



1290000598



TCC/UNICAMP J968i

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
DEZEMBRO - 1997



RELATÓRIO FINAL DE MONOGRAFIA

**A (IN)EFICIÊNCIA DA "GUERRA FISCAL" COMO
POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO**

ALUNO: LEANDRO LEONE JUNQUEIRA RA:940566

PROF. ORIENTADOR: CARLOS A. PACHECO

TCC/UNICAMP

PRADO

J968i

IE/598

Aos meus pais

Gostaria de agradecer a atenção de meu orientador, o professor Carlos Américo Pacheco, que muito contribuiu para o desenvolvimento desta monografia, e de minha banca, o professor Sérgio R. Prado, que além da leitura desse trabalho, também me forneceu importante material para pesquisa.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO -----	01;
ANTECEDENTES DA GUERRA FISCAL -----	04;
GUERRA FISCAL -----	23;
GUERRA FISCAL E INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA -----	43;
CONCLUSÃO -----	59;
BIBLIOGRAFIA -----	61.

1. INTRODUÇÃO

Verifica-se nos dias de hoje uma grande preocupação por parte dos Estados em atrair investimentos e a conseqüente geração de empregos.

A atração de investimentos via incentivos fiscais tem se mostrado prática comum entre os Estados, fato que deu origem à chamada “Guerra Fiscal”. As armas utilizadas pelos governos estaduais nessa “corrida” correspondem principalmente a benefícios fiscais (sendo o financiamento do ICMS por longo prazo o mais relevante dos incentivos), além de benefícios relativos à infraestrutura.

As disputas por investimentos através de incentivos fiscais não são fenômeno exclusivo dos tempos atuais. Porém, é nos últimos anos que ocorre a intensificação da “Guerra Fiscal”. As origens da intensificação da “Guerra Fiscal” podem ser encontradas na evolução do Federalismo fiscal brasileiro. Na década de 80 ocorreu um processo de gradual descentralização das competências tributárias, processo o qual foi consolidado com a Constituição de 1988. Através dessa descentralização do Sistema Tributário, Estados e Municípios tiveram aumento na participação da arrecadação e maior autonomia na aplicação das receitas geradas. Essa maior autonomia dos Estados e Municípios em relação à União vem estimulando o uso de incentivos fiscais como política de atração de investimentos. Nesse contexto, as competições interestaduais passam a ocorrer com a omissão do Governo federal. Vale colocar ainda como um fator impulsionador da “Guerra Fiscal” nos anos 90, o processo de retomada dos investimentos, já que a década anterior (anos 80) é caracterizada por uma forte crise econômica que inibia não só os investimentos, como também a capacidade dos estados em oferecer incentivos fiscais.

A “Guerra Fiscal” é, porém, um assunto polêmico. As discussões acerca do tema tem alimentado as rivalidades regionais, trazendo a tona questões referentes ao equilíbrio federativo no Brasil. Assim sendo, existem opiniões antagônicas sobre as práticas de incentivos fiscais. Existem aqueles que consideram-na necessária para atrair investimentos para regiões menos desenvolvidas, de modo a reduzir os desequilíbrios regionais e a concentração industrial. O fato de determinados estados (São Paulo, por exemplo) possuírem vantagens em termos infra-estrutura, qualidade da mão-de-obra, proximidade dos grandes mercados consumidores, etc, justificaria a necessidade de outros procurarem compensar tais desvantagens através da concessão de incentivos. Por outro lado, existem opiniões que consideram as disputas fiscais nocivas, onde utiliza-se a argumentação de que a renúncia fiscal poderia trazer sérios danos às já débeis finanças estaduais. Soma-se a isso a perda de eficiência gerada por tais políticas, com as quais busca-se atrair investimentos de qualquer espécie sem preocupar-se em aproveitar as vantagens comparativas particulares que cada estado possui.

A “Guerra Fiscal” ganhou maior destaque na mídia graças ao caso da indústria automobilística.

O início dos anos 90 corresponde a um momento importante para a indústria automobilística brasileira. Após uma década de estagnação (anos 80), a indústria automobilística brasileira voltou a crescer nos anos 90. Vários fatores foram relevantes nesse processo de crescimento, tais como a abertura comercial através do governo Collor (com a conseqüente possibilidade de acesso de carros importados ao mercado nacional), o protocolo do carro popular, a redução da carga tributária, o Mercosul, dentre outros.

Atraídas em função do novo surto de crescimento da indústria automobilística nacional, várias montadoras demonstraram interesse em expandir-se (no caso das montadoras já instaladas no Brasil) ou construir

fábricas ainda inéditas no Brasil. Nesse contexto criou-se um forte clima de rivalidade interestadual para atrair tais montadoras.

O especial interesse dos estados em relação à indústria automobilística deve-se ao fato dela atrair para sua órbita inúmeras empresas fornecedoras de auto-peças. Logo, a instalação de uma montadora além de trazer seus próprios investimentos, traz consigo indiretamente inúmeras outras empresas fornecedoras. A consequência é que além dos empregos gerados pela montadora, existe também a geração de empregos através da instalação das empresas de auto-peças.

Tais fatores contribuíram para que, recentemente, ocorressem verdadeiras batalhas entre os estados com o objetivo de atrair determinadas montadoras para seus territórios. Nesse ambiente, as concessões fiscais adquiriram papel importante nas decisões de determinadas empresas. Pode-se citar os casos das decisões da Volkswagen de instalar uma nova fábrica em Rezende/RJ, da Mercedes-Benz de instalar-se em Juiz de Fora/MG, da Renault e da Chrysler na região metropolitana de Curitiba/PR, da General Motors em Gravataí/RS, etc.

Tendo em vista toda esta problemática, o presente trabalho tem como objetivo estudar a “Guerra Fiscal” e suas consequências para os estados, para o país e também para a sociedade, com a pretensão de oferecer uma opinião sobre a (in)eficiência das práticas de incentivos fiscais como política de desenvolvimento.

2. ANTECEDENTES DA GUERRA FISCAL

2.1. INTRODUÇÃO

A análise a ser desenvolvida neste capítulo abordará a evolução do Sistema Tributário Brasileiro, procurando identificar, nesta trajetória, o desenvolvimento dos mecanismos que vêm permitindo as políticas de incentivos que são utilizados atualmente na “Guerra Fiscal”.

Para isso, o capítulo será subdividido em três partes: na primeira parte, serão analisadas, em perspectiva histórica, as diversas fases do sistema tributário nacional deste século; na segunda parte, o enfoque será no ICMS, imposto que constitui-se no principal instrumento utilizado atualmente na “Guerra Fiscal”; e, por fim, o último item deste capítulo tratará da necessidade de reformas na atual Constituição, mencionando algumas das propostas sugeridas por especialistas com o intuito de coibir as competições interestaduais.

2.2. A EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

2.2.1. O Sistema Tributário Brasileiro até a década de 60

Até 1930, o dinamismo da economia era determinado pela atividade agrário-exportadora com pouca intervenção estatal. Dessa forma, as principais fontes de receita para o Estado eram os impostos de importação e exportação, sendo estes suficientes para satisfazer as necessidades de caixa do governo.

Com o “crack” da Bolsa de Nova Iorque em 1929 e a conseqüente crise dos anos 30, porém, ficou demonstrada a fragilidade dos impostos sobre comércio exterior. Numa época caracterizada por sucessivos estrangulamentos externos, com o fechamento das economias para o comércio e com o escasseamento de financiamento externo, os impostos de importação e exportação mostraram-se impotentes para a manutenção das finanças do Estado. Esse período representa, ainda, segundo F. Oliveira¹, “... um divisor de águas entre o modelo de desenvolvimento apoiado no complexo cafeeiro-exportador para outro no qual a dinâmica passa a ser determinada endógenamente pela indústria ...”. E nesse contexto de crise e de transformações no modelo de desenvolvimento, o Estado passa a desempenhar um papel mais relevante na economia, fato que gerava a necessidade de reestruturação do sistema tributário para ampliar a capacidade de captação de recursos e para adequar a economia ao novo contexto internacional. Dessa forma, já a partir de 1937 (Estado Novo de Getúlio Vargas), os impostos internos passaram a constituir a base fiscal do Estado, ultrapassando em importância os impostos sobre comércio exterior. Vale ressaltar, porém, que mesmo com o aumento considerável na receita tributária, esta se revelaria insuficiente para o Estado cumprir suas novas funções no processo de acumulação.

A necessidade de uma reforma mais profunda no sistema tributário aparecerá com mais intensidade nos anos 50, em virtude da crescente participação do Estado no processo de acumulação. Nos anos 50 se configura a formulação consciente de uma política econômica voltada para a industrialização. Apesar do esforço e da adoção de medidas com o intuito de estimular a industrialização², o Estado não dispunha de instrumentos de política econômica suficientes para gerar um desempenho satisfatório. A solução adotada diante desse quadro foi, por um lado, a atuação do capital estrangeiro,

¹F. A. Oliveira - A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil.

²O Plano de Metas, implementado durante o governo JK, exemplifica o grande esforço estatal no sentido da industrialização.

através de estímulos e favores fiscais e, por outro, a adoção do mecanismo de financiamento inflacionário.

Porém, a partir do início dos anos 60, a economia brasileira passou a experimentar uma forte desaceleração do crescimento (em virtude da maturação dos investimentos do Plano de Metas), que aliada a uma alta taxa de inflação e à ausência de um mecanismo de financiamento capaz de reestimular a atividade econômica, levou a economia a uma profunda depressão.

Devido a isso a reforma tributária nos anos 60 era indispensável. Como bem sintetiza F. Oliveira: "... o alargamento das funções do Estado durante o Plano de Metas somados à falência dos mecanismos de financiamento inflacionário geraram a necessidade de reforma tributária para suprir parcela importante de recursos do setor público, sem ter que recorrer ao expediente de pura emissão para a realização de seus gastos e, ao mesmo tempo, de transformar o instrumento tributário numa poderosa ferramenta do processo de acumulação...".

2.2.2. A Reforma Tributária de 1966

A Reforma de 66 visava adequar o sistema tributário ao novo contexto em que se encontrava a economia e ao novo papel que vinha sendo desempenhado pelo Estado no processo de acumulação de capital. Como já colocado anteriormente, com o crescimento da intervenção do Estado e com a crise do padrão de financiamento dos anos 50, a reforma tributária fazia-se necessária para gerar um novo instrumental de política econômica.

Dessa forma, os principais objetivos da Reforma Tributária de 66 foram³:

³F. A. Oliveira - A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil.

- aumentar a captação de recursos financeiros para o Estado;
- transformar o sistema tributário num instrumento eficiente para impulsionar e orientar o processo de acumulação.

Além desses, houveram objetivos de menor importância, tais como atenuar as desigualdades regionais e tornar o sistema tributário mais progressivo.

Para cumprir essas metas eram necessárias as seguintes medidas:

- centralizar as decisões/competências tributárias em torno da União;
- racionalizar o sistema tributário, aprimorar a arrecadação e generalizar a incidência de alguns impostos, de tal maneira a aumentar a produtividade destes.

Diante da centralização do sistema tributário em torno da União, gerou-se uma maior dependência de estados e municípios com relação ao poder central, prejudicando o federalismo fiscal.

Alguns aspectos importantes da reforma de 66 serão colocados a seguir.

Através da reforma, procurou-se sanear o sistema tributário, substituindo-se determinados tributos, que não encontravam respaldo no campo econômico, por outros que eram compatíveis com as diretrizes da política econômica que vigorava no período.

Com relação aos impostos preservados, a principal modificação refere-se à transformação do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) em Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Tal modificação objetivava ampliar a base de incidência do imposto e eliminar o efeito cascata, que caracterizava o

IVC. Vale ressaltar que aos municípios foi garantida uma coparticipação sobre a arrecadação do ICM (30%).

Efetuada as devidas modificações no sistema tributário, contava-se, ao final das reformas, com uma estrutura de impostos suficiente para dar maior flexibilidade tanto à política econômica quanto à distribuição da carga tributária.

Com relação à tendência centralizadora, esta é justificada devido a concepção de um sistema tributário como instrumento ativo no processo de acumulação. O controle mais efetivo por parte da União, com a centralização de decisões/competências, visava evitar choques de interesses (guerras interestaduais, por exemplo) que pudessem prejudicar o desenvolvimento econômico⁴.

Como medida nesse processo de centralização, por exemplo, a reforma tirou dos estados o poder de estabelecer as alíquotas do ICM (que passaram a ser estabelecidas pelo Senado Federal). Através dessa medida, se por um lado visava eliminar as guerras interestaduais⁵, por outro, prejudicava os estados ao impossibilitar estes de ajustarem-se às dificuldades financeiras (daí a maior dependência de estados com relação à União).

No que se refere a organização do sistema tributário, os impostos tinham de ser encaixados de forma que cada um realizasse um papel definido dentro do sistema, de tal modo a aumentar a eficiência do sistema tributário. Para tanto, a adequação dos instrumentos aos objetivos fazia-se necessária. Sendo assim, a captação de recursos, o aprimoramento da arrecadação e a fiscalização, a maior colaboração entre as três esferas de governo (estados e municípios adquiriram maior interesse nesse ponto devido a criação do Fundo de

⁴F. A. Oliveira - A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil.

⁵Vale colocar que, apesar das medidas implementadas pelo regime autoritário visando restringir a liberdade tributária dos governos estaduais nesse período, não eliminou-se por completo as políticas fiscais de favorecimento a investimentos por parte dos estados. (Relatório - FUNDAP - Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil - Volume 1)

Participação de Estados e Municípios), foram pontos relevantes no tocante à organização do sistema tributário.

Para finalizar a discussão acerca da reforma do sistema tributário de 66, pode-se colocar que ela constituiu-se num importante marco, uma vez que se deu a estruturação de um sistema que considerou as diversas faces do sistema econômico. Foi um sistema bem desenvolvido para a época em que foi criado e que respondeu bem às necessidades da economia brasileira naquele contexto específico.

2.2.3. A Reforma Tributária de 1988

A Reforma Tributária de 88 trouxe importantes avanços com relação à anterior. No novo texto, houve a preocupação de se explicitar de forma clara os limites do poder de tributar do Estado, de tal forma a impedir os abusos que eram cometidos durante o regime militar.

A estrutura tributária contida no novo texto constitucional, em comparação ao anterior, mostrou-se mais enxuta e simplificada. Houve a criação de novos impostos, a extinção de outros e também a transformação de alguns, no qual destaca-se a passagem do ICM para ICMS, de base de incidência mais ampla.

A reforma no sistema tributário nos anos 80 é derivada da necessidade de expandir as receitas tributárias de forma a possibilitar a recuperação da capacidade de gastos do Estado, comprometida ao longo dos 80⁶.

Além disso, a necessidade de reforma nos anos 80 surgia como consequência do envelhecimento da reforma de 66. A reforma de 66, apesar de atender às necessidades da economia brasileira à época em que foi formulada,

⁶Nesse caso, vale colocar que a recessão nos anos 80 fez a carga tributária declinar, contribuindo para a crise fiscal do governo.

foi envelhecendo ao longo dos anos devido às grandes mudanças no sistema econômico. Os aparatos institucionais criados com a reforma de 66 foram perdendo funcionalidade.

Diante desse quadro e do novo contexto da economia brasileira nos anos 80 é que a reforma de 88 fez-se necessária , trazendo importantes mudanças. As mais importantes podem ser classificadas em dois grupos: medidas para expansão da carga tributária e autonomia federativa.

Com relação às medidas para expandir a carga tributária, destacam-se: (1) a criação de novos impostos na nova estrutura tributária (impostos sobre Grandes Fortunas, sobre Heranças e Doações e sobre Vendas de Combustíveis); (2) o aumento na base de incidência e a simplificação de determinados tributos, como no caso do ICMS, medida com o qual buscava-se maior facilidade para administrar e fiscalizar a arrecadação (gerando-se, conseqüentemente, uma maior produtividade dos impostos aplicados). Além disso, no que refere-se ao Imposto de Renda, deve destacar-se as mudanças em sua base de incidência, a qual passou abranger segmentos antes privilegiados, como militares e parlamentares.

Passando-se agora à questão do federalismo, este constituía-se num aspecto fundamental para a consolidação do processo democrático no Brasil, dadas as profundas desigualdades regionais existentes no país.

Na análise da questão da autonomia fiscal de estados e municípios (um aspecto importantíssimo do federalismo), deve-se observar os seguintes fatores: (1) a autonomia das esferas governamentais para criarem novos impostos e decidirem sobre os valores das alíquotas dos impostos que integram seu campo de competência; (2) a capacidade de geração própria de recursos, o que depende da questão anterior e da definição de sua área de competência.

No que se refere à capacidade de geração própria de recursos por parte das 3 esferas governamentais, o texto constitucional de 88 representou um grande avanço. Numa análise comparativa com o sistema de 1966, pode-se destacar diversas diferenças. Em primeiro lugar, o texto de 66 teve caráter centralizador, concentrando fortemente os impostos na esfera federal, tornando dependentes de suas transferências os estados e municípios. Já com o texto de 88, ao contrário do anterior, houve uma melhor distribuição de competências entre as três esferas do governo. Nesse sentido, diminuiu-se o número de impostos no âmbito da União ao passo que aumentaram para os municípios. Quanto aos estados, embora tenha permanecido o mesmo número de tributos, seu campo de competência e sua capacidade de geração própria de recursos foram indiscutivelmente ampliados.

Dentre as mudanças que contribuíram para o avanço da autonomia federativa, destaca-se a ampliação da base de incidência do ICMS (resultante da fusão de 6 tributos - ICM, ISTR, ISC, IUCL, IUEE e IUM). Segundo F. Oliveira⁷, "... com este novo imposto e com a proibição da União de conceder incentivos e isenções dos impostos estaduais e municipais, os estados adquiriram importante papel na definição da política fiscal e mesmo da política econômica, porque qualquer iniciativa do Governo Federal de implementação de planos, programas ou políticas que dependessem do instrumento do ICMS teria que contar com a concordância dos estados e do Confaz que, na verdade, se transformou no grande limitador da atuação da esfera estadual para o uso do ICMS como instrumento de política econômica e social."

Nesse sentido e diante dessas circunstâncias é que pode-se afirmar que a distribuição de competências no texto constitucional de 88 mostrou-se bem mais equilibrada do que no de 66, constituindo-se num aspecto positivo para a recuperação do equilíbrio federativo no Brasil.

⁷F. A. Oliveira - Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional.

Se por um lado a nova Constituição trouxe contribuições significativas em relação à distribuição de competências tributárias entre, o mesmo não se pode dizer sobre a liberdade para as esferas governamentais para criar impostos e decidir, por si próprio, sobre os valores das alíquotas dos tributos que estão sob sua competência.

Nesse sentido, com relação à criação de impostos, o novo texto manteve a exclusividade da União, fator que causa impactos importantes na capacidade de captação de recursos por parte dos estados e municípios⁸.

Já no que diz respeito à autonomia de estados e municípios em decidirem sobre as alíquotas dos tributos, houve avanços no novo texto constitucional, embora continuassem existindo restrições. Tomando-se o exemplo do ICMS, pela nova Constituição os estados passaram a ter liberdade de estipular as alíquotas deste imposto (diferenciando-as de acordo com a essencialidade do bem, por exemplo), mas sempre sujeitas a um piso determinado pelo Senado Federal. Em outras palavras, os estados poderiam manejar as alíquotas do ICMS livremente a partir do piso determinado pelo Senado. Vale colocar que esse limite mínimo determinado pelo Senado visava justamente coibir possíveis conflitos interestaduais.

Apesar das restrições colocadas anteriormente, houve, ainda, mais uma importante medida que beneficiou o federalismo no Brasil e que merece citação: é que proíbe a União de invadir as áreas de competência de estados e municípios.

Fazendo-se um balanço sobre o conjunto de medidas da nova Constituição, pode-se colocar que seguramente representaram um importante

⁸Apesar destes terem um aumento no percentual do Fundo de Participação de Estados e Municípios, a impossibilidade de criação de impostos limita a capacidade de captação de recursos por parte de estados e municípios.

avanço em relação à situação anterior, embora ainda insuficientes dentro de um contexto de predomínio do equilíbrio da federação.

Passando-se à análise da repartição de receitas tributárias entre as três esferas da federação, houve, também, importantes avanços.

Vale colocar que, nesta questão, foi descartada a importante sugestão do ICMS pelo princípio de destino. A adoção do princípio de destino tenderia a favorecer os estados mais pobres, que são predominantemente consumidores/importadores de produtos industrializados, e que constituiria-se num importante instrumento para atenuar as discrepâncias existentes entre as bases tributárias regionais.

Por outro lado, sob a nova repartição de receitas tributárias, é claramente perceptível a expressiva perda de receitas imposta à União, ao passo que estados e municípios aumentaram sua participação relativa (em porcentagem sobre o total de receitas geradas). As mudanças que explicam esse novo posicionamento das esferas governamentais na participação das receitas tributárias são a redução dos impostos de competência da União e a considerável elevação do Fundo de Participação de Estados e Municípios. Percebe-se que o novo texto foi muito importante no tocante à distribuição das receitas tributárias entre as esferas governamentais.

Se por um lado a descentralização dos recursos foi um aspecto importante para o federalismo brasileiro, o mesmo não se poder dizer com relação à descentralização dos encargos e tarefas. A descentralização de encargos e tarefas poderia representar um grande avanço, trazendo uma maior eficiência na captação e aplicação dos recursos tributários, mas na realidade isso não ocorreu com a nova Constituição.

Primeiramente, ao contrário do que ocorreu em relação à descentralização dos recursos, o novo texto constitucional não foi explícito em

relação à definição dos encargos. Além disso, deve-se considerar que a redução das receitas do Governo Federal (derivada da descentralização dos recursos) contrapôs-se com uma elevação de suas despesas (derivada da problemática referente à definição dos encargos e tarefas), indicando que poderia-se aprofundar a crise fiscal e financeira em que se encontra mergulhado.

Os riscos dessa situação para o equilíbrio federativo são explicitados a seguir. A descentralização de recursos reduziu a competência da União, que passou a dispor do IPI e IR como principais instrumentos de política econômica e de desenvolvimento regional e social. O enfraquecimento da União, no que se refere à sua capacidade de captação de recursos tributários, pode acabar penalizando os estados mais pobres, que dependem das transferências da União. Da mesma forma, o Fundo de Participação de Estados e Municípios, que foi ampliado com a nova Constituição, "... poderia ficar esvaziado se o IPI sofresse a concorrência do ICMS."⁹ Nesse caso, a descentralização poderia prejudicar as regiões mais atrasadas e beneficiar as regiões mais desenvolvidas, aumentando ainda mais as disparidades regionais. Dessa forma, a descentralização geraria um resultado contrário ao seu objetivo inicial, ou seja, geraria desequilíbrio federativo.

2.3. O ICMS

O ICMS é um imposto de caráter estadual e que, desde sua criação, vem constituindo-se na maior fonte de recursos para os governos estaduais¹⁰.

O ICMS, como já colocado anteriormente, é resultado de uma ampliação da base de incidência do antigo ICM. A base de incidência do imposto, além das operações de circulação de mercadorias, passou também a abranger as prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de

⁹F. Oliveira - Crise, Reforma e desordem do sistema tributário nacional.

¹⁰Perobelli e Piancastelli - ICMS : Evolução Recente e Guerra Fiscal.

comunicações, anteriormente tributados pelos antigos impostos especiais federais (ISTR e ISC). Da mesma forma, dada a igual extinção dos impostos federais sobre minerais, energia elétrica e combustíveis, a circulação desses bens e serviços também passou a ser abrangida pela tributação do ICMS, representando também uma ampliação da base de incidência do imposto estadual.

De acordo com W. Quadros¹¹, os contribuintes do ICMS são todos os estabelecimentos industriais, comerciais e de produtores agropecuários que promovam a saída de mercadorias ou a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações ou que importem mercadorias ou bens do exterior; ainda são contribuintes quaisquer outras pessoas físicas ou jurídicas que realizem operação de mercadorias ou prestação de serviços definida como fato gerador.

Com relação às alíquotas do ICMS, estas podem ser seletivas. A utilização de alíquotas diferenciadas pode ser aplicada em situações em que deseja-se tornar menos onerosa a aquisição de produtos que forem indispensáveis à satisfação das necessidades básicas da população. Nesse sentido o ICMS adquire uma importante função extra-fiscal, além de possibilitar um caráter mais redistributivo através de sua tributação.

As alíquotas do ICMS são definidas pela Resolução do Senado Federal. Conforme já mencionado anteriormente, o Senado define o piso a partir do qual a lei estadual pode fixar a carga tributária. Uma redução da carga tributária para um nível inferior ao fixado pelo Senado pode ser alcançada apenas através de convênio celebrado por unanimidade dos estados no âmbito do Confaz¹².

¹¹W. L. Quadros - O ICMS e a tributação do valor adicionado: uma análise da sistemática da tributação de consumo no Brasil.

¹²O Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ - foi criado em 1975 com o objetivo de coordenar, fiscalizar, disciplinar as políticas fiscais dos governos estaduais, de modo a viabilizar a harmonização do ICM/ICMS em todo o território nacional. É constituído por um representante de cada estado e do Distrito Federal, além de um representante do Governo Federal.

De acordo com a sistemática vigente do ICMS, nas transações internas (no nível do estado), a alíquota é de 17%; já para operações e prestações interestaduais, quando o destinatário for contribuinte do imposto, a alíquota é de 12%, à exceção das saídas dos estados das regiões Sudeste (excluindo-se Espírito Santo) e Sul com destino às regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, cuja alíquota é 7%.

No modo como o sistema tributário nacional foi organizado, a competência para cobrança do ICMS é do estado de origem da operação tributada pelo imposto. Em operações interestaduais, vigora o princípio misto entre origem e destino no que se refere à partilha da arrecadação, ou seja, a arrecadação é partilhada entre o estado de origem e o estado de destino da operação tributada, através de um diferencial de alíquotas. Como os efeitos da cobrança do imposto estendem-se para além do estado tributante, surge a possibilidade do imposto tornar-se um instrumento de guerra tributária entre os estados. É devido a essa problemática que o Senado Federal e o Confaz atuam, reduzindo a autonomia dos estados no que diz respeito à fixação de um patamar mínimo no qual as alíquotas devem ser fixadas, e também no controle da concessão de isenções, benefícios e incentivos fiscais.

Com relação à utilização do princípio misto origem/destino, são necessárias algumas colocações no que refere-se a adoção de alíquotas diferenciadas entre os estados para cobrança de ICMS no comércio interestadual. No atual esquema de cobrança e partilha do ICMS nas operações interestaduais, predomina uma aproximação do "princípio do destino" no caso das saídas dos estados das regiões Sudeste (exceto Espírito Santo) e Sul, com destino aos estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste e Espírito Santo. Isso porque o diferencial de alíquotas nas transações interestaduais favorece as Regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste e Espírito Santo (os estados dessas regiões apropriam-se de uma alíquota de 12%). Porém, ocorre exatamente o contrário, predominado o "princípio de origem" na tributação, quando das transações interestaduais dentro de uma mesma região, ou das saídas dos

estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste para os estados das regiões Sul/Sudeste (nesse caso os estados dessas regiões apropriam-se de uma alíquota de 7%).

A atual forma de cobrança e partilha da arrecadação do ICMS nas transações interestaduais, tem favorecido o aparecimento de “guerra fiscal” entre os estados. Teoricamente, a atuação do Confaz controlando a concessão de reduções e isenções de ICMS limitaria essas possibilidades. Porém, alguns governos estaduais tem descoberto mecanismos para burlar o controle do Confaz. Dentre esses meios, podem ser citados os financiamentos de ICMS que certos governos estaduais oferecem, com alto período de carência e com amortizações a baixas taxas de juros, que reduzem sensivelmente o valor final a ser pago.

Para que um estado adquira o direito de conceder algum tipo de incentivo ou de isenção legalmente, seria necessária a celebração de um convênio entre todos os estados e o Distrito Federal no âmbito do Confaz. Nesse contexto, as decisões sobre a concessão do incentivos e/ou isenções estaria condicionada à aprovação por unanimidade entre os representantes do Confaz¹³.

Para finalizar, a Constituição de 1988 estabeleceu que pertencem aos municípios 25% do produto da arrecadação do ICMS. No caso dos mecanismos de distribuição das quotas municipais do ICMS, predomina o princípio de origem na tributação. E de forma muito mais forte do que decorre da partilha da arrecadação entre os estados quando das transações interestaduais.

¹³Bordim e Lagemann - Harmonização Tributária.

2.4. O PROCESSO DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Segundo F. Rezende¹⁴, mudar o sistema tributário é uma tarefa complexa que interfere em interesses conflitantes e não pode ignorar as repercussões das mudanças contempladas sobre a economia, os contribuintes e o governo.

De acordo com o mesmo¹⁵, a reforma no sistema tributário se faz necessária, e os desafios do momento são a necessidade de reforma fiscal para consolidar uma nova realidade federativa e a adequação da descentralização com uma capacidade de redução das desigualdades regionais.

Atualmente duas premissas conformam o projeto de reforma tributária¹⁶:

- preservação da autonomia das três entes que compõe a Federação;
- manutenção das regras básicas adotadas pela Assembléia Nacional Constituinte com respeito às partilhas e transferências tributárias, que atendem aos propósitos de reduzir as desigualdades regionais.

A questão das desigualdades regionais é um dos aspectos mais importantes e delicados no federalismo brasileiro. O equilíbrio entre a ampliação das competências estaduais (que pode interessar mais aos estados que possuem uma sólida base econômica) e o aumento das transferências federais (que sustentam os orçamentos dos estados menos desenvolvidos) é exatamente complicado, e devido a isso existe a necessidade de promover-se aperfeiçoamentos.

Existem ainda dificuldades quanto ao regime da tributação estadual, pois estas são dependentes do que se produz e não do que se consome. Devido ao fato da produção ser mais concentrada que o consumo, gera-se desigualdade

¹⁴F. Rezende - O Processo de Reforma Tributária.

¹⁵F. Rezende - Federalismo fiscal no Brasil.

¹⁶F. Rezende - O Processo de Reforma Tributária.

na repartição das receitas, tornando necessário ampliar as transferências compensatórias a cargo da União. Com um enfraquecimento da União, fica limitada a sua capacidade de intervenção, criando-se uma situação insatisfatória para todos. A solução indicada por vários especialistas para isso corresponde à implantação gradativa do princípio de destino, que corresponde ao recolhimento integral do imposto por parte do estado onde ocorre a venda final dos produtos.

A fórmula atual para atenuar o efeito concentrador em relação ao ICMS corresponde à adoção de um princípio misto origem/destino, no qual a saída de mercadorias no sentido sul-norte são tributadas a uma alíquota menor (7%) do que as que seguem no sentido inverso. Apesar disso, é preciso buscar novas soluções. A tabela 1 ao final desta seção ilustra, por exemplo, a concentração de receitas tributárias no Brasil no período entre 1992 e 1997. Através da tabela pode-se observar que a maioria dos estados tem uma participação que não ultrapassa 1% em relação à arrecadação total, ao passo que o percentual da soma dos dez estados com maior arrecadação corresponde a valores superiores a 80% em todos os anos do período em questão.

Do ponto de vista federativo, a possibilidade de implantação do princípio de destino¹⁷ é um dado muito mais significativo do que a ilusória autonomia para aumentar as alíquotas do imposto nas vendas realizadas dentro de cada estado. Através dessa medida, consegue-se cessar a exportação interna de tributos, eliminando-se um foco constante de discórdia e ressentimentos. A Federação, em termos fiscais, torna-se mais equilibrada. Alteram-se as motivações da disputa por atração de novas atividades econômicas¹⁸. Estas perdem seu caráter estritamente fiscal para se transformarem em ações relevantes para o melhor aproveitamento das potencialidades locais de desenvolvimento.

¹⁷É relevante mencionar o fato de que a adoção do princípio de destino para aliviar as disputas fiscais é uma idéia relevante para vários estudiosos da área fiscal, dentre os quais podem ser citados F. Rezende, R. Varsano, pesquisadores da FUNDAP, Perobelli e Piancastelli, etc.

¹⁸Vigorando o princípio do destino, os estados só poderiam conceder benefícios fiscais se fossem grandes consumidores. (GM - 22/10/97)

A questão regional é, portanto, uma peça fundamental no processo de reforma tributária. Nesse sentido, o papel da União, dos estados e dos municípios devem ser reavaliados de tal maneira a buscar-se uma relação mais harmônica e mais cooperativa entre as esferas de governo. O que vem ocorrendo ultimamente é que, na ausência de coordenação e orientação por parte do governo central, os governos estaduais vêm traçando suas próprias políticas de desenvolvimento de forma agressiva e predatória¹⁹, através da guerra fiscal. Dessa forma tem-se substituído a visão nacional do problema regional por uma ação individual, esta última voltada para atrair investidores mediante concessão de prêmios financeiros. Apesar da necessidade de desenvolvimento dos estados mais atrasados, convém assinalar que o papel da política tributária, enquanto arma importante desta batalha, tende a perder eficácia na ausência de definições mais gerais de políticas e de instrumentos voltados para a redução dos desequilíbrios regionais na federação brasileira²⁰.

Na ausência de infra-estrutura e de recursos humanos qualificados, a concessão de benefícios tributários por si só não garante a sustentação de empreendimentos capazes de competir tanto no mercado interno quanto no internacional. Assim, a natureza do benefício fiscal precisa ser reavaliada. É possível que o gasto público na melhoria da infra-estrutura e na formação de recursos humanos venha a ter um papel mais importante para reduzir as disparidades regionais do que a concessão de uma vantagem tributária. Nesse caso, a ação solidária dos estados, em parceria com a União, produziria um impacto mais significativo do que a ação individual, uma vez que a política de investimentos públicos, definida em função da remoção dos estrangulamentos ao melhor aproveitamento das potencialidades de desenvolvimento de cada região do país, criaria bases mais sólidas para os estados de uma mesma região beneficiarem-se conjuntamente do resultado desses investimentos.

¹⁹Nesse sentido, é relevante a seguinte colocação: "A agressividade dos estados foi crescendo à medida que o governo central adotou a postura de não intervir na economia e de reduzir o tamanho do Estado". (GM - 22/07/97)

²⁰F. Rezende - O Processo de Reforma Tributária.

Dessa forma, a reforma deve atentar mais para a recuperação da capacidade de investimento público e da autonomia para exercitar a política fiscal pelo lado do gasto do que para a autonomia para conceder vantagens tributárias.

Tabela 1²¹ - Brasil: Participação de estados e regiões na arrecadação de ICMS (em porcentagem)

Estados	1992	1993	1994	1995*	1996*	1997* (até ago)
Norte	3,34	3,57	3,71	4,18	4,39	4,47
AC	0,06	0,07	0,06	0,08	0,08	0,08
AM	1,30	1,38	1,50	1,93	2,13	2,17
PA	1,18	1,27	1,32	1,34	1,34	1,28
RO	0,40	0,45	0,44	0,43	0,42	0,51
AP	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09
RR	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08
TO	0,24	0,25	0,24	0,23	0,25	0,26
Nordeste	12,34	12,36	12,31	12,64	13,34	13,19
MA	0,75	0,71	0,72	0,71	0,79	0,67
PI	0,42	0,41	0,40	0,46	0,51	0,50
CE	1,80	1,88	1,96	2,01	2,15	2,11
RN	0,54	0,52	0,54	0,63	0,68	0,77
PB	0,64	0,60	0,59	0,75	0,81	0,83
PE	2,54	2,49	2,39	2,51	2,64	2,72
AL	0,59	0,53	0,55	0,58	0,63	0,61
SE	0,52	0,51	0,56	0,56	0,56	0,63
BA	4,52	4,71	4,56	4,43	4,57	4,35
Sudeste	60,85	60,41	59,45	60,51	59,98	60,29
MG	10,18	9,86	10,08	9,78	9,76	9,23
ES	2,05	2,02	2,36	2,69	2,49	2,68
RJ	10,43	10,02	9,52	9,56	9,38	8,74
SP	38,20	38,52	37,49	38,48	38,34	39,65
Sul	16,73	17,02	17,42	16,25	15,72	15,18
PR	5,54	5,41	5,51	5,25	5,06	4,83
SC	3,35	3,34	3,65	3,56	3,45	3,46
RS	7,85	8,28	8,26	7,44	7,21	6,89
Centro-Oeste	6,74	6,63	7,11	6,42	6,57	6,87
MT	1,33	1,36	1,61	1,50	1,43	1,61
MS	1,67	1,55	1,42	1,19	1,12	1,15
GO	2,68	2,49	2,76	2,41	2,58	2,60
DF	1,07	1,22	1,32	1,32	1,44	1,50
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

²¹Fontes: Perobelli e Piancastelli - ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal.
(*) Elaboração própria com dados do Boletim do Banco Central.

3. GUERRA FISCAL

3.1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo será tratada da problemática da “Guerra Fiscal” que ocorre entre os estados da federação brasileira nos últimos anos. Para tanto, serão destacados os seguintes itens: a evolução recente da arrecadação de ICMS em comparação com a do IPI, e suas possíveis relações dentro do contexto da “Guerra Fiscal”; os tipos de incentivos que são oferecidos pelos estados; e, finalmente, os resultados da “Guerra Fiscal”, ou seja, quem ganha e quem perde com essas disputas por investimentos.

3.2. EVOLUÇÃO RECENTE DO ICMS E RELAÇÃO ENTRE GUERRA FISCAL E FINANÇAS PÚBLICAS

O exame da evolução recente da arrecadação de ICMS permite a visualização dos efeitos da reforma constitucional de 1988 sobre o sistema tributário que passou a vigorar a partir de então e também da relação entre “guerra fiscal” e finanças públicas.

O comportamento da arrecadação de ICMS nos anos 90 pode ser subdividido em 2 períodos distintos: um compreendido entre os anos de 1990 e 1993; e outro entre 1994 e 1997.

De acordo com trabalhos realizados por Perobelli e Piancastelli²² e por Waldemir Quadros²³, a arrecadação de ICMS apresenta, no período entre 1990

²²Perobelli e Piancastelli - ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal.

²³Quadros, W. - O ICMS e a tributação do valor adicionado: uma análise da sistemática da tributação de consumo no Brasil.

e 1993, uma trajetória de retração (tendo, inclusive, taxas de crescimento negativas). Esse é um aspecto relevante porque, conforme já colocado anteriormente, o ICMS corresponde à principal fonte de recursos para os governos estaduais. Sendo assim, percebe-se que o ICMS perde vitalidade como fonte geradora de recursos para os estados neste período.

Toda essa problemática que envolve a evolução da arrecadação de ICMS no início dos anos 90 se torna mais interessante se comparada à evolução da arrecadação de IPI no mesmo período. É uma questão instigante porque o ICMS se insere num quadro de persistente retração da arrecadação, enquanto que o IPI apresenta uma forte recuperação da arrecadação. É importante observar que existe alguma similaridade entre tais impostos, pois ambos incidem sobre o valor adicionado no processo de produção e circulação de bens e serviços, sendo que a principal diferença corresponde apenas à base de cálculo mais restrita do IPI (cuja incidência recai apenas sobre produtos industrializados) contra a ampla cobertura do ICMS (cuja incidência recai sobre toda a cadeia de geração de valores agregados). Em virtude disso, era de se esperar que os movimentos de arrecadação do IPI e do ICMS não apresentassem trajetórias tão distintas.

De acordo com W. Quadros, as arrecadações do ICMS e do IPI começaram a apresentar tendências díspares a partir de meados do segundo semestre de 1992, num momento em que o nível de produção industrial dava sinais de recuperação. O IPI acompanha a trajetória da produção industrial e passa a apresentar forte recuperação de sua arrecadação. Por outro lado, o ICMS continua sua trajetória de queda, não respondendo à recuperação da produção industrial. Este comportamento da arrecadação do ICMS é geral, manifestando-se na quase totalidade dos estados. *A grande problemática desse contexto está no fato da grande maioria dos estados brasileiros apresentarem elevadas dívidas junto à União e enfrentarem sérias dificuldades no que se refere à "rolagem" dessas dívidas; e estando a arrecadação de ICMS numa*

*trajetória declinante, gera-se uma piora potencial da situação financeira dos estados*²⁴.

Segundo o próprio W. Quadros, existem cinco hipóteses que talvez possam explicar a continuidade do movimento de retração do ICMS, a despeito da reativação da atividade econômica.

A primeira delas corresponde à base de cálculo. O IPI incide sobre produtos industrializados, de forma que a reativação da atividade industrial, que lidera a recuperação da economia em 1993, reflete diretamente em aumento de sua base de cálculo. Por sua vez, o ICMS possui base de incidência mais ampla, englobando todo o processo de produção e circulação de bens e serviços, de forma que o aumento da atividade industrial não repercute na mesma proporção em aumento de sua base de cálculo.

A segunda hipótese corresponde à inadimplência e sonegação. Existem fortes indícios de que houve aumento do grau de inadimplência para o ICMS. Segundo Quadros, esta hipótese baseia-se em informações da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Este é, portanto, outro fator que poderia ter contribuído muito para o fraco desempenho do ICMS.

Outra hipótese corresponde ao efeito "Oliveira-Tanzi". Este refere-se à desvalorização real dos valores do imposto arrecadado por conta da inflação. Esta desvalorização decorre do intervalo de tempo existente entre o período de apuração e o efetivo recolhimento do imposto devido aos cofres públicos. Neste caso, o intervalo de tempo entre o fato gerador e a entrada de dinheiro para os cofres públicos era maior para o ICMS do que para o IPI, o que implica numa maior corrosão pela inflação da arrecadação de ICMS em relação à do IPI.

²⁴ Brito e Bonelli - Políticas Industriais Descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil.

Em quarto lugar vem as isenções. No período recente tem sido freqüente a concessão de isenções fiscais. Este instrumento tem sido utilizado para incentivar a retomada da atividade econômica industrial (caso de isenção para carros populares, por exemplo) e para diminuição do custo de vida da população (caso de isenção para “cesta básica”). As isenções no âmbito do ICMS se inserem num contexto especial, que pode ser um fator para explicar o movimento de retração de sua arrecadação. Esse contexto pode ser explicado da seguinte forma. As isenções são controladas pelo Confaz, onde a aprovação de um pedido de isenção específica de um estado implica, necessariamente, em ampla negociação com os demais estados, posto que as decisões dentro do Confaz se dão por unanimidade. Mas, se por um lado esta prática limita, teoricamente, a concessão de isenções, por outro, porém, pode ocorrer justamente uma situação inversa: como no período recente tem sido freqüentes os pedidos de isenções por parte de cada um dos estados (motivados, principalmente, por pressões dos seus contribuintes), o que está acontecendo é uma ampliação do número de isenções concedidas (ou seja, para que um estado consiga aprovar seu pedido específico, acaba por ter que aprovar pedidos de outros estados, como forma de obter um acordo geral e garantir unanimidade dentro do Confaz), fato que acaba gerando reflexos importantes na arrecadação do ICMS.

A quinta e última hipótese, e que constitui num dos argumentos mais utilizados e *polêmicos* para explicar o fraco desempenho da arrecadação de ICMS, é a “guerra fiscal”, que refere-se à política que alguns estados vêm utilizando para atrair investimentos a seus territórios.

A influência que a “guerra fiscal” pode ter sobre a arrecadação do ICMS é explicada a seguir. No contexto atual da “guerra fiscal”, as “armas” usadas pelos estados são um leque de concessões fiscais no âmbito do ICMS. A vigência de um princípio misto de “origem-destino” para cobrança do ICMS nas transações interestaduais é o que possibilita o aparecimento da “guerra fiscal”. No período recente, alguns estímulos fiscais são travestidos de subsídios financeiros, não

passando assim pelo Confaz. É o caso dos financiamentos concedidos pelos estados para o pagamento de ICMS, o que representa o principal e mais generalizado instrumento da atual guerra fiscal.

Estes financiamentos do ICMS são concedidos sob condições de pagamento com prazos longos e com cobrança parcial (nula) de correção monetária e juros. Isto faz com que, o valor do ICMS a ser efetivamente pago pelas empresas se torne irrisório. Em tese, esta prática não implica em queda na arrecadação do ICMS. Isto porque oficialmente a empresa incentivada recolhe ICMS, ou seja, registra-se na contabilidade da arrecadação tributária estadual a entrada do imposto devido. Porém, como a empresa recebe um empréstimo de mesmo valor, em realidade não ocorre efetivamente nenhuma entrada de recursos nos cofres estaduais. Observe-se, ainda, que o estado que concede incentivo não chega a perder receita porque esta não existia antes de se atrair o investimento da empresa para seu território. O efeito imediato desta forma de guerra fiscal é muito mais modificar a distribuição da arrecadação global do ICMS entre os estados, favorecendo os estados que concedem esses incentivos/financiamentos na tentativa de criar novos pólos industriais. Ao mesmo tempo, implica que os estados mais industrializados tendem a perder participação no bolo total do ICMS por verem, relativamente, contraída sua base tributária.

Esta forma de guerra fiscal pode também contribuir para queda do bolo tributário do ICMS. Mas isso ocorre pelos efeitos indiretos desta prática na arrecadação do ICMS. Aqui duas hipóteses podem ser levantadas: (1) as empresas incentivadas, por estarem em melhores condições de concorrência, podem praticar uma política de rebaixamento de seus preços relativamente ao de seus concorrentes. Supondo constante a quantidade vendida no mercado desses produtos, o efeito final tende a ser uma redução da base total de cálculo, desta forma contribuindo para a redução da arrecadação global de ICMS; (2) ao mesmo tempo, um efeito adicional que pode ocorrer e que também contribui para a queda da arrecadação total do ICMS é a tendência de aumentar o grau

de inadimplência das empresas que não contam com esses incentivos fiscais, medida que pode estar sendo tomada seja por conta da necessidade de enfrentar as novas condições da concorrência, seja como forma de pressionar o fisco estadual para conceder as mesmas condições para pagamento do ICMS devido. Este é um ponto que remete, novamente, aos efeitos do aumento generalizado de isenções para arrecadação global do ICMS.

Essa é, portanto, uma visão de que a “guerra fiscal” pode ter influência negativa sobre a arrecadação de ICMS.

Porém, já a partir de 1994 é possível perceber uma recuperação da arrecadação de ICMS em comparação à de IPI. Essa recuperação se dá num contexto de implantação do Plano Real, com o qual reduziu-se a inflação a baixos valores. A partir de 1994 ocorre também uma intensificação da “guerra fiscal”, o que, a princípio, contradiria a tese de que a “guerra fiscal” poderia ser uma causa da retração da arrecadação de ICMS no início dos anos 90.

No recente relatório sobre “guerra fiscal” divulgado pela FUNDAP²⁵, existem opiniões de que a visão de um caráter negativo da “guerra fiscal” em relação às finanças estaduais pode não ser um *caso geral, podendo estar ligada à questão temporal*. Para os pesquisadores da FUNDAP, não há evidências de que a “guerra fiscal” envolva *necessariamente* uma degradação da situação individual das finanças dos estados que as praticam. De acordo com esse estudo, “... na medida em que sejam evitadas políticas extremadas de concessão de benefícios - como tem ocorrido em alguns casos recentes envolvendo a indústria automotiva - é possível que o resultado a médio e longo prazo seja positivo para os estados individuais²⁶.” Em outras palavras, os estados que praticam políticas de incentivos fiscais podem até, num espaço de tempo mais longo, obter resultados positivos (a despeito de um impacto negativo no curto prazo - por ser este o período de subsídio à empresa

²⁵Relatório Final - FUNDAP - Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil - Volume 1 - jul. 97.

²⁶Relatório Final - FUNDAP - Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil - Volume 1 - jul. 97.

favorecida). Vale reforçar, porém, que o resultado positivo para o estado depende de determinados fatores, que serão tratados mais a frente, no item “Guerra Fiscal: quem ganha e quem perde”, onde também serão discutidas as várias situações das partes interessadas no contexto da “guerra fiscal”.

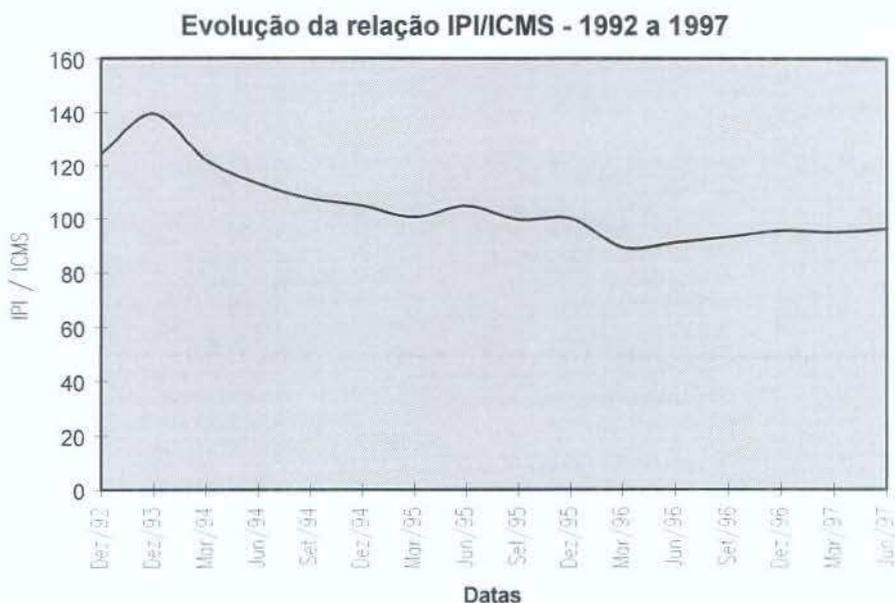
Com relação à questão da arrecadação de ICMS nos anos 90 e sua relação com a “guerra fiscal”, o relatório da FUNDAP tem alguns pontos interessantes a respeito de seu comportamento que diferem dos pontos de vista de Quadros e de Perobelli e Piancastelli, e que merecem destaque. Segundo os pesquisadores dessa instituição, é difícil afirmar com certeza que a “guerra fiscal” foi a grande responsável pelo baixo dinamismo da arrecadação no período 90/93, pois este período é caracterizado pela alta inflação, instabilidade e crescimento negativo do PIB. A impressão para os pesquisadores da FUNDAP é de que, em virtude da recuperação do ICMS a partir de 1994, num contexto de acirramento da “guerra fiscal”, “... a perda de dinamismo do ICMS no início dos anos 90 deve ser associada aos fatores relacionados ao regime de alta inflação em seus momentos de auge e ao caráter recessivo do período”.

Vale acrescentar, ainda no que se refere à essa relação entre guerra fiscal e finanças públicas, que com a intensificação da guerra fiscal a partir de 94, com mais programas envolvendo diferimento de ICMS, *houveram erosões em virtude da renúncia fiscal*, mas o fato é de que essas erosões não influenciaram negativamente a arrecadação de ICMS nesse período (ao menos em valores absolutos).

Apesar disso, existem alguns aspectos que não podem ser ignorados. Através da análise da tabela 1, já apresentada anteriormente, pode-se observar que vários estados sofreram perdas relativas relevantes no que refere-se à participação no volume total de arrecadação de ICMS no Brasil. Esses estados correspondem principalmente a Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul (todos eles com participação decrescente ano após ano a partir

de 1994), e em menor escala, Bahia (em 1997), curiosamente os estados mais agressivos nas disputas por investimentos através de incentivos fiscais. A partir dessa constatação, pode-se observar que, apesar desses estados apresentarem uma recuperação da arrecadação de ICMS em valores absolutos a partir de 1994 (como todo o Brasil), essa recuperação não foi tão intensa como nos outros estados (o que resultou, conforme já colocado anteriormente, em perda na participação relativa na arrecadação total de ICMS). Em virtude desses fatos, surge a possibilidade de se levantar a *hipótese* de que essa perda relativa dos estados citados em relação ao bolo total da arrecadação de ICMS pode estar associada às práticas de incentivos fiscais. Porém, vale reforçar que esta é apenas uma hipótese e que seria necessário um estudo mais profundo para se apurar com exatidão o grau de influência da “guerra fiscal” nas finanças dos estados mencionados.

O gráfico que se segue foi construído a partir de dados coletados no Boletim do Banco Central, e serve para ilustrar a evolução do ICMS em comparação ao IPI no período de 1992 a 1997.



Através do gráfico acima pode-se observar o comportamento da relação ICMS/IPI nos anos 90. Pelo gráfico, é possível constatar que nos anos de 1992 e 1993 houve um crescimento da relação IPI/ICMS (devido à inclinação positiva da curva), demonstrando, portanto, a perda de vitalidade do ICMS (comparativamente ao IPI) neste período. A partir de 1994, a relação entre IPI e ICMS é medida trimestralmente (mar/94, jun/94, set/94, dez/94, mar/95, jun/95, set/95, dez/95, mar/96, jun/96, set/96, dez/96, mar/97, jun/97). Pelo trajetória da curva a partir desse período (inclinação predominantemente descendente), pode-se verificar que houve uma recuperação do ICMS em relação ao IPI²⁷.

²⁷ Cabe a nota de que o gráfico foi construído a partir de valores relativos. Adotou-se a proporção IPI/ICMS de dezembro/95 igual a 100, calculando-se os demais valores em relação a essa referência.

3.3. TIPOS DE INCENTIVOS

Existem diversos tipos de incentivos que são concedidos pelos estados no âmbito da guerra fiscal. Esses incentivos podem ser classificados da seguinte forma: incentivos fiscais; incentivos financeiros; incentivos em infraestrutura; outros tipos de incentivo. Em 1995 as principais concessões para cada um desses itens colocados anteriormente eram as que se seguem abaixo²⁸.

Em primeiro lugar, com relação aos benefícios fiscais, as principais concessões correspondem a:

- isenção de ICMS para novas empresas, sem produto similar no estado e durante determinado período;
- isenção ou redução do ICMS para as micros e pequenas empresas;
- redução de alíquotas de ICMS (para situações e produtos específicos);
- prorrogação dos prazos de recolhimento do ICMS;
- utilização do mecanismo de “diferimento” (recolhimento postergado);
- utilização do crédito presumido (por estimativa).

Para as concessões financeiras diferenciadas, observa-se que, em geral, os bancos estaduais operam linhas de financiamentos com recursos provenientes de fundos estaduais de investimentos ou programas de desenvolvimento. Essa linhas de financiamento são destinadas a:

- aquisição de ativos fixos;
- formação ou recomposição de capital de giro;
- pagamento de ICMS;
- composição acionária e debêntures conversíveis.

²⁸CNI - Políticas estaduais de apoio à indústria - 1995.

Quanto às concessões relacionadas à infra-estrutura, as companhias estaduais de desenvolvimento e outras instituições governamentais, em sua maioria, administram áreas, pólos e distritos industriais, oferecendo várias opções de apoio. Dentre essas opções de apoio, destacam-se:

- venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos;
- locação de lotes e galpões industriais por prazo determinado;
- permuta de terrenos para realocação de empresas;
- locação de máquinas e equipamentos;
- doação de áreas e lotes industriais (dependendo da natureza e capacidade de absorção de mão-de-obra do projeto).

Finalmente, podemos citar, ainda, outros tipos de estímulos que são oferecidos pelos estados:

- simplificação do processo de registro de empresas;
- simplificação do processo de licitação, facilitando o acesso para pequenas empresas;
- assistência técnica na elaboração de projetos;
- programas de formação de capacitação de pessoal.

Depois de listados os tipos de incentivos de um modo geral, são colocadas, a seguir, as tabelas referentes aos incentivos que cada estado, em particular, oferece.

Tabela 2²⁹ - Benefícios Fiscais e estados que os concedem

Benefícios fiscais	Isenção de ICMS para novas empresas, sem produto similar no estado durante determinado período	Isenção ou redução do ICMS para pequenas e micro empresas	Redução de alíquotas de ICMS (para situações ou produtos específicos)	Prorrogação dos prazos de recolhimento do ICMS	Utilização do mecanismo de "diferimento" (recolhimento postergado do ICMS)	Utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS)
AC	x	x				
AL					x	
AM			x			
AP		x	x			
BA	x	x	x		x	x
CE		x				
DF				x		
ES		x	x	x		
GO			x	x		x
MA						
MT						
MS			x			x
MG		x				
PA		x	x			
PB		x	x		x	x
PR				x	x	x
PE		x			x	x
PI	x	x				
RJ		x		x		
RN						
RS						
RO					x	
RR		x	x		x	x
SC						
SP				x		
SE				x	x	
TO			x		x	

²⁹Fonte: CNI: Políticas estaduais de apoio à indústria - 1995

Tabela 3³⁰ - Concessões financeiras e os estados que as adotam

Concessões financeiras diferenciadas	Aquisição de ativos fixos	Formação ou recomposição de capital de giro	Pagamento do ICMS	Composição acionária e debêntures conversíveis
AC		x	x	
AL	x	x		x
AM	x	x		
AP	x	x		
BA	x	x	x	
CE	x	x		
DF	x	x	x	
ES	x	x		x
GO	x	x	x	
MA	x			
MT	x	x		
MS	x			
MG	x	x		
PA	x	x		
PB	x	x		
PR	x			
PE	x	x		
PI				
RJ	x	x		
RN	x	x		
RS	x	x		
RO	x			
RR	x	x		
SC	x		x	x
SP	x	x		
SE	x	x		x
TO	x			

³⁰Fonte: CNI: Políticas estaduais de apoio à indústria - 1995

Tabela 4³¹ - Estimulos para infra-estrutura e estados que os adotam

Estímulos para infra-estrutura	Venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos	Locação de lotes e galpões industriais por prazo determinado	Permuta de terrenos para realocização de empresas	Locação de máquinas e equipamentos	Doação de áreas e lotes industriais
AC		x			
AL	x		x	x	x
AM					
AP					
BA					
CE	x				
DF	x	x			
ES	x				x
GO	x	x			x
MA					
MT	x				
MS	x				
MG	x				
PA	x				
PB	x				
PR					x
PE	x				x
PI	x				
RJ	x				x
RN	x	x			
RS	x				
RO	x				
RR	x				
SC	x		x		x
SP	x				x
SE	x	x			
TO	x	x			

³¹Fonte: CNI: Políticas estaduais de apoio à indústria - 1995

Tabela 5³² - Outros incentivos e estados que os adotam

Outros incentivos	Simplificação do processo de registro de empresas	Simplificação do processo de licitação, facilitando o acesso para pequenas empresas	Assistência técnica na elaboração de projetos	Programas de formação e capacitação de pessoal
AC			x	
AL			x	
AM				x
AP	x		x	
BA	x	x	x	
CE				
DF				
ES				
GO	x		x	x
MA	x	x		
MT			x	
MS	x			
MG			x	
PA				
PB				
PR				
PE	x	x		
PI	x	x		
RJ	x	x		x
RN				
RS				
RO				
RR	x			
SC				
SP	x	x		
SE		x		
TO				

³²Fonte: CNI: Políticas estaduais de apoio à indústria - 1995

3.4. “GUERRA FISCAL”: QUEM GANHA E QUEM PERDE

A guerra fiscal vem ocorrendo apesar da existência de uma legislação que veda concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, exceto quando autorizadas pelo Confaz. A aprovação da concessão de um incentivo depende da decisão unânime dos estados representados no Confaz e prevê penalidades em caso de não respeito à legislação. Portanto, bastaria o cumprimento desta lei para que as guerras fiscais acabassem.

“Estatisticamente considerada, a renúncia fiscal é sempre injustificada, pois 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.”³³.

A guerra fiscal objetiva a atração de investimentos para o território da unidade que as utiliza. Os incentivos oferecidos para tal são principalmente de natureza financeiro-fiscal, resultantes da redução ou devolução parcial do ICMS a recolher. Dessa forma, a concessão de incentivos fiscais poderia ser justificada somente em casos em que não houvesse perda de eficiência devido à concessão. Sendo assim, caberia a concessão de incentivos nas seguintes situações: (1) caso os investimentos não fossem aproveitados em qualquer outra localidade se o incentivo não fosse concedido; (2) em caso do investimento ser efetivamente novo, ou seja, que trouxesse uma adição ao investimento na unidade; (3) cujos benefícios da atração do investimento sejam, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes da unidade, já que são estes os que perdem com a redução de receita pública, e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos.

Com base nas colocações anteriores, pode-se dizer que a guerra fiscal corresponde a uma situação de conflito na qual existem ganhadores e

³³Varsano, R. - A Guerra Fiscal do ICMS - Quem ganha e quem perde.

perdedores. O balanço a respeito dos resultados da guerra fiscal, porém, varia de acordo com as partes interessadas. Os pontos de vista sobre os resultados da guerra fiscal para as diversas partes interessadas (país, estados, empresas e sociedade) serão colocados a seguir.

Do ponto de vista do país, e consideradas as condições nas quais os incentivos fiscais seriam justificáveis, pode-se verificar que são poucos os casos de empreendimentos que mereçam o incentivo estadual, ou seja, são raras as batalhas da guerra fiscal de que resulte um ganho líquido para o país. Com a guerra fiscal ocorre uma renúncia de arrecadação (apropriada por não residentes) que serviria para aumentar o bem-estar da população do país. Além disso, outro agravante refere-se ao fato de que com a renúncia fiscal, os estados que concedem incentivos perdem recursos para bancar a infra-estrutura necessária aos novos empreendimentos, condenando todo o país a pagar a conta através do socorro da União (OESP - 13/07/97).

Outro aspecto relevante à problemática da guerra fiscal corresponde à falta de sincronismo e de coordenação para uma política de desenvolvimento nacional. É importante colocar que, em face da dinâmica do desenvolvimento, se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional, e que se utilizem recursos públicos com esta finalidade. O que ocorre é que tais objetivos são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central. Quando, através da guerra fiscal, estados tentam assumir este encargo, o resultado tende a ser desastroso. Primeiro, porque os vencedores da guerra fiscal tendem a ser os estados de maior capacidade financeira; segundo, porque ao renunciar à arrecadação o estado está abrindo mão de recursos que poderiam ser utilizados em serviços ou investimentos públicos; terceiro, porque o déficit público existente atualmente no Brasil deve-se, em grande parte, aos desequilíbrios das contas dos estados, o que faz com que seja necessário uma postura de ajuste fiscal que se contrapõe à guerra fiscal; quarto, a guerra fiscal é

um fator de atrito entre os estados. Diante desses argumentos pode-se concluir, portanto, que o país perde com a guerra fiscal³⁴.

Na ótica dos governos estaduais, os governadores imaginam conseguir, através da concessão de incentivos, benefícios para seus respectivos estados e também para suas próprias carreiras políticas. O uso de incentivos fiscais pode até proporcionar ganhos para os estados no médio/longo prazos, como a possibilidade de aumento na arrecadação futura de impostos (GM - 22/10/97). Isso ocorreria a partir do momento em que, após a instalação de um parque industrial estimulado por incentivos, emergissem efeitos dinamizadores na economia local decorrentes da própria instalação desse complexo industrial (atração de toda uma cadeia de fornecedores - principalmente em casos de montadoras de veículos; melhorias em infra-estrutura e qualidade de ensino, que além de serem úteis às indústrias ingressantes, são úteis à população também, etc). Esse é, porém, um lado da moeda. Pelo outro lado, ao contrário deste, a guerra fiscal pode não ser eficiente e não trazer benefícios para quem a pratica. Essa situação ocorre a partir do momento em que todos os estados adotam os mesmos mecanismos de incentivos para atração de empresas, o que faz com que estes tendam a se anular, deixando de ser um fator de decisão locacional (OESP - 13/07/97).

Outro aspecto negativo das competições interestaduais é que as empresas fazem um leilão fiscal e acabam se instalando onde se instalariam de qualquer forma, movidas pelas vantagens ligadas às características dos mercados e dos recursos naturais e humanos. "Nesse contexto todos os estados perdem, pois acabam num duelo de isenções, enganadoramente achando que estão trazendo para si algo novo, quando na realidade estão trazendo o que lhes pertencia pelo próprio processo de desenvolvimento econômico. Sofrem principalmente os estados mais pobres, que menos estrutura têm para sustentar as despesas que o desenvolvimento acarreta"

³⁴Varsano, R. - A Guerra Fiscal do ICMS - Quem ganha e quem perde.

(Pedro Eugênio Cabral, secretário da Fazenda do estado de Pernambuco, à FSP - 15/07/95).

É nesse sentido que a guerra fiscal pode transformar os incentivos em meras renúncias de arrecadação que não tem qualquer efeito estimulador. Em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização em função da qualidade da infra-estrutura e dos recursos humanos oferecidos.

Passando-se à análise do que a guerra fiscal representa para as empresas, existem dois pontos de vista: para as empresas já instaladas e que pagam impostos e para as empresas entrantes, beneficiadas pelos incentivos fiscais. Para as empresas entrantes, a guerra fiscal é benéfica pelo fato de, conforme já explicado nos parágrafos anteriores, possibilitar às empresas fazerem um leilão fiscal e instalarem-se onde obtiverem mais vantagens. E é ainda nesse contexto que a guerra fiscal é um fator que gera concorrência extremamente desleal, onde “os produtos das empresas dos estados que estão renunciando ao ICMS serão ofertados por preços mais atraentes no mercado nacional ... diante da competição desigual, as empresas que pagam impostos terão duas alternativas: ou fecham ou sonegam.” (Emerson Kapaz, secretário da Fazenda do estado de São Paulo, ao OESP - 04/08/97). Se fecharem, vão demitir trabalhadores; se sonegarem, vão prejudicar ainda mais as já débeis finanças estaduais. E ambos com fortes reflexos no quadro social do país.

Finalmente, com relação aos impactos da guerra fiscal para a sociedade, existem vários reflexos importantes. Primeiramente, a redução da arrecadação dos estados prejudica a população, que passa a receber serviços de pior qualidade em saúde, educação, saneamento, segurança, etc. Além disso, um outro aspecto importante é de que a atração de um parque industrial de porte significativo traz, junto com seus benefícios, problemas sociais que não podem ser menosprezados. Nas palavras de F. Rezende, presidente do IPEA: “A indústria atrai pessoas em busca de empregos, há um crescimento demográfico

nas cidades e em seu entorno. Daí crescem as demandas por saúde, educação, urbanização, segurança, transporte. Se não se materializa a receita esperada com a instalação da indústria e com seus efeitos indiretos, os orçamentos locais acabam desequilibrados.” (OESP -13/07/97).

A guerra fiscal tem, portanto, um caráter negativo e ineficiente. Como bem resumiu o economista norte-americano Lester Thurow ao avaliar as políticas de incentivos visando a atração de indústrias montadoras: “Os brasileiros estão jogando dinheiro fora ao dar incentivos a uma indústria que não teria outro lugar para ir, e que viria para cá de qualquer forma.” (OESP - 13/07/97).

Para finalizar, segundo Varsano, a solução para a questão da guerra fiscal reside na mudança de sinalização econômica de modo que se minimize o estímulo à participação na guerra fiscal. A solução que parece ser mais adequada para este e para outros especialistas é, conforme já mencionado anteriormente, a adoção do princípio de destino, eliminando a quota interestadual do ICMS. Isto feito, todos os produtos destinados ao consumo em determinado estado (sejam eles produzidos no próprio estado, em outro ou no exterior) geram arrecadação exclusivamente para aquele estado; e bens ali produzidos, destinados a outros estados ou ao exterior, não são por ele tributados. Esta sistemática não elimina a guerra fiscal, mas impõe uma fortíssima restrição à eficácia dos incentivos do ICMS.

4. GUERRA FISCAL E INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA

4.1. INTRODUÇÃO

A indústria automobilística corresponde a um setor de significativa importância para a economia pelo fato de absorver elevado nível de mão-de-obra, das grandes escalas de produção, do alto nível de tecnologia que emprega e também dos inúmeros efeitos de encadeamento com outras indústrias.

Dada a sua relevância econômica, a localização das unidades de produção das montadoras tem sido fortemente influenciadas por políticas públicas. O envolvimento de governos nacionais e locais em atrair ou manter fábricas de veículos se explica principalmente pela geração de grandes concentrações localizadas de emprego ao redor desses empreendimentos³⁵. Por essa razão, incentivos continuam a exercer importante papel no sentido de atrair e manter investimentos do setor automobilístico.

Tendo em vista esses aspectos anteriores, somados ao fato do Brasil estar recebendo uma série de investimentos por parte de montadoras, o presente capítulo tem por objetivo analisar o comportamento da indústria automobilística face aos incentivos fiscais no Brasil.

Para tanto, será subdividido em três partes: a primeira mostrará a evolução recente da indústria automobilística brasileira em perspectiva histórica,, destacando o potencial de crescimento do setor automobilístico no Brasil; a segunda abordará as novas tendências desse setor, procurando enfatizar o

³⁵Pesquisa realizada pelo *Economic Policy Institute* em 1994 indica que para cada 100 novos empregos diretos, a indústria cria 691 indiretos. (Gonçalves Jr e Cândia Veiga - A Indústria Automotiva brasileira no Mercosul - 1995)

relacionamento das montadoras com suas fornecedoras e no que isso implica para o forte interesse (geral entre todos os estados brasileiros) em atrair-se esse tipo de investimentos; e finalmente na terceira, serão analisadas as estratégias específicas do setor automotivo em virtude dos incentivos fiscais.

4.2. A RETOMADA DO CRESCIMENTO DO SETOR AUTOMOTIVO BRASILEIRO NOS ANOS 90

A estagnação da demanda nos mercados desenvolvidos tem provocado, recentemente, o aumento da competição entre as montadoras em busca de novos mercados nos países em desenvolvimento. A baixa proporção de carros por habitante nos países em desenvolvimento (no Brasil, por exemplo, tem-se 11 veículos por habitante, contra 2,2 nos países desenvolvidos³⁶) sugere que os mercados automotivos desse grupo de países tem amplas possibilidades de crescimento.

Dessa forma, o potencial de crescimento da demanda nos países subdesenvolvidos tem sido objeto da atenção das grandes montadoras, que vêm intensificando os seus investimentos produtivos em países como México, China, Argentina e Brasil.

Além desse contexto internacional favorável à entrada de investimentos no setor automotivo no Brasil, existem outros fatores de ordem interna que também vêm contribuindo para a atração de multinacionais do setor automobilístico para o país. Tal assunto será tratado a seguir.

Primeiramente, merece destaque a abertura comercial no início dos anos 90. Com o advento do governo de Fernando Collor de Mello, em 1990, adotou-se uma política de liberalização que eliminou as barreiras não-tarifárias à

³⁶ECIB - Indústria automobilística - 1993.

importação de veículos automotores, que haviam estado em vigor durante 24 anos. Em seguida, iniciou-se uma gradual redução das alíquotas do imposto de importação para automóveis importados.

O impacto dessa política de abertura comercial foi significativo, e o mercado nacional passou a consumir quantidades crescentes de automóveis importados. É relevante colocar que nessa ocasião as montadoras nacionais enfrentavam dificuldades em vender os produtos de tecnologia relativamente atrasada que produziam no país³⁷. Em função dessas desvantagens, e sob pressão da concorrência externa, a indústria nacional acabou sendo induzida a reestruturar-se.

Já através da Câmara Setorial da Indústria Automobilística gerou-se um novo impulso para o setor automotivo nacional. A Câmara Setorial da Indústria Automobilística foi importante no que diz respeito à definição de acordos para dar maior sinergia entre montadoras, fornecedores, sindicatos e governo. Entre as medidas tomadas, destaca-se a de redução de impostos para carros populares (carros equipados com motores 1000cc, e os modelos VW sedan e VW kombi), no ano de 1993, que juntamente com um aumento de renda verificado neste ano, proporcionaram uma elevação significativa das vendas da indústria automobilística, consolidando a presença dos carros populares no mercado³⁸.

Nesse cenário de retomada de crescimento no setor automobilístico é que vem sendo anunciados novos projetos de investimentos no setor automotivo no Brasil.

A expectativa de novos investimentos no setor automobilístico brasileiro encontra explicação em diversos fatores: além das perspectivas de crescimento

³⁷É importante colocar que a indústria automobilística brasileira entrou na década de 90 em condições não muito favoráveis, com produção estagnada, grande obsolescência dos produtos e poucas inovações, o que a prejudicava num confronto com os importados.

³⁸BNDES Setorial - Desempenho Recente da Indústria Automobilística - jul/95.

do mercado e da ameaça de perda de mercado para os veículos importados, já colocados anteriormente, não podem ser esquecidos a estabilidade econômica advinda com o Plano Real e a constituição do MERCOSUL, que possibilita uma ampliação de mercado. A tabela 6 apresenta os planos de investimentos que foram aprovados no período recente.

Tabela 6³⁹ - Investimentos recentes no setor automotivo no Brasil

Empresa	Origem do capital	Valor (US\$ mi)	Principais produtos	Capacidade de produção em veículos
G M	EUA	500	Automóveis	100 000
		600	Componentes	-
		150	Estamparia	-
Volkswagen	Alemanha	250	Caminhões	40 000
		250	Motores	-
Renault	França	1 000	Automóveis	100 000
Mercedes Bens	Alemanha	695	Automóveis	70 000
Chrysler	EUA	315	Pick ups	12 000
AUDI/VW	Alemanha	500	Automóveis	6 000
Toyota	Japão	150	Automóveis	n.d.
Honda	Japão	350	Automóveis	n.d.
Asia Motors*	Coréia do Sul	500	Utilitários leves	50 000
Hyundai*	Coréia do Sul	800	Automóveis	50 000
			Pick ups	30 000

³⁹Fontes: Relatório FUNDAP - Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil - Volume 1 - 1997.

(*) Relatório Final IPT/DEES - A economia paulista no contexto da globalização - 1996.

Pela tabela anterior pode-se observar que os investimentos anunciados pelas diversas montadoras correspondem a mais de 6 bilhões de dólares e que a capacidade produtiva também deverá ser ampliada de maneira relevante. Vale ressaltar que existem ainda perspectivas de que novas empresas possam anunciar seus planos de investir no Brasil. Assim, esses números poderão sofrer alterações num curto espaço de tempo⁴⁰.

4.3. NOVAS TENDÊNCIAS DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA

Existem dois tipos de paradigma de produção no setor automotivo: o paradigma da produção em massa e o paradigma da produção enxuta.

A produção em massa é caracterizada pela padronização e pelo elevado grau de integração vertical das empresas montadoras, especialmente no que se refere à pesquisa e desenvolvimento de produtos, peças e componentes. Nesse sistema busca-se a diminuição dos custos através da produção em grande escala e de produtos padronizados.

Já o paradigma da produção enxuta conduz a um maior envolvimento e participação dos fornecedores de materiais e autopeças desde estágios iniciais de desenvolvimento dos novos produtos. A produção enxuta pode ser caracterizada pela existência de um sistema de fornecimento hierarquizado com a montadora. Pelo sistema de produção enxuta, as montadoras deixam para as fornecedoras a incumbência de desenvolver a maior parte das autopeças, o que beneficia as montadoras no que refere-se a redução dos custos de produção e diferenciação de produtos.

⁴⁰Existe, porém, a ressalva de que as medidas do recente Pacote Fiscal, como o aumento do IPI por exemplo, possam fazer com que certas montadoras revisem seus planos de investimentos no Brasil.

A produção enxuta mostra-se mais flexível que a produção em massa, o que lhe confere vantagens em relação à última. Em virtude disso, as tendências da indústria automobilística vem progredindo em direção a esse paradigma (desenvolvido inicialmente pela indústria automotiva japonesa), que vem sendo adotado pelas montadoras do mundo todo, com adaptações para cada cultura nacional e organizacional, contexto sócio-político, história, etc⁴¹.

Com relação à trajetória da indústria automotiva no Brasil, pode-se colocar que o desenvolvimento tardio da indústria automotiva nacional determinou os elevados graus de integração vertical das montadoras que se instalaram no país sob os incentivos do Plano de Metas (1956). Estas montadoras optaram pela produção interna de componentes automotivos mais sofisticados pressionadas pelos índices de nacionalização exigidos e também pela ausência de fornecedores nacionais suficientemente capacitados.

Além disso, o fato da economia brasileira apresentar um forte grau de proteção nos anos seguintes, contribuiu para manter elevado grau de integração vertical das montadoras nacionais⁴².

Nesse sentido, e sob as novas tendências da indústria automobilística a nível mundial, é que a indústria automotiva nacional vem reestruturando-se. Um dos problemas mais sérios enfrentados pelas montadoras é reestruturar processos industriais a partir dessa base produtiva excessivamente verticalizada.

É importante mencionar também o fato de que a competitividade da indústria automotiva brasileira é muito limitada. Isto porque as vantagens fundamentais dessa indústria originam-se nos baixos custos (e na limitada

⁴¹ ECIB - Indústria Automobilística - 1993

⁴² "Em 1993, por exemplo, a Autolatina fabricava internamente 70% do volume de componentes necessário à produção de seus veículos e divulgava, entre suas metas, a diminuição desse montante para pelo menos 30% (índice que caracteriza as montadoras japonesas)". Relatório Final IPT/DEES - nov 96.

qualificação técnica) da mão-de-obra, no uso de tecnologias de processo desatualizadas, e no baixo custo relativo de recursos naturais e matérias primas.

Porém, através da análise das estratégias competitivas das montadoras nacionais, pode-se perceber algumas preocupações centrais comuns a todas elas, dentre as quais se destacam: a atualização tecnológica dos produtos, a redução do número de fornecedores diretos, a modernização dos processos produtivos e o uso de fornecedores internacionais. Estas estratégias condicionam o desenvolvimento do setor no Brasil.

Dessa forma, a utilização do paradigma da produção enxuta pode gerar vantagens do uso da capacitação tecnológica dos fornecedores para aumentos de competitividade dos produtos finais. Entretanto, a capacitação tecnológica dos fornecedores nacionais de autopeças é, em geral, muito limitada. Existe, contudo, expectativa de absorção de tecnologias desenvolvidas por fabricantes internacionais de autopeças através de associações com fornecedores nacionais para produção local ou através do *global sourcing*⁴³. Nesse sentido, a formação de alianças entre fabricantes nacionais e internacionais de autopeças, visando o aumento da capacitação tecnológica dos fabricantes nacionais, tem sido incentivadas pelas montadoras⁴⁴.

Em busca de aumentos de competitividade, as montadoras nacionais estão em fase de transição para o sistema hierarquizado de fornecedores. Através desse sistema, as montadoras passam a ter uma relação com um número limitado de fornecedores (os chamados fornecedores de *primeira linha*), para os quais são transferidos diversas atividades produtivas e de engenharia. Os fornecedores de *primeira linha* controlam a maior parte da oferta de peças, entregando para as montadoras conjuntos já preparados para a montagem final⁴⁵, que com isso torna-se mais simples e econômica. Com a prática de

⁴³O suprimento global (*global sourcing*) corresponde a contratação de fornecedores internacionais capazes de oferecer as melhores condições de preços, qualidade e serviços.

⁴⁴Relatório Final IPT/DEES - nov 96.

⁴⁵BNDES Setorial - Autopeças: Um setor em transformação - mar/96

hierarquização das redes de suprimentos, as montadoras pretendem atingir os mais elevados padrões de eficiência e produtividade existentes no mercado internacional.

No Brasil, a FIAT é a montadora que se antecipou a essa tendência e que também apresenta o menor grau de integração vertical. Ela contava com 500 fornecedores diretos em 1989, reduziu este número para 200 (dos quais 60 localizados em Minas Gerais) em 1995 e planeja operar com apenas 140 fornecedores (70 localizados em Minas Gerais) em 1996⁴⁶.

Os novos investimentos das montadoras visam aumentar a escala de produção e a atualização tecnológica dos veículos produzidos no país. Assim, os investimentos em modernização têm sido acompanhados pela reestruturação das cadeias de suprimentos das montadoras. As montadoras nacionais tem procurado estabelecer vínculos com fornecedores de autopeças capazes de oferecer condições de preço, qualidade e serviços internacionalmente competitivos.

A principal motivação para contratação de fornecedores internacionais de autopeças é a necessidade de atualização tecnológica dos produtos. O uso de componentes importados permite antecipar o lançamento de novos modelos bem como modernizar rapidamente os modelos existentes. Dessa forma, as montadoras se utilizam das capacitações tecnológicas de fornecedores internacionais para aprimorar a qualidade e a atualização tecnológica dos seus produtos finais.

As empresas montadoras vêm mesclando recomendações do sistema de produção enxuta (qualidade, *just in time*, montagem de subsistemas, melhoria contínua de processos) com práticas tradicionais de negociação inter-firmas, de modo a minimizar seus custos de insumos e componentes.

⁴⁶Relatório Final IPT/DEES - nov 96.



Em função desse novo ambiente competitivo setorial que vem se configurando nos últimos anos, os critérios de localização das fábricas montadoras mudaram consideravelmente. A proximidade de tradicionais centros produtores de insumos e componentes teve sua importância diminuída em função de outros atributos.

A localização ideal para uma montadora deve ter acesso facilitado a portos e rodovias (de preferência não congestionados) e possibilitar o crescimento de novos pólos industriais em torno das fábricas montadoras. O acesso a portos e/ou ferrovias é condição necessária para a eficiência econômica das importações de componentes e de exportações de produtos finais. A possibilidade de concentração de novos fornecedores em torno de fábricas é essencial para a prática do *just in time*.

Por estas razões, as montadoras ingressantes no país têm situado novos seus investimentos preferencialmente fora do ABC e do estado de São Paulo. Vale colocar ainda que essa “fuga” do estado de São Paulo é uma maneira de evitar as deseconomias da aglomeração industrial, fato que fez do sul de Minas, sobretudo ao final dos anos 70, uma região atraente para a instalação dos novos empreendimentos⁴⁷.

Devido a esses fatos, pode-se colocar que a *difusão do novo paradigma tecnológico da indústria automobilística (produção enxuta) implica num processo de desconcentração geográfica industrial*.

A estratégia de suprimentos da FIAT do Brasil exemplifica as novas estratégias de manufatura das montadoras. Pelo fato de localizar-se numa região longe dos portos e da principal base nacional de fornecedores (o ABC paulista), ocorreu um processo de atração das fornecedoras de autopeças para

⁴⁷Relatório SEADE/FECAMP - Tendências locacionais da indústria automobilística - dez 94.

a órbita da montadora, processo que ficou conhecido como “mineirização” das empresas de autopeças. Esse processo foi induzido principalmente pela política de atração de investimentos do governo estadual e também pela própria relação da montadora com seus fornecedores⁴⁸.

A FIAT vem estimulando, através de contratos de longo prazo, o deslocamento dos seus fornecedores de autopeças para as proximidades de sua fábrica em Betim-MG⁴⁹. Para tanto, a montadora tem estabelecido relações cooperativas e contratos de longo prazo com esses fornecedores. Como resultado dessa estratégia locacional, a montadora viabilizou a prática do *just in time* em sua fábrica. Os ganhos de qualidade e produtividade obtidos pela empresa têm se traduzido em expressivo aumento de seus índices de produção, nível de emprego e participação no mercado nacional de veículos.

4.4. INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA FACE AOS INCENTIVOS

A seguir são apresentados alguns dos investimentos anunciados no setor automobilístico e as condições as quais nortearam as decisões de localizações desses investimentos. Convém colocar que serão dados maiores detalhes a respeito dos casos da Mercedes-Benz (Juiz de Fora/MG); da Renault (São José dos Pinhais/PR) e da VolksWagen (Rezende/RJ), devido ao maior acesso a informações a respeito destes.

Os principais fatores considerados pelas empresas que planejam investir no Brasil são a disponibilidade e qualificação da mão-de-obra, a infra-estrutura de transportes (acesso a rodovias de qualidade e a vias de importação/exportação - portos e aeroportos), a proximidade do mercado consumidor final e a proximidade da rede de fornecedores.

⁴⁸Relatório SEADE/FECAMP - Tendências locacionais da indústria automobilística - dez 94.

⁴⁹Essa estratégia da FIAT pode exemplificar também o porquê do forte interesse dos diversos governos locais/regionais em atrair investimentos do setor automotivo - a geração de concentração industrial em torno da montadora (estimulada pela própria montadora).

Os incentivos federais e estaduais também apresentam alguma influência nas decisões locacionais das empresas.

Em primeiro lugar pode ser citado o exemplo da Asia Motors⁵⁰, uma montadora coreana de pequeno porte e especializada em utilitários leves. Nesse caso, os incentivos estaduais e federais também tiveram um papel preponderante na escolha da Bahia como futura sede da empresa no Brasil (sendo que nesse caso, além dos incentivos do governo baiano destaca-se também a chamada Medida Provisória do Nordeste, que garante incentivos federais para as empresas que se instalarem nas regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste).

A *Renault* corresponde a outra montadora que decidiu sua instalação em São José dos Pinhais/PR influenciada por incentivos fiscais. O leque de incentivos oferecidos à Renault pode ser apresentado, de modo sucinto, da maneira que se segue⁵¹: (i) desapropriação e urbanização de um terreno de 5 milhões de metros quadrados para uso da Renault, com recursos advindos do Fundo de Desenvolvimento do governo do estado; (ii) obras de infra-estrutura, em termos de transportes, abastecimento de água, saneamento, etc; (iii) participação acionária de 40% por parte do governo, com recursos do Fundo de Desenvolvimento de estado (FDE); (iv) créditos por parte do governo à Renault, com prazo de vencimento de 10 anos, sem juros ou correção monetária; (v) benefícios fiscais, através do qual a Renault foi inserida dentro do programa Paraná Mais Empregos, sendo autorizada a financiar 100% do ICMS gerado, durante 48 meses, com correção monetária e juros.

⁵⁰No caso da Asia Motors, é relevante a colocação de que em virtude das turbulências que vem ocorrendo recentemente no Sudeste asiático (Crise das Bolsas), e que vem impactando diretamente a economia coreana, não pode ser descartada a hipótese de uma revisão de planos por parte dessa montadora, que dessa forma poderia desistir de investir no Brasil.

⁵¹Relatório Final - FUNDAP - Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil - Volume 2.

Por fim⁵², um outro exemplo importante no qual a atuação do governo estadual foi decisiva para a localização do empreendimento é o caso da decisão da *Mercedes-Benz* automóveis em instalar-se em Juiz de Fora/MG. Os incentivos negociados e obtidos pela Mercedes-Benz junto ao governo de Minas Gerais e junto à prefeitura de Juiz de Fora foram consideráveis. Esses incentivos podem ser listados em três pontos principais⁵³: (i) doação de um terreno e suas benfeitorias, com área aproximada de 2.800.000 m² para instalação de sua unidade produtiva, cujo valor foi estimado em R\$ 50,5 milhões; (ii) a criação e oferta de infra-estrutura econômica e social com seus custos e responsabilidade pela execução distribuídos entre Estado e Município; (iii) concessão de financiamento de capital fixo e capital de giro, tanto para a sua unidade industrial como para sua empresa de comercialização de veículos importados, em condições muito favoráveis à Mercedes no que se refere a prazos, período de carência, encargos (juros e correção monetária) e valores.

Já a Honda e a Ford apresentaram outros critérios de decisão. Para estas montadoras, os critérios de caráter técnico predominaram, ou seja, privilegiou-se a disponibilidade e a qualificação da mão-de-obra, a infra-estrutura de transportes, a proximidade de fornecedores e do mercado consumidor e a infra-estrutura social e urbana. A concessão de incentivos estaduais, portanto, dificilmente modificaria a opção, por parte dessas empresas, pelo estado de São Paulo como local receptor de seus investimentos.

A VW, por sua vez, parece procurar uma solução intermediária entre os incentivos e os aspectos técnicos da decisão. Dessa forma, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada, infra-estrutura de transportes e infra-estrutura urbana também são relevantes na decisão da VW, que por outro lado admite avaliar a concessão de incentivos fiscais em suas decisões. Com base nesses critérios, a

⁵²É importante a menção de que o caso da escolha da GM por Gravataí/RS também poderia ser citado, pois corresponde a outro forte exemplo de decisão locacional influenciada por incentivos fiscais. Pelo fato de não dispor de informações precisas a respeito, o caso não foi tratado no presente trabalho.

⁵³Relatório Final - FUNDAP - Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil - Volume 2.

empresa localizou sua nova fábrica de motores em São Carlos-SP e sua fábrica de caminhões em *Rezende-RJ*. Em relação a escolha de São Carlos, os aspectos técnicos prevaleceram sobre os incentivos. Já no caso específico da escolha do município de Rezende, o qual constituiu-se num caso mais famoso e polêmico, a solução intermediária tomada pela VW entre aspectos técnicos e incentivos é mais nítida, podendo ser exemplificada através dos seguintes fatos colocados a seguir⁵⁴.

Os critérios técnicos que nortearam a escolha da VW pelo município de Rezende/RJ são: (i) o fato do estado do Rio de Janeiro ser o segundo maior mercado consumidor do país e estar perto do primeiro (SP) e do terceiro (MG); (ii) a boa infra-estrutura rodoviária, aeroportuária e portuária; (iii) o menor peso dado aos impactos sobre o meio ambiente; (iv) a inexistência de uma estrutura sindical forte; (v) a oferta abundante de energia elétrica e gás natural; (vi) a existência de importantes centros de ensino e pesquisa; (vii) mão-de-obra bem qualificada.

Já os incentivos fiscais podem ser sintetizados como: (i) um prazo especial para pagamento do ICMS; (ii) isenção dos principais impostos municipais (IPTU e ISS) por 10 anos; (iii) construção, em parceria com o estado, de um centro de treinamento em Angra dos Reis; (iv) complementação do gasoduto que corta Rezende, até a porta da empresa, com o compromisso de fornecer 4,4 milhões de metros cúbicos de gás por ano; (v) doação de terreno de 2 milhões de metros quadrados pela iniciativa privada local; (vi) melhoria de acesso à fábrica, garantia de fornecimento de energia elétrica e reforma no aeroporto local; (vii) concessão de terminal exclusivo no porto de Sepetiba e áreas do Porto do Rio.

⁵⁴Relatório Final - FUNDAP - Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil - Volume 2.

Tabela 7⁵⁵ - Critérios de localização de algumas das novas unidades de produção automobilística

Empresa	Localização escolhida	Critérios de decisão da localização das plantas
ASIA Utilitários leves	Região metropolitana de Salvador/BA	1 - Incentivos Federais para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste 2 - Participação acionária do Estado no empreendimento - é considerada uma garantia de empenho na solução de problemas que surgirem no período de implantação 3 - Incentivos municipais e infraestrutura da localidade
Ford Automóveis e componentes	São Bernardo do Campo e Taubaté	1 - Disponibilidade e qualificação da mão-de-obra 2 - Infra-estrutura de transportes 3 - Infra-estrutura urbana
Honda Automóveis	Sumaré/SP	1 - Infra-estrutura de transporte (acesso a rodovias e proximidade de portos) 2 - Disponibilidade de mão-de-obra qualificada 3 - Proximidade da rede de fornecedores locais
Mercedes-Benz Automóveis	Juiz de Fora/MG	1 - Proximidade do mercado comprador, ou seja, eixo Rio-São Paulo 2 - Incentivos estaduais como financiamento de capital de giro e capital fixo 3 - Proximidade da rede de fornecedores locais 4 - Disponibilidade de mão-de-obra qualificada
Volkswagen Motores	São Carlos/SP	1 - Disponibilidade de mão-de-obra qualificada 2 - Infra-estrutura de transportes 3 - Infra-estrtrura urbana

⁵⁵Fonte: Relatório Final IPT/DEES - Economia paulista no contexto da globalização - 1996

Com relação aos principais fatores que tem afetado as decisões de realocação das plantas do setor de autopeças ou de localização das novas unidades estão: a solicitação das montadoras por uma maior proximidade (inclusive junto as suas novas unidades), conseqüência das novas tendências do setor automotivo, além da própria realocação das linhas de montagem das montadoras dentro do contexto do Mercosul (para maior aproveitamento de economias de escala).

A VW (São Carlos-SP, Taubaté-SP e Rezende-RJ) e a Fiat (Betim-MG), vêm estimulando o deslocamento de seus fornecedores diretos e indiretos para regiões próximas às suas linhas de montagem de motores e veículos, para que possam se integrar ao sistema de fornecimento *just in time* ou no fornecimento de módulos⁵⁶. Além disso, não devem ser esquecidos os esforços das prefeituras locais cuja atuação via doação de terrenos, isenção de impostos municipais e obras de infra-estrutura também corresponde a um atrativo para o deslocamento das empresas fornecedoras.

Processos semelhantes deverão ocorrer a partir da instalação de novas unidades da GM (Gravataí/RS) e das outras montadoras ingressantes no país caso da Renault (São José dos Pinhais/PR); Mercedes-Benz (Juiz de Fora/MG); Honda (Sumaré/SP); Toyota (Indaiatuba/SP). Com a entrada dessas novas montadoras e a ampliação da estratégia de globalização das já instaladas, deverão ser atraídos, ainda, outros grandes fornecedores de autopeças de seus respectivos países de origem.

Com base nos aspectos colocados anteriormente, pode-se dizer que as decisões de localização dos novos investimentos tendem a ser adotadas mais num contexto de expansão das atividades via implantação de novas unidades, do que via realocação de plantas já estabelecidas.

⁵⁶Fonte: Relatório Final IPT/DEES - Economia paulista no contexto da globalização - 1996

Regra geral, entre os estados considerados mais atraentes por pesquisas, foram citados Minas Gerais, Paraná e São Paulo (interior). Nesses estados foram apontadas como mais atraentes as regiões compostas pelos municípios de baixa concentração industrial e populacional que se encontram nos entornos de Belo Horizonte e Curitiba, e das rodovias Anhangüera, Whashington Luís, Dutra e Bandeirantes.

Curiosamente, os incentivos fiscais não afetam as decisões recentes de localização. As empresas são unânimes em afirmar que sem mão-de-obra qualificada e infra-estrutura mínima, os incentivos fiscais não têm qualquer influência. Os incentivos fiscais não constituem num pré-requisito prioritário, tanto que, nos estudos recentes de localização feitos por determinadas empresas, os incentivos fiscais não foram incluídos nos itens a serem avaliados. Contudo, uma vez definida uma lista mais restrita de localizações alternativas, que atendam a pré-requisitos mínimos considerados, a variável incentivo passa a ser considerada na decisão de localização.

Em consulta às empresas montadoras, realizada pelo IPT, não houve uma homogeneidade de respostas quanto aos incentivos mais atraentes. Para pequenas e médias empresas o financiamento de capital fixo (máquinas e equipamentos) foi citado como o mais importante. Em geral, a doação de terrenos e a isenção de impostos municipais, embora irrelevante no investimento total, reduzem os custos dos projetos de implantação das novas unidades ou do transplante de unidades já existentes. Por sua vez, os financiamentos de capital de giro (vinculados ao recolhimento de ICMS), embora sejam incentivos mais volumosos e possam compensar os custos de transferência de plantas já existentes (favorecendo principalmente as médias e grandes empresas), são tidos como benefícios de caráter temporário. A despeito disso, nenhuma das empresas entrevistadas dispensaria qualquer incentivo.

5. CONCLUSÃO

A “Guerra Fiscal”, atualmente uma prática comum como política de desenvolvimento dos estados brasileiros, não é o instrumento mais adequado para atração de investimentos e redução da concentração industrial.

Vários fatores podem ser listados em direção a essa conclusão, dentre os quais destacam-se os que se seguem abaixo.

Em primeiro lugar, conforme já colocado ao longo do trabalho, a “guerra fiscal” pode não apresentar resultados positivos, uma vez que se todos os estados adotarem os mesmos mecanismos de incentivos, estes tendem a se anular. Nesse sentido, os benefícios fiscais deixam de ser um critério fundamental nas decisões de localização, transformando-se apenas em renúncia de arrecadação. Por outro lado, as empresas são as grandes beneficiadas, pois podem aproveitar-se das disputas interestaduais para fazer um “leilão fiscal”, buscando concessões cada vez maiores para reduzir seus custos de instalação. O caso das montadoras exemplifica bem a situação exposta anteriormente, pois em virtude da grande atratividade do mercado brasileiro, existem evidências que estas instalariam-se no país de qualquer forma, com ou sem incentivos. Porém, explorando o contexto de “guerra fiscal” entre os estados, as montadoras conseguem um sensível poder de barganha para obter inúmeras ofertas de benefícios por parte de diversos estados.

Em segundo lugar, analisando-se do lado das finanças públicas, deve-se observar que os estados brasileiros encontram-se fragilizados financeiramente, com forte endividamento com relação à União. Nesse sentido, conforme bem

colocam Perobelli e Piancastelli, os estados brasileiros vem optando por uma política de atração de investimentos e geração de empregos em detrimento de uma política fiscal que possa estabilizar suas finanças. Além da própria renúncia fiscal em si, outro agravante para as finanças estaduais corresponde aos efeitos sociais que a atração de um parque industrial incorre: o crescimento demográfico nas cidades e em seus entornos, o que gera maior demanda por saúde, segurança, transportes, urbanização, educação, etc, e conseqüentemente, maiores necessidades de gastos por parte dos estados, que podem ficar com seus orçamentos ainda mais desequilibrados.

Um outro fator que pesa contra a “guerra fiscal” corresponde à perda de eficiência gerada pelo não planejamento das políticas de incentivos. O que vem se verificando é que os estados buscam atrair investimentos de qualquer espécie, não preocupando-se em aproveitar as suas vantagens comparativas específicas.

Para finalizar, com relação à questão do equilíbrio federativo, a “guerra fiscal” corresponde a uma situação de conflito entre os entes federados, com várias implicações negativas. A postura não intervencionista do governo central vem deixando um espaço que vem sendo ocupado pelos governos estaduais. Tudo isso reflete numa falta de coordenação por parte do governo central, que de fato não possui uma política de desenvolvimento regional e nem uma política industrial definidas. A nova forma de intervenção estatal, que não vem se dando mais pelo governo central, mas sim pelos governos estaduais, significa um passo perigoso para o equilíbrio federativo do Brasil, na medida em que os estados desenvolvem suas políticas de maneira isolada e de forma não cooperativa. Nesse contexto de omissão do poder central e de crescimento das competições interestaduais, portanto, fica difícil a tentativa de redução das disparidades regionais e da concentração industrial de maneira organizada e racional.

BIBLIOGRAFIA

- BNCDES SETORIAL 1 - "Desempenho Recente Da Indústria Automobilística" - Julho 1995;
- BNCDES SETORIAL 3 - " Autopeças: um setor em transformação" - Março 1996;
- BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL 1997;
- BORDIM, L. C. V., LAGEMANN, E. - "Harmonização Tributária - A Experiência Brasileira e o Conselho Nacional de Política Fazendária" - CONFAZ - 1993;
- BRITO, A. F., BONELLI, R. - "Políticas Industriais Descentralizadas: As experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil" - Texto preparado para o Seminário Internacional "Políticas Industriais Descentralizadas" - Brasília, novembro 1996;
- CNI - "Políticas estaduais de apoio à indústria" - RJ - 1995;
- ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA - "Competitividade da Indústria Automobilística" - Campinas - 1993;
- GONÇALVES JR., C. A., CÂNDIA VEIGA, J. P. - " A Indústria Automotiva brasileira No Mercosul" - 1995;

- OLIVEIRA, F. A. - “Reforma Tributária de 1966 e acumulação de capital no Brasil”;
- OLIVEIRA, F. A. - "Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional”;
- PEROBELLI, F., PIANCASTELLI, M. - “ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal” - Texto para Discussão IPEA nº 402 - fevereiro 1996;
- QUADROS, W.L. - “O ICMS e a tributação do valor adicionado: uma análise da sistemática da tributação de consumo no Brasil” - Dissertação de Mestrado (UNICAMP) - Campinas, março 94;
- RELATÓRIO FINAL FUNDAP - “Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil” - Volume 1 - São Paulo, julho 97;
- RELATÓRIO FINAL FUNDAP - “Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil” - Volume 2 - São Paulo, julho 97;
- RELATÓRIO FINAL IPT/DEES Nº 34690 PARTE II - “Economia paulista no contexto da globalização” - novembro 1996;
- RELATÓRIO FINAL SEADE/FECAMP - Sub-Projeto - “Tendências Locacionais da Indústria Automobilística” - dezembro 1994;
- REZENDE, F. - “Federalismo fiscal no Brasil” - Revista de Economia Política - Julho/Setembro - 1995.
- REZENDE, F. - “O Processo de Reforma Tributária” - Texto para Discussão nº 396 - janeiro 1996;

- VARSANO, R. - “A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde” - Brasília - novembro 1996;
- Notícias de jornais - O Estado de São Paulo (OESP), Folha de São Paulo (FSP), Gazeta Mercantil (GM).