o fundo, vinculando a ele dois programas direcionados a atrair e estimular a expansão de empreendimentos industriais e comerciais no território

---

<sup>110</sup> O Confaz foi instituído pela Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975.

fluminense – o Prodi (Programa Especial de Desenvolvimento Industrial) e o Prodecom (Programa de Desenvolvimento Comercial)<sup>111</sup>.

**QUADRO 6.1 – VISÃO GERAL E CRONOLÓGICA DAS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA POLÍTICA DE FOMENTO DO RIO DE JANEIRO**

Período	Ano	Características gerais	Formas de incentivo dominantes
Pré-ajuste	1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nova regulamentação direciona recursos do Fundes ao financiamento de projetos de instalação e ampliação de unidades comerciais e produtivas no estado, sendo os incentivos definidos em contrato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Crédito subvencionado suprido por fundo abastecido por receita incremental dos empreendimentos incentivados.</li> <li>● Recursos para aquisição de terrenos, obras de infraestrutura e participação acionária do governo em projetos subsidiados.</li> </ul>
	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Fundes passa a fornecer recursos para a cobertura de custos decorrentes de obras de infraestrutura e para viabilizar a participação acionária do governo nos empreendimentos subsidiados.</li> <li>● Criação do Programa de Atração de Investimentos Estruturantes (Rioinvest), para auxiliar investimentos no estado, com financiamentos calçados em receita incremental do ICMS do projeto favorecido.</li> <li>● Definição de novas fontes de suprimento de recursos ao Fundes.</li> <li>● Adoção de medidas garantidoras dos incentivos firmados em contrato: i) crédito fiscal compensatório para as empresas assistidas pelo Rioinvest; ii) bloqueio dos recursos destinados a financiamento em conta-corrente da empresa subsidiada; direito de ressarcimento de custos incorridos com obras de infraestrutura de responsabilidade do governo.</li> </ul>	
	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação de novos programas setorializados e com maior foco de operação no âmbito do Fundes, imprimindo maior seletividade à política estadual: Riopetróleo, Rioplast, Riofármacos, Riosolidário, Rioindústria, Riotecom, Riotêxtil, Rioindústria, Riopeças.</li> </ul>	
	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforço das medidas garantidoras dos incentivos: os financiamentos do Fundes passam a contar com a possibilidade de crédito fiscal compensatório em caso de inadimplência do governo.</li> <li>● Criação do programa Rio Fomento.</li> </ul>	
Pós-ajuste	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Detalhamento e consolidação das regras de crédito fiscal compensatório de ICMS e de ressarcimento de gastos efetuados pelas empresas beneficiárias do Fundes na eventualidade de inadimplência do governo em relação ao repasse de recursos acertados contratualmente com as mesmas.</li> <li>● Ampliação dos incentivos proporcionados pelo Fundes, que passa a prover recursos para a cobertura de custos de empréstimos contratados pelas empresas para realização de investimentos no estado.</li> <li>● Criação de novos programas estaduais no âmbito do Fundes: Moeda Verde – Frutificar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Formas extraorçamentárias de subsidiamento calçadas no ICMS: crédito presumido, diferimento, redução da base de cálculo, transferência de saldo credor entre estabelecimentos beneficiados com crédito presumido, isenção e redução do imposto a recolher.</li> </ul>
	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação de novos programas estaduais de incentivo no âmbito do Fundes: Prócine e Riomóveis.</li> </ul>	
	2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação de novos programas estaduais de incentivo no âmbito do Fundes: Moeda Verde Prosperar/Agroindústria, Riotecnologia, Riocepolo.</li> </ul>	
	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ampliação dos incentivos e do potencial de beneficiamento dos programas estaduais.</li> <li>● Criação de novos programas estaduais de incentivo no âmbito do Fundes: Rio Norte/Noroeste, Riomúsica, Rioinfo, Rioaerotec, Rioportos, Pró Sepetiba, Rioinfra, Riometal, Moeda Verde Frutificar/Projeto Jovens Frutificando no Interior, Moeda Verde Cultivar Orgânico, Moeda Verde Florescer.</li> <li>● Criação de novos programas estaduais de incentivo baseado em modalidades extraorçamentárias de subsidiamento calçadas no ICMS, não envolvendo diretamente o Tesouro: crédito presumido, diferimento e redução da base de cálculo.</li> <li>● Reforço da assistência infraestrutural às empresas beneficiadas, por intermédio de financiamentos providos pelo Rioinfra.</li> <li>● Designação de novas atividades econômicas, tipos de transação, produtos e localidades espaciais para tratamento tributário privilegiado.</li> <li>● Criação do Pró-Sepetiba.</li> </ul>	
	2004/2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforço e ampliação do alcance das formas extraorçamentárias de incentivo calçadas no ICMS, englobando novas formas de subsidiamento (transferência de saldo credor entre estabelecimentos beneficiados com crédito presumido, isenção e redução do imposto a recolher), bem como abrangendo crescentemente novas atividades, tipos de transação e localidades geográficas específicas.</li> </ul>	

A conduta que norteou os procedimentos de reorganização da estratégia fluminense nos anos 1996/2001 foi, sobretudo, a de atenuar as normas genéricas e abrangentes que tinham sido inicialmente adotadas, passando a incorporar instrumentos paulatinamente mais seletivos e concorrenciais, de modo a aumentar o poder competitivo do estado perante as demais unidades federativas nas acirradas disputas travadas pela captura do maior volume possível de investimentos

<sup>111</sup> A partir da promulgação da Constituição de 1988, o governo do Rio de Janeiro lançou mão de outros artifícios baseados no recém criado ICMS, que substituiu o ICM, para estimular investimentos no estado. Os incentivos consistiam, basicamente, na dilação do prazo de recolhimento do imposto. Critérios mais agressivos foram introduzidos pela Lei nº 2.273, de 27 de junho de 1994, regulamentada posteriormente pelo decreto nº 20.326, de 09 de agosto de 1994. Essa legislação concedia prazo especial de cinco anos para o recolhimento do ICMS para projetos de instalação de unidades industriais e agroindustriais em território fluminense, entre outros favorecimentos. O principal empreendimento atraído para o Rio de Janeiro nessa ocasião foi a fábrica de ônibus e caminhões da Volkswagen, que veio a se instalar em Resende (RJ), depois de acirrada disputa com os governos de Minas Gerais e São Paulo. Em 29 de fevereiro de 1996, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu liminarmente a Lei nº 2.273/1994, em atendimento a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo governo paulista. Mas somente em 13 de novembro de 2002 a norma foi efetivamente julgada inconstitucional. Para detalhamento dos benefícios previstos e os resultados alcançados pela referida legislação, ver Cavalcanti (1999).

privados a favor de suas respectivas áreas jurisdicionais. Como será relatado a seguir, as medidas implementadas, num primeiro momento (1996/1997), tiveram o objetivo de fortalecer a capacidade de subsidiamento do governo, mediante a mobilização de categorias de incentivos complementares às usuais operações de financiamento calcadas no ICMS, como o suprimento de infraestrutura básica, terrenos e, até mesmo, a participação direta do estado nos empreendimentos, bem como a designação de fontes adicionais de recursos para sustentar essas iniciativas de fomento. Posteriormente, a linha básica de adequações foi a de estruturar, no âmbito do Fundes, diversos programas para atender setores econômicos selecionados, remodelando, assim, o feitiço do fundo e das primeiras ações organizadas para estimular projetos inversores, que não impunham condicionalidades prévias para acesso aos benefícios disponíveis. Ademais, vários dispositivos vieram a ser formalizados para garantir o fluxo das vantagens firmadas contratualmente, dando maior segurança às empresas assistidas.

O referido decreto nº 22.306/1996, de fato, foi bastante sucinto e, de maneira vaga e imprecisa, apenas reafirmou aquela finalidade original do Fundes de dar suporte financeiro a projetos de instalação ou ampliação de unidades comerciais e produtivas no Rio de Janeiro executados por entidades e empresas dos setores público e privado<sup>112</sup>. Sem especificar condições de acesso nem indicar previamente as categorias de empreendimentos passíveis de assistência, o Fundes assumiu perfil menos seletivo, ficando aberto ao recebimento e atendimento indiferenciado de pleitos, sendo os benefícios definidos em termos contratuais.

Um melhor delineamento do escopo do fundo foi feito posteriormente, com a promulgação do decreto nº 22.921, em 10 de janeiro de 1997. A nova norma, além de delimitar mais claramente os objetivos do Fundes, ampliou o seu alcance, ao lhe atribuir a competência de prover recursos destinados a arcar com os custos parciais ou integrais de obras de infraestrutura e de interesse público, afora o amparo antes previsto a programas e projetos de investimento classificados como prioritários e estratégicos ao desenvolvimento econômico e social do Rio de Janeiro. Conferiu, adicionalmente, a prerrogativa de viabilizar a participação acionária do Estado no capital dos empreendimentos favorecidos, por intermédio da subscrição de ações ou de cotas de fundos de participação ou, ainda, da conversão de debêntures em ações. Embora tenha esboçado algumas demarcações mais explícitas de operação, o decreto 22.921/1997 não eliminou a abrangência indefinida do Fundes, mantendo suas disposições num formato ainda de baixa seletividade. Por fim, foram também denominadas as fontes de abastecimento do fundo: dotações orçamentárias, retornos dos financiamentos, rendimentos de aplicações financeiras, contribuições e doações.

---

<sup>112</sup> O artigo 5º do referido decreto possibilitou a destinação de recursos do Fundes às prefeituras a fim de propiciar cobertura a despesas emergenciais decorrentes de calamidade pública ou aquelas consideradas de relevante interesse para o estado.

O primeiro programa dessa fase inicial de reorganização foi criado poucos meses depois, mediante o decreto nº 23.012, de 25 de março de 1997: o Programa de Atração de Investimentos Estruturantes (Rioinvest), cuja finalidade, segundo enunciado no próprio documento legal, seria a de conferir maior agilidade e eficiência comercial aos gestores estaduais. Para se habilitar ao Rioinvest, os empreendimentos deveriam atender pelo menos um dos seguintes parâmetros: i) envolver inversão mínima de 40 milhões de UFIR-RJ, ii) gerar 400 novos empregos e iii) propiciar a introdução de tecnologia de ponta de efeito multiplicativo. Apesar de tais exigências prévias, cabe notar que o Rioinvest absorveu, a exemplo do Fundes, critérios de enquadramento pouco seletivos e de cunho genérico, sendo concebido para atender todos os projetos considerados prioritários e “técnica, econômica e ambientalmente viáveis”. As operações providas por ele estavam limitadas a 75% da receita do ICMS gerado pelo próprio projeto subsidiado e poderiam abarcar o investimento fixo, as necessidades de expansão do capital de giro, a aquisição de terrenos, a contratação de obras infraestruturais e a participação acionária do Estado no capital da unidade produtiva beneficiária. Congruente com os regulamentos predecessores do Fundes, as condições do subsidiamento seriam definidas em contrato.

**QUADRO 6.2 – PROGRAMAS DE INCENTIVO NO ÂMBITO DO FUNDES**

Programa	Beneficiário	Ano de criação
Rioinvest	Empreendimento privado de grande porte	1997
Rioplast	Empresas do ramo de transformação de resinas petroquímicas	1998
Riofármacos	Empresas dos ramos de química fina, biotecnologia, farmacêutica, fármacos e cosméticos	1998
Riopeças	Empresas do ramo de autopeças e navipeças	1998
Riosolidário	Empresas localizadas em municípios fluminenses atendidos pelo Programa Comunidade Solidária	1998
Rioelecom	Empresas do ramo de eletrônicos e de telecomunicações	1998
Riotêxtil	Empresas do ramo têxtil e de confecções	1998
Rioindústria	Empresas industriais	1998
Riopetróleo	Empresas do ramo de petróleo	1998
Riofomento	Instituído a fim de viabilizar a criação da agência estadual de fomento	1999
Moeda Verde – Frutificar	Produtores rurais e agroindustriais, associações e cooperativas localizadas no polo de fruticultura das regiões Norte e Noroeste fluminense	2000
Prócine	Produção e distribuição de filmes, bem como a abertura e revitalização de salas de cinema	2001
Riomóveis	Empresas do setor moveleiro e de artefatos de decoração	2001
Moeda Verde Prosperar/Agroindústria	Produtores rurais, agroindustriais e organizações dos referidos setores	2002
Riotecnologia	Empresas do setor de desenvolvimento tecnológico	2002
Rioecopolo	Projetos de processos ambientalmente corretos; projetos de destinação de resíduos e dejetos em geral de matérias-primas; projetos de reaproveitamento de água no processo produtivo e reciclagem	2002
Rio Norte/Noroeste	Atividades industriais localizadas nas regiões Norte e Noroeste do Rio de Janeiro	2003
Riomúsica	Empresas de distribuição de discos fonográficos	2003
Rioinfo	Empresas do setor de tecnologia da informação	2003
Rioaerotec	Empresas do setor aeronáutico e empresas a se localizarem no sítio do Aeroporto do Galeão	2003
Rioportos	Empresas importadoras com domicílio fiscal no Rio de Janeiro, cujas mercadorias sejam desembarçadas no estado	2003
Pró Sepetiba	Empresas do ramo de atividades portuárias localizadas na área de influência do Porto de Sepetiba	2003
Rioinfra	Projetos de realização de obras de infraestrutura realizadas por empresas enquadradas no programas do Fundes	2003
Riometal	Empresas do setor metal-mecânico	2003
Moeda Verde Frutificar/Projeto Jovens Frutificando no Interior	Jovens agricultores em suas localidades de residência	2003
Moeda Verde Cultivar Orgânico	Projetos agropecuários orgânicos	2003
Moeda Verde Florescer	Projetos de lavouras de flores, plantas ornamentais e medicinais, em sistema irrigado protegido	2003

Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços – Ano-Base: 2004.

No mesmo ano, o Fundes passou por outras importantes mudanças, que reforçaram potencialmente a sua capacidade de captação e de alocação efetiva de recursos. A Lei nº 2.823, de 07 de novembro de 1997, ampliou as fontes de suprimento de fundos, ao incluir, junto às outras definidas anteriormente, recursos oriundos do FAE/RJ, Fundhap, Prodi, Prodecom e os derivados de dividendos e de participações acionárias do Estado em empresas subsidiadas. Na eventualidade desses canais serem insuficientes, a nova regulamentação autorizou o governo a canalizar receitas do FPE e das participações constitucionais do estado no resultado da exploração de petróleo e gás natural. Outros procedimentos legais foram também elencados a fim de fortalecer e assegurar o fluxo contínuo dos incentivos. Ficou determinado que, caso os recursos necessários à manutenção dos projetos de investimentos assistidos pelo Rioinvest se tornassem insatisfatórios, as empresas subsidiadas poderiam efetuar diretamente a compensação dos créditos que lhe eram devidos através dos tributos estaduais a recolher ao Tesouro. Os repasses dos financiamentos acertados passaram a ser vinculados e bloqueados em conta bancária aberta a favor da beneficiária especialmente para recepcionar o desembolso e foi garantido, ainda, o ressarcimento do custeio de obras de infraestrutura feitas pela própria empresa, desde que o governo estadual tivesse se comprometido a realizá-las previamente.

Vários programas vieram a ser estruturados sucessivamente no âmbito do Fundes nos anos seguintes, conformando um conjunto diversificado de instrumentos mais discriminatórios com vistas a promover, competitivamente, investimentos em determinados setores, atividades econômicas e zonas geográficas do território fluminense (Quadro 6.2). Dessa tentativa de corrigir o modelo de atuação prevaiente, buscando, a partir de 1998, imprimir maior seletividade na forma de intervenção do estado no campo do desenvolvimento, foram formulados, por exemplo, os programas Riopetróleo, Rioplast, Riotêxtil e Rioindústria – destinados a estimular, respectivamente, os ramos petrolífero; resinas petroquímicas; têxtil e confecções, e demais atividades industriais de transformação<sup>113</sup>.

Com dispositivos de estímulos praticamente semelhantes, os quatro programas foram elaborados para propiciar crédito dirigido à cobertura de investimento fixo e de capital de giro a projetos de instalação, ampliação e realocização de plantas produtivas que envolvessem inversão mínima entre 300 mil a 500 mil UFIR-RJ. Nos casos de expansão e de realocização, a capacidade instalada deveria ainda ser aumentada em pelo menos 30%. O financiamento poderia alcançar o montante integral do investimento fixo. No Riopetróleo, Rioplast e Riotêxtil, o prazo de utilização máximo era de cinco anos, incluindo o período de carência. O pagamento deveria ser feito em até 60 parcelas mensais, pelo Sistema de Amortização Constante (SAC). A taxa de juros de 6,0%, fixa e

---

<sup>113</sup> Esses programas foram criados e regulados, nesse ano de 1998, pelas seguintes normas legais: 1) Riopetróleo – decretos nºs 24.270, 24.987 e 25.106; 2) Rioplast – decreto nº 24.584; 3) Riotêxtil – decreto nº 24.863, e 4) Rioindústria – decreto nº 24.937.

capitalizada mensalmente, seria devida, durante a carência, trimestralmente e, ao longo da amortização, a cada mês. No Rioindústria, as condições eram distintas: os prazos de utilização e amortização eram de 36 meses, considerando a carência, e os juros seriam de 7,5%. Os recursos seriam liberados mensalmente, em valor máximo correspondente a 9% do faturamento adicional gerado pelo projeto subsidiado, no Riopetróleo e Rioplast, e a 6%, no Rioindústria e Riotêxtil.

Entre 1999 e 2001, novas regulações foram introduzidas no Fundes, sobretudo concernentes ao risco de inadimplemento do estado em relação às obrigações assumidas nas operações de subsidiamento, especificando melhor os meios e a forma de compensação tributária por parte das empresas beneficiadas, que poderiam lançar mão da arrecadação do ICMS devido ao Tesouro para liquidar os compromissos financeiros do governo eventualmente frustrados. De igual modo, afiançaram o direito das empresas ao ressarcimento dos gastos realizados com recursos próprios na viabilização de seus empreendimentos no território fluminense. Assim, buscou-se, com tais detalhamentos, dar maiores garantias de que o fluxo de incentivos fornecidos aos investimentos privados não seria interrompido ou reduzido em face de problemas de restrições orçamentárias e de insuficiência de recursos. Nova regras buscaram ampliar a dimensão dos estímulos proporcionados pelo Fundes, autorizando o providenciamento de recursos direcionados a arcar com os custos de empréstimos contraídos por empresas privadas e públicas, produtores rurais, agroindústrias, associações e cooperativas para a realização de investimento no Rio de Janeiro<sup>114</sup>.

Tais modificações, guarnecendo o Fundes de atributos mais convenientes à disputa interestadual por investimentos, renunciaram iniciativas adicionais de redesenho da política de fomento fluminense, levadas a efeito no início dos anos 2000, que acentuaram o seu teor discriminatório e concorrencial. As alterações consistiram em adequações nos incentivos existentes e na criação de novos programas dirigidos a alvos específicos e ao reforço do apoio infraestrutural moldado às necessidades operacionais das empresas beneficiadas, ampliando a seletividade e o potencial competitivo das estratégias de atração de investimentos do Rio de Janeiro. Contemplaram também o uso mais rotineiro e abrangente da prática de dispensar tratamento tributário privilegiado a determinadas atividades econômicas selecionadas, por intermédio de modalidades extraorçamentárias de benefícios baseados no ICMS, que não envolvem diretamente o Tesouro. A referência a algumas das medidas aplicadas no período basta para verificar os aspectos centrais desses ajustes. O Rioinvest, por exemplo, teve a capacidade de financiamento revigorada, uma vez que o decreto nº 33.883, de 15 de setembro de 2003, derrubou o teto máximo de suas operações, antes fixado em 75% do ICMS

---

<sup>114</sup> Ver, principalmente, as seguintes normas legais: Lei nº 3.347/1999; decretos nºs 25.980/2000, 26.279/2000 e 28.446/2001, e resolução SEFCON nº 3.563/2000.

incremental devido pelo projeto subsidiado, deixando em aberto esse parâmetro. O mesmo ocorreu com o Rioindústria, cujo limite dos desembolsos mensais passou de 6% para 9% do faturamento adicional das empresas beneficiadas, enquanto os prazos de utilização e de amortização foram estendidos de 36 para 60 meses. Além disso, os juros deixaram de ser capitalizados – mudança que abrangeu igualmente o Riopetróleo, Rioplast e Riotêxtil<sup>115</sup>. Ainda em relação aos encargos incidentes nas operações executadas ao amparo do Fundes, a Lei nº 4.188, de 29 de setembro de 2003, definiu que os juros nominais iriam variar de 6% a 12% ao ano, dependendo de critérios contidos em cada programa<sup>116</sup>.

A assistência do governo em termos de melhoria e fornecimento de infraestruturas adequadas e em conformidade com o processo produtivo das empresas beneficiadas foi também revigorada, mediante o Rioinfra, instituído pela Lei nº 4.186, de 29 de setembro de 2003. Com recursos providos pelo Fundes, foi assegurado crédito subvencionado a todos os empreendimentos enquadrados aos programas estaduais para a execução de obras de infraestrutura, abrangendo as interligações às redes de serviço público (energia, gás, água, telecomunicações e coleta de esgoto e lixo), acessos viários, contenção de encostas, reflorestamento, drenagem profunda, canalização e dragagem. O financiamento poderia corresponder a até 100% do valor do investimento a ser realizado, sendo liberado em parcelas mensais limitadas a 9% do faturamento incremental das empresas. Sobre as operações, cujo prazo de utilização e amortização somava 10 anos (incluindo a carência), incidiam juros anuais fixos de 6%.

Um dos principais programas criados nesse novo processo de reestruturação foi o Riolog, destinado a fomentar o comércio atacadista e as centrais de distribuição, através do tratamento tributário diferenciado, objetivando atrair novas empresas do setor para o estado, bem como o de estimular a expansão das existentes. De acordo com a Lei nº 4.173, de 29 de setembro de 2003, as centrais de distribuição<sup>117</sup> com domicílio fiscal no Rio de Janeiro fariam jus a crédito presumido e diferimento de ICMS se executassem planos novos ou de expansão de movimentação de carga correspondente a volume incremental mínimo de um milhão de UFIR-RJ ao ano por até 60 meses – excluindo, na apuração, os valores relativos a máquinas, equipamentos e outros bens adquiridos para uso próprio. Alternativamente, no caso de ampliação, o volume sujeito ao benefício poderia equivaler a aumento de 5% da média aritmética dos seis maiores faturamentos brutos auferidos nos 12 meses imediatamente anteriores à solicitação feita pela empresa de enquadramento ao programa. Os projetos

---

<sup>115</sup> Conforme os seguintes decretos nºs 33.982/2003 (Riopetróleo), 33.983/2003 (Rioplast), 33.988/2003 (Riotêxtil), 33.989/2003 (Rioindústria).

<sup>116</sup> A referida Lei remeteu para a Assembleia Legislativa a responsabilidade de enquadrar os projetos beneficiados pelo Rioinvest que envolvessem juros inferiores a 6%, além de manter em 2% ao ano as taxas vigentes nos programas Moeda Verde.

<sup>117</sup> Para efeitos legais, foram considerados como central de distribuição os estabelecimentos atacadistas, distribuidoras e centrais de serviços, de embalagens e de transportes.

estimulados receberiam, a título de ressarcimento com despesas de frete, crédito presumido de 2% do valor de suas transações de compra, venda e transferência das mercadorias por elas comercializadas, tanto nas operações interestaduais de entrada quanto nas de saída. A mesma vantagem poderia ser usufruída nas operações internas de entrada, sendo o percentual de 2% incidente sobre o valor de compra dos seguintes produtos: alimentos industrializados; limpeza em geral; bebidas alcoólicas quentes; industrializados derivados do trigo; balas, bombons, chocolates e mercadorias correlatas; higiene pessoal; bazar, e cosméticos. Foi prevista ainda a possibilidade de diferimento do ICMS devido no momento do fato gerador por até 60 dias, nas operações internas de entrada, quando da saída da mercadoria. O acesso e a fruição dos incentivos ficaram condicionados à aquisição de mercadorias diretamente dos fabricantes e à manutenção da média dos postos de trabalho existentes por período não inferior a um ano. Também foi cobrado dos beneficiários a apresentação de metas para o incremento da arrecadação de ICMS no médio e longo prazos, a abertura de novos postos de trabalho, a consolidação comercial de marcas de produtos fluminenses, o aumento da área de armazenagem e o crescimento do número relativo de veículos emplacados no estado na frota total da empresa. Em 2004 e 2005, os privilégios dispostos pelo Riolog foram ampliados. O decreto nº 36.453, de 29 de outubro de 2004, reduziu a base de cálculo do ICMS nas operações internas, de modo que a incidência do imposto não poderia resultar em percentual superior a 13%. O decreto nº 37.209, de 28 de março de 2003, por sua vez, estendeu o diferimento do ICMS para as operações de importação de mercadorias no momento da saída, realizadas diretamente ou por conta de terceiros.

O programa de estímulo às atividades atacadistas integrou, em grande medida, uma estratégia do governo fluminense que veio a se tornar cada vez mais recorrente, disseminada e abrangente nos últimos anos: a de conferir tratamento tributário especial a atividades produtivas selecionadas, lançando mão, para isso, de incentivos de natureza extraorçamentária, deixando de envolver diretamente o Tesouro, como ocorre nas tradicionais operações financeiras supridas por receita incremental do ICMS. Foi sob tal diretriz de política que, entre 2003 e 2008, diversos segmentos, transações e produtos específicos foram incluídos paulatinamente em regimes diferenciados, passando a desfrutar de vários tipos de proveitos fiscais baseados no ICMS, como isenção, crédito presumido, diferimento, redução da base de cálculo, entre outras variações, como demonstrado no Quadro 6.3.

Outra conduta marcante na fase recente de reorganização da política de fomento do Rio de Janeiro foi a de constituir, mediante incentivos fiscais e financeiros, uma zona geográfica diferenciada capaz de se inserir agressivamente na disputa por projetos de investimento com as demais regiões do

país. As leis nºs 4.174 e 4.185, ambas de 29 de setembro de 2003, permitiram o governo conceder tipos variados de benefícios com vistas a atrair unidades produtivas para a área de influência do Porto de Sepetiba. Essas iniciativas, na realidade, vieram como desdobramento de ações anteriores. Em 1998, a Lei nº 3.055, de 26 de setembro de 1998, deu sinal verde às autoridades estaduais para subsidiar a instalação de empreendimentos, bem como implantar distritos industriais em Japeri, Paracambi e Seropédica. Posteriormente, a Lei nº 3.566, de 23 de maio de 2001, estendeu essa autorização, com a finalidade de viabilizar a construção de duas usinas térmicas em Paracambi e Seropédica. Mas foi somente partir de 2003 que os procedimentos para dinamizar o espaço polarizado pelo porto vieram a ser designados e sistematizados no corpo de um programa efetivo.

**QUADRO 6.3 – INICIATIVAS ESTADUAIS BASEADAS EM FORMAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS DE INCENTIVOS CALCADOS NO ICMS**

Ano de criação	Beneficiário	Tipo de incentivo
2003	Comércio atacadista e centrais de distribuição (Riolog)	Crédito presumido, diferimento e redução da base de cálculo
2003	Área de influência do Porto de Sepetiba	Redução da base de cálculo, crédito presumido, diferimento
2003	Setores de reciclagem e metal-mecânico de Nova Friburgo	Crédito presumido, diferimento e redução da base de cálculo
2003	Importação pelos portos e aeroportos fluminenses	Diferimento e redução do ICMS
2003	Empresas das regiões Norte e Noroeste fluminense	Crédito presumido e diferimento
2003	Empresas instaladas em Porto Seco/EADI	Diferimento
2003	Polo de Alumínio	Redução da base de cálculo e diferimento
2003	Informática	Crédito presumido
2004	Setor têxtil, aviamento e confecção	Diferimento
2004	Fabricantes de autopropulsores	Redução da base de cálculo e diferimento
2004	Perfumaria, cosméticos e produtos de higiene pessoal	Diferimento, redução da base de cálculo e transferência de saldo credor entre estabelecimentos que usufruam de crédito presumido
2004	Compra de produtos fabricados no Rio de Janeiro pelo setor público estadual (CompraRio)	Isenção de ICMS
2004	Produtos farmacêuticos	Diferimento, redução da base de cálculo e crédito presumido
2004	Fabricantes de bebidas alcoólicas	Crédito presumido
2004	Álcool combustível	Redução da base de cálculo
2004	Indústria Ferroviária	Diferimento
2004	Indústria de Material escolar	Crédito presumido e diferimento
2004	Investimentos, materiais, artefatos, peças e acessórios da indústria óptica	Redução da base de cálculo e diferimento
2004	Comércio eletrônico	Crédito presumido e diferimento
2004	Indústria de bens de capital e de consumo durável	Redução da base de cálculo, crédito presumido e diferimento
2004	Querosene de aviação	Redução do imposto a pagar
2005	Indústrias instaladas no Norte, Noroeste e Centro-Norte fluminense	Diferimento
2006	Indústrias químicas	Redução da base de cálculo, diferimento
2008	Aquisição de máquinas, equipamentos, peças, partes e acessórios para incorporação ao ativo fixo de indústrias instaladas em território fluminense	Diferimento

Fonte: Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro (Investério).

A Lei autorizativa nº 4.174, de 29 de setembro de 2003, alargou a área de influência do Porto de Sepetiba, que passou a englobar os municípios de Itaguaí e Queimados e os distritos industriais de Campo Grande e Santa Cruz, localizados na capital do estado – além das citadas cidades de Japeri, Paracambi e Seropédica. A nova legislação dava plenos poderes ao governo para oferecer vantagens a projetos de instalação e de expansão executados nessas localidades, desde que mobilizassem investimento fixo mínimo de 500.000 UFIR-RJ e não implicassem transferência ou interrupção de atividades de plantas em funcionamento no território fluminense. Aos empreendimentos enquadrados poderiam ser oferecidos: i) financiamento; ii) crédito presumido e redução da base de cálculo do ICMS de até 100%, e iii) diferimento do imposto em operações de importação e aquisição

interna de máquinas, equipamentos, peças, partes, componentes, matérias-primas e insumos destinados aos projetos subsidiados. De modo complementar, a Lei nº 4.185, de 29 de setembro de 2003, instituiu o Programa de Fomento à Atividade Econômica na Região do Porto de Sepetiba (Pró Sepetiba) no âmbito do Fundes, com o propósito de prover financiamento a investimento fixo e a capital de giro. Poderiam requerer enquadramento aos incentivos, projetos associados às operações portuárias nas seguintes situações: i) instalação de novas unidades produtivas com investimento mínimo de 500.000 UFIR-RJ; ii) expansão de estabelecimentos que resultassem em ampliação de pelo menos 30% da capacidade instalada e de inversão mínima de 300.000 UFIR-RJ, e iii) processos de realocação de plantas que gerassem aumento de pelo menos 30% da capacidade produtiva, correspondendo a cifra mínima de 500.000 UFIR-RJ. O valor do financiamento poderia cobrir 150% do investimento fixo, sendo o desembolso feito em parcelas mensais equivalentes a até 9% do faturamento incremental. O prazo de utilização, incluindo a carência, foi definido em 84 meses. A amortização, também por igual período, seguiria o modelo SAC, pagando juros fixos de 6% ao ano – devidos a cada três meses, durante a carência, e mensalmente, na fase de amortização.

## 2.1 CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

O acompanhamento feito nos parágrafos precedentes do aparato regulador dos principais programas de incentivo do Rio de Janeiro permite apreender a tendência básica que fundamentou as transformações efetuadas na política de fomento do estado. É possível verificar que as sucessivas mudanças efetuadas pelo governo fluminense foram no sentido de adequar os instrumentos disponíveis às cambiantes circunstâncias contextuais com as quais se defrontava, buscando resguardá-los, em alguns aspectos, e exacerbá-los, em outros. Assim, o movimento dominante não foi outro senão o de conferir uma entonação cada vez mais agressiva e discriminatória às estratégias manejadas para atrair investimentos e, em simultâneo, o de reforçar a importância dos benefícios de natureza tributária no âmbito dessas mesmas estratégias, sobretudo aquelas modalidades de subsidiamento fiscal extraorçamentárias, cuja utilização veio a ser intensificada para favorecer determinadas operações de atividades e setores selecionados.

Nos anos iniciais do Plano Real e frente ao acirramento das disputas federativas por projetos produtivos, as providências encaminhadas visaram revitalizar a capacidade do estado de influenciar as decisões de alocação espacial dos investimentos, de modo a permitir uma inserção competitiva na guerra fiscal em curso. Mas à medida que o poder de comandar gastos das autoridades

estaduais era crescentemente contido, em virtude do agravamento paulatino da situação das contas públicas e das obrigações que iam sendo firmadas no bojo do ajuste patrocinado pela União para fazer face às dificuldades de ordem fiscal e financeira, alguns expedientes vieram a ser adotados na tentativa de revigorar o potencial de concorrência do Rio de Janeiro em relação aos demais entes federativos.

A diretriz geral das correções efetuadas entre 1996/1999 foi a de definir um escopo mais seletivo para a política de fomento fluminense e, ao mesmo tempo, dotá-la de maior competitividade, através, por exemplo, da melhoria das condições dos incentivos e da ampliação do alcance da assistência prestada às empresas. As adaptações nesse momento consistiram na instituição de novos programas de estímulo dirigidos a setores específicos; a designação de fontes suplementares de recursos para custear excepcionalmente ações de fomento do governo e a adoção de dispositivos visando garantir o cumprimento dos benefícios acertados contratualmente com empreendimentos subvencionados.

A mesma orientação seria replicada e aprofundada nos anos posteriores a 1999, objetivando sustentar e reforçar a capacidade de concorrência do Rio de Janeiro perante os outros estados envolvidos na guerra fiscal, mas agora num quadro institucional de rígido disciplinamento orçamentário, cujas regras, fixadas pelo processo de renegociação da dívida e consolidadas pela LRF, cobraram inapelável compromisso com a solvência intertemporal das contas públicas. Uma linha de ação emblemática nessa fase de restrições fiscais e financeiras mais demarcadas foi a maior ênfase conferida aos incentivos que não enlaçam diretamente o Tesouro – como ocorre nas típicas operações de crédito triangulares calcadas na arrecadação incremental de ICMS, nas quais o imposto recolhido previamente pela empresa estimulada é devolvido depois na forma de um financiamento subsidiado. Assim, ganharam expressão no âmbito dos programas do Rio de Janeiro outras modalidades extraorçamentárias de beneficiamento sustentadas no ICMS, como crédito presumido, diferimento e redução da base de cálculo, a fim de dispensar tratamento privilegiado a atividades e transações de determinados setores econômicos escolhidos previamente para serem enquadrados em regimes tributários diferenciados. De igual forma, vários programas de cunho discriminatório foram instituídos com a finalidade precípua de apoiar setores produtivos selecionados e áreas geográficas específicas, bem como suprir infraestruturas em conformidade com as necessidades exclusivas dos projetos assistidos em separado, acentuando, com isso, o viés seletivo da política de fomento fluminense, que veio se tornando cada vez mais dedicada e focada na promoção de investimentos em bases progressivamente competitivas e individualizadas.

### 3. PERNAMBUCO

Foi no limiar do Plano Real que o governo de Pernambuco decidiu reordenar suas estratégias de fomento e instituir novos mecanismos de atração de investimentos, a fim de adquirir maior capacidade de concorrer nas disputas interestaduais por empreendimentos produtivos, em franco avanço àquela altura, e superar o persistente ciclo de baixo dinamismo que vinha caracterizando a trajetória da economia local desde pelo menos meados da década de 1970<sup>118</sup>. Um procedimento adotado para a consecução de tais objetivos foi a criação, no final de 1995, do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe), buscando municiar os gestores estaduais com instrumentos aptos a influenciar as escolhas locais das empresas<sup>119</sup>. No triênio inaugural de operação, o Prodepe veio a ser submetido a sucessivos ajustes que reforçaram seu potencial competitivo, configurando, em verdade, um prelúdio das transformações posteriores, cujo sentido foi o de tornar a política de incentivos regional cada vez mais seletiva e dedicada a projetos privados específicos. Essa tendência geral, de fato, se insinuou de imediato, na formulação e nas primeiras alterações das normas de funcionamento do programa, entre 1995/1998. O movimento observado no período, como será relatado, envolveu, principalmente, a intensificação do direcionamento de vantagens diferenciadas a um número crescente de determinados setores, atividades, aglomerações produtivas e localidades, elegidos como prioritários e relevantes. As correções efetuadas promoveram a melhoria nas condições de subsidiamento prestado a esses alvos preferenciais do Prodepe, que também passou a apoiar as importações de bens a eles destinados. As medidas enfeixadas nesses anos iniciais

---

<sup>118</sup> A economia pernambucana ingressou numa fase de estagnação a partir da segunda metade dos anos de 1970, que se prolongou no quinquênio inicial da década de 1980 e, a despeito da recuperação ensaiada no momento subsequente, persistiu nos anos 1990. Lima, Sicsú & Padilha (2007) arrolam os seguintes fatores explicativos para essa evolução, dentre outros determinantes: i) a perda de importância do estado como entreposto comercial regional no bojo da integração da economia nacional; ii) dificuldades vivenciadas pelo setor sucroalcooleiro pernambucano, que só recentemente recuperou desempenho mais satisfatório; iii) maior direcionamento de blocos de investimentos federais estruturantes para outros estados do Nordeste no âmbito do II PND, como Bahia, Alagoas, Sergipe e Maranhão; iv) estratégia da Sudene de promover a desconcentração produtiva intraregional no Nordeste, implicando retraimento do apoio em termos de incentivos fiscais à Região Metropolitana de Recife nos anos 1970/1980; v) a menor agressividade que pautou a política de atração de investimentos do governo estadual, que foi, de acordo com Lima (1997), marcada por grandes discontinuidades desde a década de 1950.

<sup>119</sup> O Prodepe, na realidade, veio substituir o Fundo Cresce Pernambuco (Funcresce), que havia sido reestruturado no final de 1994, mediante a transformação de seus financiamentos em operações de diferimento do ICMS. Tal conversão decorreu do temor de que o governador oposicionista eleito naquele ano, Miguel Arraes (PSB), decidisse extingui-lo ao tomar posse (Lima, 1997, p. 66). Instituído pela Lei nº 10.649, de 25 de novembro de 1991, o Funcresce supria financiamento para investimento fixo e capital de giro, bem como recursos destinados à aquisição e preparação de terrenos industriais. O decreto nº 18.295, de 28 de dezembro de 1994, determinou que, a partir de 1º de dezembro de 1994, os financiamentos providos pelo Funcresce seriam transformados em diferimento do recolhimento do ICMS, observando: i) todas as condições, prazos, limites e encargos previstos para o financiamento; ii) a manutenção da legislação de estrita aplicabilidade em relação às parcelas já financiadas; iii) a continuidade de condições idênticas àquelas que seriam usufruídas pelo beneficiário em decorrência do estímulo correspondente; iv) a abrangência do diferimento equivalente a 50% do ICMS devido no período. Posteriormente, a Lei nº 12.543, de 30 de março de 2004, reafirmou essa norma, retroagindo seus efeitos para 1º de dezembro de 1993. Conforme Lima (1997, p. 68), após a efetivação das mudanças, 28 dos 136 projetos habilitados ao Funcresce foram transferidos para o Prodepe, a pedido dos próprios beneficiários.

ampliaram o alcance do programa, mas, ao mesmo tempo, deram maior foco ao seu escopo de atuação, que ficou mais seletivo.

**QUADRO 6.4 – VISÃO GERAL E CRONOLÓGICA DAS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA POLÍTICA DE FOMENTO DE PERNAMBUCO**

Período	Ano	Características gerais	Formas de incentivo dominantes
Pré-ajuste	1995/1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação do Prodepe, destinado a suprir financiamento a projetos de instalação, expansão, reativação e recuperação de unidades industriais no estado, mediante crédito calcado em receita incremental do ICMS.</li> <li>● Designação de setores, aglomerações produtivas, atividades e localidades prioritárias suscetíveis a tratamento preferencial diferenciado.</li> <li>● Apoio, em igualdade de condições, a empresa instalada em Pernambuco que competisse com produtos de fabricante subsidiado por outro estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Crédito subvencionado suprido por fundo abastecido por receita incremental dos empreendimentos incentivados.</li> <li>● Abatimento da dívida no ato do pagamento.</li> </ul>
	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoio a empresas comerciais importadoras atacadistas a fim de subvencionar importação de mercadorias destinadas a atividades relevantes e prioritárias.</li> <li>● Novas designações de setores, aglomerações produtivas, atividades e localidades prioritárias.</li> </ul>	
Pós-ajuste	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ampliação e ajustes no grupo de setores, aglomerações produtivas, atividades e localidades prioritárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Formas extraorçamentárias de subsidiamento calcadas no ICMS: crédito presumido, diferimento, isenção, dispensa de cobrança antecipada, redução da base de cálculo, aproveitamento de saldo credor detido contra a Receita Estadual.</li> <li>● Recursos direcionados ao treinamento de pessoal.</li> <li>● Gestão de distritos industriais, propiciando terrenos, infraestrutura e instalações fabris básicas.</li> <li>● "Funding" para a estruturação de de distritos industriais e promoção dos incentivos estaduais.</li> <li>● "Funding" para a promoção de produtos de empresas subsidiadas.</li> </ul>
	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoio às exportações da indústria calçadista, mediante a criação do Procec no âmbito do Prodepe, ofertando crédito para viabilizar a instalação de novas empresas em determinadas localidades previamente selecionadas, bem como a estabelecimentos em operação no estado.</li> <li>● Designações adicionais de setores, aglomerações produtivas, atividades e localidades prioritárias suscetíveis a tratamento preferencial diferenciado.</li> <li>● Ampliação dos incentivos ofertados pelo Prodepe, que passou a prover recursos para a cobertura de gastos com treinamento de mão de obra contratada por empresas subsidiadas, bem como para a aquisição de terrenos e contratação de obras infraestruturais e de instalações fabris, visando, nesses casos, a implantação, ampliação e modernização de distritos industriais.</li> <li>● Complementarmente ao financiamento, o Prodepe passou a mobilizar formas extraorçamentárias de subsidiamento calcadas no ICMS que não envolviam diretamente o Tesouro: crédito presumido e diferimento do imposto.</li> <li>● Estímulo para que bens importados tivessem seu desembaraço alfandegário no estado.</li> </ul>	
	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforço da importância das modalidades de subsidiamento extraorçamentárias calcadas no ICMS: o crédito presumido e o diferimento do ICMS passaram a abarcar variedade mais ampla de setores, produtos e transações, substituindo em determinados casos as operações de financiamento.</li> <li>● Designações adicionais de cadeias produtivas prioritárias.</li> </ul>	
	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ampliação do alcance e das vantagens proporcionadas pela aplicação do crédito presumido, que passou a favorecer número maior de atividades, produtos e transações em bases mais competitivas.</li> </ul>	
	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação do Prodinpe, objetivando estimular a instalação de estaleiros no estado, mediante formas de subsidiamento extraorçamentárias: isenção, diferimento e dispensa da cobrança antecipada do ICMS.</li> </ul>	
	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação do Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas, mediante a concessão de crédito presumido.</li> <li>● Constituição de fundo para financiamento de ações promocionais dos produtos das empresas beneficiadas pelo programa.</li> </ul>	
	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforço do apoio oferecido ao comércio exterior baseado no estado, sistematizando ações a favor das atividades portuárias e aeroportuárias locais.</li> <li>● Reforço na consolidação dos distritos industriais, constituindo fundo específico (FEP) para financiar a implantação, ampliação, modernização e manutenção dessas áreas locais disponíveis às empresas.</li> <li>● Organização de ações promocionais das vantagens locais e dos incentivos disponíveis em Pernambuco.</li> </ul>	
	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação do Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco, visando atrair montadoras de veículos e seus fornecedores para o estado, através da concessão de crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor do ICMS detido contra a Receita Estadual.</li> <li>● Designações e ajustes suplementares nos agrupamentos industriais considerados relevantes e prioritários ao desenvolvimento do estado.</li> <li>● Ampliação do alcance e das vantagens proporcionadas pela aplicação do crédito presumido.</li> </ul>	
2009/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação do Programa de Desenvolvimento do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco, por intermédio da concessão de crédito presumido e diferimento do ICMS incidentes em diversas transações e bens (insumos, máquinas, matérias-primas, etc.).</li> <li>● Criação do Programa de Estímulo à Atividade Portuária, que proporcionava crédito presumido e redução da base de cálculo do ICMS cobrado sobre mercadorias importadas e desembaraçadas no estado.</li> </ul>		

Criado por intermédio da Lei 11.288, de 22 de dezembro de 1995, o Prodepe foi concebido para apoiar financeiramente projetos de instalação, expansão ou reativação de unidades industriais no estado, com recursos supridos por fundo vinculado, abastecido por dotações orçamentárias e créditos adicionais. O Fundo Prodepe, em verdade, tinha a função precípua de receptionar o ICMS recolhido pelas empresas beneficiárias e, em seguida, devolver parcela do valor pago na forma de crédito para cobertura de investimento fixo ou de capital de giro. No caso de produção de bem sem similar aos fabricados localmente, o retorno seria de até 80%, baixando para até 40% nas situações de similaridade.

Se o empreendimento se localizasse em polos de atividades específicas, no entanto, o percentual poderia chegar a até 100% do tributo pago – considerando, em todas as hipóteses, apenas a parte da arrecadação pertencente ao estado e as receitas incrementais. Além de não ter correção monetária, o valor do financiamento poderia ser quitado com abatimento de até 75%, incluindo os encargos, que corresponderiam apenas à variação da TJLP. O prazo foi estabelecido em 10 anos, sendo dois de carência, com amortizações mensais nos oito anos restantes.

As condições finais das operações ficaram dependentes da adequação individual de cada projeto às prioridades fixadas pelo governo para o desenvolvimento do estado, considerando, entre outros critérios, a natureza do empreendimento (implantação, ampliação ou reativação), a localização geográfica, o tipo de bem a ser produzido, o volume de arrecadação gerado diretamente pela empresa requerente e pelo seu setor de atuação, etc. De modo geral, a fruição dos benefícios foi condicionada ao aumento prévio de 40% da produção já existente se o plano fosse de expansão e, em se tratando de revitalização, a unidade passível de enquadramento deveria estar paralisada há pelo menos 12 meses ininterruptos imediatamente anteriores à requisição dos incentivos.

O decreto nº 19.085, de 29 de abril de 1996, regulamentou diversas normas do Prodepe, especificando melhor algumas de suas características, principalmente no que se refere aos parâmetros utilizados para a classificação do grau de importância do empreendimento sujeito ao subsidiamento. Afora o detalhamento da sistemática de pontuação relativa à natureza, relevância e localização do projeto, bem como ao potencial de geração de receita tributária, foram designados os setores mecânico, químico, têxtil, mobiliário, calçados e papel e celulose como relevantes e prioritários. Mesma qualificação foi denotada às empresas sediadas nos polos industriais graniteiro, gesseiro, bebidas e tecnológico eletrônico (Quadro 6.Anexo). A diretriz foi a de conferir maior pontuação a planos de implantação de unidades fabris das referidas atividades econômicas consideradas prioritárias e que viessem a ser executados nos polos antes indicados, ofertando preferencialmente bens que ainda não fossem produzidos no estado, o que lhes propiciaria benefícios mais elevados. A menor pontuação era dada a projetos de revitalização de empreendimentos dos demais segmentos produtivos e aqueles sediados na Região Metropolitana do Recife, cuja produção tivesse concorrência local. Dependendo da posição obtida entre esses dois extremos, a empresa requerente poderia receber financiamento equivalente entre 30% a 75% do ICMS recolhido sobre as operações de saída e receber abatimento de 40% a 75% no pagamento da dívida<sup>120</sup>, sobre a qual incidia a TJLP, mantendo os prazos previstos

---

<sup>120</sup> O percentual de financiamento passou a variar nas seguintes faixas, de acordo com a pontuação: i) empreendimentos localizados em polos industriais: 75%, 60% e 45%; ii) produtos sem similar local: 60%, 45% e 30%; iii) produtos com similar local: 30%. Em relação ao abatimento, os percentuais seriam os seguintes, independente do enquadramento do projeto (polo, similar, sem similar): 75%, 60% e 40%.

anteriormente de até dez anos, incluindo dois de carência e oito de amortização. Um ponto importante é que o decreto regulamentador não mais exigiu que, nos projetos de ampliação, fosse assegurado previamente aumento de 40% da produção para a fruição dos benefícios. O financiamento foi, também, atrelado ao recolhimento do ICMS, à medida que a liberação dos recursos passaria a ocorrer de forma automática e simultânea ao pagamento do imposto devido pelo beneficiário. Por fim, foram excluídos do Prodepe empreendimentos da construção civil, indústria extrativa e a agroindústria açucareira.

O decreto nº 19.347, de 24 de setembro de 1996, fez alterações em alguns critérios utilizados na sistemática de pontuação dos projetos para fins de classificação nas faixas de subsidiamento previsto no Prodepe e, mais importante, incluiu as indústrias de metalurgia, produtos alimentares, vestuário e artefatos de tecidos entre as atividades consideradas relevantes e prioritárias. No mesmo sentido de ampliar o alcance do programa, incorporou novos municípios e a fabricação de embalagens ao Polo de Bebidas (Quadro 6.Anexo) e permitiu que outras empresas que viessem a produzir bem já habilitado aos incentivos pudessem usufruir de idênticos benefícios concedidos à empresa pioneira. Poucos meses depois, a promulgação da Lei nº 11.402, em 18 de dezembro de 1996, deu continuidade a essas modificações voltadas a dotar o Prodepe de maior capacidade de favorecimento, ao elevar o percentual de abatimento do reembolso dos financiamentos para até 99% e o prazo das operações para estabelecimentos localizados nos polos industriais para 12 anos, sendo três de carência. Ademais, foram agregadas novas categorias de beneficiários. Os fabricantes de linhas de costura passaram a ser considerados no grupo de atividades prioritárias e relevantes, fazendo jus aos incentivos, independente da localização geográfica e da pontuação que obtivessem seus respectivos projetos de investimento (Quadro 6.Anexo). As indústrias pernambucanas que, comprovadamente, apresentassem declínio de até 80% da utilização de sua capacidade instalada também contariam com assistência do programa e as empresas novas ou em funcionamento cujo produto competisse com bem subsidiado por outro estado da federação poderiam igualmente receber tratamento semelhante por parte do governo.

O decreto nº 19.761, de 06 de maio de 1997, veio disciplinar as modificações feitas pela Lei nº 11.402/1996 no desconto incidente sobre a amortização dos financiamentos e no prazo das operações, mas, principalmente, agregou novas localidades e três polos industriais (cerâmica, calçados e metal-mecânico de linha branca) ao conjunto definido anteriormente, aumentando a área geográfica e produtiva considerada prioritária para a ação do Prodepe (Quadro 6.Anexo). Nessas localizações preferenciais, ganhou destaque o complexo portuário de Suape, pois, além de ter sido incluído nas delimitações espaciais de todos os polos, passou a conferir pontuação máxima aos projetos de

investimentos situados em suas circunscrições para fins de subsidiamento – sendo equiparado, assim, a um polo industrial relevante. De igual modo, o decreto nº 20.098, de 20 de outubro de 1997, efetivou mais uma reconfiguração dos polos, acrescentando novas atividades econômicas e localidades e reorganizando algumas aglomerações – como ocorreu com as indústrias de embalagens, desanexadas do Polo de Bebidas e reunidas em um polo exclusivo e mais diversificado, e as de eletrodomésticos de linha branca, que foram associadas às empresas do setor automotivo (Quadro 6.Anexo).

As alterações engendradas pela Lei nº 11.509, de 24 de dezembro de 1997, foram ainda mais marcantes em termos de alargar o raio de manobra dos gestores da política de fomento estadual. Em adição aos objetivos de estimular a produção industrial, o Prodepe assumiu a tarefa de promover as importações, sobretudo as de mercadorias destinadas a suprir as atividades elegidas como relevantes e prioritárias para a economia de Pernambuco. Assim, as empresas comerciais importadoras atacadistas foram inseridas como beneficiárias do programa, podendo requerer financiamentos para a cobertura de capital de giro. As operações foram limitadas a até 10% do valor final do produto adquirido no exterior, por prazo de cinco anos, sendo um de carência. Sobre o saldo devedor, que deveria ser amortizado em parcelas mensais e sucessivas nos quatro anos restantes, podendo o prazo ser renovado por igual período, incidiria a TJLP e, possivelmente, desconto de até 75% no momento da respectiva liquidação. As mercadorias sujeitas ao aproveitamento dos incentivos ficaram de ser definidas posteriormente, mediante decreto do Poder Executivo, embora tenham sido excluídas, previamente, aquelas que pudessem provocar concorrência com empreendimentos industriais em funcionamento no estado<sup>121</sup>.

Em 1998, outras atividades econômicas e municípios foram integrados ao Prodepe, na qualidade de alvos prioritários e relevantes, podendo fazer jus a tratamento diferenciado (Quadro 6.Anexo). O decreto nº 20.431, de 31 de março de 1998, instituiu quatro polos, abarcando as indústrias de móveis; material plástico para a construção civil; leite, e higiene pessoal, perfumaria, cosméticos e limpeza. Fez figurar ainda nova linha de produtos no Polo Metal-Mecânico. Logo em seguida, a Lei nº 11.577, de 24 de setembro de 1998, enquadrou o segmento de polímeros e de fibra de poliéster e, através do decreto nº 21.057, de 13 de novembro de 1998, mais inclusões foram feitas nos polos, cabendo destacar a dos fabricantes de automóveis e seus fornecedores no Metal-Mecânico. Por conta da Lei nº 11.626, de 29 de dezembro de 1998, as destiladoras de bebidas alcoólicas derivadas de cana-de-açúcar vieram a ser igualmente absorvidas pelo Prodepe, desde que estivessem situadas em

---

<sup>121</sup> A primeira lista de produtos que poderiam ser importados aproveitando os benefícios previstos em lei foi divulgada mediante o decreto nº 21.057, de 13 de novembro de 1998.

municípios integrantes do Polo de Bebidas e utilizassem, comprovadamente, pelo menos 50% da referida matéria-prima em seus produtos (Quadro 6.Anexo)<sup>122</sup>.

A percepção dos gestores estaduais a respeito da necessidade de dotar o Prodepe de maior competitividade não se esgotou com as adaptações corretivas até então concretizadas e prosseguiu em contínuos ajustes a partir de 1999, demarcando, na realidade, uma nova etapa do programa, caracterizada pelo aprofundamento da seletividade dos incentivos e a aplicação de formas de subsidiamento fiscal extraorçamentárias, que não envolvem diretamente o Tesouro. Esses dois elementos se vincularam para fundamentar as reformas levadas a efeito no Prodepe entre 1999/2001, mediante a seleção de setores, atividades, aglomerações produtivas e localidades para o recebimento de apoio diferenciado, aos quais foi também assegurado auxílio incisivo às suas transações comerciais (exportações, importações e fluxos interestaduais); o provimento de novas modalidades individualizadas de assistência (terrenos, infraestrutura básica, instalações fabris e treinamento de pessoal), e o uso de benefícios tributários extraorçamentários, como crédito presumido e diferimento do ICMS, que vieram a substituir os financiamentos calcados em parte da receita incremental do imposto. Como poderá ser atestado pelo acompanhamento das normas legais, a mesma orientação teve seguimento nas modificações feitas no programa entre 2003/2010, que resultaram na melhoria das condições dos incentivos ofertados, no reforço dos estímulos às importações efetuadas pelos portos e aeroportos locais, na organização mais sistemática dos distritos industriais disponíveis às empresas e na estruturação programática de iniciativas promocionais da política de fomento do estado.

O ponto de partida desse ciclo de mudanças foi a Lei nº 11.635, de 28 de janeiro de 1999, que lançou as bases de um conjunto de ações no âmbito do Prodepe de apoio às exportações da indústria calçadista pernambucana (Quadro 6.Anexo). Enfeixados no Programa de Incentivo ao Comércio Exterior de Calçados (Procec), os benefícios tinham o propósito principal de estimular a instalação de novos estabelecimentos nos municípios de Timbaúba, Carpina, Vitória de Santo Antão, Caruaru, Bezerros, Petrolina e Nazaré da Mata (todos, à exceção dos dois últimos, integrantes do polo calçadista), mas estavam abertos igualmente às demais unidades fabris do setor que já estivessem em funcionamento no estado, independente de sua localização. As empresas que exportassem pelo menos

---

<sup>122</sup> Se por um lado o potencial de subsidiamento do Prodepe era reforçado, por outro, contraditoriamente, algumas mudanças sinalizavam em sentido oposto, mas sem efetivarem uma inflexão na mencionada trajetória. O citado decreto nº 21.057/1998, por exemplo, reduziu o montante máximo dos financiamentos para as empresas industriais, que baixou de 80% do ICMS para 60% no caso de produtos sem similar local; de 40% para 30%, na eventualidade de bem similar, e de 100% para 75%, na situação de empreendimentos localizados nos polos designados no programa. Na realidade, tais alterações foram muito mais uma adequação do limite a que poderia chegar o benefício, sem provocar, com isso, afastamento em relação aos percentuais efetivamente resultantes da pontuação dos projetos de investimento, conforme sistemática estabelecida em norma anterior (decreto nº 19.085/1996). Em relação às empresas comerciais atacadistas, afóra a restrição que havia sido fixada na hipótese da mercadoria importada concorrer com produção local, o decreto nº 21.057/1998 colocou outra condicionante para o acesso ao financiamento: a operação incentivada não poderia reduzir o ICMS pertencente ao estado.

60% da produção anual poderiam receber financiamento de até 10% do valor FOB de suas vendas externas. A operação, cujo prazo era de 15 anos, dos quais quatro de carência, cobraria juros de apenas 1% ao ano. Os desembolsos ocorreriam mensalmente, após a aprovação dos embarques. Os incentivos do Procec foram estruturados por tempo determinado, sendo aplicáveis entre 1º de fevereiro de 1999 e 31 de dezembro de 2003. Os polos industriais passariam, mais uma vez, por novos reparos adaptativos, visando alargar sua área de influência, tanto em termos territoriais como produtivos (Quadro 6.Anexo). O decreto nº 21.541, de 07 de julho de 1999, delimitou uma nova aglomeração, dedicada à confecção de peças femininas íntimas, e abriu o leque de atuação espacial e econômica do Polo do Leite. O decreto nº 21.715, de 22 de setembro de 1999, também estendeu a bacia leiteira do estado e incorporou atividades básicas de produção de matérias-primas no Polo de Embalagens.

As transformações mais penetrantes nesse momento, no entanto, ocorreram no bojo do processo de consolidação do Prodepe, promovido quatro anos após a sua criação e na esteira das frequentes correções antes verificadas. De início, a Lei nº 11.675, de 11 de outubro de 1999, revigorou o potencial de subsidiamento do programa, que passou a contemplar outras modalidades de incentivos, como a destinação de recursos para a aquisição de terrenos, execução de obras infraestruturais e instalações fabris, com vistas a implantar, ampliar e modernizar distritos industriais, além de prover cobertura a despesas com o treinamento da mão-de-obra contratada por novos empreendimentos beneficiados. Ademais, o Prodepe foi conduzido a prestar maior apoio ao setor comercial atacadista, que, até àquela altura, se restringia às transações de importação. Assim, as centrais de distribuição de estabelecimentos industriais e comerciais foram incluídas entre as atividades suscetíveis de favorecimento. Vale notar, ainda, que o programa, alicerçado em financiamento ancorado na arrecadação do ICMS, deu início ao manejo de outros mecanismos de estímulo tributário como forma de atrair e influenciar a alocação espacial de investimentos, especificamente, nessa ocasião, o crédito presumido e o diferimento do ICMS.

De acordo com as regras introduzidas pela Lei nº 11.675/1999, receberiam crédito presumido os projetos de implantação, ampliação ou revitalização de agrupamentos industriais considerados prioritários, e concernentes aos produtos intrínsecos de cada um deles relacionados em decreto do Poder Executivo, abarcando as seguintes cadeias produtivas: i) agroindústria, exceto a sucroalcooleira e moagem de trigo<sup>123</sup>; ii) metal-mecânica e material de transporte; iii) eletroeletrônica; iv) farmoquímica; v) bebidas, e vi) minerais não-metálicos, exceto cimento e cerâmica vermelha

---

<sup>123</sup> O decreto nº 28.292, de 24 de agosto de 2005, habilitou as atividades de moagem de trigo aos benefícios de crédito presumido concedidos pelo Prodepe. Posteriormente, o decreto nº 33.907, de 16 de setembro de 2009, incorporou o referido segmento entre os agrupamentos prioritários, por prazo retroativo até 31 de agosto de 2007.

(Quadro 6.Anexo). O valor a ser utilizado equivaleria a 75% do ICMS devido, apurado sobre receitas incrementais, por prazo de 12 anos, prorrogável no máximo por mais três anos. O percentual poderia aumentar para 85%, por quatro anos, caso o empreendimento estivesse situado em Suape ou em município não integrante da Região Metropolitana de Recife, desde que a sua localização não fosse inerente à natureza da atividade econômica desenvolvida. Nas operações interestaduais que destinassem os produtos relacionados às demais regiões do país, a empresa seria favorecida pelo diferimento de parcela correspondente a 5% do total das saídas, por 12 anos, limitada ao valor do frete.

As demais atividades industriais não prioritárias continuariam a contar com financiamentos em condições próximas às que prevaleciam anteriormente<sup>124</sup>. No caso de fabricação de produto sem similar local, o percentual seria de 60% do ICMS incremental, caindo para 30% em situações de similaridade. Exceção foi aberta aos estabelecimentos localizados em Suape ou fora da Região Metropolitana de Recife, cujo valor seria também de 60%, independente do tipo de bem produzido, mas com prazo de fruição limitado a quatro anos e retornando ao patamar de 30% depois do período excepcional. As operações, destinadas à cobertura de investimento fixo e capital de giro, seriam de 10 anos, sendo dois de carência e oito para amortização. Os reembolsos mensais arcariam com a TJLP e poderiam receber abatimento de 75%, incluindo os encargos financeiros. Os projetos de ampliação instalação e revitalização dessas atividades industriais não relevantes também gozariam de diferimento do ICMS nas operações interestaduais, sobre 5% do valor total das saídas, tendo como limite a despesa com frete, por prazo de oito anos<sup>125</sup>.

O auxílio ao comércio importador atacadista também não teve alterações substanciais, prosseguindo a oferta de financiamento de capital de giro equivalente a 10% do valor final da mercadoria adquirida no exterior e limitado a 60% do ICMS devido em cada transação. O prazo permaneceu em cinco anos, sendo um de carência, mas com a possibilidade de ser renovado por uma única vez. Também foram mantidos os encargos (TJLP) e a oferta de abatimento de 75% no momento do reembolso do financiamento. O benefício ficou condicionado ao desembaraço alfandegário da mercadoria importada no estado de Pernambuco. As centrais de distribuição (CD), por sua vez, passaram a ser agraciadas com diferimento do ICMS nas operações interestaduais, podendo o recolhimento do imposto correspondente a 3% do valor das saídas ser efetuado em 15 anos – até o último dia do 180º mês subsequente ao das mencionadas saídas. Nas transferências de mercadorias de

---

<sup>124</sup> Os produtos de agrupamentos industriais prioritários que não fossem relacionados em decreto do Poder Executivo receberiam como benefício, em vez de crédito presumido, financiamento em condição idêntica à das demais atividades industriais.

<sup>125</sup> Independente da atividade ser classificada como prioritária ou não, o recolhimento da parcela diferida deveria ocorrer no último dia do 180º mês subsequente ao das mencionadas saídas, 15 anos depois, tanto no caso das vendas CIF quanto FOB. Os benefícios não eram cumulativos, pois o crédito presumido era calculado após efetuado o diferimento.

estabelecimento localizado em outro estado, as CD gozariam, por idêntico prazo, de crédito presumido de 3% do total da operação, limitado ao custo do frete. O acesso aos incentivos ficou sujeito às aquisições efetuadas diretamente junto a produtores e à não concorrência com bens fabricados em Pernambuco, vindo a ser concedido, nesse último caso, se a produção local fosse considerada insuficiente para atender a demanda.

Algumas exigências mínimas foram impostas novamente às empresas industriais pleiteantes de benefícios, cabendo mencionar o aumento mínimo de 20% na capacidade instalada dos projetos de ampliação, previamente ao início da fruição dos incentivos, e, no caso de revitalização, declínio comprovado de pelo menos 60% no índice de utilização da capacidade produtiva ou de paralisação total das atividades por período mínimo e consecutivo de 12 meses imediatamente anteriores à requisição de enquadramento ao Prodepe. Duas inovações relativas ao subsidiamento merecem ser destacadas. Ficou decidido que a empresa que viesse a produzir bem similar ao incentivado pelo programa teria assegurado benefício em igualdade de condições ao da firma pioneira. De igual modo, o governo poderia passar a favorecer, com os mesmos subsídios, o empreendimento pernambucano que enfrentasse concorrente apoiado por incentivos ofertados por outro estado da federação. O decreto nº 21.959, de 27 de dezembro de 1999, que deu maior detalhamento a muitas das mudanças antes comentadas, incluiu a cadeia produtiva têxtil entre os agrupamentos industriais considerados prioritários para fins de recebimento de apoio governamental (Quadro 6.Anexo) e vetou a concessão de benefícios à indústria de acondicionamento de gás liquefeito de petróleo – como já havia ocorrido com a construção civil e as atividades de moagem de trigo e extrativas.

A Lei nº 11.937, de 04 de janeiro de 2001, reforçou a orientação prenunciada anteriormente de lançar mão de outras categorias de estímulos tributários no âmbito do Prodepe para influenciar as decisões locacionais privadas, dando ênfase especial, entre as alternativas disponíveis, ao crédito presumido. Para as empresas enquadradas nos agrupamentos industriais prioritários, o diferimento do ICMS devido nas operações interestaduais foi transformado em crédito presumido, não cumulativo com outros previstos, correspondente a 5% do valor das saídas, seja em vendas CIF ou FOB, considerando a receita incremental e respeitado patamar mínimo de recolhimento do imposto de 15% sobre o saldo devedor. O prazo de fruição do benefício foi definido em 10 anos, sendo prorrogável por mais três. As demais atividades industriais, de forma semelhante, deixaram de contar com financiamento baseado no ICMS, para usufruírem de crédito presumido de 47,5% no caso de bem sem produção local e, nas situações de similaridade, de 25% – percentual que poderia ser elevado a 47,5%, temporariamente por quatro anos, se o empreendimento estivesse localizado no porto de Suape ou fora

da Região Metropolitana do Recife. Nas operações interestaduais, o diferimento foi igualmente substituído por crédito presumido, equivalente a 5% do valor total das saídas CIF ou FOB. O incentivo, cujo prazo de fruição ficou em oito anos, teria como base de cálculo a parcela incremental da produção transacionada, não podendo ser cumulativo nem resultar em recolhimento inferior a 30% do saldo devedor. O comércio importador atacadista, apoiado por financiamentos baseados no ICMS, passou a desfrutar de diferimento do imposto e crédito presumido, por sete anos. Nas aquisições externas, o ICMS devido poderia ser diferido na saída subsequente promovida pelo importador. No momento dessa saída, seria concedido crédito presumido de 8% nos casos de alíquota aplicável máxima de 17% e, acima desse percentual, de 10% – limitado a 47,5% do valor do imposto a ser recolhido em cada operação subsidiada de importação. Para as centrais de distribuição, o diferimento nas operações interestaduais de saída foi transformado em crédito presumido de 3% do valor total das referidas transações.

O decreto nº 23.188, de 10 de abril de 2001, acrescentou mais uma cadeia produtiva entre os agrupamentos industriais prioritários: a do plástico, que incorreria em crédito presumido menor do que os demais em cinco pontos percentuais se o produto beneficiado não fosse biodegradável ou utilizasse menos de 30% de material reciclado na sua fabricação. Outra mudança foi a ampliação do prazo de fruição do crédito presumido sobre as operações interestaduais dessas atividades consideradas prioritárias, que passou de 10 para 12 anos. A Lei nº 12.075, de 02 de outubro de 2001, deu novos contornos aos incentivos ofertados ao comércio atacadista. Para as empresas importadoras, os percentuais de crédito presumido previsto na saída subsequente de um determinado bem passou a incidir sobre o valor da importação e não mais sobre o ICMS a recolher, nas operações internas, obedecendo a seguinte escala de gradação: i) 3,5% quando a carga tributária aplicável fosse inferior a 7%; ii) 6% entre 7% e 12%; iii) 8% entre 12% e 17%, e iv) 10% acima de 17%. Nas operações interestaduais, o percentual máximo do benefício seria de 47,5% do imposto apurado. A mesma sistemática favorecida poderia ser aplicada na importação de matérias-primas, desde que utilizada na fabricação de produto não subsidiado pelo Prodepe ou, ainda, se viesse a ser posteriormente transferida para estabelecimento localizado em outro estado. Para as centrais de distribuição, a concessão de crédito presumido passou a alcançar a distribuição de veículos automotores, em percentual de 4% sobre o valor das operações de saída interestaduais e das transferências de estabelecimento situado em outro estado, ficando o incentivo sujeito a recolhimento mínimo de 30% do saldo devedor original.

Posteriormente, com o intuito de promover correções nos incentivos das atividades industriais, a Lei nº 12.528, de 30 de dezembro de 2003, revogou a norma que limitava, ao valor do

frete, o crédito presumido concedido nas operações interestaduais, tanto para os agrupamentos prioritários quanto para os demais segmentos do setor secundário, como previsto desde 1999. A Lei nº 13.280, de 17 de agosto de 2007, trouxe novas alterações para os projetos industriais. No que diz respeito aos agrupamentos relevantes, o crédito presumido de 75% do ICMS devido tornou-se o montante máximo passível de ser concedido, mantendo a receita incremental como base de cálculo. O montante excepcional subiu de 85% para 95%, em se tratando de empreendimentos localizados fora da Região Metropolitana de Recife ou dos setores automobilístico e farmoquímico, elegidos como especiais para o desenvolvimento do estado (Quadro 6.Anexo)<sup>126</sup>. O prazo de fruição do incentivo foi mantido em 12 anos, mas, agora, poderia ser renovado por idêntico período. Para as demais atividades industriais não prioritárias, o crédito presumido de 47,5% foi mantido, mas como teto do incentivo, independente do bem produzido ter ou não similar local. Os projetos executados fora da Região Metropolitana de Recife fariam jus a percentual de até 75%, também indistintamente do tipo de produto fabricado. A vigência do benefício continuou sendo por até oito anos, com renovação permitida pelo mesmo prazo. Em contrapartida, as empresas industriais, prioritárias ou não, deixaram de desfrutar de crédito presumido de 5% sobre o valor total das saídas de mercadorias relacionadas pelo governo nas operações interestaduais.

Vale notar, ainda, que o comércio importador atacadista assumiu nova tipificação, sendo designado de “atividades portuárias e aeroportuárias”, às quais foram assegurados os benefícios antes fixados, desde que as mercadorias fossem desembaraçadas nos portos e aeroportos do estado. Assim como sucedeu com a indústria, foi permitido que o prazo de sete anos do estímulo tributário fosse estendido por igual número de anos – o que ocorreu também com as centrais de distribuição, cujo prazo de 15 anos teve a possibilidade de ser prorrogado pelo mesmo período. Por fim, a Lei nº 13.280/2007 pretendeu constituir os mecanismos necessários à consecução da diretriz que havia sido traçada há oito anos de estruturar, em bases mais dinâmicas, os distritos industriais no estado (Lei nº 11.675/1999). Para tanto, foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (FEP), cuja a finalidade seria a de auxiliar a implantação, ampliação, modernização e manutenção desses distritos, bem como o de estimular a interiorização do desenvolvimento econômico. Seus recursos, provenientes, principalmente, da taxa de administração cobrada sobre as operações efetuadas pelo Prodepe<sup>127</sup>, deveriam ser destinados à aquisição de terrenos e à execução de obras infraestruturais, além de ações e

---

<sup>126</sup> A sistemática de aplicação desse percentual excepcional de até 95% foi melhor especificada posteriormente pelo decreto nº 33.907, de 16 de setembro de 2009.

<sup>127</sup> As fontes de recursos do FEP foram melhor especificadas no decreto nº 32.696, de 21 de novembro de 2008, que regulamentou a sua operação. De acordo com o referido documento legal, além das taxas de administração cobradas sobre cada transação efetuada pelo Prodepe, o fundo contaria ainda com receitas oriundas de dotação orçamentária, créditos adicionais, convênios, alienação de terrenos localizados em distritos industriais (incluindo juros e encargos) e rendimentos de aplicações financeiras.

eventos objetivando patrocinar a interiorização dos investimentos produtivos. O FEP deveria também atuar como braço promocional do Prodepe, além de custear as despesas decorrentes da avaliação de projetos e do monitoramento da aplicação dos incentivos, realizados pela Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD-Diper).

O decreto nº 32.016, de 29 de junho de 2008, incluiu novas atividades nos agrupamentos industriais classificados como especiais para o desenvolvimento do estado: as da indústria siderúrgica e as de produção de laminados de alumínio a quente. Foi normatizado que tais segmentos produtivos poderiam usufruir de percentual majorado de crédito presumido, correspondendo a 95% do ICMS devido, incidente sobre a produção incremental comercializada. Mais um acréscimo estendendo o alcance dos agrupamentos especiais foi feito pela Lei nº 14.126, de 24 de agosto de 2010, incorporando, entre as atividades sujeitas a semelhante tratamento tributário excepcional, os fabricantes de vidros planos. Em medida anterior, o governo havia igualmente alargado a possibilidade de acesso a índices mais elevados de crédito presumido. A Lei nº 14.054, de 01 de maio de 2010, estabeleceu que o percentual padrão de 75% do incentivo poderia ser acrescido em 10 pontos percentuais, desde que a empresa beneficiária executasse investimento mínimo de R\$ 100 milhões e atendesse condições definidas em decreto do Poder Executivo, independente da localização do projeto ou de seu enquadramento em alguma atividade fabril especial.

Os ajustes expansivos efetuados pelo governo pernambucano em sua política de atração de investimentos não ficaram restritos, nesses anos finais analisados, ao Prodepe. No período compreendido entre 2004 e 2010, ficou igualmente evidente a estratégia de estruturar novos vetores de subsidiamento, de modo a reforçar a seletividades e o potencial competitivo das iniciativas locais de fomento. Assim, foram implantados programas dirigidos a impulsionar setores e atividades específicas no estado, mediante dispositivos de beneficiamento extraorçamentários calcados no ICMS, como as operações de diferimento, crédito presumido, isenção, dispensa de cobrança antecipada, redução da base de cálculo e aproveitamento de saldo credor. Um procedimento nesse sentido foi a instituição do Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco (Prodinpe), através da Lei nº 12.710, de 18 de novembro de 2004, objetivando estimular a instalação de estaleiros, principalmente os projetos relacionados ao setor de petróleo e gás. Os empreendimentos industriais voltados à construção, ampliação, reparo, modernização e transformação de embarcações, incluindo plataformas, poderiam desfrutar de três modalidades de incentivo fiscal baseado no ICMS: i) isenção, ii) diferimento e iii) dispensa da cobrança antecipada. Os benefícios incidiriam sobre saídas internas e interestaduais, bem como sobre as importações, envolvendo, de

acordo com cada caso especificado na mencionada legislação, um extenso conjunto de itens usados diretamente no processo produtivo e na composição do ativo fixo do próprio estaleiro, como matérias-primas, insumos diversos, aparelhos, equipamentos, máquinas, ferramentas, peças, partes, componentes, embarcações, etc. Mudanças subsequentes deram maior amplitude ao Prodinpe, cabendo citar algumas delas. A Lei nº 13.177, de 29 de dezembro de 2006, incluiu, entre os beneficiários do programa, estabelecimentos que, embora de natureza diversa de estaleiro, também realizassem atividades de construção, ampliação, reparo e transformação de plataformas e módulos. Além disso, foi estendido, às empresas de construção civil, o direito à isenção e diferimento do ICMS incidente nas saídas internas, interestaduais e importação de mercadorias, desde que relacionadas em decreto do Poder Executivo e destinadas a obras contratadas por estaleiros navais. Analogamente, a Lei nº 13.917, de 19 de novembro de 2009, passou a isentar os serviços de transporte prestado aos estaleiros, nas operações de saída interna e interestaduais de diversos itens, como peças, partes e componentes.

O governo também lançou, em 2006, o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas, com o intuito de estimular os fabricantes desses segmentos, bem como os seus fornecedores de insumos e componentes<sup>128</sup>. As empresas beneficiárias aproveitariam de crédito presumido, equivalente a 47,5% do saldo devedor mensal do ICMS, no caso de empreendimento situado na Região Metropolitana de Recife, e de 90% nas demais localidades do estado. Contariam, ainda, com diferimento do imposto, que abrangeria operações de saída interna, aquisições em outros estados e importações de diversos itens utilizados diretamente na linha de produção e no ativo fixo dos empreendimentos. Foi fixada taxa administrativa de até 5% sobre o valor do benefício utilizado em cada período fiscal, sendo que os recursos provenientes dessa cobrança poderiam ser utilizados na formação de um fundo direcionado a promover os produtos dos segmentos produtivos subsidiados pelo próprio programa.

Alvo de sucessivas medidas de estímulo no âmbito do Prodepe, o setor automotivo passou a ter programa específico após a promulgação da Lei nº 13.484, de 29 de junho de 2008, cuja finalidade era atrair e fomentar não apenas investimentos de montadoras, mas também de seus respectivos fornecedores de insumos e componentes, bem como estabelecimentos comerciais atacadistas de veículos nacionais e importados, através de incentivos fiscais baseados no ICMS, válidos por 12 anos, prorrogáveis por idêntico período. As montadoras tiveram assegurados crédito presumido de 95% do saldo devedor do ICMS apurado em cada período fiscal, aplicado sobre operações com mercadorias do setor especificadas em decreto do Poder Executivo, e diferimento do imposto incidente na importação

---

<sup>128</sup> O programa foi estruturado e normatizado pelos seguintes documentos legais, entre outros: Lei nº 13.179, de 29 de dezembro de 2006; decreto nº 30.403, de 04 de maio de 2007, e decreto nº 30.748, de 24 de agosto de 2007.

de insumos destinados à fabricação de automóveis. Os estabelecimentos comerciais receberam crédito presumido na mesma sistemática, mas tendo como referência a importação de veículos. Passaram a desfrutar igualmente de diferimento tanto do saldo devedor do ICMS de responsabilidade direta quanto do imposto incidente nas importações. Os fornecedores sistemistas das montadoras, por sua vez, foram beneficiados com diferimento do ICMS e aproveitamento do saldo credor do imposto devido contra a Receita Estadual. As três categorias de empresas poderiam ainda usufruir de diferimento do ICMS nas operações de saída, aquisição em outro estado e importação de diversos itens utilizados na produção direta ou incorporados no ativo fixo.

O setor vitivinícola foi outro que passou a integrar as estratégias prioritárias de desenvolvimento do governo. A Lei nº 13.830, de 29 de junho de 2009, formatou o programa concebido para atrair investimentos na produção de uva, suco de uva e vinho no estado, em troca de subsidiamento tributário válido por 12 anos. As empresas interessadas a executar projetos nas referidas atividades seriam agraciadas com crédito presumido de 95% sobre o saldo devedor do ICMS mensal e diferimento do imposto na aquisição de insumos e matérias-primas, bem como na saída interna, aquisição em outros estados e na importação de aparelhos, equipamentos, máquinas, ferramentas, peças, partes e componentes. A fim de ampliar o volume das importações efetuadas a partir de Pernambuco, o governo estabeleceu o Programa de Estímulo à Atividade Portuária, no final de 2009<sup>129</sup>. Excetuando transações com combustíveis; grão, farinha e misturas de trigo, e todos os demais produtos que concorressem com bens fabricados por empresas sediados no estado, a importação de mercadorias passava a ter redução da base de cálculo do ICMS e crédito presumido em montante equivalente ao imposto relativo à operação de saída dessa mesma mercadoria adquirida no exterior.

### 3.1 CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

O exame descritivo anterior proporcionou evidências suficientes de que os ajustes efetuados no arcabouço normativo dos principais programas de fomento de Pernambuco após a implementação do Plano Real ampliaram crescentemente os domínios de atuação dos gestores estaduais e, ao mesmo tempo, tornaram cada vez mais seletivos e concorrenciais os mecanismos de subsidiamento disponíveis. De fato, essa orientação dominante na evolução da política de incentivos pernambucana é passível de ser verificada desde pelo menos os anos iniciais da década de 1990, mas foi a partir de 1999 que adquiriu nuances mais nítidas, tendo como pano de fundo um quadro

---

<sup>129</sup> Os estímulos à atividade portuária foram regulados pela Lei nº 13.942, de 04 de dezembro de 2009; decreto nº 34.560, de 05 de fevereiro de 2010, e Lei nº 14.109, de 05 de julho de 2010.

institucional de maior disciplinamento orçamentário, alicerçado em regras compulsórias de solvência fiscal permanente.

Um procedimento básico que marcou os anos analisados foi a contínua seleção de setores econômicos e localidades como alvos prioritários sujeitos a tratamento especial no âmbito dos programas de subsidiamento governamentais. Foi assim que, desde a sua criação em 1996, o Prodepe foi elegendo progressivamente diversos ramos produtivos como preferenciais, ao mesmo tempo em que seccionava cidades e áreas geográficas específicas para incorporá-las em variados polos industriais, que iam sendo criados e frequentemente reconfigurados para absorver novas atividades fabris previamente escolhidas para também receberem benefícios diferenciados. Desse modo, o raio de ação dos agentes públicos foi sucessivamente alargado no decorrer de todo o período em referência, tanto em termos espaciais quanto do ponto de vista produtivo, em simultâneo ao progressivo fortalecimento do teor discriminatório da política de desenvolvimento estadual.

Essa tendência de imprimir maior seletividade às ações fomentadoras do governo não apenas prosseguiu, como também veio a ser reforçada a partir de 1999 – mas agora, vale enfatizar, num contexto fiscal bastante distinto do verificado no momento anterior, uma vez que alcançaram plena efetividade normas de aplicação obrigatória visando assegurar o equilíbrio de longo prazo das contas públicas. Além da maior focalização do escopo do Prodepe, conduzido paulatinamente a dirigir seus incentivos a determinados setores e agrupamentos econômico-espaciais designados como prioritários, novos programas foram instituídos para assistir exclusivamente alguns segmentos e atividades, como automotivo, naval e as operações portuárias, dentre outros. Ademais, em consonância com a circunstâncias vigentes de demarcadas restrições orçamentárias, passaram a dominar modalidades extraorçamentárias de subsidiamento calcadas no ICMS, que, diferentemente das operações triangulares típicas, não envolviam diretamente o Tesouro, entre as quais figuraram: diferimento, isenção, dispensa de cobrança antecipada, aproveitamento de saldo credor, redução da base de cálculo e, sobretudo, crédito presumido.

Mas os ajustes realizados nos dispositivos de beneficiamento buscaram, concomitantemente, preservar e ampliar onde fosse possível o poder de fogo do estado na guerra fiscal travada com outras unidades da federação. O Prodepe, por exemplo, absorveu tarefas adicionais e passou a propiciar recursos para aquisição de terrenos, obras infraestruturais, instalações fabris e treinamento de mão-de-obra, implicando iniciativas moldadas às necessidades particulares de cada projeto individualmente e incorporando, com isso, caráter mais seletivo e dedicado. O apoio aos fluxos de comércio exterior foi revigorado e as limitações impostas aos projetos de investimento focados em

produtos já fabricados no estado foram derrubadas, equalizando os incentivos que poderiam ser acessados pelas empresas. Fundos específicos para a criação de infraestrutura básica industrial foram especificados e, além do mais, recursos ficaram reservados para a execução de ações promocionais dos programas de estímulo de Pernambuco e de produtos de empresas assistidas. Por fim, deve ser destacada a decisão do governo de favorecer, com os mesmos benefícios, a empresa pernambucana que viesse a enfrentar concorrente apoiado por incentivos ofertados por outra unidade federativa, numa clara atitude mais ofensiva em relação às políticas de incentivos dos demais estados.

#### **4. BAHIA**

O governo da Bahia, a exemplo de outras administrações estaduais, também buscou reformular as suas estratégias de fomento no início dos anos 1990, em meio a uma conjuntura recessiva e inflacionária que, combinada com as medidas adotadas no plano federal de abertura e desregulamentação do comércio exterior do país, provocou acentuado encolhimento do mercado interno e, em particular, da produção industrial do estado. Diante das dificuldades vivenciadas naquele momento, materializadas numa significativa retração do setor secundário, fortemente concentrado no segmento de bens intermediários, instituiu o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (Probahia), mediante a promulgação da Lei nº 6.335, de 31 de outubro de 1991, cuja finalidade precípua era a de induzir a diversificação da matriz produtiva local. Essa diretriz, que visava estimular a fabricação de produtos mais elaborados, de modo a propiciar simultaneamente a substituição de importações e a agregação de valor às exportações estaduais, vinha, em verdade, norteando a intervenção das autoridades governamentais baianas de forma persistente havia muito tempo. Desde pelo menos a década de 1950, diversas iniciativas vieram a ser implementadas com o mesmo intuito, contemplando a estruturação de órgãos de planejamento e de apoio às atividades econômicas; a criação de mecanismos de subsidiamento fiscal e financeiro; a instalação de distritos industriais para prover terrenos e infraestrutura básica aos empreendimentos<sup>130</sup>, dentre outras providências objetivando a consecução de um novo padrão de crescimento sustentado e mais “autônomo” para a economia

---

<sup>130</sup> A referência básica é a constituição do sistema de planejamento estadual, cuja origem remonta a 1955, com o estabelecimento do Conselho de Desenvolvimento da Bahia e da Comissão de Planejamento Econômico (CPE); a formação do Fundo de Desenvolvimento Agro-Industrial (Fundagro), mediante a Lei nº 859/1956, e que serviu de base para a posterior organização do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia; a criação da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba), pela Lei nº 1.196/1959; a regulamentação dos dispositivos da Constituição estadual municinando o governo de mecanismos diversos para subsidiar a implantação de indústrias em território baiano, com a promulgação da Lei 1.573/1961; a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA), a fim de suprir instalações físicas e infraestrutura básica às indústrias, através da Lei 2.321/1966; a operacionalização de fundos financeiros sustentados em parte da arrecadação do ICMS gerado pelas próprias empresas incentivadas, por intermédio da Lei 2.990/1971.

estadual<sup>131</sup>. A precipitação e o subsequente agravamento da crise macroeconômica nacional nos anos 1980, no entanto, redundaram na progressiva e irreversível desarticulação desse aparato institucional montado para patrocinar o desenvolvimento, que, de resto, não havia logrado as metas fixadas de diversificação industrial. Nesse sentido, o lançamento do Probahia pode ser considerado como uma nova tentativa de enfrentamento da indesejada especialização produtiva, diagnosticada pelos gestores da política de fomento como uma característica inconveniente a ser necessariamente superada.

Na primeira década de funcionamento, o programa passou por seguidas modificações, que revisaram suas características genéricas a favor de um formato mais seletivo e direcionado a prover favores exclusivos a determinados investimentos. Como será descrito na sequência, essa transformação não ocorreu de imediato, mas apresentou um percurso relativamente incremental entre 1991/1999. As alterações buscaram, num primeiro instante, ampliar o alcance do Probahia, mediante a incorporação de novas categorias de projetos e de beneficiários à sua alçada, a melhoria das condições dos incentivos e a flexibilização de acesso aos benefícios mais vantajosos. Depois sobrepuseram mudanças que vieram tornar o programa mais discriminatório, através de vários artifícios, entre os quais a delegação de maior poder decisório aos gestores estaduais para fixar e orientar o subsidiamento público e a seleção prévia de empreendimentos sujeitos a tratamento diferenciado.

Coerente com a diretriz central antes indicada de transposição da acentuada especialização produtiva, o Probahia foi organizado para apoiar projetos que complementassem a matriz industrial e permitissem a transformação dos recursos naturais no próprio estado, além de listar entre as suas pretensões a interiorização dos investimentos e a ampliação da competitividade das empresas, através do aumento da capacitação tecnológica e dos níveis de qualidade e produtividade de suas linhas de produção. Para tanto, oferecia financiamento subsidiado a empreendimentos industriais novos ou em expansão, em valores que variavam de acordo com a localização, equivalendo a até 50% do ICMS recolhido aos que fossem situados na Região Metropolitana de Salvador e a no máximo 75% aos direcionados para as demais cidades. Sobre as operações, que tinham prazo máximo de fruição de seis anos, sendo três de carência, incidiria a Taxa Referencial de juros (TR), mas as unidades fabris

---

<sup>131</sup> Mais “autônomo” porque a economia baiana configuraria uma modalidade típica de “desenvolvimentismo subordinado”, na interpretação de Dulci (1999, p. 228 a 235), uma vez que a sua expansão e modernização industrial teriam sido determinadas muito mais por fatores externos à região do que influenciadas por decisões de política tomadas localmente. A mesma análise é compartilhada por Teixeira & Guerra (2000), que sustentam o ponto de vista de que a industrialização baiana, intensificada a partir dos anos 1950, foi marcada por uma dinâmica “exógena e espasmódica”, impulsionada, em grande medida, por iniciativas formuladas e implementadas desde o plano nacional. Entre as ações do governo federal que foram decisivas para o desenvolvimento da Bahia no período em referência podem ser citadas a criação da Sudene com o seu aparato de fundos e de incentivos fiscais; a operação de linhas de crédito subsidiado por intermédio do Banco do Nordeste (BNB); a instalação da Refinaria Landulpho Alves Mataripe (RLAM) e os investimentos subsequentes da Petrobras viabilizando o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec); a implantação dos empreendimentos cupífero da Caraíba Metais e siderúrgico da Usiba; as diretrizes oficiais de desconcentração regional das atividades econômicas dos anos 1970 que orientaram vários programas de investimentos públicos e, mais recentemente, o enquadramento da Ford no Regime Automotivo, que teve peso importante na decisão da montadora de executar o projeto Amazon na Bahia.

colocadas em operação até 30 de junho de 1994 poderiam fazer jus a desconto de até 50% nos encargos financeiros.

**QUADRO 6.5 – VISÃO GERAL E CRONOLÓGICA DAS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA POLÍTICA DE FOMENTO DA BAHIA**

Período	Ano	Características gerais	Formas de incentivo dominantes
Pré-ajuste	1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação do Probahia, pelo qual passou a ser ofertado financiamento subsidiado a investimentos em instalação e expansão de unidades industriais no estado, suprido pelo fundo Proind.</li> <li>● Ampliação do escopo do Probahia, com a diversificação das atividades sujeitas a apoio: agroindústria, mineração e outras consideradas relevantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Crédito subvencionado suprido por fundo abastecido por receita incremental dos empreendimentos incentivados.</li> </ul>
	1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ampliação do escopo do Probahia, que passou a suprir recursos para a reativação de unidades industriais, introdução de novos produtos, planos de geração de energia elétrica e projetos de investimento do setor de turismo.</li> <li>● Ampliação do potencial de financiamento do Probahia, que passou a considerar na fixação de seus incentivos a receita de ICMS incidente na aquisição de máquinas e equipamentos, além da receita incremental.</li> <li>● Ampliação da competitividade do Probahia, mediante a melhoria das condições de seus financiamentos.</li> </ul>	
	1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforço da competitividade do Probahia, mediante a flexibilização das condições de acesso aos incentivos mais vantajosos.</li> </ul>	
	1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforço da competitividade do Probahia, com medidas adicionais flexibilizando o acesso aos incentivos mais vantajosos.</li> </ul>	
	1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Novas medidas reforçam ainda mais a competitividade do Probahia, relaxando o acesso aos benefícios mais vantajosos.</li> <li>● Adoção de regras aumentando o poder decisório dos gestores governamentais no direcionamento e fixação de benefícios diferenciados a projetos de investimentos de setores específicos.</li> <li>● Criação do Procomex, para prover crédito às exportações da indústria local e para cobertura do imposto incidente nas importações das empresas do setor automotivo instaladas no estado.</li> <li>● Fundecon passou a fornecer apoio creditício para estimular a instalação de empresas do setor automotivo e agropecuário no estado.</li> <li>● Fundese passou a prestar apoio financeiro a projetos de instalação de empresas de diversos setores nos estados, entre os quais o automotivo, agropecuário, petroquímico, telecomunicações, informática, etc.</li> </ul>	
Pós-ajuste	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforço da seletividade do Probahia, com a criação de uma classe especial de setores econômicos sujeitos a tratamento privilegiado.</li> <li>● Criação do Bahiaplast, visando estimular investimentos no setor petroquímico, mediante crédito presumido e diferimento do ICMS sobre determinadas transações e mercadorias, bem como o suprimento de terreno industrial e obras de infraestrutura básica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Crédito subvencionado suprido por fundo abastecido por receita incremental dos empreendimentos incentivados.</li> <li>● Apoio infraestrutural: terrenos, instalações e infraestrutura básica.</li> <li>● Formas extraorçamentárias de subsidiamento calcadas no ICMS: crédito presumido, diferimento, dilação do prazo de pagamento, dispensa do recolhimento, crédito fiscal.</li> </ul>
	1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aprofundamento do caráter seletivo do Probahia, mediante o reforço do poder decisório dos gestores governamentais em termos de fixação e direcionamento de incentivos diferenciados a projetos de investimentos de setores produtivos selecionados.</li> <li>● Criação do Proauto, com a finalidade de estimular investimento de fabricantes de veículos e seus fornecedores, mediante financiamento subvencionado, equalização de custos financeiros, diferimento do ICMS, dispensa de recolhimento do imposto e crédito presumido em diversas transações, além de suprimento de infraestrutura.</li> <li>● Reestruturação do Fundese, que incorporou outros fundos.</li> </ul>	
	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Continuidade da reestruturação do Fundese, vinculando a ele um conjunto extenso de programas, novos e já existentes, o que redundou na ampliação do alcance e do caráter seletivo da política estadual de fomento.</li> </ul>	
	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação do Desenvolve, para apoiar investimentos industriais e agroindustriais, por intermédio da concessão estrita de incentivos de caráter extraorçamentário: diferimento e dilação do ICMS. A dilação, em verdade, abria a possibilidade para redução expressiva da carga tributária vigente, mediante aplicação de desconto para o pagamento à vista do saldo parcelado.</li> </ul>	
	2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Flexibilização das regras de acesso à sistemática de incentivo prevista no Desenvolve, tornando cada vez mais usual e abrangente a prática da dilação e do desconto do ICMS.</li> </ul>	
	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mudanças na sistemática de dilação e desconto do ICMS devido, com a incorporação dos encargos financeiros incorridos, tornaram o benefício mais vantajoso e competitivo.</li> </ul>	
	2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação do Pronaval, para estimular a implantação de estaleiros no estado, mediante formas extraorçamentárias de subsidiamento: diferimento e dispensa do recolhimento do ICMS em algumas transações e a dilação do prazo de pagamento do ICMS, com possibilidade de desconto para pagamento antecipado, com parâmetros ainda mais generosos do que os previstos no Desenvolve.</li> <li>● Autorização para beneficiários do Procomex e do Protec usarem crédito fiscal em substituição aos incentivos antes concedidos nos respectivos programas.</li> </ul>	
	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ampliação do uso do crédito fiscal na política estadual, uma vez que os beneficiários do Procomex foram autorizados a usar o saldo não absorvido no pagamento de obrigações tributárias diversas.</li> <li>● Ampliação do alcance do Desenvolve, que passou a beneficiar novas atividades econômicas específicas.</li> <li>● Reformulação do Prodesse ampliou seu escopo, minimizou seu caráter seletivo e, ao mesmo tempo, reforçou o poder decisório dos agentes governamentais de direcionar incentivos diferenciados seletivamente.</li> <li>● Ampliação do escopo do Prodecon e melhorias nas condições previstas de subsidiamento do Pronoval.</li> </ul>	
	2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Benefício do Protec foi alargado, permitindo a utilização do crédito fiscal de ICMS para compensar o II e o IPI incidente em importações de determinados bens.</li> </ul>	
	2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforço da competitividade do Prodesse, que passou a financiar obras de infraestrutura e a operar linhas de financiamento mais atrativas.</li> </ul>	

A fim de suprir o Probahia, foi formado o fundo Proind, abastecido por dotações orçamentárias, receitas provenientes de aplicações de seus recursos e empréstimos internos e externos, além de outras fontes. No entanto, o Proind funcionava, na realidade, como um típico fundo fiscal-financeiro, tendo como finalidade a recepção do ICMS recolhido pela empresa beneficiária apenas para

Ihe devolver posteriormente parte desse imposto arrecadado na forma de um financiamento a custos subvencionados. Poucos meses depois, o Probahia foi regulamentado pelo decreto nº 840, em 18 de dezembro de 1991, que detalhou melhor suas normas de favorecimento. Especificou, por exemplo, os beneficiários do programa, que abrangiam, afora os projetos industriais, outros da agroindústria, do setor de mineração e aqueles considerados relevantes para o desenvolvimento do estado. Ademais, passou a dar apoio a unidades produtivas paralisadas até 1º de janeiro de 1991 e exigiu que, no caso de ampliação, os investimentos teriam que implicar aumento de pelo menos 35% da capacidade instalada. Foi também definida a sistemática de enquadramento dos pleitos de apoio financeiro, que seriam classificados em quatro categorias distintas, de acordo com a pontuação que recebessem por conta de suas características, entre as quais o ramo de atividade, a localização geográfica, o grau de utilização dos recursos naturais e da infraestrutura portuária disponível e o nível de demanda criada para os fornecedores locais de vários produtos, como máquinas, equipamentos e matérias-primas. A lógica foi a de oferecer condições mais propícias de financiamento aos planos de inversão que, além de considerados prioritários, fossem localizados fora da Região Metropolitana de Salvador, gerassem encadeamentos produtivos internos e complementassem a matriz industrial do estado. Tais empreendimentos inscritos nas Classes A e B aproveitariam de linhas de crédito em valores decrescentes no tempo, escalonados, respectivamente, de 75% a 45% e de 60 a 30% do ICMS recolhido pela empresa beneficiária ao longo dos seis anos de fruição do incentivo. Para os demais das Classes C e D, independente da localização, esses montantes seriam menores: de 50% a 30% e de 40% a 20%.

As primeiras modificações no Probahia, expandindo o seu alcance, ocorreram com a edição do decreto nº 2.345, de 28 de julho de 1993. O programa passou a financiar a introdução de novas linhas de produtos, planos de geração de energia elétrica e o setor de turismo – mais precisamente projetos hoteleiros, parques temáticos, marinas e complexos turísticos integrados. A base de cálculo dos financiamentos ofertados também foi alterada. Nos processos de implantação e ampliação, além da arrecadação incremental do ICMS, seria considerado o imposto recolhido nas aquisições de máquinas e equipamentos – sendo a mesma metodologia utilizada nos incentivos praticados a favor dos citados segmentos turísticos. Outra mudança foi feita no critério de subsidiamento à reativação de plantas produtivas: as unidades requerentes, desde que alterado o controle do capital da empresa, deveriam comprovar paralisação de atividades por período mínimo de 12 meses e apresentar programa de implantação de padrões mais competitivos. A Lei nº 6.505, de 24 de novembro de 1993, ampliou as benesses, ao aplicar redutor de 50% sobre a TR incidente nas operações para os empreendimentos

inaugurados até 31 de dezembro de 1996 e de 40% para os que começassem a funcionar até 31 de dezembro de 1998.

O mesmo interesse de dar maior amplitude ao Probahia orientou as mudanças providenciadas pela Lei nº 6.863, de 14 de junho de 1995, que atenuou as restrições de acesso aos volumes mais generosos de financiamento. Independente da localização geográfica, os investimentos iguais ou superiores a R\$ 400 milhões, bem como os destinados a produzir bens sem similar local, vieram a ser contemplados com crédito equivalente a 75% do ICMS. Poderiam contar, adicionalmente, com prazo estendido de 10 anos de usufruto do benefício, com carência de 60 meses. Os encargos financeiros deixaram de ser referenciados na TR, que foi substituída por juros mínimos de 3% ao ano<sup>132</sup>. A Lei nº 6.964, de 16 de julho de 1996, flexibilizou ainda mais as regras de concessão da mencionada faixa superior de financiamento. Qualquer projeto, independente da localização e do montante do investimento envolvido, poderia utilizar percentual de 75%, desde que, a critério do Conselho Deliberativo do programa, demonstrasse capacidade de atração de outras empresas para o estado ou, ainda, estivesse situado em área de baixa concentração industrial. Posteriormente, a Lei nº 7.022, de 17 de janeiro de 1997, passou a conceder, aos empreendimentos com tais características, os prazos dilatados antes indicados para fruição do incentivo e de carência. Essa norma legal foi ainda mais longe no relaxamento das condições de financiamento, ao delegar ao governo a decisão de fixar parâmetros diferenciados de limites das operações, forma de amortização, prazos de aproveitamento do benefício, carência e taxas de juros a favor de investimentos aportados nos seguintes segmentos: material de transporte; mobiliário; químico; produtos farmacêuticos e veterinários; material plástico, e vestuário, calçados e artefatos de couro. Essas atividades foram agrupadas depois em uma sétima categoria de projetos passíveis de apoio pelo Probahia, conformando a chamada “Classe Especial”, regulamentada por intermédio do decreto nº 7.627, de 1º de abril de 1998, para designar aqueles que receberiam tratamento extraordinário e individualizado por parte do Executivo estadual. O decreto nº 7.730, de 29 de dezembro de 1999, reforçou essas excepcionalidades abertas no âmbito do programa, permitindo que os gestores públicos pudessem prorrogar o prazo de fruição ou renovação dos benefícios, bem como definir bases exclusivas para empreendimentos das classes “F” e “Especial” reduzirem as amortizações mensais de seus respectivos financiamentos.

Um aspecto a ser sublinhado diz respeito ao significado geral das mudanças antes relatadas. É possível verificar que elas descreveram, sobretudo entre 1996 e 1999, uma trajetória de ajuste que

---

<sup>132</sup> Essas mudanças foram regulamentadas pelo decreto nº 4.598, de 1º de setembro de 1995, redundando na criação de mais duas categorias de empreendimentos. Os de “Classe E” seriam os que produzissem bens sem similar local, recebendo financiamento escalonado e decrescente nos dez anos de fruição do incentivo, de 75% a 25% do ICMS. Os projetos de investimento mínimo de R\$ 400 milhões seriam agrupados na “Classe F”, gozando do percentual de 75% por todo o período previsto.

tornou o Probahia crescentemente menos rígido e genérico, tendo em vista que foram criadas sucessivas situações peculiares nas quais passou a ser outorgado às autoridades governamentais maior autonomia para arbitrar benefícios a determinados empreendimentos em condições particulares e não previstas formalmente. De modo semelhante, foram também incorporadas regras elegendo setores e ramos produtivos específicos para receberem tratamento preferencial, que desfrutariam, então, de incentivos mais vantajosos do que os oferecidos aos demais. O ponto importante é que tais modificações, engendradas em um contexto de acirramento da guerra fiscal e de crise e reordenamento das finanças públicas dos estados, não ficaram restritas ao Probahia. Outros instrumentos para estimular a economia local foram formulados ou submetidos a correções adaptativas em idênticos anos, de modo a dispensar crescente apoio privilegiado e exclusivo a projetos de determinados segmentos, com o que a política de fomento do governo baiano assumiu gradualmente feições ainda mais seletivas e competitivas. O referido movimento se expressou, por exemplo, na instituição de programas e de dispositivos de subsidiamento de natureza setorial, que foi um traço marcante entre 1997/1999, implicando ações discriminatórias devotadas a promover investimentos em atividades selecionadas, como as de informática, fabricação de automóveis, telecomunicações e petroquímica. Traduziu-se também em providências que objetivaram conceder auxílio dirigido às operações de comércio exterior e suprir infraestrutura básica e terrenos em conformidade com as exigências particulares dos respectivos beneficiários. As adequações efetuadas contemplaram igualmente a intensificação do uso de modalidades extraorçamentárias de incentivo tributário, deixando de enlaçar diretamente o Tesouro, como crédito presumido, diferimento e dispensa de recolhimento do ICMS sobre diversas transações e tipos de produtos.

Uma primeira iniciativa a ser arrolada para ilustrar essa linha de transformações foi a criação do Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (Procomex)<sup>133</sup>, em 1997, para prover crédito às exportações de bens de estabelecimentos industriais da Bahia, exceto os do setor automotivo, e para cobertura do imposto incidente nas importações efetuadas por empresas desse mesmo setor que viessem a se instalar no estado – tanto para comercialização quanto para industrialização. Nas vendas externas, foram ofertadas duas linhas de financiamento distintas. Uma direcionada a unidades fabris localizadas na Região Metropolitana de Salvador equivalia a até 6% do valor FOB dos despachos. Aos empreendimentos situados nos demais municípios, o percentual foi definido em até 11%. Tal modalidade de apoio creditício tinha os seguintes limites: carência de três anos; juros anuais de 10%, capitalizados no período de carência, e amortização em parcela única após vencida a carência, sem

---

<sup>133</sup> Para o período em análise, ver, especialmente, as leis nºs 7.024/1997, 7.138/1997 e o decreto nº 6.719/1997.

atualização monetária. As importações, por sua vez, receberam financiamento correspondente a, no máximo, 8% do valor das transações FOB, com carência de cinco anos, juros de 1% ao ano, capitalizados no período de carência, e amortização de cada parcela em até 180 meses, sendo dispensada a correção monetária. Respeitados esses parâmetros, as condições financeiras efetivas seriam individualizadas e estabelecidas em resolução do Conselho Deliberativo do Procomex. Os gestores do programa, no entanto, absorveram poderes decisórios bem mais amplos. Eles foram autorizados, por exemplo, a conceder vantagens especiais aos exportadores no que concerne à amortização de suas dívidas, incluindo a possibilidade de redução de até 90% do saldo a pagar; prorrogar o prazo de fruição dos incentivos, originalmente de 10 anos, e escolher os setores industriais a serem atendidos prioritariamente com crédito às exportações. Os recursos do Procomex eram aportados pelo Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Fundese), mas cabe observar que os financiamentos às importações tinham como contrapartida o recolhimento prévio do imposto devido. Em tais operações, era cobrada taxa de 5% sobre cada parcela liberada, sendo 1,5% para remunerar o agente financeiro (o Desenbanco) e os 3,5% restantes para constituir reservas destinadas a servir os incentivos às exportações.

Outro procedimento que veio conferir maior seletividade e extensão à política de fomento baiana foi a adoção, em 1998, do Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação Plástica (Bahiaplast), cujo objetivo principal era o de estimular novos projetos petroquímicos de terceira geração, sem negligenciar, contudo, apoio a investimentos destinados à instalação, expansão e modernização de unidades dedicadas às etapas anteriores de fabricação de produtos básicos e intermediários<sup>134</sup>. As operações de saída interna e interestaduais de bens transformados passaram a ser beneficiadas com crédito presumido do ICMS em percentuais de 41,1765%, 50% e 70%, desde que fossem derivados de produtos químicos e petroquímicos básicos, designados nas normas regulamentadoras do programa<sup>135</sup>. As empresas do setor foram favorecidas ainda pelo direito de diferir, para o momento em que ocorresse a saída dos produtos processados industrialmente, o lançamento e o pagamento do ICMS incidente nas saídas internas de alguns produtos petroquímicos intermediários, especificados no regulamento do Bahiaplast. O diferimento era também extensivo às importações ou aquisições internas de um conjunto de bens destinados a ativo fixo, como máquinas e equipamentos, possibilitando o registro e o recolhimento do imposto devido para o momento de desincorporação desses citados produtos, no caso de implantação, ampliação e

---

<sup>134</sup> Ver, para estes anos, a Lei nº 7.351/1998 e os decretos nºs 7.439/1998 e 7.732/1999.

<sup>135</sup> Inicialmente, por intermédio do decreto nº 7.439, de 17 de setembro de 1998, foram definidos 11 segmentos econômicos sujeitos ao incentivo. Esse conjunto foi modificado depois pelo decreto nº 7.732, de 29 de dezembro de 1999, ampliando a gama de produtos beneficiados.

modernização de plantas produtivas. Se a desincorporação ocorresse após o primeiro ano de uso no estabelecimento adquirente, seriam dispensados o lançamento e pagamento do ICMS. Além disso, o programa fornecia infraestrutura necessária à execução dos investimentos, considerando o terreno para abrigar o empreendimento e diversas benfeitorias, entre as quais a pavimentação de acessos rodoviários e a montagem dos sistemas de fornecimento de energia, comunicação e água.

O Fundo de Defesa da Economia Baiana (Fundecon) veio igualmente incorporando, desde a sua criação em 1992, dispositivos mais direcionados e abrangentes<sup>136</sup>. Inicialmente de caráter assistencial e defensivo, supria três modalidades de financiamento de curto prazo (90 dias), com recursos derivados de diversas fontes, como o orçamento e o retorno de suas próprias operações. Uma delas era destinada a equalizar a carga tributária do ICMS incidente em determinados bens e serviços que, comparativamente aos similares de outros estados, arcavam com alíquota de imposto superior. Nesses casos, o crédito liberado correspondia ao dobro da diferença das cargas tributárias vigentes. O Fundecon oferecia ainda recursos para manter atividades econômicas que estivessem em risco de descontinuidade em razão de concorrência desigual desfechada por segmentos idênticos que contavam com subsidiamento recebido das demais unidades federativas. De modo análogo, assegurava a produtores rurais, cujas lavouras fossem afetadas por fatores endêmicos e epidêmicos, a compensação de eventuais diferenças existentes entre a atualização monetária dos financiamentos contratados e a variação dos preços de seus respectivos produtos agrícolas, absorvendo a discrepância verificada nos dois mencionados índices, desde que a transação envolvesse instituições bancárias oficiais e estivessem amparadas em programas governamentais. Em todas as circunstâncias, o beneficiário que quitasse antecipadamente o saldo devedor junto ao fundo faria jus a desconto de até 50%. A partir de 1997, a equalização da carga tributária foi restringida aos estabelecimentos do comércio varejista de gasolina e álcool combustível localizados nas imediações da fronteira com Pernambuco. Ademais, foi estabelecida nova linha de crédito, dirigida a apoiar a implantação de unidades industriais de veículos automotores, bicicletas e triciclos, incluindo os fornecedores, bem como projetos do setor agropecuário classificados como de relevante interesse para a economia estadual, mediante a garantia de condições de financiamento vantajosas: prazos de carência de até cinco anos, taxa de juros anuais de 6%, amortização mensal em até 120 meses e dispensa da correção monetária. Para assegurar essas bases financeiras atrativas, o Fundecon propiciava a cobertura da diferença existente entre as mesmas e o custo das operações contratadas pelos empreendimentos sujeitos a enquadramento junto a instituições oficiais. Apoio creditício semelhante foi estendido a outras atividades produtivas, uma vez que passou a

---

<sup>136</sup> Ver as leis n.ºs 6.404/1992, 6.861/1995, 7.138/1997 e 7.438/1999 e o decreto n.º 7.271/1998.

ser autorizado a absorção de 50% do custo dos financiamentos obtidos em instituições oficiais por projetos de investimento de setores econômicos selecionados pelo Conselho Deliberativo do fundo. Vale observar que tal instância governamental assumiu poderes ainda maiores, pois as condições das operações aprovadas eram definidas individualmente a seu critério através de resolução.

O Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Fundese) também assimilou crescentemente preceitos mais seletivos e, ao mesmo tempo, adquiriu maior importância no âmbito da estratégia de fomento do governo baiano<sup>137</sup>. Instituído em 1976<sup>138</sup>, o fundo foi revitalizado no começo dos anos 1990 para financiar programas de interesse do Estado, consonantes com as diretrizes do Plano Plurianual, e dirigidos, sobretudo, ao apoio de projetos de micro, pequenas e médias empresas, bem como cooperativas, associações e produtores de bens e serviços do setor privado, conforme enunciado nas suas próprias normas regulamentadoras. Abastecido, principalmente, por recursos aportados pelo orçamento fiscal, o Fundese oferecia crédito em valor equivalente a até 90% do investimento total efetuado anualmente pela empresa assistida, sendo as condições do financiamento fixadas de acordo com a natureza e as características de cada programa. As operações, asseguradas por garantias prestadas pelo tomador, eram indexadas aos índices utilizados na correção monetária dos fundos PIS/PASEP e FAT e as bases de amortização (prestações, prazos e encargos financeiros) definidas individualmente em contrato. Mudanças introduzidas em 1997 e 1998 romperam, em grande medida, com os traços genéricos do fundo, que, então, veio a dedicar tratamento diferenciado a setores específicos, visando atrair para o estado novos projetos agropecuários e indústrias de veículos automotores, bicicletas e triciclos, inclusive seus fornecedores (entre os quais os fabricantes de pneumáticos e acessórios), além de empreendimentos de informática, telecomunicações, química e transformação petroquímica. Investimentos em tais atividades poderiam aproveitar de financiamento em valor superior ao limite de 90% antes citado e com condições privilegiadas: prazo global de 15 anos, sendo cinco de carência e 10 para amortização; juros de até 6% ao ano, sem atualização monetária, capitalizados no período de carência. Os fabricantes de ferragens, cadeados, fechaduras, dobradiças, ferrolhos, guarnições e congêneres foram igualmente beneficiados por operações preferenciais não enquadradas a restrições quantitativas, com prazo total de 10 anos, sendo três de carência, e juros anuais de 3%, sem incidência de correção monetária e capitalizados durante a carência.

---

<sup>137</sup> A referência básica para o período em questão são as leis nºs 6.445/1992, 7.138/1997 e 7.503/1999, bem como os decretos nºs 1.920/1993 e 7.271/1998.

<sup>138</sup> O Fundese foi instituído pelo decreto nº 25.321, de 30 de julho de 1976.

O Fundese foi, da mesma forma, mobilizado para dar suporte financeiro a outras ações governamentais, provendo recursos ao Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (Proauto), estruturado pela Lei nº 7.537, de 28 de outubro de 1999. Tendo como beneficiários não apenas os fabricantes de veículos automotores, mas também seus fornecedores (exceto no que diz respeito a capital de giro), o Proauto foi formulado inicialmente com o propósito principal de atrair a fábrica da Ford, em disputa naquele momento por praticamente todos os demais estados do país após desentendimento entre a montadora e o governo do Rio Grande do Sul, onde a nova planta industrial estava sendo construída. Mas convém observar que esse segmento produtivo vinha recebendo atenção dos gestores estaduais da Bahia desde pelo menos 1997. Além do mencionado apoio disponível através do Fundese, Fundecon e Procomex, vale citar, como exemplo ilustrativo, a abertura de crédito especial de R\$ 100 milhões no Orçamento, autorizada pela Lei nº 7.024/1997, com o propósito de possibilitar ao Estado subscrever títulos emitidos por fabricantes de veículos ou de autopeças que se instalassem em território baiano<sup>139</sup>.

O Proauto, no entanto, se diferenciou bastante dessas iniciativas isoladas, tanto por ter consolidado de forma sistemática os dispositivos de estímulo quanto pela maior dimensão e amplitude de seus benefícios. De início, o programa oferecia sete modalidades de incentivo a empreendimentos que envolvessem recursos superiores a R\$ 800 milhões. A empresa pretendente poderia usufruir de financiamento de capital de giro no valor máximo de 12% da receita bruta dos produtos tributados e comercializados por estabelecimento localizado no estado, com prazo de até 22 anos (12 de carência e 10 para amortização), sendo os encargos (juros, correção monetária, etc.) dispensados caso fosse classificada como relevante para o desenvolvimento da economia local. Desfrutaria ainda de crédito para fazer face ao investimento fixo e às despesas de implantação do estabelecimento, com prazo de até 15 anos (cinco de carência e 10 para pagamento) e juros anuais mínimos de 6%, sem atualização monetária e capitalizados no período de carência. Na hipótese desses dispêndios realizados na instalação da unidade produtiva serem financiados junto a instituições bancárias, seria possível a equalização de custos, permitindo o Fundese absorver a eventual diferença existente entre os empréstimos contratados e as condições vigentes na operação patrocinada através do Proauto.

Adicionalmente, as indústrias assistidas fariam jus ao direito de diferir, para o momento de saída dos produtos, o lançamento do ICMS incidente nas operações internas e nas importações de um grupo extenso de mercadorias que viessem adquirir, estando abarcados pelo benefício os insumos

---

<sup>139</sup> Para a abertura do crédito orçamentário especial, o Poder Executivo foi autorizado pela referida norma legal a realizar operações de crédito interno ou externo até o limite do valor especificado, o que evidentemente ficou dificultado com a renegociação da dívida amparada na Lei 9.496/1997, que cerceou os canais de captação de recursos de terceiros por parte dos governos estaduais.

usados na fabricação de automóveis, partes, peças e componentes, bem como esses mesmos bens finais importados ou nacionais destinados à revenda. O diferimento alcançaria igualmente produtos integrados ao ativo fixo, sendo o lançamento do imposto transferido para a fase de desincorporação, com a dispensa do recolhimento após transcorrido um ano de utilização. Os empreendimentos estariam, ademais, desobrigados do recolhimento total ou parcial do ICMS devido em algumas situações, como por exemplo nas que relacionassem mercadorias previamente enquadradas em algum regime de diferimento do imposto, e aproveitariam de crédito presumido de até 100% do mencionado tributo nas operações de saída de seus produtos montados e fabricados no estado, por prazo de dez anos, desde que considerados prioritários. Os projetos contariam, por fim, com amplo apoio oficial quanto à infraestrutura, uma vez que o governo foi autorizado a elaborar e executar as obras e os serviços necessários à instalação das plantas industriais. Poucos meses depois, através do decreto nº 7.731, de 29 de dezembro de 1999, a possibilidade de aplicação de crédito presumido do ICMS foi estendido a investimentos habilitados ao Proauto inferiores a R\$ 800 milhões, equivalendo a 98% nos seis primeiros anos de operação e a 90% entre o sétimo e o 15º ano. Para acessar tais vantagens fiscais, a empresa, além de aprovada pelo Conselho Deliberativo do Fundese, precisaria atender a pelo menos um dos seguintes requisitos anuais mínimos: a) fabricação de 30 mil veículos e geração de mil postos de trabalho diretos; b) montagem ou fabricação de 40 mil veículos, com investimento de pelo menos R\$ 340 milhões; c) fabricação de 10 mil caminhões, com peso a partir de três toneladas<sup>140</sup>.

Alterações subseqüentes remodelaram a política estadual de fomento, amplificando o seu grau de seletividade por intermédio da criação de novos programas de cunho setorial, a designação de atividades econômicas adicionais para o recebimento de vantagens diferenciadas e a melhoria e introdução de novas modalidades de incentivo. A reformulação das estratégia governamental teve como eixo básico o Fundese, no qual foi aglutinado um conjunto diversificado de mecanismos de subsidiamento, novos e já em operação, o que lhe conferiu atribuições mais incisivas. Primeiramente, por intermédio da Lei nº 7.503, de 13 de agosto de 1999, o Fundese incorporou o Fundecon, o Proind e o Fundo de Promoção do Desenvolvimento da Micro-Empresa no Estado da Bahia (Fundomicro). Em seguida, com a edição do decreto nº 7.798, de 05 de maio de 2000, foram vinculados a ele 15 programas, além do Procomex e do Proauto, cabendo destacar o Programa de Desenvolvimento Social e Econômico (Prodesse); o Programa de Defesa da Economia Baiana (Prodecon); o Programa de Fomento aos Setores de Informática, Eletro-Eletrônico e Telecomunicações (Protec), e o já descrito Probahia.

---

<sup>140</sup> Essas exigências foram posteriormente modificadas pelos decretos nºs 12.297, de 30 de julho de 2010, e 12.470, de 22 de novembro de 2010, tornando-se mais flexíveis e genéricas.

O Prodes e o Prodecon, na realidade, herdaram as funções que eram desempenhadas pelo Fundese e pelo Fundecon, respectivamente, sucedendo-os na gestão dos incentivos que ofertavam antes dos ajustes mencionados na política de fomento baiana. Enquanto o Prodes praticamente reproduziu sem modificações os benefícios que estavam em vigor<sup>141</sup>, o Prodecon adquiriu maior alcance, passando a patrocinar, de acordo com as normas do decreto nº 7.798/2000, a construção de galpões industriais e a apoiar seletivamente os seguintes segmentos produtivos: material de transporte; mobiliário; químico; farmacêutico e veterinário; materiais plásticos, e vestuário, calçados e artefatos de couro. Afora isso, a equalização financeira ficou mais abrangente, uma vez que o novo programa cobria a eventual diferença de custos observada entre o que era cobrado em empréstimos contratados junto a instituições bancárias e o que prevalecia nas linhas de crédito de todos os programas vinculados ao Fundese, atingindo, assim, diversas atividades econômicas. O Fundecon, distintamente, proporcionava equalização de custos financeiros apenas para o setor automotivo e projetos agropecuários considerados relevantes para o desenvolvimento do estado. O Proauto, o Procomex e o Probahia, assim como ocorreu com o Prodes, não tiveram modificações nesse momento, mantendo os parâmetros de subsidiamento anteriormente previstos. O Protec, por sua vez, veio acentuar o teor seletivo e concorrencial que, cada vez mais, caracterizava os procedimentos adotados pelo governo da Bahia na promoção das bases produtivas de sua área jurisdicional. Criado com o propósito de estimular a implantação de empresas de alta tecnologia no estado, financiava até 90% do investimento total planejado, com prazo global de 15 anos, amortizações mensais em 120 parcelas, juros anuais de até 6% capitalizados durante o período de carência e sem incidência de atualização monetária<sup>142</sup>.

A reorganização da política de fomento local prosseguiu, aprofundando seu potencial competitivo e, ao mesmo tempo, elevando seu grau de seletividade com as reformas executadas entre 2002/2010, como será relatado a seguir. A criação de novos programas, a ampliação do alcance dos mecanismos de beneficiamento existentes e a introdução de outros que abriram a possibilidade de redução substantiva da carga tributária revigoraram a capacidade da Bahia disputar investimentos com as demais unidades federativas, ao passo que a designação de novas atividades como alvo de atendimento diferenciado e, principalmente, o reforço do poder decisório dos gestores públicos de

---

<sup>141</sup> Diferentemente do Fundese, o Prodes não ofertava crédito superior ao limite de 90% do investimento total efetuado pela empresa beneficiária, nem financiava em condições especiais os fabricantes de ferragens, cadeados, fechaduras, dobradiças, ferrolhos, guarnições e congêneres. As operações que superavam o citado limite de 90%, bem como as que tinham prazo total de 10 anos e juros anuais de 3%, passaram a ser concedidas a segmentos selecionados pelo Conselho Deliberativo do Fundese.

<sup>142</sup> Cabe observar que o Fundese funcionava nos moldes de um típico fundo fiscal-financeiro; ou seja: seus empréstimos estavam amparados em parte da receita do ICMS arrecadada pelos próprios empreendimentos subsidiados. Isso fica claro a partir da observação do artigo 9º do Decreto nº 7.798/2000, que determina a seguinte condição para as operações supridas pelo Fundese: “os financiamentos de parcelas, a serem recolhidas pelos beneficiários, do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Intermunicipal e de Comunicação – ICMS ou de tributo que venha a substituí-lo, terão, como limite máximo, 75% do respectivo valor, respeitadas as vinculações legais”.

fixar e orientar subsídios a favor de segmentos produtivos específicos realçaram o caráter discriminatório das estratégias estaduais. Ademais, as mudanças efetuadas no período disseminou e tornou mais usual o emprego de modalidades extraorçamentárias de incentivos tributários amparados no ICMS, entre os quais podem ser citados o diferimento, dilação do pagamento do saldo devedor, dispensa de recolhimento e crédito fiscal compensatório.

Essa fase de mudanças é inaugurada com a formulação do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (Desenvolve), que passou a capitanear as ações menos setorializadas do governo, até então executadas, principalmente, por intermédio do ProBahia. Esses dois programas, aliás, tinham diretrizes convergentes e visavam apoiar a diversificação e desconcentração espacial da economia baiana, encorajando a dispersão intrarregional dos investimentos, bem como a ampliação do padrão tecnológico e de competitividade das empresas. O Desenvolve, entretanto, foi concebido para atingir um espectro maior de atividades, uma vez que, de acordo com a Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001, subsidiava não apenas o setor industrial, mas também os negócios agroindustriais. Tinha como objetivo favorecer a instalação, expansão, reativação e modernização de empreendimentos que ensejassem o adensamento e a integração de cadeias produtivas, gerando emprego, renda, novos produtos e processos, de modo a permitir o aperfeiçoamento técnico e a redução de custos das unidades fabris situadas na Bahia.

O aproveitamento dos benefícios ofertados pelo Desenvolve exigia que os projetos de instalação de novas indústrias não implicassem transferência de ativos de estabelecimentos situados em estados do Nordeste. Nos casos de expansão, os investimentos deveriam resultar em aumento mínimo de 35% da produção física, tendo como base comparativa o volume verificado nos 12 meses anteriores ao pedido de habilitação ao programa. Nas reativações, seria preciso que a planta industrial em questão estivesse paralisada há mais de um ano, ao passo que nas modernizações era necessário o uso de novos métodos e processos de produção ou a introdução de inovação tecnológica, propiciando a elevação do grau de competitividade e a melhoria na relação insumo/produto ou, alternativamente, a mitigação de impactos ambientais.

O Desenvolve manejava dois tipos de incentivo. Um deles consistia no diferimento do ICMS devido pelas empresas em determinadas transações, que foram especificadas no regulamento formalizado pelo decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002. Nas aquisições de produtos integrados ao ativo fixo, o lançamento e o pagamento do imposto poderiam ocorrer no momento da desincorporação. Esse tratamento tributário contemplaria tanto os bens importados quanto os que fossem comprados no próprio estado ou de fabricantes localizados nas demais unidades federativas do país, sendo que, nessa

última situação, o diferimento englobaria o diferencial de alíquotas observado. Nas operações internas de fornecimento de insumos de origem agropecuária e extrativa mineral aos estabelecimentos credenciados no programa, o registro e recolhimento do ICMS também seria diferido, vindo a recair na etapa subsequente de saída das mercadorias resultantes do processo de industrialização. Outra modalidade de benefício era a dilação do pagamento do saldo devedor mensal do ICMS, que poderia alcançar o montante de 90% por prazo de até 12 anos (seis anos de carência e 72 meses para pagamento), abrangendo todas as operações próprias geradas em decorrência dos investimentos necessários à consecução do projeto aprovado pelo Conselho Deliberativo do Desenvolve. Sobre as parcelas do ICMS dilatado incidiria a TJLP, sendo aplicado desconto de até 90% para as que fossem quitadas antecipadamente.

O percentual e o prazo de dilação efetivos, bem como o desconto passível de ser auferido, dependeriam da classificação obtida por cada projeto individualmente com base no atendimento de diversos parâmetros, alguns dos quais relativos ao impacto do investimento sobre a renda e o emprego; à capacidade de desconcentrar as atividades produtivas; ao nível de integração e verticalização proporcionado; à vocação demonstrada para impulsionar as regiões mais carentes; ao grau de modernização e de inovação tecnológica suscitado, etc. Conforme exposto no Quadro 6.6, o prazo máximo de fruição do benefício poderia variar de oito a 12 anos, enquanto a fração do ICMS sujeita a dilação seria de 70%, 80% e 90%. Os descontos concedidos, além de se diferenciarem por classe de enquadramento dos empreendimentos incentivados, eram definidos de acordo com o número de anos antecipados para o pagamento da parcela pendente, ascendendo do percentual mínimo de 20% ao máximo de 90%, distribuídos em nove faixas distintas. Os encargos financeiros cobrados das empresas também estariam correlacionados às características do projeto, podendo receber descontos de 15% a 20% sobre a TJLP, caso apresentassem determinado patamar de aderência a indicadores concernentes à desconcentração espacial em relação à Região Metropolitana de Salvador, à atividade econômica desenvolvida e à geração de novos postos de trabalho.

O que deve ser salientado, por ora, é que o Desenvolve representou, de fato, uma ruptura importante na comparação com as estratégias enfeixadas pelo Probahia, embora ambos os programas compartilhassem diretrizes modernizantes e diversificadoras análogas, menos focadas setorialmente, demarcando um padrão de intervenção governamental bastante similar. A mudança mais evidente talvez esteja nas distintas modalidades de incentivo mobilizadas por cada um dos programas: o Desenvolve abandonou as usuais operações financeiras de cunho fiscal amparadas na receita incremental dos próprios empreendimentos assistidos a favor de outros mecanismos de subsidiamento

que não envolviam diretamente o Tesouro, deixando de gerar um fluxo de recursos que transitava pelo Orçamento, como era observado no Probahia – e nos demais programas que também faziam uso do mesmo artifício creditício, entre os quais os vinculados ao Fundese. Afora isso, e não menos importante, os benefícios ofertados pelo Desenvolve assumiram maior dimensão, tendo em vista que, em verdade, as regras para a dilação do prazo de recolhimento do ICMS possibilitavam a compressão da carga tributária incidente sobre as empresas. Para tanto, bastaria o estabelecimento favorecido pelo programa quitar antecipadamente as parcelas dilatadas do imposto, de modo a aplicar o desconto autorizado sobre o saldo devedor, diminuindo, com isso, o valor efetivo arrecadado em até 81% do ICMS que, de outro modo, deveria ser pago integralmente no prazo normal, como demonstrado no Quadro 6.6.

**QUADRO 6.6 – SISTEMÁTICA DE DILAÇÃO DO ICMS E DE DESCONTO PELA QUITAÇÃO ANTECIPADA, POR CLASSIFICAÇÃO DO PROJETO**

Classificação de enquadramento	Prazo máximo de fruição (anos)	Carência (anos)	Parcela do ICMS incentivado	Antecipação (anos)	Desconto por anos antecipados	Benefício da antecipação
Classe I	12	6	90%	0	0%	—
				1	30%	27,0%
				2	45%	40,5%
				3	80%	72,0%
				4	85%	76,5%
				5	90%	81,0%
Classe II	10	6	80%	0	0%	—
				1	30%	24,0%
				2	45%	36,0%
				3	80%	64,0%
				4	85%	68,0%
				5	90%	72,0%
Classe III	8	6	70%	0	0%	—
				1	20%	14,0%
				2	35%	24,5%
				3	70%	49,0%
				4	75%	52,5%
				5	80%	56,0%

Fonte: Decreto nº 8.205/2002 (redação original)

Algumas regras normativas da dilação de prazo foram posteriormente reavaliadas. Uma adequação foi feita pelo decreto nº 8.413, de 30 de dezembro de 2002, que facilitou o acesso ao benefício, mediante a criação de mais quatro classes de enquadramento direcionadas a abrigar empresas que migrassem de outros programas estaduais para aproveitar as vantagens ofertadas pelo Desenvolve<sup>143</sup>. Essa movimentação tinha sido inicialmente vetada pelo citado decreto nº 8.205, de abril de 2002, aos projetos de implantação, ampliação ou modernização de plantas produtivas que tivessem firmado protocolo de intenção com o governo antes de 1999. Em combinação com o decreto nº 8.435, de 03 de fevereiro de 2003, foram acrescidos também novos percentuais do saldo devedor mensal do ICMS suscetíveis à dilatação do prazo de recolhimento (35%, 40%, 50% e 60%) e ampliado o período

<sup>143</sup> O decreto nº 10.174, de 1º de dezembro de 2006, excepcionou as empresas habilitadas ao Bahiaplast, que poderiam, na migração para o Desenvolve, serem enquadradas nas Classes I a III.

de fruição do incentivo para as Classes II e III<sup>144</sup>. Cabe mencionar, finalmente, o critério especificado através do decreto nº 9.188, de 28 de setembro de 2004, que adicionou na parcela do ICMS, para efeitos do desconto praticado sobre o pagamento antecipado, os encargos financeiros correspondentes, tornando a sistemática de subsidiamento ainda mais generosa e atrativa.

O modelo empregado no Desenvolve para estimular investimentos veio a ser depois replicado em apoio a outros segmentos produtivos. A Lei nº 9.829, de 28 de novembro de 2005, por exemplo, instituiu o Programa Estadual de Incentivos à Indústria de Construção Naval (Pronaval), cujo principal mecanismo de beneficiamento foi a dilação em 72 meses do prazo de pagamento de 98% do saldo mensal do ICMS devido pelas empresas do referido setor. Com período de fruição de 12 anos (seis de carência), o tratamento tributário privilegiado englobava integralmente as operações próprias resultantes do projeto auxiliado pelo programa, recaindo sobre cada parcela dilatada do imposto juros capitalizados mensalmente, referenciados na TJLP. A liquidação antecipada propiciaria desconto de até 98% do montante do ICMS pendente, incluindo os encargos financeiros. As transações envolvendo concreto, cimento, aço e bens do ativo usados na construção e no reparo de dique seco foram incentivadas, com a dispensa de recolhimento do ICMS, e o Poder Executivo foi autorizado a permitir o diferimento do lançamento e do pagamento do imposto incidente nas operações destinadas a empresas habilitadas ao Pronaval. Essa orientação de conferir maior importância a mecanismos de favorecimento que não enlaçassem diretamente o Tesouro esteve também presente em correções adaptativas realizadas em outros programas. A Lei nº 9.430, de 10 de fevereiro de 2005, possibilitou aos beneficiários do Procomex o lançamento de crédito fiscal em substituição aos incentivos previstos, respeitando os valores, limites e condições vigentes<sup>145</sup>. O Protec admitiu o mesmo expediente: por meio do decreto nº 9.332, de 14 de fevereiro de 2005, foi consentido às empresas utilizarem como crédito fiscal o ICMS anteriormente cobrado nas aquisições de mercadorias e insumos, limitando a operação ao montante do financiamento.

No que se refere ao Procomex, o decreto nº 10.972, de 18 de março de 2008, formulou regras mais detalhadas para o uso do crédito de ICMS em lugar de seus benefícios originais. Os lançamentos válidos entre agosto de 2007 a julho de 2014 seriam contabilizados em valores distintos por períodos sucessivos de 12 meses. O percentual sujeito ao procedimento seria definido pelo Conselho Deliberativo do Fundese, com descontos crescentes de 10% a 90% ao longo do período mencionado. Adicionalmente, foi permitido que o saldo do crédito fiscal não absorvido, incluindo o

---

<sup>144</sup> Para melhor detalhamento das referidas alterações legais, ver, em especial, os artigos 4º e 5º do decreto nº 8.413/2002 e o artigo 7º do decreto nº 8.435/2003.

<sup>145</sup> A norma legal foi aplicada pelo decreto autorizativo nº 9.426, de 17 de maio de 2005.

acumulado desde 2005, fosse empregado no pagamento de débitos decorrentes de impostos retidos por substituição tributária, entrada de mercadorias importadas, denúncia espontânea e autuação fiscal ou, de outro modo, pudesse ser transferido a empresas localizadas na Bahia para quitar esses tipos indicados de obrigações.

Mais reformulações executadas nesse ano na política de fomento baiana avançaram no sentido de aguçar a capacidade concorrencial do estado, outorgando aos responsáveis pelas estratégias estaduais maior espaço para a implementação de suas ações. O Desenvolve, por exemplo, foi alterado a fim de prestar assistência a novas atividades e, assim, passou a dispor de regras ordenadas de subsidiamento a fabricantes de biodiesel, tornando possível o enquadramento de projetos nas Classes I, II e III, justamente as que proporcionavam condições mais favorecidas de dilação do prazo de pagamento do saldo mensal do ICMS devido<sup>146</sup>. Para fazer jus aos melhores benefícios, os empreendimentos deveriam utilizar determinadas matérias-primas em seu processo produtivo, como palma, girassol, pinhão manso, mamona, soja, caroço de algodão, entre outras. As unidades processadoras localizadas em cidades do semi-árido integrariam a Classe I, ao passo que as situadas nos demais municípios do estado seriam agrupadas na Classe II e, caso 70% dos insumos relacionados fossem comprados fora da região do semi-árido, na Classe III.

O Prodesse recebeu igualmente nova configuração, perdendo em certa medida suas feições seletivas em troca de regras que atribuíram maior poder de decisão ad hoc aos gestores do programa. Uma modificação inicial ocasionada pelo decreto nº 11.232, de 08 de outubro de 2008, foi a melhor especificação de seus objetivos, que vieram a ser formalmente delimitados na execução de ações dirigidas a viabilizar a implantação, ampliação, reforma, modernização, manutenção, realocação e diversificação de unidades produtivas em território baiano, bem como a construção ou reaproveitamento de edificações de empresas desativadas. As linhas de crédito ofertadas mantiveram praticamente as mesmas condições anteriores<sup>147</sup>, deixando, entretanto, de priorizar determinadas atividades para atender, genericamente, empreendimentos nos setores de indústria, comércio, serviços e rural. Mas, em contrapartida, foi delegado ao Conselho Deliberativo do Fundese a prerrogativa de eleger projetos individuais como relevantes para a economia do estado e estabelecer, intempestivamente, condições diferenciadas de financiamento a serem desfrutadas por esses

---

<sup>146</sup> Estas normas foram introduzidas no Desenvolve pelo decreto nº 10.988, de 31 de março de 2008, e modificadas posteriormente pelos decretos nºs 11.933, de 19 de janeiro de 2010, e 12.128, de 19 de maio de 2010.

<sup>147</sup> O Financiamento permaneceu com o mesmo prazo global de 15 anos (cinco de carência), limitado ao valor correspondente a 90% do investimento total do projeto beneficiado, mas teve aumento dos encargos financeiros: os juros de 6% capitalizados no período de carência subiram para a faixa entre 7% a 12% ao ano.

beneficiários, incluindo o acesso e as bases de operações especiais dirigidas a cobrir os encargos incorridos no período de carência.

O mesmo decreto nº 11.232/2008 alargou o alcance do Prodecon, que também passou a prover financiamento a planos de instalação, ampliação, modernização, manutenção, realocização e diversificação de empresas, compreendendo, nesse rol, a construção ou reaproveitamento de galpão, obras civis, infraestrutura, máquinas, equipamentos e as exigências associadas de capital de giro. O Pronaval, por seu turno, permitiu às empresas diferir, para o momento da desincorporação, o lançamento e o pagamento do ICMS incidentes nas compras de bens destinados ao ativo fixo, tanto importados quanto adquiridos de fabricantes locais ou dos demais estados do país, sendo que nesta situação o benefício seria referente ao diferencial de alíquotas, conforme regulamentado pelo decreto nº 11.015, de 22 de abril de 2008. Na hipótese da desincorporação ocorrer após dois anos de uso no estabelecimento, o lançamento do imposto devido seria dispensado. A norma legal, além disso, definiu cinco faixas de desconto de 20% a 98% para o pagamento antecipado da parcela dilatada do ICMS.

Essa linha de ajustamento norteadora das últimas reformas sumariadas conduziu as alterações pontuais feitas na política de fomento da Bahia nos anos de 2009 e 2010, cabendo destacar algumas delas. Nas operações de diferimento previstas pelo Desenvolve relativas a bens integrados ao ativo fixo das empresas, o pagamento e o lançamento do ICMS incidente nas compras internas e nas importações foram dispensados desde que decorridos dois anos de uso nos estabelecimentos adquirentes, em atendimento às determinações do decreto nº 11.481, de 08 de abril de 2009. O Protec teve modificada a regra de utilização de crédito fiscal em substituição ao seus incentivos originais. O decreto nº 11.552, de 27 de maio de 2009, determinou que as empresas poderiam escriturar como crédito o ICMS cobrado nas entradas de mercadorias para posterior industrialização, tendo como limite o valor correspondente ao somatório anual do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) referentes a partes, peças e componentes importados. O lançamento do crédito não poderia exceder a 90% do saldo devedor mensal do ICMS, ficando admitido no pagamento de débitos de ICMS diversos, bem como a sua transferência a empresas credenciadas no programa. O Prodese foi posto a suprir financiamento a obras de infraestrutura, alargando o seu horizonte de atuação, através do decreto nº 12.490, de 1º de dezembro de 2010. O documento legal aumentou de 15 para 20 anos o prazo global das linhas de crédito do programa (e também do Fundese) e definiu que as operações de apoio infraestrutural seriam remuneradas pela TJLP acrescida de uma remuneração de risco, sendo esses encargos capitalizados no período de carência.

#### 4.1 CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

A avaliação precedente das principais mudanças ocorridas na política de fomento da Bahia revela uma gradual evolução que aparelhou o governo local com mecanismos de subsidiamento cada vez mais discriminatórios e concorrenciais, expressando a tentativa constante dos gestores estaduais de preservar e adequar, frente a contextos adversos de acirramento da guerra fiscal e de restrições orçamentárias crescentes, o potencial de interferência nas decisões locacionais privadas. Esse percurso, entretanto, não foi regular e demonstrou intermitências relevantes. Inicialmente, as estratégias governamentais consistiram, sobretudo, em operações de crédito subvencionadas calcadas em fundos abastecidos pelo ICMS gerado pelos próprios empreendimentos assistidos e apresentaram caráter mais genérico e, em certo sentido, defensivo: visavam atrair e estimular projetos que contribuíssem para a diversificação da economia do estado, mas objetivavam igualmente proteger a estrutura produtiva pré-existente.

A escalada das disputas federativas por investimentos, combinada com o agravamento da crise e subsequente ajuste das finanças públicas estaduais, redundando em regras compulsórias de observância da solvência fiscal de longo prazo, ambientou a reconfiguração da política de fomento baiana, efetuada mediante contínuas mudanças que minimizaram seu viés genérico em prol de instrumentos seletivos e dirigidos a promover determinados investimentos com vantagens diferenciadas. De fato, como foi relatado em detalhes, entre 1997/1999, programas e mecanismos de subsidiamento novos e existentes foram constituídos ou adequados com a finalidade precípua de prestar assistência a projetos de setores econômicos específicos, como o automotivo, petroquímico, telecomunicações e informática, entre outros. O poder decisório dos gestores estaduais de fixar e orientar os incentivos, bem como de escolher aquelas atividades produtivas sujeitas a tratamento privilegiado, foi reforçado. Ademais, medidas foram encaminhadas para auxiliar o comércio exterior e para assegurar o provimento de infraestrutura e locações moldadas às prescrições ditas pelas empresas beneficiadas. Uma última alteração que merece ser salientada foi a maior importância conferida a modalidades extraorçamentárias de incentivos tributários, não envolvendo diretamente o Tesouro, como crédito presumido, diferimento e dispensa de recolhimento do ICMS sobre vários tipos de transações e produtos.

A reestruturação da política baiana não se esgotou nesse momento e, embora seguindo tendências análogas das correções antes implementadas, ganhou maior dimensão e amplitude, resultando, assim, no aprofundamento de seu potencial competitivo e de sua seletividade nos anos

2000/2010. As reformas consistiram, basicamente, na criação de novos programas e ações endereçadas exclusivamente a segmentos designados previamente para terem assistência excepcional por parte do governo; melhoria das condições de incentivos existentes e adoção de outros que possibilitaram a compressão da carga tributária, desonerando a produção local de determinados bens; introdução de modalidades adicionais de apoio às empresas, suprindo necessidades de instalações fabris; reforço da autonomia dos agentes públicos em arbitrar benefícios diferenciados, e, por fim, a posição dominante assumida pelos dispositivos extraorçamentários de favorecimento tributários, contemplando, nesse período em tela, diferimento, dilação do pagamento do saldo devedor, dispensa de recolhimento e crédito fiscal compensatório.

## 5. PARANÁ

O governo paranaense, assim como os de outros estados brasileiros, acumulou longa e atuante tradição fomentadora, concretizada na contínua mobilização de variadas modalidades de incentivos e, ao mesmo tempo, na organização de um aparato de planejamento e de indução ao investimento privado com o intuito de promover o crescimento e a modernização da estrutura produtiva de seu território. Tendo como referência a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE)<sup>148</sup>, em 1962, que ainda hoje serve de suporte financeiro a diversos programas da administração estadual<sup>149</sup>, é possível verificar uma ação persistente nos últimos 50 anos direcionada a atrair novos empreendimentos. Na década de 1970, a execução do projeto Cidade Industrial de Curitiba e a instituição da prática de dilação do pagamento do ICM foram iniciativas que vieram a ser adotadas para impulsionar a economia do Paraná. Nos anos 1980, a mesma sistemática de cobrança do imposto foi usada ampliadamente, somando-se a outros artifícios de subsidiamento calcado também no ICM/ICMS, consubstanciados em seguidos programas moldados para apoiar as inversões de capital: Programa Especial de Financiamento à Indústria (Pefi), de 1981; Programa de Estímulo às Atividades Produtivas (PEAP), de 1985, e o Programa de Estímulo ao Investimento Produtivo (Proin), de 1988. A Lei nº 9.895, de 08 de janeiro de 1992, daria início a mais um ciclo de ajustes na estratégia de fomento

---

<sup>148</sup> O FDE foi criado pela Lei nº 4.529/1962, que também constituiu a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (Codepar), da qual se originou, em 1968, o Banco de Desenvolvimento do Paraná (Badep), cuja liquidação foi decretada em 1991.

<sup>149</sup> Entre alguns programas e ações governamentais recentes apoiados pelo FDE, cabe citar a prestação de aval a produtores rurais (decreto nº 2.814/2000), Programa Trator, Implementos e Equipamentos Solidários para a Agricultura Familiar do Estado do Paraná (Lei nº 15.605/2007 e decreto nº 1.444/2007), Programa Bom Emprego Pequena Empresa (Lei nº 16.189/2009), Programa de Irrigação Noturna (Lei nº 15.606/2007 e decreto nº 2.044/2008), Programa Estadual de Recuperação Econômica do Litoral (decreto nº 838/2011). Ademais, o FDE foi crucial para que o Paraná pudesse assegurar a instalação da fábrica da Renault em São José dos Pinhais, município da Região Metropolitana de Curitiba, em março de 1996. Ver Castro (1999) e, especificamente sobre os benefícios concedidos à montadora francesa, Alves (2001, p. 75 a 77).

paranaense. O documento legal, promulgado em meio à conjuntura recessiva do começo daquela década, permitia o governo estadual auxiliar temporariamente as empresas locais atingidas pela forte contração da atividade econômica e do crédito.

**QUADRO 6.7 – VISÃO GERAL E CRONOLÓGICA DAS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA POLÍTICA DE FOMENTO DO PARANÁ**

Período	Ano	Características gerais	Formas de incentivo dominantes
Pré-ajuste	1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Criação do Programa Bom Emprego Fiscal, objetivando estimular a implantação, expansão e recuperação de unidades industriais no estado, mediante o parcelamento de parte do ICMS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Parcelamento do ICMS</li> <li>•Apropriação de crédito fiscal</li> </ul>
	1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ampliação do alcance do Programa Bom Emprego Fiscal, com a admissão de novos beneficiários e modalidades de investimentos suscetíveis a subsidiamento.</li> <li>•Designação de setores produtivos para o recebimento de vantagens diferenciadas.</li> <li>•Adoção de novas modalidades de incentivo: apropriação de crédito do ICMS sobre determinadas transações.</li> <li>•Melhoria das condições de parcelamento do ICMS, tornando o programa mais competitivo.</li> <li>•Criação do Programa Parceria Fiscal, visando financiar investimento fixo, mediante dedução, para posterior pagamento, de parte do valor da inversão do saldo do imposto a recolher.</li> <li>•Medidas de estímulo a aquisições de peças, partes e componentes junto a fornecedores locais.</li> </ul>	
	1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Criação do Programa de Apoio ao Investimento Produtivo – Paraná mais Emprego, que ampliou os percentuais de ICMS sujeito a parcelamento e os prazos para recolhimento diferenciado.</li> <li>•Seleção de localidades, atividades econômicas e projetos de investimentos sujeitos a benefícios mais generosos.</li> <li>•Reforço das medidas visando estimular as aquisições de peças, partes e componentes junto a fornecedores locais.</li> <li>•Criação do Programa de Incentivo à Produção – Parceria Empresarial, elevando os prazos de pagamento do valor dos investimentos deduzidos do saldo do ICMS a recolher.</li> </ul>	
Pós-ajuste	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Criação do Prodepar, concedendo maior poder decisório aos gestores governamentais sobre o direcionamento seletivo de benefícios e de escolha de projetos de investimento a receberem tratamento diferenciado.</li> <li>•Reforço das medidas visando a aquisição de matérias-primas, insumos, partes, peças e componentes, incluindo embalagens, junto a fabricantes locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Parcelamento do ICMS</li> <li>•Diferimento do ICMS</li> <li>•Crédito presumido</li> <li>•Suspensão da cobrança do ICMS</li> <li>•Diferimento do ICMS incidente sobre a energia elétrica consumida</li> </ul>
	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Criação do Programa Bom Emprego, que ampliou o poder decisório dos agentes governamentais no direcionamento e fixação de incentivos.</li> <li>•Ampliação do limite de beneficiamento para projetos inversores.</li> <li>•Introdução de novas modalidades de incentivo calculado no ICMS: diferimento do imposto incidente sobre a energia elétrica consumida pelas empresas assistidas.</li> </ul>	
	2006/2007	Apoio a importações pelos portos e aeroportos do estado, mediante novas modalidades de incentivo calculado no ICMS – suspensão do pagamento e crédito presumido do imposto em determinadas transações e produtos adquiridos no mercado internacional.	
	2010	Ampliação do prazo do diferimento do ICMS incidente na energia elétrica consumida pelas empresas assistidas.	

Além disso, visando uma perspectiva de longo prazo, autorizava o estabelecimento de mecanismos de caráter fiscal e financeiro destinados a encorajar o aporte de novos projetos de investimentos no Paraná. Tais benefícios foram formatados pelo decreto nº 1.371, de 04 de junho de 1992, que fixou os parâmetros do Programa Bom Emprego Fiscal<sup>150</sup>, criado com o propósito de prestar suporte à implantação e expansão de estabelecimentos industriais no estado, bem como à modernização tecnológica e incremento dos postos de trabalho. Poderiam requerer os incentivos, indústrias que instalassem unidades fabris no estado, empresas em operação que decidissem ampliar suas atividades e, ainda, empreendimentos paralisados há mais de um ano. O programa permitia o recolhimento parcelado de até 80% da arrecadação de ICMS gerada pelo investimento em, no máximo, três anos, corrigido monetariamente, sendo os percentuais e o prazo definidos conforme a localização do projeto. Os que fossem executados nos municípios de Curitiba e Araucária poderiam recolher, decorrido um ano, 30% do ICMS incremental em 12 parcelas mensais consecutivas. Os situados em Ponta Grossa,

<sup>150</sup> O referido decreto usa a denominação de “Programa Bom Emprego”, assim como outras normas legais da época (decretos nºs 3.465/1994 e 4.224/1994). A designação “Programa Bom Emprego Fiscal” aparece no decreto nº 4.223/1994, que criou o Programa de Desenvolvimento do Paraná (Pró-Paraná), visando articular vários programas e órgãos de fomento do governo.

Maringá, Londrina e São José dos Pinhais começariam a pagar, dois anos depois, valor equivalente a 50% em 24 prestações. Nas demais localidades do estado, o percentual subiria para 80%, a ser quitado em 36 parcelas, a partir do 37º mês. O benefício seria limitado ao valor do investimento realizado, que deveria obrigatoriamente resultar, no caso de reativação de planta ociosa, em aumento da produção física de pelo menos 20%.

Às vésperas da introdução do real, o governo paranaense efetuou modificações no programa para torná-lo mais apto às disputas interestaduais por investimentos, que se prenunciavam bastante acirradas naquele momento. O decreto nº 3.465, de 03 de maio de 1994, ampliou o potencial competitivo do Bom Emprego Fiscal, com condições mais atrativas de parcelamento do ICMS incremental, a adoção de outras modalidades de subsidiamento, a incorporação de novas categorias de beneficiários e a discriminação de setores produtivos específicos para o recebimento de vantagens diferenciadas. O programa veio a admitir, para efeitos de aproveitamento dos incentivos, os gastos em P&D realizados pelas empresas, desde que contratados junto às instituições de ensino, pesquisa e tecnologia do estado. Nesse caso, o valor do ICMS correspondente a 100% dos dispêndios poderia ser recolhido um ano após o fato gerador, em 12 parcelas consecutivas, corrigidas monetariamente. Nos projetos de implantação, expansão e reativação de unidades produtivas, os percentuais da arrecadação incremental de ICMS agraciados com prazo diferenciado passaram a variar entre 40% e 100%. Nos municípios de Curitiba e Araucária, a fatia era de 40%, subindo para 60% em Ponta Grossa, Maringá, Londrina e São José dos Pinhais e para 80% nas demais cidades. Os fabricantes de produtos sem similar no estado gozariam de percentual de 100%, independente de sua localização. Em todas essas situações, o parcelamento seria em 36 prestações consecutivas, a serem recolhidas a partir do 37º mês do fato gerador. Na hipótese do beneficiário integrar os grupos “Mecânica”, “Material Elétrico e de Comunicações” e “Material de Transporte”, poderia ser concedido prazo adicional de 12 meses e 24 meses se comprovada a aquisição, respectivamente, de pelo menos 40% e 60% de peças, partes e componentes de fabricantes situados no Paraná – ressalvada a sistemática de apropriação do parcelamento dos gastos com P&D, na proporção de um duodécimo ao mês.

Ficou definido ainda que a atualização monetária do incentivo, limitado ao montante dos investimentos e das despesas com P&D, seria feita com base no Fator de Conversão e Atualização Monetária do ICMS (FCA). Foi igualmente concedido aos estabelecimentos industriais, a despeito de seu enquadramento no programa, o direito de apropriação do total do crédito do ICMS recolhido sobre a aquisição de um conjunto de máquinas, aparelhos e equipamentos especificados no regulamento do ICMS, à razão de até 10% do saldo devedor apurado no mês. Em complemento a esses procedimentos,

o governo paranaense lançou, no final do mesmo ano, o Programa Parceria Fiscal, cujo propósito seria o de financiar investimentos fixos de projetos de implantação, expansão, reativação e modernização tecnológica de unidades industriais do estado. Para tanto, o decreto nº 4.224, de 07 de novembro de 1994, permitiu a dedução, para posterior pagamento, de parte do valor dos investimentos do saldo do imposto a recolher em conta gráfica, sendo 40% para as cooperativas de produtores e de 20% para os demais estabelecimentos. Os lançamentos seriam realizados mensalmente e limitados, respectivamente, a 40% e 20% do saldo do imposto devido. Os benefícios teriam vigência de três anos, sendo que o vencimento de cada parcela do ICMS deduzida, atualizada monetariamente, ocorreria no 37º mês subsequente ao de sua efetiva dedução.

O acirramento da guerra fiscal, no entanto, exigiu novas medidas objetivando municiar o Paraná com instrumentos mais incisivos para influenciar as decisões locacionais das empresas. Foi estruturado, então, o Programa de Apoio ao Investimento Produtivo – Paraná Mais Empregos, por intermédio do decreto nº 919, de 22 de julho de 1995, ampliando os percentuais de ICMS incremental a ser parcelado e os prazos para esse recolhimento diferenciado. Os estabelecimentos sediados em Curitiba e Araucária poderiam pagar 50% do ICMS adicional gerado pelo investimento subsidiado, ao passo que os de Ponta Grossa, Maringá, Londrina e São José dos Pinhais iriam usufruir de valor equivalente 70%. No chamado Cinturão de Empregos (formado pelos municípios da Região Metropolitana da capital, excetuando Curitiba, Araucária e São José dos Pinhais), nos Polos de Desenvolvimento e nas demais cidades paranaenses, a fatia de ICMS incremental subiria para 80%, alcançando os 100% no caso de fabricantes de produtos sem similar e projetos que envolvessem investimento superior a 2,3 milhões de UPF/PR. Os gastos em P&D continuaram sendo apoiados, uma vez que o pagamento do ICMS correspondente a 100% desses dispêndios poderia ser também adiado. Os prazos diferenciados de recolhimento seriam de 12 meses para os empreendimentos situados em Curitiba e Araucária e de 48 meses nas demais situações. Em todas as hipótese, a parcela mensal do ICMS incremental postergada deveria ser corrigida monetariamente.

O setor químico foi incluído entre os que poderiam ter dilatado em mais 12 e 24 meses o prazo de recolhimento diferenciado, caso comprovasse a aquisição, respectivamente, de pelo menos 40% e 60% de peças, partes ou componentes junto a fornecedor do estado, privilégio que já atingia as atividades classificadas nos grupos “Mecânica”, “Material Elétrico e de Comunicações” e “Material de Transporte”, excluindo os empreendimentos localizados em Curitiba e Araucária. O Paraná Mais Empregos proporcionou ainda um raio de ação maior aos gestores da política de fomento. Pelas regras do programa, assim como no Bom Emprego Fiscal, o incentivo cobriria, no máximo, o valor do

investimento e dos gastos com P&D. Adicionalmente, contudo, passou a ser consentido a duplicação desse limite, mediante resolução das autoridades governamentais, para setores integrantes das “cadeias produtivas prioritárias ao estado” e projetos que envolvessem inversões superiores a 2,3 milhões de UPF/PR. Outra mudança feita pelo decreto nº 919/1995 foi a substituição do Programa Parceria Fiscal pelo Programa de Incremento à Produção – Parceria Empresarial, que oferecia incentivos idênticos aos do seu antecessor, mas com prazos mais elevados, passando de 36 para 48 meses. Em seguida, através do decreto nº 1.747, de 24 de abril de 1996, os empreendimentos enquadrados no Parceria Empresarial foram autorizados a apropriar, excepcionalmente, o total do crédito do ICMS recolhido sobre a aquisição de máquinas, aparelhos e equipamentos industriais, à razão de até 10% do saldo devedor apurado no mês, sendo igual sistemática utilizada para a mesma categoria de bens quando oriundos ou transferidos do ativo fixo de outro estabelecimento.

Encerrado o processo de renegociação da dívida estadual e promulgada a LRF, conformando um contexto fiscal de maior restrição, a estratégia paranaense de fomento foi submetida a novos ajustes. O decreto nº 4.323 e a Resolução nº 001, ambos promulgados em 29 de junho de 2001, estabeleceram as bases do Programa de Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná (Prodepar). Embora replicando praticamente os benefícios antes vigentes, o novo programa trouxe modificações importantes, outorgando substancial poder discricionário aos agentes governamentais, que absorveram maior capacidade de direcionamento seletivo dos subsídios a projetos de implantação, expansão, reativação e modernização de plantas produtivas no estado. Foi estabelecido que para os empreendimentos considerados de caráter estratégico, as condições de aproveitamento dos incentivos seriam definidas isoladamente nos protocolos de entendimento firmados com as empresas beneficiárias. O mesmo valeria no caso de investimentos acima de quatro milhões de FCA – R\$ 3,6 milhões pelo fator de conversão em vigor à época (R\$ 0,9150). Cabe notar que essas prerrogativas abriam um espaço de atuação ainda mais amplo aos gestores da política de fomento estadual do que o que havia sido facultado pelas normas legais precedentes. No Paraná Mais Empregos, como visto, as decisões de caráter ad hoc estavam restritas aos limites do benefício e, ademais, poderiam abranger projetos que envolvessem recursos superiores a 2,3 milhões de UPF – ou o correspondente a R\$ 79,3 milhões, considerando o valor de R\$ 34,49 da unidade em junho de 2001. Agora, no âmbito do Prodepar, além de assumir atribuições a respeito de condições de subsidiamento mais amplas, os agentes públicos passaram a ter o direito de arbitrar a concessão de favorecimento sobre uma gama mais alargada de projetos produtivos passíveis de enquadramento preferencial ao programa, uma vez que o volume

financeiro mínimo necessário a esse tratamento privilegiado foi bastante reduzido – caindo de R\$ 79,3 milhões para R\$ 3,6 milhões, conforme os fatores de conversão do FCA e da UPF válidos para 2001.

**QUADRO 6.8 – DISPOSIÇÕES QUE OUTORGARAM MAIOR PODER DE DECISÃO DISCRICIONÁRIA AOS GESTORES GOVERNAMENTAIS**

Norma legal	Programa	Disposição
Decreto nº 919/1995	Paraná Mais Empregos	A utilização do programa terá por limite o valor do investimento realizado, atualizado com base na variação da Unidade Padrão Fiscal do Paraná – UPF/PR. O limite [...] poderá ser ampliado em até duas vezes o valor do investimento e dos gastos, quando se tratar de setores integrantes das "Cadeias Produtivas Prioritárias ao Estado", assim definidas, em Resolução, pela Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico. O disposto [...] aplica-se também a projetos [cujo investimento seja superior a 2.300.000 UPF/PR]
Decreto nº 4.323/2001	Prodepar	Quando se tratar de projeto que importe investimento de valor superior ao equivalente a quatro milhões de FCA, ou de caráter estratégico para o Estado, será firmado Protocolo de Acordo ou de Intenções com o Estado do Paraná, o qual poderá estabelecer as condições e requisitos específicos que lhe serão aplicáveis.
Resolução nº 001/2001	Prodepar	Ao estabelecimento de caráter estratégico para o estado, assim considerado em Protocolo ou em Acordo de Intenções, o pagamento da segunda parcela poderá ser efetuado em prazo diferenciado.
Decreto nº 1.465/2003	Programa Bom Emprego	Os projetos de caráter estratégico para o estado serão avaliados por Comissão Técnica formada por representantes das Secretarias de Estado da Fazenda, da Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul, e do Planejamento e Coordenação Geral, a qual poderá estabelecer condições e requisitos específicos aplicáveis ao projeto, levando em conta a geração de empregos, a descentralização regional e a preservação ambiental.
Decreto nº 2.299/2003	Conselho de Política Automotiva (CPA)	Compete ao CPA, entre outras atribuições, definir a estratégia de implantação de um Programa de Paranaização do Polo Automotivo [...] acompanhar o desenvolvimento dos programas governamentais voltados ao fomento e a ampliação da participação das empresas paranaenses, no fornecimento de produtos às montadoras ou aos seus sistematistas [...] definição da política e a formulação das diretrizes e de programas a nível estadual, destinados à divulgação, à sistematização e ao desenvolvimento do polo automotivo [...] propor e participar da formulação de planos e programas governamentais, dirigidos aos setores produtivos e afins.
Decreto nº 2.914/2004	Programa Bom Emprego	Os projetos [de] arranjos produtivos serão avaliados pela Comissão Técnica [...] a quem compete estabelecer condições e requisitos especiais a eles aplicáveis.

Fonte: Normas legais citadas

Afora isso, o Prodepar, assim como o Paraná Mais Empregos, permitia o recolhimento do ICMS incremental em duas parcelas, sendo a primeira paga no prazo normal de vencimento do imposto e a segunda em até 48 meses, corrigida monetariamente. O percentual da segunda parcela seria de 30% para os empreendimentos sediados em Curitiba, Araucária e São José dos Pinhais, subindo para 60% nos de Campina Grande do Sul, Campo Largo, Londrina, Maringá, Pinhais, Piraquara, Ponta Grossa e Quatro Barras. Nos outros municípios paranaenses, a fração do imposto a ser quitada em prazo preferencial seria de 75%. Para os fabricantes de produtos sem similar no estado, foram criadas duas faixas distintas: 75%, se o projeto fosse executado nas cidades antes referidas, e 99% nas demais, desde que comprovasse a compra, em estabelecimento local, de pelo menos 20% do total consumido de matérias-primas, insumos, partes, peças e componentes, inclusive embalagens. A cada incremento de 20% nessas aquisições junto a fornecedores nativos, os projetos enquadrados no Prodepar passariam a contar com prazo adicional de subsidiamento de 12 meses.

Os ajustamentos na política paranaense de fomento não se esgotaram nas mudanças levadas a efeito por intermédio do Prodepar, que veio a ser posteriormente substituído pelo Programa Bom Emprego, formatado pelas regras constantes no decreto nº 1.465, de 18 de junho de 2003. Uma importante modificação foi a que visou aprofundar a discricionariedade dos agentes governamentais na definição do subsidiamento, delegando a eles a possibilidade de selecionar os projetos que fariam jus a

tratamento privilegiado específico. De forma análoga à de seus antecessores imediatos, o novo programa permitia a uma comissão técnica formada por representantes de órgãos estaduais fixar as condições e requisitos dos incentivos aplicáveis individualmente a favor daqueles empreendimentos julgados estratégicos, mas sem estabelecer, para tanto, exigências prévias de enquadramento dos potenciais beneficiários, como ocorria no Prodepar e no Paraná Mais Empregos, cujos parâmetros para a escolha de projetos sujeitos a beneficiamento excepcional contemplavam, por exemplo, valor mínimo de investimento e ramo de atividade<sup>151</sup>.

A instituição do Conselho de Política Automotiva (CPA), através do decreto nº 2.299, de 09 de dezembro de 2003, pode ser considerado mais um procedimento adotado no mesmo sentido, pois proporcionou extensas atribuições à autoridade pública para prescrever a política e os elementos básicos destinados a orientar o desenvolvimento e a internalização do setor em âmbito estadual, entre outras prerrogativas<sup>152</sup>. Complementarmente, o decreto nº 2.914, de 04 de maio de 2004, reforçou ainda mais essa capacidade decisória dos gestores da estratégia de fomento paranaense. Além de ampliar o grupo de beneficiários do Programa Bom Emprego, admitindo a habilitação de arranjos produtivos espaciais aos seus mecanismos de estímulo, conferiu à comissão técnica antes referida o poder de arbitrar as bases do apoio a ser dado aos projetos das mencionadas aglomerações localizadas de empresas (Quadro 6.8).

De outra parte, o Programa Bom Emprego manteve a sistemática de permitir o recolhimento do ICMS incremental em duas parcelas, sendo a primeira paga na data normal de vencimento e a segunda em até 48 meses, com a devida correção monetária. O percentual da fração dilata do imposto foi fixado de acordo com a localização do projeto de investimento, variando de 50% a 90%<sup>153</sup>. Os fabricantes de produtos sem similar no estado, independente da localização da empresa beneficiária, poderiam desfrutar de percentual máximo de 90%. O decreto nº 1.465/2003, por sua vez, buscou dar maior atratividade ao incentivo, ao permitir que o limite estabelecido, correspondente ao

---

<sup>151</sup> O decreto nº 1.465/2003 requeria, genericamente, que a concessão desse tratamento diferenciado a determinados projetos considerados estratégicos levasse em conta “a geração de empregos, a descentralização regional e a preservação ambiental”.

<sup>152</sup> Pelas normas regulamentadoras do decreto nº 2.299/2003, as decisões do CPA deveriam ser aprovadas por maioria simples. Como 12 dos 22 cargos do Conselho, incluindo o seu presidente, deveriam ser ocupados diretamente por membros da própria administração estadual, é evidente que o governo detinha o controle absoluto sobre as deliberações do órgão. Ademais, cabe notar que a Presidência do CPA é ocupada por assessor especial do Governador, especialmente designado para o cargo, cabendo unicamente a ele, “além do voto ordinário, o de qualidade”, conforme determinação do § 2º do artigo 8º do citado decreto.

<sup>153</sup> Para os investimentos efetuados na implantação, expansão e reativação de plantas produtivas situadas em Campina Grande do Sul, Campo Largo, Cascavel, Colombo, Londrina, Maringá, Pinhais, Piraquara, Ponta Grossa e Quatro Barras, o percentual da segunda parcela seria de 50%. Em Apucarana, Arapongas, Cambé, Campo Mourão, Fazenda Rio Grande, Francisco Beltrão, Guarapuava, Paranavaí, Pato Branco, Sarandi, Telêmaco Borba, Toledo e Umuarama, a fatia do imposto a ser paga a prazo ficaria em 70%. Nos demais municípios, excetuando Curitiba, Araucária e São José dos Pinhais, seria de 90%.

valor do investimento permanente, fosse elevado até duas vezes<sup>154</sup>. Visando reforçar ainda mais o potencial competitivo do programa, outra modalidade de subsidiamento veio a ser mobilizada a favor dos investimentos privados. O decreto nº 1.464, de 18 de junho de 2003, configurou um regime especial de tributação da energia consumida pelas empresas assistidas, ancorado numa operação indireta envolvendo as distribuidoras. Estas últimas foram autorizadas a postergar pelo prazo de dois anos o recolhimento do ICMS incidente no suprimento de energia às indústrias novas ou em expansão inscritas no programa, que, por sua vez, passavam a usufruir do mesmo benefício. Transcorrido o período de isenção, o pagamento do imposto seria efetuado em parcelas mensais e consecutivas, a partir do 25º mês, corrigidas pela variação do FCA. Posteriormente, o decreto nº 6.363, de 1º de março de 2010, elevou o prazo de diferimento do ICMS incidente sobre o suprimento de energia para quatro anos, limitado ao valor do investimento permanente<sup>155</sup>.

Nesses anos finais em análise, o governo do Paraná buscou também estimular as importações através dos principais terminais portuários e aeroportuários locais. Assim, foi promulgado um conjunto de regulamentações em 2006 e 2007 com a finalidade precípua de favorecer empresas que efetuassem compras externas de bens e mercadorias pelos portos de Paranaguá e Antonina, bem como por intermédio dos aeroportos paranaenses, desde que o desembarço aduaneiro fosse efetivado no estado<sup>156</sup>. Nas transações do setor industrial, os estabelecimentos fariam jus à suspensão do ICMS incidente sobre as importações de matérias-primas e material intermediário (incluindo embalagens) utilizados em seus respectivos processos produtivos, mesmo na hipótese do processamento ocorrer em unidades terceirizadas. Nesse casos, a suspensão seria feita na ocasião da saída dos produtos, sendo que o beneficiário efetuará a escrituração em conta gráfica de crédito correspondente a 75% do valor a recolher no momento da entrada. A operação estaria limitada a, no máximo, 9% do valor da base de cálculo da importação e a uma carga tributária mínima de até 3%. Nas aquisições externas de bens destinados a integrar o ativo permanente da empresa e de seus prestadores de serviços de transporte ou

---

<sup>154</sup> Nesse caso, foi também aplicado o princípio de fixar o montante de elevação dos limites definidos conforme a localização do empreendimento. Para os estabelecimentos situados em Apucarana, Arapongas, Cambé, Campo Mourão, Fazenda Rio Grande, Francisco Beltrão, Guarapuava, Paranavaí, Pato Branco, Sarandi, Telêmaco Borba, Toledo e Umuarama o limite poderia ser elevado em 1,5 vezes. Nos demais municípios paranaenses, o teto poderia dobrar, excluindo Curitiba, Araucária e São José dos Pinhais.

<sup>155</sup> Foram feitas, ainda, algumas adequações em relação ao percentual do ICMS incremental sujeito a parcelamento. Essa fração do imposto seria paga no 49º mês posterior ao fato gerador, o que praticamente manteve inalterada a sistemática até então utilizada em auxílio às empresas enquadradas no programa, pois a norma anterior (decreto nº 1.465/2003) havia estabelecido o prazo máximo de 48 meses para a liquidação da parte do ICMS pendente. Ademais, o percentual do ICMS incremental passou a variar não apenas de acordo com a localidade do projeto, mas também conforme a sua natureza. Os aportes feitos na implantação ou reativação de unidades produtivas poderiam recolher a prazo as seguintes frações do imposto adicional: i) 50%: Campina Grande do Sul, Campo Largo, Cascavel, Colombo, Londrina, Maringá, Pinhais, Piraquara, Ponta Grossa e Quatro Barras; ii) 70%: Apucarana, Arapongas, Cambé, Campo Mourão, Fazenda Rio Grande, Francisco Beltrão, Guarapuava, Paranavaí, Pato Branco, Sarandi, Telêmaco Borba, Toledo e Umuarama; iii) 90%: demais municípios, excetuando Araucária, Curitiba e São José dos Pinhais; iv) até 90%: fabricante de produto sem similar no Estado. Nos projetos de expansão, a segunda parcela seria de 90%.

<sup>156</sup> Ver, entre outras normas legais, as Leis nºs 14.985/2006 e 15.467/2007 e o decreto nº 6.144/2006.

de comunicação, o recolhimento do imposto seria suspenso no prazo de dois anos subsequente à entrada do referido produto, à razão de 1/48 ao mês. Para firmas comerciais, a importação de mercadorias e de bens a serem incorporados ao ativo permanente lhes proporcionaria crédito presumido correspondente a 75% do valor do ICMS devido, mantendo os limites máximo e mínimo antes indicados. A mesma sistemática seria extensiva às indústrias que viessem a importar mercadorias para revenda<sup>157</sup>.

## 5.1 CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

A análise da trajetória dos programas de fomento do Paraná elucida um aspecto que deve ser imediatamente salientado. É possível observar que os programas estaduais apresentaram, a princípio, menor grau de seletividade, uma vez que o acesso aos incentivos tiveram, de maneira geral, caráter mais genérico, universal e aberto, não impondo muitas exigências para que as empresas pretendentes pudessem ser enquadradas nas sistemáticas previstas de subsidiamento. Atitude bem distinta da assumida pelos governos do Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia, que, como examinado antes, foram pródigos em instituir políticas exclusivas direcionadas a privilegiar determinados setores econômicos e a delimitar zonas geográficas dotadas de vantagens tributárias e financeiras diferenciadas.

Tal característica presente nas ações e diretrizes iniciais de fomento do Paraná, no entanto, não expressaram uma possível atitude de recusa do estado de se inserir na guerra fiscal nem muito menos lhe tolheram a capacidade de disputar competitivamente projetos produtivos com os demais entes subnacionais. Ao contrário, outros artifícios vieram a ser mobilizados, no sentido de municiar os gestores estaduais com instrumentos aptos a influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos, entre os quais cabe sublinhar os dispositivos criados no âmbito dos preceitos legais dos programas vigentes outorgando aos agentes governamentais prerrogativas para arbitrar seletivamente benefícios individualizados a atividades, aglomerações econômicas e empresas isoladas, classificadas como prioritárias e sujeitas a apoio excepcional.

No período analisado, essas “brechas” nas regulamentações, que estendiam o poder decisório ad hoc das autoridades públicas, permitindo a fixação e o direcionamento de incentivos em bases intempestivas e diferenciadas, constaram inicialmente do Paraná Mais Empregos, em 1995, mas

---

<sup>157</sup> Esse tratamento tributário especial não se aplicaria, por exemplo, às importações de petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer natureza, veículos automotores, mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária, produtos primários e farmacêuticos, entre outras situações. Também não poderia ocorrer cumulativamente com outros benefícios fiscais.

ganharam maior expressão e foram sucessivamente alargadas a partir do Prodepar, em 2001, num contexto de prevalência de regras fiscais rígidas destinadas a assegurar a observância compulsória do equilíbrio orçamentário intertemporal. Como consequência, a comentada neutralidade relativa dos programas paranaenses foi simultaneamente relaxada a favor da assunção de um viés seletivo, passando a incorporar normas discriminatórias que concediam condições mais vantajosas de aproveitamento dos incentivos a setores, cadeias produtivas, polos de desenvolvimento, atividades e arranjos produtivos territoriais designados para acolher tratamento preferencial por parte do governo. Merece destaque, finalmente, a utilização mais frequente de outras modalidades de beneficiamento de caráter fiscal nos últimos anos em referência, com o propósito de estimular determinados projetos e segmentos, implicando a conformação de regime tributário especial que contemplava mecanismos de diferimento, crédito presumido e suspensão da cobrança do ICMS dirigido a desonerar operações de importação e o consumo de energia das empresas incentivadas.

## **6. COMENTÁRIO FINAIS**

A exposição feita nas seções anteriores proporcionou uma visão mais minuciosa das mudanças ocorridas nas políticas de fomento de quatro estados, tendo como base o exame dos principais mecanismos de subsidiamento manejados pelos gestores públicos desses entes subnacionais, no período posterior à implementação do Plano Real, a fim de atrair – e reter – variados e numerosos empreendimentos para as suas respectivas jurisdições. Apesar das especificidades regionais existentes, foi possível verificar que as estratégias adotadas individualmente por cada um deles guardaram grande similaridade, percorrendo caminhos análogos em termos de formatação e de ajustes dos instrumentos disponíveis para a consecução de planos concebidos para influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos. Uma tendência básica compartilhada bastante evidente nas transformações relatadas foi a progressiva radicalização dos programas de incentivo, que assumiram teor competitivo paulatinamente maior ao longo dos anos analisados. O delineamento de práticas mais concorrenciais se deu mediante diversos expedientes, que implicaram a configuração de genuínos regimes especiais de tratamento diferenciado acobertando desde empresas e atividades específicas a aglomerações e áreas geográficas determinadas, às quais foram assegurados, entre outros privilégios, benesses tributárias diversas, acesso a operações de crédito subvencionadas e amplo apoio infraestrutural, com a finalidade de constituir vantagens excepcionais à execução de projetos inversores.

Essa trajetória em direção a um padrão de estratégias de fomento mais hostil foi, em grande medida, incremental, sem ter sido, entretanto, condicionada por fatores homogêneos e invariantes, não podendo, portanto, ser examinada como uma sequência uniforme. Embora evidenciando uma linha de continuidade, sua evolução apresentou singularidades e variações importantes e, na realidade, descreveu um processo de permanente adaptação aos contextos prevaletentes. Foi assim que, diante do acirramento das disputas interestaduais por investimentos nos anos iniciais do Plano Real, a busca de novas e exaltadas formas de beneficiamento foi a resposta dada pelos governos estaduais, como comprovaram os que compuseram o presente levantamento, sobretudo porque inexistiam mecanismos de coordenação suficientemente funcionais aptos a acomodar os diversos interesses regionais, de modo a coibir as práticas mais agressivas e evitar, com isso, a radicalização dos conflitos na órbita subnacional.

O avanço das reformas de cunho liberal e, no bojo delas, da reestruturação das finanças dos estados, desdobrando na fixação de marcos institucionais renovados para a gestão orçamentária no país, contrária ao ativismo fiscal e baseada no cumprimento estrito de regras compulsórias de equilíbrio intertemporal das contas públicas, descortinou uma realidade distinta para o manejo de incentivos por parte dos governos estaduais. Os programas de estímulo em operação não permaneceram indiferentes ao ambiente de maiores restrições resultante do mencionado reordenamento fiscal e financeiro do setor público e foram forçosamente submetidos a adequações, a fim de se compatibilizarem às condições de aperto orçamentário e de interdição à ação interventora das autoridades governamentais adicionadas às circunstâncias vigentes, conforme os casos examinados atestaram provendo várias evidências nesse sentido. Algumas delas podem ser arroladas a seguir para elucidar melhor esse entendimento.

De fato, como demonstrado no decorrer da exposição, os governos estaduais abordados no estudo redefiniram por diversas vezes as suas iniciativas de fomento no período pesquisado. Uma primeira rodada de correções foi suscitada, principalmente, pelo acirramento da guerra fiscal nos anos iniciais do Plano Real. Até por volta de 1998, a conduta básica adotada, frente à ineficácia do aparato de coordenação existente para inibir o conflito federativo, foi a de ampliar o potencial competitivo das estratégias acionadas na atração de investimentos, abrandando suas características genéricas em prol de uma maior seletividade, mediante a instituição de novos programas dirigidos a promover setores específicos e a escolha de atividades e agrupamentos produtivos para o recebimento de apoio diferenciado.

A provisão de infraestrutura econômica e física aos projetos assistidos e aporte direto de capital por parte dos governos nos empreendimentos foram artifícios mobilizados que implicaram

igualmente ações mais concorrenciais e discriminatórias, tendo em vista que esse tipo de auxílio é, de modo geral, formatado em bases individualizadas. Contudo, o expediente predominante utilizado em apoio aos investimentos foi o de propiciar financiamento subvencionado, suprido por fundos abastecidos pela receita do ICMS gerada pelas próprias empresas incentivadas. Outras modalidades de subsidiamento amparadas no ICMS, principalmente crédito presumido e diferimento do imposto, foram também aplicadas, mas em menor grau, sendo reservadas para favorecer secundariamente alguns setores em relação a certos tipos de transações, como a importação de determinados bens do exterior.

A deterioração das finanças dos estados e as medidas de ajustamento fiscal encaminhadas pela União na esteira do Plano Real, implicando restrições orçamentárias crescentes, prenunciaram dificuldades e impuseram, já nesse momento, revisões nas diretrizes e políticas de fomento. Os procedimentos precaucionais que começaram a ser empregados em 1997 pelo governo fluminense em relação ao funcionamento do Fundes e do Rioinvest ilustram bem a necessidade de reformulações que veio a ser cobrada dos estados. Uma série de regulamentações foi aprovada com o intuito de estabelecer meios alternativos de financiamento aos programas estaduais e, principalmente, de mitigar o risco de descumprimento dos acordos de beneficiamento firmados com as empresas, buscando, assim, dar garantias mínimas aos investidores de que o fluxo dos incentivos não seria interrompido em decorrência de adversidades e impedimentos orçamentários.

Novos reparos subsequentes foram requeridos, grosso modo, a partir de 1999, período no qual alcançaram plena efetividade as normas compulsórias de maior controle e represamento da gestão fiscal, fixadas no bojo da renegociação das dívidas estaduais e consolidadas posteriormente pela LRF, com a finalidade de assegurar uma trajetória considerada de equilíbrio sustentável de longo prazo para as finanças públicas. Uma das principais reformulações que refletiram essa fase de contenção obrigatória dos gastos primários e fortalecimento da arrecadação foi a intensificação do uso daquelas modalidades extraorçamentárias de benefícios baseadas no ICMS que, diferentemente das operações de financiamento originadas na receita incremental do imposto recolhido pelos projetos incentivados, não enlaçam diretamente o Tesouro, deixando de gerar um fluxo de recursos que transita pelo orçamento. Assim, esse tipo de auxílio tributário tornou-se mais abrangente em termos de atividades, transações e produtos favorecidos, bem como mais diversificado, incluindo, além do crédito presumido e do diferimento, outras variantes, entre as quais cabe citar as seguintes: isenção, dispensa de cobrança antecipada, redução da base de cálculo, dilação do prazo de pagamento, utilização de crédito fiscal compensatório, transferência de saldo credor intrafirmas, suspensão do recolhimento, etc.

A maior importância conferida a tais formas de subsidiamento fiscal no âmbito da política dos estados foi generalizada e frequente nos anos mencionados, sendo as providências encaminhadas pelo governo de Pernambuco bastante emblemáticas. Uma medida inicial de adaptação às novas circunstâncias fiscais compreendeu os financiamentos proporcionados pelo Prodepe com base na receita incremental de ICMS, que foram sendo abandonados a partir de 1999 e substituídos por incentivos extraorçamentários: crédito presumido e diferimento do imposto, que passaram a ser propiciados em condições muito atrativas a atividades e empresas de setores selecionados, atingindo diversas modalidades de transações, dentre as quais as de importação, transferência de bens entre estabelecimentos e operações interestaduais, e amplo espectro de mercadorias – produtos finais, matérias-primas, insumos e máquinas e equipamentos. Ademais, entre 2004 e 2010, novos programas que vieram a ser constituídos para estimular atividades específicas, como as dos setores naval, automotivo, portuário, calçados e vitivinícola, por exemplo, incorporaram essa modelagem alternativa de incentivo, mediante a mobilização do ICMS unicamente para a concessão de diferimento, crédito presumido, isenções, aproveitamento de saldo credor e dispensa de cobrança antecipada do imposto. A mesma atitude foi replicada no Rio de Janeiro, com a decisão do governo de lançar mão incisivamente de dispositivos extraorçamentários para estimular determinadas atividades, frações territoriais e aglomerações produtivas, fazendo com que essa categoria de benefícios assumisse dominância no âmbito da política estadual de fomento. Entre 2003 e 2008, um variado cardápio de vantagens calcadas no ICMS foi sendo estruturado em apoio a tipos específicos de segmentos, produtos, fabricantes, transações e localidades.

No Paraná não foi diferente, sendo observada também a intensificação das citadas formas de favorecimento tributário. Embora tenha dado maior importância a modelos extraorçamentários de subsidiamento fiscal ao longo dos anos analisados (parcelamento do ICMS), o governo paranaense utilizou igualmente novas alternativas para estimular investimentos, vindo a oferecer, entre 2003 e 2010, diferimento, crédito presumido e suspensão da cobrança do ICMS em importação de diversos bens e no consumo de energia das empresas. De maneira semelhante, o uso desses expedientes extraorçamentários foi amplificado na Bahia. Para o setor automotivo, além de financiamento subvencionado, veio a ser concedido, em 1999, diferimento, crédito presumido e dispensa de recolhimento em inúmeras transações. As operações de comércio exterior e as empresas dos setores de informática, eletroeletrônico e telecomunicações foram agraciadas com crédito fiscal compensatório, que substituiu, a partir de 2005, em bases alargadas, os financiamentos subvencionados antes supridos através do Procomex e do Protec. A instituição do Desenvolve, em 2001, inaugurou uma sistemática de

dilação do ICMS que, na realidade, possibilitava forte contração da carga tributária incidente sobre a produção baiana. Idêntico benefício foi reproduzido depois em novos programas criados para atender atividades selecionadas, como o Pronaval, estabelecido em 2005.

As reformas antes mencionadas, resultando na proliferação e diversificação de mecanismos extraorçamentários de estímulo tributário, não podem ser consideradas, entretanto, isoladamente, visto que não ficaram limitadas a promover mero rearranjo dos incentivos manejados pelos estados. Todas as situações relatadas implicaram a configuração de práticas dedicadas a dispensar tratamento fiscal diferenciado e excepcional a determinadas operações, empresas e aglomerações econômicas e espaciais previamente selecionadas. Tais modificações, por conseguinte, devem ser avaliadas como integrantes do processo de redefinição das próprias políticas de fomento, aprofundado no período posterior à reestruturação das finanças públicas e que as tornou paulatinamente mais seletivas e discriminatórias, exacerbando, desse modo, o teor concorrencial das ações programáticas patrocinadas pelos governos estaduais em apoio às suas economias. Com efeito, outros procedimentos adotados no momento anterior também vieram a ser usados mais amiúde e incisivamente nos referidos anos de maior contenção e controle da gestão orçamentária, contribuindo decisivamente para aumentar a seletividade e o potencial competitivo das estratégias empregadas na atração de investimentos.

Um deles consistiu na criação de programas e dispositivos dirigidos a atividades, segmentos e agrupamentos produtivos específicos, para os quais foram destinadas benesses exclusivas. No Rio de Janeiro, por exemplo, o Fundese passou a suprir recursos a 18 novos programas instituídos entre 1999 e 2003 a fim de prestar assistência a projetos de setores e de localidades selecionados. Em Pernambuco, entre 1999 e 2009, vieram a se somar ao Prodepe iniciativas moldadas para atender empreendimentos das indústrias calçadista, automotiva, naval, portuária e vitivinícola, dentre outras. Na Bahia, de 1999 a 2005, empresas de segmentos como os de informática, eletroeletrônico, telecomunicações, naval, automotivo e biodiesel passaram a contar com programas particulares. Mais uma linha de atuação igualmente rotinizada no período e que concorreu para acentuar o caráter discriminatório e concorrencial das políticas de fomento foi a recorrente designação, no âmbito dos programas em operação, de atividades, setores, aglomerações econômicas, polos produtivos, localidades e áreas geográficas como alvos prioritários suscetíveis de estímulos preferenciais por parte dos governos. As constantes escolhas de classes especiais de favorecidos realizadas no Rio de Janeiro, em Pernambuco, no Paraná e na Bahia formataram e redimensionaram sucessivamente recortes produtivos e espaciais para a recepção de benefícios vantajosos diferenciados, permitindo aos respectivos estados

uma inserção mais competitiva nas disputas federativas por intermédio desses verdadeiros “enclaves” constituídos com a finalidade de privilegiar distintamente certos projetos de investimento.

O reforço do apoio prestado às empresas em termos de incentivos vinculados diretamente ao processo produtivo – como o suprimento de terrenos e de infraestrutura econômica – foi outra conduta que intensificou a seletividade das políticas, particularizando ainda mais os instrumentos de fomento manejados pelos gestores estaduais, uma vez que tal auxílio, conforme comentado em outra oportunidade, é definido em bases individuais, em conformidade com as necessidades de cada empreendimento em separado. Em Pernambuco, a partir de 1999, o Prodepe passou a prover recursos para custear a aquisição de terrenos e a contratação de obras infraestruturais e de instalações fabris, bem como para cobrir as despesas com treinamento da mão-de-obra contratada pelos empreendimentos favorecidos pelo programa. Em 2007, novas alterações buscaram sistematizar esse vetor de subsidiamento, através da criação de um fundo específico para estruturar distritos industriais no estado, ampliando o leque de locação aos projetos estimulados. Na Bahia, de maneira análoga, o Prodes e o Prodecon foram submetidos a adequações em 2008 e 2010 e vieram a fornecer recursos para infraestrutura, obras civis e construção e reaproveitamento de edificações industriais. No Rio de Janeiro, o governo instituiu, em 2003, um programa específico (o Rioinfra) para financiar obras de infraestrutura para as empresas assistidas pelos demais programas estaduais.

O aprofundamento do caráter seletivo e concorrencial das estratégias de fomento decorreu, também, de preceitos introduzidos nas regulamentações dos programas que ampliaram a prerrogativa dos gestores estaduais de efetuarem escolhas discriminatórias de projetos sujeitos a vantagens excepcionais diferenciadas dos demais. Realmente, nos anos posteriores a 1999, as adaptações corretivas efetuadas reforçaram essa capacidade de dirigir e fixar condições especiais de subsidiamento em termos individualizados, mediante a delegação de maior poder de decisão ad hoc aos responsáveis pela implementação das políticas, consubstanciando um dos traços marcantes das reformas realizadas no período. De modo rotineiro, os programas incorporaram dispositivos que foram outorgando grande autonomia aos agentes governamentais para arbitrar intempestivamente benefícios em bases não previstas formalmente pelas normas institucionalizadas. O Paraná pode ser considerado um experimento paradigmático nesse gênero de ajuste, uma vez que as revisões concretizadas em sua política entre 2001 e 2004 abriram seguidas “brechas” nas regras em vigor para uma atuação crescentemente discricionária das autoridades públicas no dimensionamento e na orientação dos incentivos. O mesmo pode ser dito em relação à Bahia, por conta das reformulações no Probahia, em

1999, e no Prodes, em 2008, a fim de permitir que o gestores estaduais pudessem absorver atribuições renovadas para definir e direccionar o apoio do estado a empreendimentos previamente seleccionados.

# ANEXO

**QUADRO 6. ANEXO – MUDANÇAS NA CLASSIFICAÇÃO DE SETORES E POLOS INDUSTRIAIS RELEVANTES E PRIORITÁRIOS DO PRODEPE**

Norma legal	Setores Produtivos	Polo Industrial	Localidade	Atividade econômica
<b>Decreto nº 19.085/1996</b>	Indústria têxtil Indústria do mobiliário Indústria calçadista Indústria de papel e celulose Indústria mecânica Indústria química	Parque Tecnológico Eletrônico	Recife	Material eletrônico e de comunicação.
		Polo Graniteiro	Bom Jardim, Bezerros e Belo Jardim	Beneficiamento de rochas ornamentais e fabricação de equipamentos e insumos.
		Polo Gesseiro	Arapina, Bodoco, Exu, Ipubi, Ouricuri e Trindade	Industrialização do gesso e fabricação de equipamentos e insumos.
		Polo de Bebidas	SUAPE e municípios de Itapissuma e Igarassu	Cervejas e refrigerantes, bem como unidades de apoio à fabricação de matérias-primas e materiais secundários.
<b>Decreto nº 19.347/1996</b>	Indústria metalúrgica Indústria de produtos alimentares Indústria do vestuário e de artefatos de tecidos	Polo de Bebidas	Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Ipojuca, Itamaracá, Jaboatão dos Guararapes, Lagoa Grande, Moreno, Olinda, Paulista, Petrolina, Recife, Santa Maria da Boa Vista e São Lourenço da Mata	Fabricação de embalagens.
<b>Lei nº 11.402/1996</b>	Fabricante de linha de costura	—	—	—
<b>Decreto nº 19.761/1997</b>	—	Polo Graniteiro	SUAPE	—
		Polo Gesseiro	SUAPE	—
		Polo de Cerâmica	SUAPE e municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca	Fabricação de revestimento de pisos e paredes; louças de mesa; cerâmica decorativa; cerâmica técnica para uso em eletricidade e mecânica; beneficiamento de porcelanato; matérias-primas.
		Polo Metal-Mecânico de Linha Branca	SUAPE e nos municípios de Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Igaras, Ipojuca, Paulista	Fabricação de refrigeradores, freezers, fogões, máquinas de lavar e aparelhos semelhantes, matérias-primas.
		Polo de Calçados	SUAPE e nos municípios Cabo de Santo Agostinho, Bezerros, Carpina, Caruaru, Ferreiros, Garanhuns, Jaboatão dos Guararapes e Timbauba	Fabricação de sapatos, sandálias, bolsas, malas, carteiras e cintos, matérias-primas.
<b>Decreto nº 20.098/1997</b>	—	Polo Gesseiro e de Cimento	SUAPE e municípios de Arapina, Bodoco, Exu, Goiana, Ipubi, Ouricuri, Paulista e Trindade	Industrialização de gesso e de cimento, equipamentos e insumos.
		Polo de Bebidas	Abreu e Lima, Garanhuns, Paudalho e Vitória de Santo Antão	—
		Polo Eletro Metal-Mecânico	SUAPE e municípios de Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Caruaru, Igarassu, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista e Recife	Fabricação de refrigeradores, freezer, fogões, máquinas de lavar e aparelhos semelhantes, bicicletas, moto-ciclos e aparelhos semelhantes, escapamento para veículos, cadeados, fechaduras, dobradiças, cabos, chicotes, fios, condutores elétricos, moveis de aço tubulares motores elétricos e tratores, matérias-primas.
		Polo de Calçados	Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Escada, Ipojuca e vitória de Santo Antão	—
		Polo de Embalagens	SUAPE e municípios de Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Carpina, Caruaru, Ferreiros, Garanhuns, Goiana, Igarassu, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Lagoa Grande, Moreno, Olinda, Paudalho, Paulista, Petrolina, Recife, São Lourenço da Mata, Timbauba e Vitória de Santo Antão	Fabricação de embalagens de metal, papel, papelão, plásticos e vidros.
<b>Lei nº 11.509/1997</b>	Comércio importador atacadista	—	—	—

## (CONTINUAÇÃO)

Norma legal	Setores Produtivos	Polo Industrial	Localidade	Atividade econômica
Decreto nº 20.431/1998	—	Polo Graniteiro	Abreu e Lima de Bom Jardim e Recife.	
		Polo de Higiene Pessoal, Perfumaria, Cosméticos e Limpeza	SUAPE e municípios de Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Caruaru, Garanhuns, Igarassu, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista e Recife	Fabricação de produtos, perfumaria, cosméticos, higiene pessoal e limpeza.
		Polo de Móveis	SUAPE e municípios de Afogados da Ingazeira, Cabo de Santo Agostinho, Bezerros, Caruaru, Gravatá, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, João Alfredo, Lajedo, Olinda e Recife	Fabricação de móveis tubulares, móveis de madeira, móveis de granito, móveis de plásticos, e móveis de fibra naturais, matérias-primas.
		Polo de Material Plástico para a construção Civil	SUAPE e municípios de Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Caruaru, Garanhuns, Igarassu, Ipojuca, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista e Recife	Fabricação de produtos de material plástico para a construção civil, matéria-prima.
		Polo de Industrialização do Leite	SUAPE e municípios da bacia leiteira do Estado	Fabricação de leite em pó, leite pasteurizado, Leite VHT, iogurte, manteiga, queijo e bebida láctea.
		Polo Eletro Metal-Mecânico	Belo Jardim, Escada	Fabricação ferragens para móveis, portas, janelas, portões, cilindros, bombas, válvulas e comandos e comandos hidráulicos, oleodinâmicos, disjuntores residenciais e industriais, interruptores, tomadas e outros produtos de seccionamento e proteção de circuito elétrico, acumuladores e baterias automotivas.
Lei nº 11.577/1998	Fabricantes de polímeros e de fibra de poliéster	—	—	—
Decreto nº 21.057/1998	—	Polo de Bebidas	Canhotinho, Igarassu e Itapissuma	—
		Polo de Cerâmica	Recife	
		Polo Eletro Metal-Mecânico e de Material de Transporte	Catende, Itapissuma	Telas de aço soldadas, veículos automotores, peças e acessórios para veículos automotores.
		Polo de Embalagens	Gravatá	—
		Polo de Higiene Pessoal, Perfumaria, Cosméticos e Limpeza	Belo Jardim	—
		Polo de Móveis	Abreu de Limas, Garanhuns	—
		Polo de Material Plástico para Construção Civil	Gravatá	—
Lei nº 11.626/1998	Fabricantes de bebidas alcoólicas destiladas de cana-de-açúcar	—	—	—
Lei nº 11.635/1999	Indústria de calçados	—	—	Exportação de produtos e componentes.
Decreto nº 21.541/1999	—	Polo de Industrialização do Leite	Recife	Outros produtos que utilizem o leite como matéria-prima em percentual mínimo de 50%.
		Polo de Confecção de Peças Femininas Íntimas	Belo Jardim, Cabo, Caruaru, Garanhuns, Pesqueira, Poção, Santa Cruz do Capibaribe, Tacaimbó e Toritama	Fabricação de meia-calça fina, "bodies", "lingeries" e seus semelhantes.
Decreto nº 21.715/1999	—	Polo de Industrialização do Leite	Jaboatão dos Guararapes	—
		Polo de Embalagens	—	Industrialização de bens e matérias-primas que integram a composição de embalagens de metal, papel, papelão, plásticos e vidros.
Lei nº 11.675/1999	Comércio atacadista	—	—	—
	Agroindústria (exceto a sucroalcooleira e moagem de trigo); metal-mecânica e material de transporte; eletroeletrônica; farmoquímica; bebidas; minerais não-metálicos (exceto cimento e cerâmica vermelha).	—	—	—
Decreto nº 21.959/1999	Indústria têxtil	—	—	—

(CONTINUAÇÃO)

Norma legal	Setores Produtivos	Polo Industrial	Localidade	Atividade econômica
<b>Decreto nº 23.188/2001</b>	Indústria do plástico	—	—	—
<b>Lei nº 13.280/2007</b>	Indústria automobilística	—	—	—
<b>Decreto nº 32.016/2008</b>	Indústria siderúrgica e produção de laminados de alumínio a quente	—	—	—
<b>Decreto nº 33.907/2009</b>	Moagem de trigo	—	—	—
<b>Lei nº 14.126/2010</b>	Vidros planos	—	—	—

Fonte: Normas legais citadas



A tese examinou a evolução das políticas subnacionais de fomento no contexto de maiores restrições derivado do regime fiscal instituído no país a partir do Plano Real e demonstrou, com base no acompanhamento dos programas de quatro estados selecionados (RJ, PE, BA, PR), que os ajustes requeridos implicaram estratégias de atração de investimentos paulatinamente mais competitivas, redundando na conformação de um quadro acirrado e persistente de guerra fiscal. Tal constatação elucidou alguns aspectos teóricos importantes a respeito dessa categoria de conflito federativo/espacial, que merecem ser sublinhados a título de balanço dos pontos centrais expostos ao longo do estudo.

A análise teve como ponto de partida a ideia básica de que as iniciativas aplicadas por entes subnacionais visando impulsionar as bases produtivas de suas respectivas jurisdições não seriam concorrenciais por natureza, nem muito menos consistiriam em novas convenções propagadas nas últimas décadas em muitos países, configurando um ambiente generalizado de disputas inter-regionais implosivas, suscitadas pela atual dominância de paradigmas “localistas” de extração liberal no campo teórico e prático do desenvolvimento. Interpelando essa visão bastante aceita e disseminada, o argumento elaborado foi no sentido de demonstrar que as estratégias de fomento mobilizadas por essas subunidades político-territoriais em prol da expansão econômica de suas áreas geográficas são remotas e coexistiram, em relativa harmonia, no mais das vezes, com ações similares adotadas por outras instâncias inferiores e aquelas traçadas e executadas centralmente desde o nível nacional. Sob tal perspectiva, a guerra fiscal seria a expressão de um extenso processo de degeneração das políticas subnacionais de desenvolvimento, que as tornaria gradualmente hostis, à medida que os parâmetros de subsidiamento sistêmicos e genéricos fossem atenuados a favor de práticas mais discriminatórias destinadas a prestar apoio diferenciado a projetos privados específicos, em decorrência de diversos fatores, entre os quais assume importância explicativa decisiva a fragilização do Estado, engendrando problemas de coordenação e de intervenção.

A primeira classe de distúrbios, que alude à insuficiência e à disfunção dos mecanismos de coordenação disponíveis para conciliar as iniciativas adotadas isoladamente pelas diversas subunidades jurisdicionais existentes, tem sido reconhecida e examinada de modo recorrente na abundante e crescente literatura devotada à guerra fiscal. De forma distinta, pouca atenção foi dispensada aos problemas de intervenção, derivados diretamente do debilitamento da capacidade de interferência do setor governamental nos mercados, que permanecem não sendo devidamente considerados como fator relevante para explicar a dinâmica das disputas subnacionais por investimentos privados. Essa negligência dificulta o entendimento mais compreensivo do referido fenômeno, tendo em vista que se

os processos liberalizantes contemporâneos foram responsáveis, em grande medida, pela atual (re)emergência da competição federativa/espacial em escala inusitada, a interdição da ação discricionária do Estado, obstruindo sua potencialidade interventora em várias frentes, foi igualmente importante para o acirramento dos conflitos territoriais, conforme observou Harvey (2004) na sua precisa avaliação dos principais desdobramentos da globalização:

As alterações na territorialização do mundo não têm simplesmente como causa o final da Guerra Fria. O elemento que talvez tenha mais importância é a mudança do papel do Estado, que perdeu alguns (mas não todos) dos poderes tradicionais de controle da mobilidade do capital (particularmente do financeiro e monetário). Por conseguinte, as operações do Estado passaram a ser disciplinadas pelo capital monetário e financeiro num grau inaudito. O ajuste estrutural e a austeridade fiscal tornaram-se a dominante, e o Estado de certo modo viu-se reduzido ao papel de descobrir maneiras de criar um clima favorável aos negócios. A ‘tese da globalização’ assumiu feições de um potente instrumento ideológico de ataque aos socialistas, aos defensores do Estado do bem-estar social, aos nacionalistas etc. Quando o Partido Trabalhista britânico foi obrigado a sucumbir às exigências do Fundo Monetário Internacional de implantação da austeridade, evidenciou-se que havia limites à autonomia nacional relativa à política fiscal (condição a que também os franceses passaram a atender em 1981). Logo, o bem-estar em favor dos pobres foi em larga medida substituído por subvenções públicas ao capital (a Mercedes-Benz recebeu recentemente um quarto de bilhão de dólares em subvenções – o que equivale a um subsídio de 160 mil dólares por emprego prometido -, num pacote oferecido pelo estado norte-americano do Alabama para persuadi-la a instalar-se lá) (Harvey, 2004, p. 94).

De fato, como é possível inferir a partir da interpretação de Harvey, as reformas liberais redesenharam o espectro de atuação do Estado, desmantelando muitos dos instrumentos de controle detidos no momento anterior para orientar e coordenar os mercados, o que ampliou a mobilidade do capital e conformou, com isso, circunstâncias propícias à eclosão de disputas espaciais por blocos de investimentos tornados mais fluídos e “desterritorializados”. Mas as mudanças não se limitaram a despojar os governos das prerrogativas e mecanismos de regulação econômica e avançaram com vistas a fazê-los operar comprometidos com metas inapeláveis de austeridade fiscal, cerceando, assim, o espaço de intervenção desses entes estatais e a sua capacidade de comandar gastos. Frente a tais constrangimentos, os gestores públicos responsáveis pelas políticas de fomento produtivo tiveram suas atribuições contidas, o que refletiu evidentemente nas estratégias usadas para estimular projetos inversores, cujo escopo foi também redefinido: no lugar de programas balizados em parâmetros sistêmicos e estruturantes, de teor mais genérico, ganharam maior importância medidas tópicas direcionadas a estabelecer “um clima favorável aos negócios”; ou, mais precisamente, a alguns negócios específicos selecionados para o acolhimento de subvenções exclusivas – como o citado exemplo paradigmático da Mercedes-Benz arrolado por Harvey. A consequência desses problemas sucessivos e acumulativos de coordenação e de intervenção foi o acirramento da competição inter-regional.

No caso do Brasil, conforme abordado anteriormente em outras passagens deste estudo, as reformas de cunho liberal deslanchadas nos anos 1990 também incitaram práticas de fomento produtivo crescentemente concorrenciais e agressivas. As mudanças liberalizantes inicialmente exacerbaram os problemas de coordenação, fazendo ressurgir a guerra fiscal entre os estados, que se lançaram, juntamente com muitos municípios, numa desenfreada corrida de incentivos a fim de influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos – tanto estrangeiros quanto nacionais. A reestruturação das finanças estaduais alicerçada no refinanciamento condicionado das dívidas (Lei 9.496/1997), redundando na constituição de um regime fiscal rígido compromissado com a solvência financeira e orçamentária intertemporal (LRF), fixou novas bases contextuais para a implementação das políticas subnacionais de atração de investimentos. Os problemas de intervenção que vieram então a ser adicionados exigiram ajustes forçosos a fim de compatibilizar tais iniciativas às condições restritivas prevalecentes.

As correções adaptativas fizeram com que as ações estaduais de fomento abrandassem seus elementos sistêmicos e genéricos, reforçando a dominância dos componentes seletivos, com o que os programas de subsidiamento passaram a ser cada vez mais dirigidos, prestando assistência discriminada a determinados empreendimentos escolhidos com base em critérios normalmente intempestivos e não formalizados para usufruir de benefícios exclusivos e diferenciados. Como resultado dessa reformatação, as políticas estaduais ficaram mais estreitas e pontuais, sendo orientadas por metas de maior imediatismo, dedicadas a assegurar estritamente a realização do projeto de investimento de uma empresa específica, previamente selecionado e para o qual é moldado um “pacote” de benefícios tributário, financeiro e infraestrutural personalizado. Assim, os ajustes ocasionados pelos problemas de intervenção acentuaram as características concorrenciais das estratégias de fomento dos estados e, somando-se aos problemas de coordenação pré-existentes, exasperaram e rotinizaram o tensionado quadro de guerra fiscal instalado no país.

Observadas desde tal perspectiva analítica, as disputas subnacionais por investimentos assumem outra dimensão e as medidas de cunho tributário frequentemente sugeridas para equacionar essa categoria de conflito federativo/espacial passam a ser consideradas mais incertas, como as que implicam cerceamento da competência impositiva dos estados e alteram a sistemática de cobrança do ICMS nas transações interestaduais, visando estabelecer a apropriação do tributo preponderantemente no destino. Embora possam arrefecer a guerra fiscal, as mencionadas alterações muito provavelmente não conseguirão extirpar a concorrência entre os entes subnacionais, uma vez que, pressionados a defender suas pretensões econômicas particulares, poderão buscar novos caminhos e criar outros

artifícios direcionados a resguardar e promover os interesses locais isolados, em detrimento do conjunto da federação, a exemplo das cambiantes estratégias de fomento estaduais que foram examinadas ao longo da presente pesquisa. À luz das discussões teóricas feitas nas páginas precedentes, sobressai a mensagem desta tese de que uma solução duradoura para a guerra fiscal requer um tratamento muito mais amplo, sinalizando para a necessidade da retomada da discussão a respeito da restauração de um arcabouço para a gestão da política fiscal que seja compatível com o equilíbrio macroeconômico, mas, ao mesmo tempo, comprometido com o desenvolvimento do país. O que, de outra parte, abre espaço para o questionamento do princípio dominante de “sound finance” reabilitado na fase contemporânea de globalização do capitalismo e cuja contrapartida tem sido a defesa prioritária e intransigente das condições de plena e continuada liquidez da dívida pública, a fim de assegurar as rendas projetadas dos “investidores sem função”, subordinando, assim, o orçamento às obrigações financeiras e interditando a atuação discricionária das autoridades governamentais. Novas diretrizes e condutas podem – e devem – ser reanimadas, de modo a nortear a gestão das finanças públicas com vistas à consecução de metas estruturantes consistentes com o pleno emprego e o crescimento econômico, propiciando a configuração de uma outra institucionalidade que unifique, hierárquica e sinergicamente, os três níveis de governo em torno de um projeto de desenvolvimento nacional, regionalmente integrado e equilibrado.

## BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, R.B.A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. Em: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.
- ALESINA, A & PEROTTI, R. **The political economy of budget deficits**. Working Papers nº 85. Washington, DC: IMF, 1994.
- ALVES, M.A.S. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. Campinas: Unicamp, 2001. Dissertação (Mestrado), IE-Unicamp.
- AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e Políticas Públicas** (Brasília), nº 14, dezembro de 1996.
- AMIN, A. Política regional em uma economia global. In: DINIZ, C.C. **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: Editora UNB, 2007.
- AMIN, A. & ROBINS, K. Regresso das economias regionais? In: BENKO, G. & LIPIETZ, A. **As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.
- ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 17, nº 48, fevereiro de 2002.
- ARESTIS, P. **New consensus macroeconomics: a critical appraisal**. Working Paper, nº 564. Annandale-on-Hudson, NY: The Levy Economics Institute, maio de 2009.
- ARESTIS, P. & SAWYER, M. Keynesian economic policies for the new millennium. **The Economic Journal**, vol. 108, nº 446, janeiro de 1998.
- BARTIK, T.J. Eight issues for policy toward economic development incentives. **The Region** (Minneapolis), junho de 1996. Disponível em: <http://www.minneapolisfed.org> . Acesso: agosto de 2010.
- BARRO, R. Are government bonds net wealth? **The Journal of Political Economy** (Chicago), vol. 82, nº 6, novembro/dezembro de 1974.
- BELLUZZO, L.G.M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. **Economia e Sociedade** (Campinas), nº 4, junho de 1995.
- BENKO, G. **Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec; Annablume, 2002.
- BIASOTO JR., G. A polêmica sobre o déficit público e a sustentabilidade da política fiscal. In: PINTO, M.P.A. & BIASOTO JR., G. (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.
- BLAIS, A. & FAUCHER, P. La politique industrielle dans les économies capitalistes avancées. **Canadian Journal of Political Science** (Ottawa), vol. 14, nº 1, março de 1981.
- BLAKELY, E.J. Conceptualizing local economic development: part 1 – introduction for the special issues on local economic development. **Public Finance and Management** (Harrisburg, PA), vol. 3, nº 2, 2003.
- BLANCHARD, O. et al. **The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question**. OECD Economic Studies, nº 15, 1990.
- BLANCHARD, O. J. **Fiscal dominance and inflation targeting: lessons from Brazil**. NBER Working Papers, nº 10389, 2004. Disponível em: < <http://www.nber.org>>.

- BLANCHARD, O. J. DELL'ARICCIA, G. & MAURO, P. **Rethinking macroeconomic policy**. Staff Position Note nº 10/03, Washington, DC: IMF, 2010.
- BOADWAY, R., BUETTNER, T. & WILDASIN, D.E. New directions in fiscal federalism: introduction. **Journal of Public Economics**, vol. 92, nº 12, dezembro de 2008.
- BORDIN, L.C.V. **ICMS: Gastos tributários e receita potencial**. Brasília: ESAF, 2003. Monografia agraciada com menção honrosa no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Porto Alegre (RS).
- BRADSHAW, T.K. & BLAKELY, E.J. What are "third-wave" state economic development efforts? From incentives to industrial policy. **Economic Development Quarterly**, vol. 13, nº 3, agosto de 1999.
- BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- BRAGA, J.C.S. **Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2000.
- BRENNER, N. & THEODORE, N. From the “new localism” to the spaces of neoliberalism. **Antipode**, vol. 34, nº 3, junho/agosto de 2002
- BRITTO, J. & CASSIOLATTO, J.E. Mais além da “guerra fiscal”: políticas industriais descentralizadas no caso brasileiro. **Indicadores Econômicos FEE** (Porto Alegre), vol. 28, nº 3, 2000.
- BURLAMAQUI, L. & FAGUNDES, J. Keynes, Schumpeter e política industrial. **Archè** (Rio de Janeiro), ano II, nº 6, 1993.
- CÂMARA NETO, A.F. & VERNENGO, M. Fiscal policy and Washington Consensus: a post keynesian perspective. **Journal of Post Keynesian Economics**, vol. 27, nº 2, 2004/2005.
- CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.
- CARDOZO, S.A. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Campinas, 2010. Tese (Doutorado), IE-Unicamp.
- CARVALHO, F.J.C. Políticas econômicas para economias monetárias. Em: LIMA, G.T., SICSÚ, J. & PAULA, L.F. (Org.). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- CASTRO, D. A política de incentivos fiscais no Paraná. Em: PRADO, S. (Org.). **Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná**. São Paulo: Fundap, 1999.
- CAVALCANTI, C.E.G. A política de incentivos fiscais no estado do Rio de Janeiro. Em: PRADO, S. (Org.). **Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná**. São Paulo: Fundap, 1999.
- CHICK, V. **Macroeconomia após Keynes: um reexame da Teoria Geral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- CHIRINKO, R.S. & WILSON, D.J. State investment tax incentives: a zero-sum game? **Journal of Public Economics**, vol. 92, nº 12, dezembro de 2008.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CLARKE, S., GAILE, G. & SAIZ, M. Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas de Estados Unidos. **Territorios** (Bogotá), nº 1, janeiro de 1999.

COLLINGE, C. The dynamics of local intervention: economic development and the theory of local government. **Urban Studies**, vol. 29, nº 1, fevereiro de 1992.

CRUZ, S.C.V. **Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

DILLARD, D. **A teoria econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária**. São Paulo: Pioneira, 1993.

DOLHNIKOFF, M. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Globo, 2005.

DRABENSTOTT, M. Rethinking federal policy for regional economic development. **Economic Review** (Kansas City), primeiro trimestre de 2006.

DULCI, O.S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política** (Curitiba), nº 18, junho de 2002.

\_\_\_\_\_. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

DUMÉNIL, G. & LÉVY, D. Neoliberalismo – Neo-imperialismo. **Economia e Sociedade** (Campinas), vol. 16, nº 1, abril de 2007.

EICHENGREEN, B. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

ELMENDORF, D.W., MANKIW, N.G. **Government debt**. NBER Working Papers, nº 6470, 1998. Disponível em: <<http://www.nber.org>>.

FERRARI FILHO, F. As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes. **Revista de Economia Contemporânea** (Rio de Janeiro), vol. 10, nº 2, maio/agosto de 2006.

FERREIRA, S.G. Guerra fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho? **Informe-se** (Rio de Janeiro), nº 4, janeiro de 2000.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

FISCHER, A. Estratégia de desenvolvimento das coletividades e estratégias industriais das firmas: reflexões a propósito da pertinência da escala local. In: FIRKOWSKI, O.L.C. & SPÓSITO, E.S. (Org.). **Indústria, ordenamento do território e transportes: a contribuição de André Fischer**. São Paulo: Expressão Popular: Unesp. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

GADELHA, C.A.G. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**, vol. 21, nº 4, outubro/dezembro de 2001.

GALVÃO, A.C.F. **Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Européia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

GIAVAZZI, F. & PAGANO, M. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small european countries. In: BLANCHARD, O.J. & FISCHER, S. (Org.). **NBER Macroeconomics Annual 1990**. Cambridge: MIT Press, 1990, p. 75-122. Disponível em: < <http://www.nber.org>>.

GOLDFAJN, I. **Há razões para duvidar de que a dívida pública no Brasil é sustentável?** Notas Técnicas nº 25. Brasília: Banco Central do Brasil, 2002.

GONZÁLEZ, L.M.C. Desarrollo económico local: leyendas y realidades. **Territorios** (Bogotá), nº 1, janeiro de 1999.

\_\_\_\_\_. Ciudad y competitividad: entre las partes y el todo. **Territorios** (Bogotá), nº 3, janeiro de 2000.

GORDON, R.H. An optimal taxation approach to fiscal federalism. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 98, nº 4, novembro de 1983.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HELMSING, A.H.J. Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. **Revista eure** (Santiago de Chile), vol. XXV, nº 75, setembro de 1999.

HEMMING, R. & KELL, M. **Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities**. In: Fiscal Rules, proceedings, Banca d'Italia, 2001. Disponível em <<http://www.bancaditalia.it>>.

HEMMING, R., KELL, M. & MAHAFOUZ, S. **The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature**. Working Papers nº 208. Washington, DC: IMF, 2002.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Public debt in emerging markets: is it too high. **World Economic Outlook: public debt in emerging markets**. IMF: Washington, setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.imf.org>>.

JIMÉNEZ, E.M. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. **Série Gestión Pública** (Santiago de Chile), nº 27, dezembro de 2002.

KEYNES, J.M. A teoria geral do emprego. Em: SZMRECSANYI, T. (Org.), **John Maynard Keynes – economia**. São Paulo: Ática, 1984.

\_\_\_\_\_. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda; Inflação e desemprego**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KOPITS, G. **Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?** Working Papers nº 145. Washington, DC: IMF, 2001.

KREGEL, J.A. Post-keynesian theory: an overview. **The Journal of Economic Education**, vol. 14, nº 4, 1983.

\_\_\_\_\_. The viability of economic policy and the priorities of economic policy. **Journal of Post Keynesian Economics**, vol. 17, nº 2, 1994/1995.

LAGEMANN, E. Federalismo fiscal brasileiro em questão. Em: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

LANDES, D.S. **Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, de 1750 até os dias de hoje**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LIMA, A.A. A questão dos incentivos fiscais em Pernambuco. **Tributação & Desenvolvimento** (Recife), vol.1, nº 1, dezembro de 1997.

LIMA, J.P.R, SICSÚ, A.B. & PADILHA, M.F.F.G. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. **Revista Econômica do Nordeste** (Fortaleza), vol. 38, nº 4, outubro/dezembro de 2007.

LÓPEZ G., J. & PUCHET A., M. Apogeu e decadência das políticas econômicas keynesianas. Em: SICSÚ, J. & VIDOTTO, C. **Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LOPREATO, F.L.C. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões**. Textos Para Discussão, nº 98. Campinas: IE-Unicamp, 2000.

\_\_\_\_\_. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE-Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_. A situação financeira dos estados e a reforma tributária. In: PINTO, M.P.A. & BIASOTO JR., G. (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

\_\_\_\_\_. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Textos Para Discussão, nº 119. Campinas: IE-Unicamp, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política fiscal: mudanças e perspectivas**. Política Econômica em Foco (Campinas), nº 7, maio de 2006.

\_\_\_\_\_. Finanças estaduais: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). **Econômica** (Rio de Janeiro), vol. 10, nº 2, dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. Campinas, 2011. Tese (Livre Docência), IE-Unicamp.

MARTIN, R. The new ‘geographical turn’ in economics: some critical reflections. **Cambridge Journal of Economics**, nº 23, 1999.

MATTOS, C.A. Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. **Territorios** (Bogotá), nº 3, janeiro de 2000.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Contabilidade pública (legislação)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2003.

MINSKY, H.P. **John Maynard Keynes**. Nova Iorque: McGraw Hill, 2008.

MELLO, L. **The brazilian “tax war”: the case of value-added tax competition among the states**. Working Papers, nº 544. Paris: OECD Economics Department, 2007.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90**. Campinas, 2005. Tese (Doutorado), IE-Unicamp.

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Textos Para Discussão, nº 866. Rio de Janeiro: Ipea, 2002.

MORA, M. & GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política** (São Paulo), vol. 27, nº 3, julho/setembro de 2007.

MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE, P.B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Editora Campus, Edusp. 1980.

NASCIMENTO, S.P. Lei de Responsabilidade Fiscal, reforma tributária e impactos na guerra fiscal: uma análise empírica para o estado do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento** (Curitiba), nº 103, julho/dezembro de 2002.

\_\_\_\_\_. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Economia Aplicada** (São Paulo), vol. 12, nº 4, outubro/dezembro de 2008.

NOGUEIRA, C.A.G. & JORGE NETO, P.M. Os impactos dos incentivos fiscais sobre a estrutura industrial e sobre a competitividade das firmas. **Revista Econômica do Nordeste** (Fortaleza), vol. 29, nº especial, julho de 1998.

OATES, W.E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, vol. 37, nº 3, setembro de 1999.

OATES, W. & SCHWAB, R.M. Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? **Journal of Public Economics**, vol. 35, nº 3, abril de 1988.

OLIVEIRA, F.A. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

\_\_\_\_\_. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos Cebrap** (São Paulo), nº 22, outubro de 1988.

OMAN, C. **Policy competition for Foreign Direct Investment – a study of competition among governments to attract FDI**. Paris: Development Centre Studies (OECD), 2000.

PAULA, L.F. Política econômica para o crescimento e estabilidade macroeconômica: uma abordagem keynesiana com uma referência ao Brasil. Em: SICSÚ, J. & VIDOTTO, C. **Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PEREIRA, J.R.S. Competição fiscal e interação estratégica no Brasil: teoria e evidência. **Finanças públicas: XII Prêmio Tesouro Nacional – coletânea de monografias**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, 2008.

PIANCASTELLI, M. & BOUERI, R. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Texto para Discussão nº 1366. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

PIANCASTELLI, M. & PEROBELLI, F. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Texto para Discussão, nº 402. Brasília: Ipea, 1996.

PORSSE, A.A., HADDAD, E.A. & RIBEIRO, E.P. Competição tributária regional, externalidades fiscais e federalismo no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral computável. **Finanças públicas: X Prêmio Tesouro Nacional – coletânea de monografias**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, 2006.

PRADO, S. **Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do Setor Produtivo Estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial**. Campinas, 1994. Tese (Doutorado), IE-Unicamp.

\_\_\_\_\_. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade** (Campinas), nº 13, dezembro 1999.

PRADO, S & CAVALCANTI, C.E.G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 2000.

PRAMMER, D. Expansionary fiscal policy? An appraisal of the literature on non-keynesian effects of fiscal policy and a case study for Austria. **Monetary Policy and the Economy** (Viena), Q3/04, abril/junho de 2004.

- RAMOS, A.M. & TANNER, E. **Fiscal sustainability and monetary versus fiscal dominance: evidence from Brazil, 1991-2000**. Working Papers n° 5. Washington, DC: IMF, 2002.
- RESIDE, R.E. Towards rational fiscal incentive (good investment or wasted gifts?), **UPSE Discussion Papers**, n° 1, Quezon City: University of the Philippines School of Economics, 2006.
- RIGOLON, F. & GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Textos Para Discussão n° 69. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- RZONCA, A. & CIZKOWICZ, P. **Non-keynesian effects of fiscal contraction in new member states**. Working Paper Series n° 519. Frankfurt: European Central Bank (ECB), 2005.
- SAIZ, R.C. Los recientes desarrollos en la teoria de la política fiscal: una síntesis. **Revista de Economía Política**, n° 85, maio/agosto de 1980.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2008.
- SANTOS, T. **Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberalismo**. Aparecida (SP): Idéias & Letras, 2004.
- SERRANO, F. & BRAGA, J. O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton. **Economia e Sociedade** (Campinas), vol. 15, n° 2, agosto de 2006.
- SILVA, N.L.C. **Uma resenha sobre a competição tributária entre jurisdições**. Texto para Discussão, n° 819. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- SINGER, H.W. The golden age of the Keynesian Consensus – the pendulum swings back. **World Development**, vol. 25, n° 3, 1997.
- SPIILIMBERGO, A. et al. **Fiscal policy for the crisis**. Staff Position Note n° 08/01, Washington, DC: IMF, 2008.
- SUTHERLAND, D., PRICE, R. & JOUMARD, I. Sub-central government fiscal rules. **OECD Economic Studies** (Paris), n° 41, 2005.
- SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, Editora da Unicamp, 2000.
- SUZIGAN, W. & FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, n° 3, abril/junho de 2006.
- TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais** (São Paulo), vol. 4, n° 7, julho 2005.
- TEXEIRA, F. & GUERRA, O. 50 Anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. **Bahia Análise e Dados** (Salvador), vol. 10, n° 1, julho de 2000.
- TCHERNEVA, P. **The return of fiscal policy: can the new developments in the New Economic Consensus be reconciled with the post-keynesian view?** Working Paper, n° 539, Annandale-on-Hudson, NY: The Levy Economics Institute, julho de 2008.
- THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Fiscal Sustainability: the contribution of fiscal rules. **OECD Economic Outlook 2002** (Paris), n° 72, dezembro de 2002.
- THE WORLD BANK. **Entering the 21<sup>st</sup> century World Development Report 1999/2000**. Washington: The World Bank; New York: Oxford University Press, 2000.

VARSANO, R., FERREIRA, S.G. & AFONSO, R.A. **Fiscal competition: a bird's eye view**. Texto para Discussão, nº 887. Rio de Janeiro: Ipea, 2002.

VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas Públicas** (Brasília), nº 15, junho de 1997.

VERNENGO, M. Fiscal squeeze and social policy during the Cardoso administration (1995 – 2002). **Latin American Perspectives**, vol. 34, nº 5, setembro de 2007.

VIEIRA, D.J. Ajustamento fiscal dos estados no pós-Real e suas implicações para as políticas de desenvolvimento regional. **Bahia Análise e Dados** (Salvador), vol. 16, nº 4, janeiro/março de 2007.

\_\_\_\_\_. Ajuste fiscal e desenvolvimento econômico: um exame das estratégias de fomento de Minas Gerais após o Plano Real. **Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira**. Diamantina: Cedeplar-UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas subnacionais de desenvolvimento e “guerra fiscal”: contextos e elementos diferenciadores. **Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia**. Foz do Iguaçu (PR): Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2009.

\_\_\_\_\_. Ajuste fiscal e financeiro dos estados no pós-real: um balanço. **Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009.

\_\_\_\_\_. Um exame das finanças estaduais no contexto de crise internacional. **Bahia Análise e Dados** (Salvador), vol. 20, nº 1, abril/junho de 2010.

VIOL, A.L. O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro. **Finanças públicas: IV Prêmio Tesouro Nacional – coletânea de monografias**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, 2000.

WELLS JR., L.T. & ALLEN, N. J. Tax holidays to attract foreign direct investment: lessons from two experiments. Em: WELLS JR., L.T. & al. **Using tax incentives to compete for foreign investment**. Occasional Paper nº 15. Washington: International Finance Corporation e The World Bank, 2001.

WILSON, J.D. Theories of tax competition. **National Tax Journal** (Washington), vol. 52, nº 2, junho de 1999.

WRAY, L.R. Is keynesian policy dead after these years? **Journal of Post Keynesian Economics**, vol. 17, nº 2, 1994/1995.