

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A GUERRA FISCAL E SEUS EFEITOS SOBRE A
INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA**

NATHALIA DIB DA SILVA
Matrícula nº: 109023323

ORIENTADORA: Prof^a. Beatriz Azeredo da Silva

DEZEMBRO 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A GUERRA FISCAL E SEUS REFLEXOS NA
INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA**

NATHALIA DIB DA SILVA
Matrícula nº: 109023323

ORIENTADORA: Prof^a. Beatriz Azeredo da Silva

DEZEMBRO 2014

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.

Dedico este trabalho a meu pai e sua contribuição para minha formação – a mais valiosa herança que poderia ter deixado ao partir.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Nádia, e seu imensurável zelo por minha educação. Por seu apoio incondicional e, acima de tudo, por me ensinar a não fraquejar diante dos obstáculos da vida. Não há palavras suficientes para expressar minha gratidão.

À minha irmã, Caroline, futura engenheira química, com quem orgulhosamente divido essa caminhada.

À minha grande família, por ser a base de tudo.

Ao Hector, pelos sorrisos e pelo companheirismo.

À Prof^a. Beatriz, por seus conselhos e ensinamentos. Muito obrigada por toda compreensão e paciência durante a orientação deste trabalho.

A todos os professores do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro dos quais tive o privilégio de ser aluna.

Aos funcionários da secretaria acadêmica e aos amigos da xerox, que nos salvam diariamente com sua ajuda.

Aos amigos que fiz durante a graduação, por todas as risadas e também pelos debates acalorados: obrigada pelos melhores anos!

A Deus, por tudo o que me trouxe até aqui.

RESUMO

Este trabalho analisa a relação entre a disputa deflagrada pelas unidades federativas brasileiras – denominada como guerra fiscal - e a localização das unidades produtivas da indústria automobilística no Brasil. Para entender essa relação, é feita uma retrospectiva sobre a evolução do sistema tributário brasileiro, focando principalmente no imposto sobre consumo e em sua estrutura permissiva à guerra fiscal. Serão expostas as diferentes visões encontradas na literatura sobre os efeitos dessa concorrência - que tem como principal “arma” a concessão de incentivos fiscais - no intuito de contribuir para a compreensão do estudo de caso. A indústria automobilística, além de sua importância para a economia brasileira, será objeto de estudo deste trabalho devido ao grande número de acordos entre empresas desse setor e os governos estaduais, que resultaram na instalação de novas unidades fabris em território brasileiro. O caso da companhia Ford será analisado em detalhes, por ser o mais emblemático da guerra fiscal, após o “embate direto” entre os governos estaduais do Rio Grande do Sul e da Bahia. A análise desse cenário será fundamental para a conclusão deste trabalho sobre as diretrizes da reforma fiscal e sobre a necessidade de extinção dos mecanismos que permitem a ocorrência desta competição.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

AI	Ato Institucional
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho de Política Fazendária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição sobre o Lucro Líquido
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações de Previdência Social
Desenbahia	Agência de Fomento ao do Estado da Bahia
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto relativo à Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
IVM	Imposto sobre Vendas Mercantis
JK	Presidente Juscelino Kubitschek
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTN	Letras do Tesouro Nacional
NRA	Novo Regime Automotivo
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
REA	Regime Especial Automotivo
STB	Sistema Tributário Brasileiro
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UF	Unidade Federativa

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Evolução da carga tributária brasileira entre os anos de 1941 e 1960.....	13
Quadro 2: Movimentos de centralização e descentralização na federação brasileira.....	20
Quadro 3: Reformas tributárias de 1966 e 1988: distribuição das competências.....	22
Gráfico 1: Principais Impostos e a partilha de suas receitas por esferas de governo.....	23
Quadro 4: Indicadores econômicos no período de 1999 a 2008.....	27
Gráfico 2: Representatividade do Imposto sobre circulação de produtos do ano de 1980 a 2013.....	31
Figura 1: Resumo PEC 233/08.....	40
Quadro 5: A terceira migração da indústria automobilística brasileira.....	46
Quadro 6: Principais razões consideradas pelas empresas para a instalação de novas plantas no Brasil.....	48
Gráfico 3: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) do município de Camaçari, estado da Bahia e do Brasil (em R\$).....	52
Gráfico 4: Despesas e receitas orçamentárias do município de Camaçari, do estado da Bahia e do Brasil (em R\$).....	53

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – O ICMS E O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	11
I.1 – Breve histórico da evolução dos impostos sobre consumo no Brasil.....	11
I.2 - A criação do ICM em 1967.....	14
<i>I.2.1 - O Governo Militar e as Grandes Reformas.....</i>	<i>14</i>
<i>I.2.2 – A Reforma Tributária de 1966.....</i>	<i>16</i>
I.3 – O processo de redemocratização e a Constituição de 1988	18
<i>I.3.1 – A criação do ICMS</i>	<i>24</i>
I.4 – O sistema tributário pós-1988	25
CAPÍTULO II – O FEDERALISMO E A GUERRA FISCAL	28
II.1 – Guerra fiscal: características e determinantes	28
II.2 – “Quem ganha e quem perde?”	33
II.3 – Agenda de reformas	37
<i>CAPÍTULO III – A GUERRA FISCAL E SEUS IMPACTOS NO SETOR AUTOMOBILÍSTICO</i>	<i>41</i>
III.1 – Breve histórico da Indústria Automobilística no Brasil	42
III.2 – A reorganização geográfica do setor	45
III.3 – O caso da Ford no Brasil	49
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é, atualmente, o imposto com a maior participação na carga tributária brasileira, correspondendo a aproximadamente 20% do total arrecadado no país e 7% do PIB nacional. No entanto, sua relevância não se resume ao peso de suas receitas.

De competência estadual, o ICMS passou a ser utilizado como instrumento político pelas unidades federativas (UF's), através da concessão de incentivos fiscais que - dentre outros benefícios - incluíam a isenção de sua alíquota como maior oferta. Como veremos ao longo deste trabalho, as iniciativas isoladas dos governos estaduais logo foram se multiplicando, dando início a uma competição interna pela atração de investimentos, que ficaria conhecida como de guerra fiscal.

No primeiro capítulo, será apresentado um breve histórico da evolução do sistema tributário nacional, para que possamos compreender a formação da estrutura que permitiu o desenvolvimento desses conflitos. Para tanto, passaremos por quatro fases distintas da tributação sobre consumo: a primeira, insipiente, na qual as receitas do país dependiam basicamente do comércio exterior; a segunda fase, a partir de 1930, quando a produção interna permitiu a criação de um imposto sobre a circulação de bens - mesmo com um mecanismo de pouca qualidade; a terceira, iniciada pelo Governo Militar, que o substituiu por um moderno imposto sobre valor adicionado; e a quarta e última fase, inaugurada com criação do ICMS, em 1988.

Fruto da reforma tributária promovida pela Constituição Federal de 1988, o ICMS teve sua base ampliada em relação ao imposto que o precedia, e foi transformado na importante fonte de recursos que é hoje. Além disso, foi conferida aos governos estaduais a autonomia sobre a definição das alíquotas internas deste imposto, papel antes atribuído ao governo federal. Dessa forma, a nova Carta Constitucional estaria transferindo, também para o nível estadual, o poder sobre a concessão de incentivos que envolvessem o ICMS, o que potencializaria a ocorrência da guerra fiscal – tema do segundo capítulo deste trabalho.

Além dos determinantes dessa disputa, serão expostas no segundo capítulo as diferentes visões oferecidas pela literatura sobre os efeitos da guerra fiscal. Os autores com os quais trabalharemos dividem suas opiniões entre os benefícios coletados pela federação brasileira como um todo e pelos estados nos quais os investimentos são concretizados, mediante negociação de incentivos fiscais. Considerando todos os pontos positivos e negativos que foram apresentados até esta seção, finalizaremos o capítulo com a apresentação de propostas de reformas para o sistema tributário nacional, capazes de adequá-lo às novas necessidades do país.

No terceiro capítulo, aplicaremos os conceitos trabalhados anteriormente, analisando os efeitos da guerra fiscal no setor automobilístico brasileiro. Um breve histórico do desenvolvimento dessa indústria no país dimensionará a importância das forças políticas nesse processo, bem como os cenários econômicos externo e interno influenciaram as decisões alocativas tomadas pelas empresas desse setor. Priorizando o período pós-abertura econômica brasileira, na década de 1990, chamada por Arbix (2002) de “terceira migração da indústria automobilística”, apresentaremos algumas das negociações realizadas entre governos estaduais e montadoras, fruto da guerra fiscal. Por fim, a última seção será dedicada ao caso específico da Ford, no qual a disputa pelos investimentos se provou mais intensa que em todas as demais, contanto com o apoio do governo federal em favorecimento de um estado, no caso, a Bahia.

Finalmente, a conclusão levará em consideração os cenários trabalhados no terceiro capítulo. O caso de sucesso da Ford, bem como os casos em que as finanças públicas sofreram os efeitos negativos da guerra fiscal, serão articulados com as visões trabalhadas no segundo capítulo, sobre os verdadeiros benefícios dessa disputa. Dessa forma, seremos capazes de estender a análise sobre o tema principal deste trabalho às propostas de reforma também apresentadas no segundo capítulo e traçar as diretrizes para a adequação do sistema tributário brasileiro a esse cenário.

CAPÍTULO I – O ICMS E O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

1.1 – Breve histórico da evolução dos impostos sobre consumo no Brasil

O desenvolvimento da estrutura tributária brasileira acompanhou as transformações políticas e econômicas do país, na tentativa de adequar seus mecanismos de arrecadação a esses novos cenários. Segundo Varsano (1996), a histórica dependência das atividades primário-exportadoras fez do comércio exterior a principal fonte de receitas no Brasil até 1934, quando foi iniciada uma “nova fase na evolução dos sistemas tributários”.

Essa transição teve início com os choques provocados pela Primeira Guerra Mundial e mais tarde pela Crise de 1929, na oferta internacional de bens industrializados. Até então, a atividade industrial no país havia se desenvolvido apenas de forma complementar à produção cafeeira, atendendo as pequenas demandas do mercado consumidor que se formava ao seu redor. Ademais, todas as outras necessidades do mercado brasileiro, desde maquinário a bens de luxo, deveriam ser importados de outros países. Sendo assim, a brusca queda da importação desses produtos estimulou o desenvolvimento da indústria brasileira, essencialmente como forma de substituí-los por similares nacionais.

O aumento do volume de transações domésticas criou espaço para a tributação sobre o consumo interno, fazendo com que nessa nova fase identificada por Varsano (1996), os impostos sobre a produção nacional passassem a ser predominantes em relação aos impostos de importação e exportação, acompanhando o movimento da economia brasileira em direção à menor dependência do mercado externo.

Em 1922, o Brasil foi um dos primeiros países no mundo a instituir um imposto dessa natureza - o Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM) - com sua base bastante restrita, compatível com o estágio inicial de desenvolvimento da indústria nacional. O IVM, no entanto, havia sido criado pela União basicamente com o objetivo de compensar a queda de suas receitas provenientes do comércio exterior, com um mecanismo de incidência bastante simples. Já em 1934, no primeiro governo de Getúlio

Vargas, a nova Constituição substituiria o pouco complexo IVM pelo Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), precursor da tributação sobre consumo como conhecemos hoje.

A Carta Magna de 1934 foi promulgada em um contexto de transição da economia cafeeira para o processo de industrialização fomentado pelo Estado. Além dos grandes avanços nos direitos do cidadão e trabalhistas promovidos por Vargas, a Constituição possuía um viés descentralizador, que pode ser explicado pelo desejo do governo em esvaziar o poder das antigas oligarquias, dando maior autonomia às unidades da federação. A partir desse cenário, podemos analisar a contribuição da nova Constituição sobre a tributação doméstica, com a criação do IVC.

O novo imposto teve sua base de incidência ampliada em relação ao antigo IVM, adequando-se ao novo momento da industrialização brasileira, além de ter sua competência transferida da União para os Estados. O governo federal, contudo, não transferiu a competência da definição de alíquota deste imposto para as unidades federativas (UF's), e manteve-se como responsável por essa função. Com essas suas atribuições combinadas à queda da dependência do mercado internacional, o IVC logo se tornaria a principal fonte de arrecadação dos estados, passando a corresponder até a 60% dessa receita após a Segunda Guerra Mundial, segundo Varsano (1996), enquanto os impostos sobre importação tinham sua importância drasticamente reduzida.

O IVC, no entanto, foi alvo de críticas desde sua criação graças à sua principal característica. Por ser um imposto cumulativo, sua alíquota era aplicada ao valor integral dos produtos em cada etapa da produção ou comercialização, o que incluía o valor do próprio imposto cobrado nas fases anteriores. Essa bitributação gerava o chamado efeito cascata que, de acordo com Oliveira (2010), provocava distorções nos preços relativos, repassando o custo da tributação ao consumidor final, além de induzir um “processo ‘artificial’ de integração das empresas para escapar de seu ônus ou reduzi-lo”.

O sistema tributário desenhado em 1934 representou a importante ruptura em relação à antiga estrutura da atividade primário-exportadora, porém, mostrou-se incompatível com o cenário político do país nas décadas seguintes. Contudo, as Constituições de 1937, do Estado Novo, e 1946, no mandato do Presidente Dutra, não apresentaram mudanças significativas no âmbito fiscal. Segundo Oliveira (2010), “de

fato, nem a autonomia para os estados para legislar sobre seus impostos, nem a estrutura tributária e nem a distribuição destas competências conheceram mudanças relevantes”.

Apesar da estratégia executada durante o segundo governo de Getúlio Vargas ter criado condições favoráveis à expansão e ao salto qualitativo da indústria brasileira, o sistema tributário não acompanhou o movimento dos gastos públicos, gerando, assim, um grave problema de financiamento para o Estado. Na década de 50, os gastos provenientes de políticas de desenvolvimento, financiadas pelo Estado, bem como as políticas de proteção social implementadas na década anterior, já não eram mais compatíveis com as receitas do Estado, mesmo com o aumento da carga tributária neste período, como podemos ver no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1: Evolução da carga tributária brasileira entre os anos de 1941 e 1960

Carga tributária brasileira	
Período	% do PIB
1941 - 1945	12,5
1946 - 1950	13,8
1950 - 1955	15,4
1956 - 1960	17,4

Fonte: Oliveira (2010). Elaboração da autora.

Ianni (2009) diz que “essa foi a época em que se criaram novos órgãos governamentais com a finalidade específica de impulsionar a industrialização e a resolução de problemas econômico-financeiros e administrativos”, como por exemplo, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). O governo de Juscelino Kubitschek (1956-61), em seu esforço modernizador, executou o Plano de Metas, alterou a relação do Brasil com o capital internacional, transferiu a capital federal para a recém construída Brasília e criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), hipertrofiando a estrutura pública nacional.

Todas essas medidas resultaram na descoordenação entre os gastos públicos e o financiamento do Estado, deixando como legado uma economia em crise, com o

aumento da dívida externa e da inflação, e um sistema de arrecadação ultrapassado e ineficiente.

João Goulart, em 13 de março de 1964, em seu célebre Comício da Central do Brasil, finalmente propõe a reestruturação do sistema tributário nacional. O então presidente, no entanto, não chegou a realizar nem essa, nem suas demais propostas de reforma de base, já que em 1º de abril do mesmo ano foi deposto por um golpe de Estado. No próximo tópico, analisaremos em maiores detalhes as contribuições do Governo Militar para a política e para a economia nacional. Segundo Serra e Afonso (1999), “o advento do regime militar abriu uma fase de duas décadas de centralização, que serviu tanto à reforma fiscal, na primeira metade do período, concentrando receitas e comando dos gastos em mãos da União, quanto ao controle político e social de que o regime de força necessitava”.

1.2 – A criação do ICM em 1967

1.2.1 – O Governo Militar e as Grandes Reformas

Em 1964, o Marechal Castelo Branco assume a presidência do país, iniciando o período conhecido como Governo Militar, no qual, ao longo de 20 anos, oficiais das forças armadas permaneceriam no poder. Segundo Ianni (2009), a política do novo governo tinha dois principais objetivos. Inicialmente, o de corrigir as “deformações que se revelavam em todas as manifestações do processo de desenvolvimento brasileiro”, e também o de estimular o progresso nacional, estagnado desde o governo JK.

Para o Governo Militar, o projeto de racionalização do sistema econômico brasileiro se concretizaria através da execução de planos econômicos, sendo o primeiro deles o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que vigoraria de 1964 a 1966. O sucesso desses planos, contudo, dependia da criação de ferramentas de política econômica efetivas, uma vez que a estrutura deixada pelos governos anteriores era incompatível com a nova estratégia de desenvolvimento. A fim de modernizar a estrutura federal e seus mecanismos de financiamento, o poder federal promoveria grandes reformas estruturais que preparariam o país para um “novo salto qualitativo no processo de industrialização”, de acordo com Rezende (1985).

Para Ianni (2009), “as políticas econômicas governamentais beneficiaram-se de uma estrutura política excepcional. Devido à vigência dos atos institucionais, foi

implantada a hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo”. Graças a essas condições, pode-se dizer que neste período o Estado empenha todas as chamadas funções clássicas, enquanto os governos anteriores priorizaram uma função mais do que as outras. Exerceu a função alocativa, provendo infraestrutura e bens públicos ou meritórios; a distributiva, através das políticas de proteção social; e a função estabilizadora, desenvolvendo políticas macroeconômicas que garantissem a estabilidade da economia nacional, em especial as políticas monetária e fiscal.

A reestruturação de setores estratégicos da economia ocorreu principalmente através da criação e reformas de instituições públicas e a definição de políticas promovidas pelo governo. A reforma bancária, por exemplo, se deu através da criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central, e da redefinição dos papéis de instituições financeiras públicas e privadas. Já a reforma financeira criaria um mecanismo ágil de financiamento através da emissão e correção monetária de títulos da dívida pública, com as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e, posteriormente, com as Letras do Tesouro Nacional (LTN). Também foram criados o Banco Nacional de Habitação e a Lei do Mercado de Capitais.

No âmbito administrativo, com o Decreto de Lei 200, a burocracia brasileira ganharia mais eficiência ao ser modernizada, bem como a gestão das empresas estatais, no intuito de flexibilizar a administração pública. Sobre a reforma fiscal, falaremos mais adiante em detalhes, por sua relevância para este trabalho.

O setor previdenciário, seguindo o viés modernizador das reformas, criou órgãos como o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e a Empresa de Tecnologia e Informações de Previdência Social (Dataprev). Foram criadas também contribuições sociais compulsórias, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). A arrecadação desse fundo ficaria retida no BNH, aguardando o resgate do contribuinte, e seria utilizado como principal fonte de financiamento da política de habitação popular. Mais tarde, já na década de 1970, seriam criados dois fundos patrimoniais coletivos, a serem retidos no BNDE: o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Essas contribuições sociais se tornaram fonte de recursos de longo prazo para financiar a economia a juros baixos, enquanto os efeitos redistributivos esperados em contra partida não se concretizaram, segundo Silva (1987).

Apesar do aparente avanço do ponto de vista social, o vínculo contributivo criado pela política previdenciária impedia que grande parcela dos trabalhadores fosse beneficiada, principalmente os de baixa qualificação e menor renda, em função do elevado grau de informalidade no mercado de trabalho e de sua alta rotatividade nos empregos. Além disso, a criação das contribuições sociais representou uma significativa perda de qualidade no sistema tributário, por seu caráter regressivo.

Com um mecanismo de incidência indireto e sobre o faturamento, a condição econômica do contribuinte não é diferenciada, fazendo com que PIS e PASEP tenham um ônus desproporcional à renda da população. Ainda de acordo Silva, isso só era possível porque o código tributário nacional se aplica apenas a impostos, taxas e contribuições de melhoria, excluindo as contribuições sociais dos princípios da anualidade, não cumulatividade e do repasse obrigatório aos fundos destinados aos governos subnacionais, também criados neste período, como veremos adiante.

I.2.2 – A Reforma Tributária de 1966

A necessidade de modernização do sistema tributário brasileiro (STB), reivindicada desde a década de 1940, fez da reforma tributária um dos principais avanços promovidos pelos militares ao assumirem o governo. Por outro lado, seria desenhada uma nova estrutura de poder entre as esferas de governo. O sistema tributário nacional passaria a ser um instrumento político, em favor da estratégia centralizadora do governo militar. Ao mesmo tempo em que delegava a competência de impostos estratégicos a Estados e Municípios, o governo federal seria responsável pela definição de suas alíquotas e poderia intervir na utilização de receita dos mesmos, restringindo de forma implícita a autonomia fiscal dos níveis subnacionais, em favor da União.

Nesta nova configuração, ocorreram diversas movimentações. Na esfera federal, as principais foram a transferência para a União da competência do Imposto sobre Exportações, anteriormente estadual, e a criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), também de competência federal. Foram criados os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), como forma de organizar a transferência de recursos da União para os demais níveis de governo, existentes desde a constituição de 1946, de forma primária. No âmbito municipal, é criado o Imposto sobre Serviços (ISS) e, finalmente, sob competência estadual, a Emenda Constitucional nº 18,

de 01 de dezembro de 1965 instituiu o novo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), em substituição o antigo IVC.

Além da reorganização estrutural, a alteração do mecanismo cumulativo do IVC fazia parte da agenda de modernização da Reforma de 1966, em um projeto pioneiro em todo o mundo. Para que a tributação ocorresse de fato sobre o consumo, e não mais sobre a produção de bens, o novo ICM passaria a incidir apenas sobre o valor adicionado de cada operação, abatendo-se o valor já tributado nas etapas anteriores. Dessa forma, “as operações comerciais e, principalmente industriais seriam desoneradas de uma carga tributária inadequada para o estágio de desenvolvimento em que a economia brasileira se encontrava”. (Oliveira, 2006).

Apesar da moderna estrutura criada pelo Governo Militar, com a revisão de mecanismos de arrecadação e a criação de novas ferramentas que coibissem a sonegação de impostos, a regressividade persistia como um grande problema do sistema tributário brasileiro. A elevada importância dos impostos sobre consumo, e das demais contribuições indiretas, resultou na desproporção entre a renda dos indivíduos e o quanto proviam aos cofres públicos. Isso ocorre porque um indivíduo de baixa renda compromete uma parcela maior de sua renda com consumo, e conseqüentemente, com o pagamento de impostos, quando comparado proporcionalmente a um indivíduo de alta renda.

Combinada com a retomada do crescimento econômico no final da década de 1960, a nova estrutura tributária emergiu da reforma de 1965/66, juntamente com as mudanças administrativas e operacionais introduzidas no fisco federal, propiciaram um significativo aumento da carga tributária, ampliando a capacidade de financiamento não inflacionário do governo. (Oliveira, 2010, p.35)

Para Oliveira, o chamado “bolo tributário”, havia crescido consideravelmente, mas não foi distribuído de forma justa para a sociedade, aumentando a regressividade desse sistema. Uma grande fatia deste bolo foi destinada à concessão de incentivos fiscais por parte do governo federal, com o objetivo de ocupar a elevada capacidade ociosa industrial, herdada do governo JK. Para isso, um grande volume dos recursos da União foi destinado ao fomento de setores estratégicos da economia, tais como financeiro e exportador, além do estímulo ao consumo de bens duráveis nas classes mais abastadas.

O resultado desse processo, apesar de extraordinário, não se sustentaria por muito tempo. Com um crescimento médio anual de 11% do PIB, o período de 1968 a 1973 ficou conhecido como o “milagre econômico brasileiro”. Para manter esse ritmo nos anos seguintes, sem um colapso nas contas públicas, a solução do governo federal, foi transformar a política tributária em um instrumento de financiamento interno, através de ações voltadas para o aumento de receitas da União, tais como a alteração das alíquotas de diversos impostos, a criação de contribuições sociais compulsórias, e também, reduzindo a fatia do “bolo” destinada aos Estados e Municípios, através do corte nas porcentagens do FPE e FPM.

Essas medidas resultaram na perda de qualidade no sistema de tributário, reduzindo-o aos interesses federais, além de representaram um retrocesso no processo de descentralização do poder que vinha ocorrendo desde 1974. No final da década 1970, conforme aponta Oliveira (2010), o modelo de crescimento econômico adotado pelo governo militar já dava claros sinais de exaustão, resultado das políticas de uma década de incentivos fiscais e programas de desenvolvimento, além do alto grau de endividamento externo provocado pelas crises internacionais que ocorreram no mesmo período. No próximo tópico, para que possamos compreender o cenário em que a nova Constituição foi redigida, trataremos da crise na estrutura do governo militar, e também do processo de redemocratização brasileiro que a sucedeu.

I.3 – O processo de redemocratização e a Constituição de 1988

Nas décadas de 1960 e 70, o país viveu duas faces de uma mesma moeda do governo militar. De um lado, o autoritarismo, marcado pela promulgação do Ato Institucional nº5 (AI-5), em 1968. Tal decreto cerceava direitos individuais e políticos, impunha censura prévia aos meios de comunicação, além de suspender as atividades do poder legislativo. Do outro lado, viveu a euforia do “milagre econômico”. Segundo Cysne (1993), “após controle da inflação e as reformas de base efetuadas no sistema financeiro e sistema tributário, dentre outros, o Brasil encontrava-se, ao final de 1967, pronto para deslanchar um período de crescimento acelerado.” No mesmo trabalho, Cysne ressalta que esse movimento foi beneficiado pela conjuntura internacional, principalmente pela oferta de crédito externo.

Com a primeira crise do petróleo, em 1973, além da reversão do cenário favorável, o Brasil sofreu com o impacto no passivo externo que havia acumulado

durante o período do “milagre”. De acordo com Kinzo (2001), os problemas econômicos pelo qual o país passava foram um dos principais motores para a ocorrência da transição política. A combinação desses fatores culminou no discurso do então presidente Ernesto Geisel, em 1974, no qual inaugurou oficialmente o processo brasileiro de redemocratização, apresentando-o como uma abertura política “lenta, gradual e segura”.

O verdadeiro marco inicial dessa transição, no entanto, ocorre apenas em 1978, com a revogação do AI-5. A partir de então, as mudanças políticas se intensificaram. Em 1979, o bipartidarismo foi suspenso, permitindo a formação de novos partidos políticos que concorreriam pela primeira vez nas eleições gerais de 1982, quando a população pôde voltar a eleger de forma direta governadores, senadores e deputados. Apesar da pressão política popular do movimento “Diretas Já!”, a eleição presidencial de 1985 ainda se deu de forma indireta, mas marcaria o fim do regime militar ao eleger o primeiro presidente civil após mais de 20 anos, Tancredo Neves. Com sua morte, antes mesmo de tomar posse, em 1986, seu vice, José Sarney assumiria a presidência da República e inicia a fase final do processo de redemocratização.

A necessidade de instrumentos que se adequassem ao novo momento da política brasileira era evidente, sendo o principal deles a redação de um novo texto constitucional. Para tal, governo federal convocaria a Assembleia Nacional Constituinte, presidida por Ulysses Guimarães, e composta pelos 559 parlamentares eleitos em 15 de novembro de 1986. A elaboração da Carta Constitucional foi reconhecida como o “auge de todo o processo de redemocratização brasileiro”¹. Além de permitir a intensa participação de seus congressistas, através da criação de grupos de trabalho específicos para cada tema do novo texto, a Constituinte também recebia propostas de associações civis, as chamadas Emendas Populares.

O resultado de quase dois anos de trabalho, e amplo debate sobre os novos rumos do país, ficou conhecido como a “Constituição Cidadã”. Suas cláusulas pétreas representam o rompimento com a antiga política nacional, instituindo como inalteráveis

¹ Baseado em informações contidas em <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/ha-25-anos-era-eleita-a-assembleia-nacional-constituente>

os direitos e garantias individuais dos cidadãos, independência dos três poderes constituídos, a forma federativa de Estado e o voto direto, secreto e universal.²

No que se refere à reforma tributária e ao federalismo fiscal, a nova Constituição trouxe importantes mudanças que serão analisadas em breve. Antes, porém, cabe lembrar da analogia feita por Rezende e Afonso (2004) à trajetória de um pêndulo, como forma de explicar a alternância entre os movimentos de centralização e descentralização que o poder do Estado Brasileiro experimentou desde sua proclamação como República Federativa, em 1889. O Quadro 2, adiante, formulado com base no texto desses autores, mostra uma linha do tempo que culmina na promulgação da Constituição de 1988, demonstrando como o relacionamento entre o panorama econômico, os movimentos populares e da força do poder central resultam no deslocamento deste pêndulo.

Quadro 2: Movimentos de centralização e descentralização na federação brasileira

1891 - 1930

Proclamação da República: federação brasileira altamente descentralizada

Governo federal fraco e estados independentes fortes

1930 - 1945

Ditadura de Vargas: fortalecimento do poder central

Redução da influência das oligarquias estaduais

Concentração de investimentos federais no Sudeste

1946 - 1964

Fim da Segunda Guerra Mundial: democratização, descentralização

Disparidades regionais e rivalidade política

Tentativa de reversão do processo de concentração regional

Concessão de incentivos fiscais para o Nordeste

1964 - 1985

Regime Militar: centralização

Reforma tributária de 1966 fortalece o poder federal

Aumento da carga tributária para financiar os gastos públicos

1986 - 1990

Processo de redemocratização: descentralização

Constituição de 1988 amplia a autonomia federalista

Redistribuição de tributos entre os níveis de governo

² Baseado em informações contidas em <http://www.infoescola.com/direito/constituicao-de-1988/>, em 17/11/2014.

1990 - até agora

Globalização: Dualidade

Demandas macroeconômicas de ajuste fiscal:

Fortalecimento do poder central

Exigência de eficiência e responsabilidade de políticas públicas:

Descentralização dos gastos públicos

Fonte: Rezende e Afonso (2004). Elaboração da autora.

Além da descentralização política que caracterizou o período da redemocratização brasileira, o fortalecimento do federalismo fiscal é de extrema relevância para este trabalho. Durante os anos 70 e 80, a autonomia fiscal dos níveis subnacionais havia sido restringida de tal forma que era permitido à União interferir livremente no emprego de recursos e na concessão de isenções de impostos de competência de Estados e Municípios.

Em linha com o movimento proposto pela Constituição, a Comissão de Reforma Tributária - criada pelo governo federal para trabalhar as propostas a serem apresentadas à Constituinte - tinha como principal objetivo a descentralização de recursos, que deveria ser alcançada através de medidas como a eliminação do direito de interferência da União, a redistribuição de encargos entre os três níveis de governo e, principalmente, o aumento do repasse de recursos através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM).

Apesar da importante missão cumprida por essa comissão, Varsano (1997), no trecho abaixo, critica seu isolamento em relação aos demais grupos de trabalho da Constituinte:

A Assembleia Nacional Constituinte, a despeito da amplitude do debate que promoveu, ao fracionar a discussão do papel do Estado por quase todas as comissões enquanto em uma delas se desenhava, isoladamente, o sistema tributário, **criou um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado implicitamente definido nas diversas comissões**. Este, por sua vez, não se fundamentou em uma previsão realista da disponibilidade de recursos para o financiamento de suas ações. **A situação de desequilíbrio orçamentário que já existia, ao invés de ser eliminada, consolidou-se.** (Varsano, 1997, p.11)

Como podemos ver, a reforma tributária de 1988 foi fortemente influenciada pelos vetores políticos da nova Constituição, mas ainda assim, ocorreu de forma isolada das demais modificações necessárias ao novo momento político brasileiro. Apesar de ter gerado um efeito colateral, destacado por Varsano no trecho acima, esta forma de

trabalho garantiu o êxito na criação de um novo sistema tributário, que mantinha como base a moderna estrutura criada pela reforma de 1967.

O Quadro 2, abaixo, mostra as alterações inerentes ao processo de descentralização de recursos e ao mesmo tempo, mostra como os mecanismos anteriores foram preservados.

Quadro 3: Reformas tributárias de 1966 e 1988: distribuição das competências

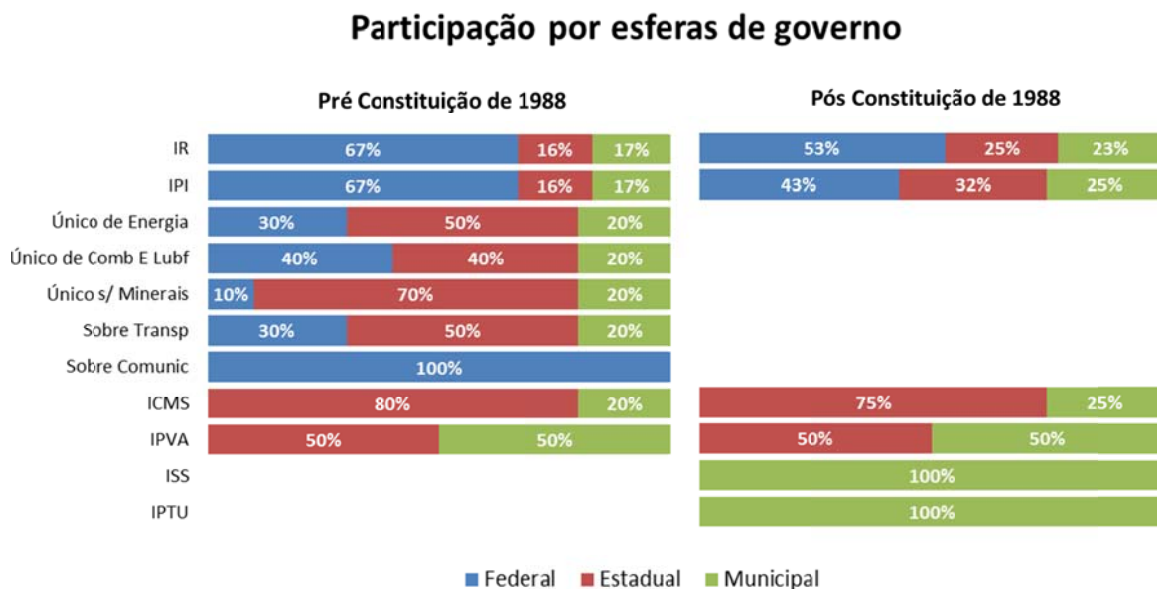
Distribuição das competências tributárias	
Reforma de 1966	Reforma de 1988
União	União
IR - Imposto de Renda	IR - Imposto de Renda
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados	IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
ITR - Imposto Territorial Rural	ITR - Imposto Territorial Rural
II - Imposto sobre a Importação	II - Imposto sobre a Importação
IE - Imposto sobre a Exportação	IE - Imposto sobre a Exportação
IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas	IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas
Imposto sobre Transporte Rodoviário, salvo o de natureza estritamente municipal	Incorporados ao ICMS pela Constituição de 1988
Imposto sobre Serviços de Comunicações	
Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes	
Imposto Único sobre Energia Elétrica	
Imposto Único sobre Minerais	
Estados	Estados
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e serviços	ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e serviços
IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores	IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITBI - Imposto sobre Transmissões de Bens e Imóveis	ITCD - Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações
Municípios	Municípios
IPTU - Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana	IPTU - Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana
ISS - Imposto Sobre Serviços	ISS - Imposto Sobre Serviços
	ITBI - Imposto sobre Transmissões inter vivos de Bens e Imóveis

Fontes: Constituição Federal de 1967 e Constituição Federal de 1988. Elaboração da autora.

A União sofre a perda de receitas com a proposta descentralizadora da reforma, com a incorporação dos impostos únicos pelo ICMS - como veremos melhor no tópico a seguir - e, principalmente, através do aumento da partilha com estados e municípios. De acordo com Giambiagi (2008), “os percentuais de repasse do IPI e do IR para o FPE e FPM foram, gradativamente, elevados, atingindo a partir de 1993, 21,5% e 22,5%”. Em 1985, esse percentual era de 14% e 16%, respectivamente. Com o alargamento da base de incidência de seu principal imposto, a transferência de receitas dos governos estaduais para seus municípios foi também foi ampliada, de 20% para 25%. O Gráfico

1, a seguir, mostra como a participação de cada esfera de governo sofreu alterações a partir da reforma tributária promovida pela Constituição de 1988.

Gráfico 1: Principais Impostos e a partilha de suas receitas por esferas de governo



Fonte: Adaptado de Giambiani (2008). Elaboração da autora.

Segundo Rezende e Afonso (2004), os efeitos dessa estratégia descentralizadora demoram alguns anos até atingir seu auge, em meados da década de 1990, quando o governo federal toma uma série de medidas para compensar a perda de seus recursos. É iniciado, então, um movimento de recentralização, cuja permissividade é explicada pelo trecho abaixo:

Apesar de seu ímpeto descentralizador, a Constituição de 1988 deixou as sementes para uma rápida reversão. Sancionada dois anos antes da queda do muro de Berlim e da subsequente predominância das ideias liberais sobre os antigos ideais de justiça social defendidos por governos fortes, ela aumentou a responsabilidade do governo federal na garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros e abriu espaço para a criação de contribuições reservadas para financiar o livre acesso universal aos serviços públicos. (Rezende e Afonso, 2004, p.14)

De acordo com Oliveira (2010), por estarem à margem do código tributário, e não serem sujeitas à partilha, “as contribuições sociais se tornaram, para o governo federal, o instrumento preferencial de ajuste de suas contas e da garantia de obtenção de recursos adicionais para atendimento das novas responsabilidades atribuídas ao Estado”. Além de aumentar as alíquotas do PIS/PASEP, do COFINS, e de impostos de sua competência, a União, como forma de recuperar suas receitas também cria novas contribuições sociais: sobre o lucro líquido (CSLL) e sobre transações financeiras

(CPMF), que vigorou até 2007. Veremos adiante que, no ano 2000, a criação a Desvinculação de Receitas da União (DRU) permitiria a desvinculação de 20% da receita dessas contribuições,

Tais medidas, como já vimos, resultam na perda de qualidade do sistema tributário nacional, por seu caráter regressivo. A ampliação dos mecanismos de incidência cumulativos, além de representar um retrocesso para o sistema tributário, impacta diretamente na competitividade de produtos brasileiros no mercado internacional, aumentando o chamado “Custo Brasil”.

I.3.1 – A criação do ICMS

Dentre as modificações promovidas pela Reforma Tributária de 1988, vistas no tópico anterior, uma possui especial importância para este trabalho: a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), pelo art. 155 I b da Constituição Federal de 1988. O novo imposto foi estruturado através da ampliação da base do antigo ICM e da incorporação dos chamados impostos únicos, anteriormente de competência da União. Dessa forma, passaria a incidir também sobre a prestação de serviços de transporte, comunicação, energia elétrica, recursos minerais e produção de petróleo e seus derivados. O ICMS preservou a não cumulatividade e o princípio da origem de seu antecessor, mas têm como sua principal característica a grande diferença em relação ao antigo ICM: a autonomia de cada UF em fixar sua própria alíquota.

A nova estrutura do ICMS foi responsável por grandes mudanças no sistema tributário a nível estadual, principalmente para regiões consumidoras, outrora descontentes com o antigo ICM. A diversificação de sua base de incidência garantiu aos cofres públicos maior independência em relação às atividades produtivas. De acordo com Rezende (2009), essa alteração fez com que a arrecadação sobre os setores herdados da União se tornassem as principais fontes de recurso dos estados, junto à arrecadação sobre os tradicionais setores de fumo e bebidas. Além disso, a reforma tributária de 1988 havia concedido a cada UF a autonomia de fixar sua própria alíquota do ICMS, o que fez os estados enxergarem “a oportunidade de desencadear uma agressiva política de competição visando atrair investimentos, pois os benefícios concedidos não tinham impacto significativo na arrecadação”.

Como já foi mencionado na introdução deste trabalho, o ICMS se tornou não só o imposto mais importante para os Estados, mas também o de maior participação na

carga tributária nacional, sendo responsável por cerca de 20% desse total. Giambiagi (2008) ressalta que “o Brasil é o único país do mundo em que o maior tributo arrecadado na economia é um imposto sobre valor adicionado regido por leis subnacionais”, fato este contrário às leis sobre a harmonização dos subsistemas tributários domésticos. As falhas nas regras constitucionais sobre esse tema, ainda de acordo com o autor, criaram um sistema permissivo à sonegação fiscal e à disputa entre as unidades federativas.

Podemos concluir, portanto que a nova Constituição, em seu papel político descentralizador, foi exitosa. Contudo, a forma com que suas propostas se desdobraram, mostrou que a estrutura tributária brasileira ainda não estava preparada para tais mudanças. Dentre esses desdobramentos, analisaremos no próximo capítulo a forma como a autonomia concedida aos Estados logo agravaria a disputa interna por investimentos destinados ao Brasil, ficando conhecida como “guerra fiscal”.

1.4 – O sistema tributário pós-1988

Os conflitos interestaduais por investimentos se intensificaram com a abertura econômica do país e a estabilização do Plano Real, no início dos anos 1990, quando o mercado brasileiro voltou a ser atrativo ao capital externo, graças às taxas de juros mantidas a níveis estratosféricos.

A euforia despertada pelo sucesso do plano [Real] no seu início parece ter conduzido a uma despreocupação geral com a questão fiscal, com os gastos passando a correr “soltos” nos vários níveis de governo. Depois do otimismo que marcou o primeiro ano de vida do plano, o ano de 1995 revelaria todo o potencial de desequilíbrios provocados por sua arquitetura. (...) Se havia a perspectiva de realização de uma reforma tributária para corrigir as mazelas do sistema e recuperá-lo enquanto instrumento efetivo de política econômica voltado para a promoção do desenvolvimento e para a redução de desigualdades, esta se desfez diante desta realidade. (Oliveira, 2010, p. 44/45/46)

Em 1998, o Brasil se viu submetido às exigências do FMI, a quem recorreu em socorro à crise da dívida externa. Dentre as condições impostas pelo órgão internacional, uma delas seria o redirecionamento da política fiscal para a estabilidade econômica, “libertando-a de compromissos redistributivos e de impulsos desenvolvimentistas”. (Oliveira, 2010)

Para isso, foram tomadas medidas que agravavam a perda de qualidade da estrutura já existente, com a prorrogação da CPMF, que vigorava desde 1997 em caráter

provisório, além da criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), no ano de 2000. Para atender à outra exigência do FMI, o governo federal promulgaria, no mesmo ano, uma ferramenta para o controle sobre as finanças públicas dos níveis subnacionais. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ainda segundo Oliveira (2010), “representaria um marco institucional de disciplinamento das finanças públicas e de compromissos com uma gestão fiscal responsável”.

A DRU foi criada em substituição a instrumentos de ajuste fiscal provisórios criados após o Plano Real: o Fundo Social de Emergência (FSE), de 1994, e seu sucessor, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), de 1996. No site Senado Federal, a DRU é definida como “um mecanismo que permite ao governo desvincular até 20% das receitas das contribuições sociais - excetuando as previdenciárias – para o orçamento fiscal. A partir de então, esses recursos podem ser usados, por exemplo, para o pagamento de juros da dívida”³ e demais despesas não vinculadas à receita da União.

A saúde das finanças públicas passou a ser a prioridade do governo, que restringiu sua política fiscal e tributária ao cumprimento de metas econômicas. O Quadro 4, adiante, ilustra a estratégia do governo, que manteve a carga tributária em uma trajetória ascendente, controlando na outra ponta a dívida pública, mesmo sofrendo grandes oscilações nas taxas de crescimento econômico.

Poucas mudanças ocorreram no sistema tributário brasileiro desde o ano 2000, e algumas se concretizaram ainda como reflexo das exigências do FMI. Mais tarde, apenas em 2007, a CPMF tem sua vigência expirada e, em 2008, em resposta à crise internacional, foram tomadas medidas significativas, envolvendo a redução de alíquotas do IR, IOF e IPI de setores estratégicos da economia, sendo este último utilizado até hoje como incentivo ao consumo.

³ www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/dru

Quadro 4: Indicadores econômicos no período de 1999 a 2008

Ano	Crescimento real do PIB (%)	Carga Tributária (% do PIB)	Superavit Primário (% do PIB)	Dívida/PIB (% do PIB)
1999	0,25	31,7	3,23	44,5
2000	4,31	30,36	3,47	45,5
2001	1,31	31,87	3,38	48,4
2002	2,66	32,35	3,21	50,5
2003	1,15	31,9	3,34	52,4
2004	5,71	32,77	3,81	47
2005	3,16	33,75	3,93	46,5
2006	3,97	34,12	3,24	44,7
2007	5,67	34,72	3,46	42,7
2008	5,08	35,8	3,69	38,8

Fonte: Adaptado de Oliveira (2010).

Em compensação à falta de medidas que representassem ganho efetivo de qualidade ao sistema, os anos 2000 foram marcados pela modernização de seu aparelho de arrecadação. Em 2005, foi iniciado o projeto de implementação da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), capaz de integrar digitalmente as informações dos contribuintes nos diferentes níveis de governo. Com essa ferramenta, ganhou-se em eficiência na administração e também no combate à sonegação fiscal. Além disso, em 2009, foi criada a Lei da Transparência. Com ela, os avanços tecnológicos passaram a trabalhar tanto em favor do fisco, modernizando seus mecanismos de controle, quanto do cidadão, agora capaz de acompanhar com facilidade a prestação de contas do poder público, através dos chamados “Portais da Transparência”.

Ainda assim, o que temos hoje é um sistema tributário “invadido por impostos de má qualidade”, de acordo com Oliveira (2010). Sua legislação complexa, e seus mecanismos cumulativos e de incidência indireta, agravam o problema da inequidade, bem como prejudicam a competitividade de produtos nacionais e o equilíbrio federativo. No próximo capítulo, discutiremos em mais detalhes a agenda da reforma tributária, que vem sendo adiada desde a reforma proposta pela Constituição de 1988, composta por pontos não contemplados pela mesma, ou criados a partir de seus desdobramentos.

CAPÍTULO II – O FEDERALISMO E A GUERRA FISCAL

II.1 – Guerra fiscal: características e determinantes

A concorrência entre os Estados brasileiros é resultado do longo processo histórico de concentração de investimentos nas Regiões Sul e Sudeste. Esse cenário foi agravado com o processo de industrialização brasileiro, que dependia, inicialmente, dos recursos provenientes da atividade cafeeira, desenvolvida nessas regiões. Mais tarde, a indústria nacional contou com pesados investimentos estatais, iniciados por Getúlio Vargas na década de 1930, destinados ao desenvolvimento do setor de base no eixo Centro-Sul do país.

Na década de 1950, as atenções do governo começam a se voltar para a questão regional. Vargas, seguindo a estratégia de seu segundo Governo, criou instituições com o intuito de estimular o processo de industrialização, e as estendeu às diferentes regiões do país. Dentre elas estão o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e o BNDE. Já o presidente Juscelino Kubitschek foi além, com medidas de integração que incluíam a transferência da capital federal para o centro do território nacional, em Brasília, e a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), idealizada pelo economista Celso Furtado, em 1959. Mais tarde, em 1966, o governo Castelo Branco fundou nos mesmos moldes a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966.

Esse modelo de integração, no entanto, seria enfraquecido pela estrutura institucional criada pelo regime militar, capaz de coordenar os diferentes vetores do desenvolvimento regional de forma centralizada. Sendo assim, as estratégias coordenadas de forma regional, passaram a concorrer com a atuação do poder federal, que se mostrava mais interessante do ponto de vista individual das unidades federativas, através da criação de programas de abrangência nacional.

Além disso, a reforma tributária de 1966 havia modificado profundamente a relação entre os estados ao criar o pioneiro imposto sobre valor adicionado, adotando o princípio da origem em sua tributação. Isso significa que, em transações interestaduais,

os bens comercializados seriam tributados em seu Estado de origem, onde são produzidos, e não de destino, onde seriam de fato consumidos. Em um país como o Brasil, em que a disparidade entre as unidades federativas é notável, a adoção desse princípio foi alvo de severas críticas, uma vez que favorecia as regiões produtoras (Sul e Sudeste) - historicamente mais ricas - em detrimento das regiões consumidoras (Norte, Nordeste e Centro Oeste), deteriorando a relação entre a arrecadação de impostos e desenvolvimento regional.

Para contornar tais críticas, o governo federal, responsável pela fixação das alíquotas internas do ICM, definiu, então, valores mais baixos para os Estados das regiões consumidoras. Segundo Longo (1980 *apud* Prado, 1999), “a Comissão de Reforma Tributária esperava que o sistema de alíquotas diferenciadas assegurasse uma participação adequada na receita total dos Estados aos importadores líquidos no comércio interestadual”.

Contudo, mesmo que a definição sobre alíquotas internas tenha sido estrategicamente centralizada pela União, o ICM permanecia sob competência estadual. Isso permitia aos governos locais a concessão de incentivos relacionados à sua arrecadação, o que, combinado ao princípio da origem, logo transformaria o novo imposto em um “instrumento de políticas de desenvolvimento regional”, de acordo com Prado (1999):

“(...) o governo que sedia a produção tem a possibilidade real de, como destinatário legal da arrecadação, eventualmente conceder incentivos, diferimentos e isenções do imposto. Sendo assim, devido ao estímulo macroeconômico gerado, torna-se interessante para um estado qualquer atrair empreendimentos de outras regiões, abrindo mão de sua arrecadação, através da devolução do imposto, mesmo que o mercado consumidor da empresa esteja situado em outras localidades.” (Prado, 1999, p.4)

O governo federal, prevendo um movimento desordenado das UF's pela atração de investimentos, limitou, a partir de 1966, na concessão de incentivos do ICM aos chamados Convênios Regionais. Eles eram formados por Estados de uma mesma região, em defesa de interesses comuns e, segundo Alves (2001), essa forma de organização só foi viável graças às instituições criadas pelo governo militar, como ministérios e autarquias, fundos e empresas estatais. Porém, apesar da capacidade de conjugar diversos interesses, essa estrutura não impediu que fossem criados, de forma reativa, convênios com medidas idênticas a de outras regiões, além de movimentos isolados de Estados através da concessão de incentivos que não envolvessem o ICM.

Em 1969, o arranjo dos convênios regionais já não era mais eficaz como mediador de conflitos e por isso, o governo federal transfere para si mesmo essa responsabilidade, através da criação o Conselho de Política Fazendária (CONFAZ). A Lei Complementar n. 24/75, tinha o objetivo de “promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal” (Art 1º). O conselho era composto pelos secretários de fazenda de todas as UF’s, e cada iniciativa deveria ser aprovada por unanimidade. Prado (1999) observa que, bem como está disposto em seu Art. 1º, a criação do CONFAZ foi uma medida restritiva à competência estadual do ICM, uma vez que impõe um mecanismo de coordenação sobre as iniciativas individuais das UF’s, submetendo-as a um processo de homogeneização.

Contudo, ao mesmo tempo em que foi criado com objetivo de exercer um rígido controle sobre a concessão de incentivos fiscais, o CONFAZ não possuía uma estrutura institucional com a complexidade necessária para fazê-lo. Sendo assim, o conselho passou a ter um papel mais vigilante do que cerceador. As iniciativas estaduais, cada vez mais escassas, puderam se concretizar à sua revelia, se aproveitando muitas vezes da falta de clareza nas normas que as configurariam como passíveis de veto.

Na tentativa de retomar a atividade produtiva de forma ordenada, o governo cria programas nacionais de incentivo, como por exemplo, o Programa Especial de Financiamento à Indústria (1981). Dessa forma, a disputa por investimentos ligados a essas iniciativas estaria restrita às regras de cada programa, dando ao poder central o controle sobre processo. Mas, com a estagnação econômica da década de 80 e o desmonte da estrutura institucional do governo militar, as políticas nacionais de desenvolvimento entraram em crise.

Nesse cenário, Estados e Municípios passam a buscar por conta própria novas estratégias de crescimento, sendo a principal delas a atração dos investimentos destinados ao país, escassos naquele momento. Esses movimentos individuais deram início a uma disputa desordenada por investimentos, conhecida como “guerra fiscal”. Segundo Prado (2009), esse seria um fenômeno inerente ao sistema federativo, uma vez que seus agentes são competitivos entre si e, portanto, agem de forma não cooperativa na ausência de um ente regulador, no caso, o poder central.

Como vimos no capítulo anterior, a evolução do sistema tributário brasileiro resultou em uma estrutura permissiva à disputa por investimentos a nível estadual. Além da autonomia concedida às UF's, pela Constituição de 1988, em fixar as alíquotas do ICMS, a inclusão de serviços e atividades de alta produtividade em sua base de incidência representou um aumento significativo nas receitas geradas por esse imposto, principalmente nas regiões consumidoras.

Percebendo isso, segundo Rezende (2009), os Estados passaram a conceder benefícios, sem que sua receita fosse comprometida em relação ao nível anterior de arrecadação. Essa postura resultou na estagnação das receitas do ICMS em relação ao PIB, como podemos ver no Gráfico 2, abaixo, enquanto as demandas sociais, que deveriam ser supridas pelos recursos provenientes de sua arrecadação, eram crescentes.

Gráfico 2: Representatividade do Imposto sobre circulação de produtos do ano de 1980 a 2013



Fonte: Ministério da Fazenda e IBGE/SCN 2000 Anual

Essas características, no entanto, não seriam suficientes para a ocorrência da guerra fiscal sem que fosse adotado o princípio da origem, herdado do antigo IVC. Para Varsano (1997), “do ponto de vista nacional, o ICMS é hoje um imposto sobre o consumo; mas, na ótica de cada estado, é um híbrido — parte do imposto sobre a produção do estado [comércio interestadual], e parte sobre o seu consumo”.

Por isso, ainda que sua base de incidência tenha sido diversificada, as atividades produtivas continuavam sendo uma importante fonte de arrecadação desse imposto, o

que estimulou regiões predominantemente consumidoras a conceder benefícios envolvendo o ICMS. Dessa forma, poderiam atrair investimentos para seu território mesmo que o mercado alvo das empresas estivesse localizado em outros Estados.

Rezende e Afonso, no trecho a seguir, corroboram o caráter híbrido do ICMS, bem como ressaltam a complexidade do imposto. Além disso, apontam como as empresas e governos estaduais se beneficiam dessas características:

A principal arma dessa guerra é o princípio misto de origem-destino aplicado ao imposto sobre valor agregado estadual e a complexidade de situações envolvida. Quando a produção ocorre em uma região menos desenvolvida e o bem é consumido em uma mais desenvolvida, dois terços do imposto são arrecadados na origem e um terço no destino. Essas proporções são invertidas quando os bens são produzidos em estados desenvolvidos para serem vendidos nos mais atrasados.

Para atrair novos investimentos os estados produtores concedem descontos integrais do imposto devido na origem. Além disso, quando a produção é vendida nos principais centros de consumo, os investidores podem reivindicar crédito pelo imposto supostamente arrecadado na origem. Assim, o peso financeiro imediato desses benefícios é suportado, de fato, pelo estado onde o bem é consumido. (Rezende e Afonso, 2004, p.45)

Como vimos anteriormente, a estabilização e liberalização da economia brasileira, na década de 1990, resultaram na atração do capital internacional para o país, despertando o interesse dos estados em abrigar tais investimentos em seus territórios. Para isso, os governos estaduais e municipais, principalmente dos estados menos desenvolvidos, estavam dispostos a abrir mão de parte da receita fiscal gerada por esses empreendimentos, bem como em prover, através de gastos públicos, a estrutura necessária à instalação das novas empresas. Dessa forma, ainda segundo Rezende e Afonso (2004), compensariam “as melhores externalidades encontradas nos principais centros industriais” do país.

Essa estratégia foi replicada por todo o país, tornando a concorrência entre as UF's tão explícita, que grandes empresas internacionais, interessadas em se instalar no Brasil, passaram a realizar leilões de incentivos antes de definir sua exata localização no território nacional. Além dos benefícios fiscais, as propostas passaram a incluir a isenção de aluguéis e obras de infraestrutura, transformando os leilões em um meio simples que as empresas encontraram para usufruir dos melhores benefícios que os governos locais poderiam oferecer.

A principal discussão sobre a guerra fiscal gira em torno dos reais efeitos gerados por essa disputa, tanto aos Estados “vencedores” quanto à federação como um todo. No próximo tópico, serão expostas visões distintas sobre o uso de incentivos como ferramenta de atração de investimento e, mais adiante, as propostas desses autores para uma reforma no sistema tributário, capaz de atenuar, e até mesmo eliminar os efeitos negativos da guerra fiscal.

II.2 – “Quem ganha e quem perde?”

A competição entre os governos locais, de acordo com Rezende e Afonso (2004), se deu historicamente em duas frentes: através do apoio político, como forma de acessar fontes federais de financiamento, ou através da concessão de incentivos fiscais, utilizada desde a década de 1970 como forma de atrair investimentos. Essa prática evoluiu até que nos anos 1990, quando os benefícios oferecidos às empresas interessadas em investir no Brasil ultrapassavam o campo tributário e passaram a envolver outros níveis de governo, tornando a guerra fiscal cada vez mais complexa.

Conforme vimos no capítulo anterior, as unidades federativas (UF’s) haviam adquirido, há pouco tempo, a autonomia sobre os impostos de sua competência e, portanto, estavam livres para oferecer às multinacionais seus melhores termos de negociação. Muitas vezes, as propostas eram feitas sem o estudo aprofundado de seu impacto nas finanças públicas, ou de sua sustentabilidade no longo prazo. Também foi visto que uma parcela significativa dos recursos disponíveis aos governos estaduais e municipais eram provenientes da partilha dos fundos de participação, o que permitia, de acordo com Prado (1999), a concessão de incentivos fiscais sem que suas receitas fossem comprometidas. Giambiagi (2008), no trecho abaixo, reforça a permissividade da estrutura do ICMS à disputa entre as UF’s e seu caráter nocivo:

No caso do ICMS, a excessiva liberdade dos estados para legislar sobre um imposto cujos efeitos transcendem suas fronteiras, combinada com o desprezo quase total dos mesmos pela lei de harmonização desse imposto – Lei Complementar Federal nº 24/1975 - tornaram o ICMS extremamente complexo e confuso. As “guerras fiscais” conduzidas por quase todos os estados, em total desobediência a essa lei acabaram transformando o ICMS em um instrumento de localização industrial. Distorções alocativas graves têm sido introduzidas pela oferta ilimitada de benefícios fiscais que resultam em um aumento no custo social da produção e na redução de seu custo privado. (Giambiagi, 2008, p.268)

Essa postura era agravada pelo claro descasamento entre o tempo de duração dos acordos e do mandato dos governantes - o que limitava a “visão empresarial” dos Estados ao seu ganho político de curto e médio prazo – e pela falta de coordenação de forma centralizada do governo federal, o que, de certa forma, fomentou a competição interestadual. Rezende e Afonso (2004) voltam a se contrapor à pressuposta eficiência da guerra fiscal, condicionando-a à autonomia de estados e municípios na alocação de seus próprios recursos disponíveis. O modelo de federalismo fiscal brasileiro, no entanto, restringe essa autonomia, resultando em “distorções econômicas e injustiça social”.

A fim de atrair investimentos, estados e municípios privaram-se de futuras receitas orçamentárias que reduzem sua capacidade de responder às atuais necessidades e às futuras que resultarão de um aumento da urbanização. Ao reduzir seus recursos no futuro, tornam-se mais dependentes do acesso a recursos federais, perdendo autonomia em relação a políticas que criam um ambiente favorável aos negócios. Desse modo, benefícios de curto prazo podem se transformar em custos significativos no médio e longo prazo, adicionando mais instabilidade nas relações federais. (Rezende e Afonso, p.45/46)

Prado (1999), no entanto, argumenta de que os governos subnacionais seriam mais eficientes à frente de negociações com empresas interessadas em investir no Brasil do que o próprio governo federal e ressalta que, além disso, a guerra fiscal traria benefícios do ponto de vista institucional e administrativo a seus vencedores. Sobre o papel dos governos locais nesse processo, o autor afirma:

Ele maximiza o aproveitamento dos recursos de informação e conhecimento da burocracia técnica local sobre sua própria economia regional. Ele apresenta, em princípio, uma das vantagens básicas apregoadas para a descentralização federativa, que é a maior aproximação e subordinação das decisões aos interesses da sociedade local. Ele induz ao maior desenvolvimento de mecanismos institucionais locais de apoio e interação entre governo e iniciativa privada, e pode ampliar neste sentido a eficiência da atuação integrada entre governos estaduais e municipais (isto vem ocorrendo, fora de qualquer dúvida, em todos os estados que assumiram iniciativas agressivas de guerra fiscal).(Prado, 1999, p. 17)

Prado ainda afirma que, além da capacidade de desenvolver seu aparelho administrativo, os estados e municípios “ganhadores” tinham a possibilidade de ampliar seus ganhos futuros internalizando em seu território a cadeia produtiva completa da indústria que havia atraído. O autor cita o caso de sucesso do setor automobilístico, que veremos adiante, especificamente do município de Betim (MG), onde a Fiat se instalou em 1976. Além da montadora, o governo local também foi capaz de atrair todo seu

parque de fornecedores, gerando o benefício da redução de custos para a empresa e, para os cofres públicos, o aumento da receita proveniente dessa atividade.

Contudo, como a maioria das decisões alocativas, e das guerras, há vencedores e perdedores. A instalação de novas indústrias dinamiza a economia e gera, além da riqueza produzida, novos postos de trabalho e infraestrutura, esses últimos desfrutados mormente pela região “vencedora”.

Já o ônus desta disputa está reservado aos recursos que deixam de ser arrecadados para que esses investimentos se concretizem. As opiniões se dividem entre aqueles que defendem a relação mais que compensatória entre esses efeitos, e aqueles que acreditam que a perda de receita imposta pelas condições acordadas com as empresas é um preço muito alto a ser pago.

O título desta sessão faz referência ao trabalho de Varsano, “Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde” (1996), no qual o autor aborda essa última questão, demonstrando no trecho abaixo como a disputa entre os governos estaduais podem ser nocivos:

“A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha — quando de fato, existe algum ganho — impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado. Também a Federação — cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pétreia que impede sua abolição — perde.” (Varsano, 1996, p.6)

O autor argumenta que, partindo do pressuposto de que esse capital já seria empregado no país, independente de sua localização no território nacional, a Federação, em sua totalidade, perde com a guerra fiscal, uma vez que deixa de arrecadar recursos que já estavam garantidos aos cofres brasileiros. Varsano (1996), no entanto, abre uma exceção em sua crítica, aceitando como justificáveis os incentivos fiscais concedidos à empresas que, sem esses benefícios, redirecionariam seus investimentos à outros países que não o Brasil.

Já os favoráveis ao movimento da guerra fiscal defendem a concessão de benefício por parte de Estados e Municípios que, sem os incentivos, não seriam capazes de competir com regiões historicamente mais desenvolvidas e sua infraestrutura pré-existente. Para esses agentes, a perda de receita gerada pelos incentivos seria compensada pelo desenvolvimento que os novos investimentos levariam à sua região, e

que de outra forma não ocorreriam. Pelo lado do capital externo, os incentivos cobririam os custos de sua alocação em regiões pouco atrativas do ponto de vista do mercado.

Prado (1999), em seu esforço de defesa a essas iniciativas isoladas, as considera como “politicamente legitimadas”, uma vez que as políticas de desenvolvimento regional tinham sido abandonadas pelo mesmo governo neoliberal que possibilitou a retomada do fluxo do capital internacional para o país. Os efeitos da guerra fiscal seriam, portanto, positivos tanto para as economias locais - sem outras perspectivas de crescimento senão por essa via -, quanto para a federação que, sem a atenção do poder central para o tema do desenvolvimento, teria suas disparidades regionais ainda mais aprofundadas sem essas iniciativas.

Por outro lado, Rezende e Afonso (2004) destacam que a ampla replicação dessas iniciativas tendem a equalizá-las, enfraquecendo seu poder de atração aos olhos do capital estrangeiro. Consequentemente, as decisões alocativas voltam a considerar os fatores básicos de atratividade de uma região, como a infraestrutura e qualidade da mão de obra. O resultado desse movimento é o fortalecimento das regiões mais desenvolvidas e o agravamento das desigualdades inter-regionais.

Serra e Afonso (2001) corroboram esse argumento, utilizando como exemplo o movimento indústria automotiva, assunto do próximo capítulo:

A disputa sem regras em torno do ICMS certamente foi um dos determinantes na reversão da tendência histórica à desconcentração regional da economia (o caso recente das montadoras automobilísticas é emblemático), pois, deflagrada a “guerra” generalizada, os estados mais desenvolvidos têm óbvias vantagens, como a localização de mercado e a infraestrutura econômica e social, em relação aos menos desenvolvidos. (Serra e Afonso, 2001, p.19)

Prado (1999), apesar de dedicar uma sessão de seu trabalho aos pontos favoráveis à guerra fiscal, também discorre sobre as limitações em relação à atuação dos governos estaduais nesse processo. Pelo lado das empresas estrangeiras, a oferta de benefícios de determinado estado deveria ser proporcional à sua distância em relação à alocação ótima definida por ela previamente. Sendo assim, a falta de conhecimento dessas preferências alocativas, por parte dos governos estaduais, dificultava a elaboração de propostas compatíveis com seu posicionamento em relação às expectativas do capital privado.

Adiciona-se a isso a difícil mensuração dos benefícios que seriam colhidos após a concretização desses investimentos, bem como o imenso ganho político que o acompanharia. O resultado da combinação desses fatores resultava na elaboração de propostas sem uma análise de viabilidade acurada, muitas vezes oferecendo o máximo possível de benefícios, no intuito de vencer os leilões. Dessa forma, de acordo com Prado (1999), os governos estaduais passaram a atuar de forma incompatível em relação a sua própria capacidade orçamentária, bem como em relação às expectativas das empresas estrangeiras. Ou suas propostas eram insuficientes, deixando-os à margem da disputa, ou eram extremamente agressivas, o que beneficiava as empresas e gerava perdas desnecessárias aos estados.

A solução proposta pelo autor seria a atuação do poder central brasileiro como subsidiário da instalação dessas empresas, porém, não mais subordinado à disputa dos governos estaduais, mas sim em locais interessantes do ponto de vista econômico nacional e do desenvolvimento regional. Dessa forma, a distância entre a localização proposta pelo governo e o “ponto ótimo” determinado pelo capital privado seria compensada através de benefícios negociados de forma centralizada, e não mais através de leilões, diminuindo as discrepâncias existentes no modelo da guerra fiscal.

Outras propostas de modificação, seja sobre os mecanismos do sistema tributário, seja sobre o aparelhamento institucional abandonado na década de 1990, permeiam o meio político e acadêmico desde a promulgação da Constituição de 1988. Os desdobramentos que evidenciaram seus pontos de ineficiência, bem como os pontos mais antigos de melhoria não contemplados pela mesma, deram origem a uma agenda de reforma tributária que vem sendo adiada há anos, em razão dos conflitos entre os interesses do poder público e do capital privado.

No próximo tópico, vamos expor as propostas de maior relevância para o tema do trabalho, considerando a estrutura complexa e permissiva à guerra fiscal que veio sendo construída desde os anos sessenta.

II.3 – Agenda de reformas

Como vimos no primeiro capítulo, o sistema tributário brasileiro, nos últimos anos, deixou de ser um instrumento efetivo de política econômica e social, se transformando em ferramenta de ajuste fiscal. Ao mesmo tempo, seus componentes

regressivos ganhavam força e agravavam não só o problema da iniquidade desse sistema, mas também provocava a perda de competitividade dos produtos nacionais, através das tributações em cascata e sobre faturamento.

De acordo com Oliveira (2010), a reforma necessária ao STB passa por uma “limpeza’ de suas estruturas e uma reestruturação de seus impostos, à luz do objetivo de torná-lo menos complexo, extinguir os tributos de incidência cumulativa, redefinir as bases do modelo federativo e melhor a distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade”. Essa reforma, no entanto, vem sendo adiada graças ao jogo de forças entre os empresários - em busca de maior competitividade, através diminuição do peso da tributação em seus custos – e dos governos federal, estaduais e municipais, que veem nessas mudanças uma possível perda de recursos. Giambiagi (2008) reconhece nessa dualidade o foco da reforma tributária brasileira:

O principal desafio que se coloca é a necessidade de garantir uma arrecadação compatível com as necessidades de financiamento do setor público e, ao mesmo tempo, aumentar a competitividade da economia - para o que se torna essencial a harmonização das regras domésticas de tributação com os princípios dominantes na economia internacional. (Giambiagi, 2008, p. 270)

O federalismo fiscal, para Rezende e Afonso (2004), é um dos mais graves pontos de inadequação do sistema tributário brasileiro, que tem suas bases inalteradas desde o governo militar. Para os autores, “sem a coragem de redesenhar os mecanismos de participação na receita consagrados pela Constituição, são poucas as chances de resolver o conflito de interesse” entre os diferentes níveis de governo. Serra e Afonso (2001) corroboram a crítica ao federalismo fiscal brasileiro. Apesar da autonomia dos níveis subnacionais sobre a alocação de receitas e controle de orçamento, “não há um processo planejado e organizado de descentralização fiscal, que concilie redistribuição de receita e divisão de encargos. Isso aumenta muitas vezes a complexidade das relações federativas, além de conspirar contra sua eficiência econômica e qualidade dos serviços públicos”.

No processo de harmonização do imposto sobre consumo, proposto por Rezende e Afonso (2004), a base de tributação desse imposto seria ampliada e aplicada de forma uniforme, sob uma legislação comum à União, estados e municípios, de responsabilidade do Congresso Nacional. Com a harmonização, seria mantida a autonomia na definição de alíquotas, na arrecadação e definição dos gastos da parcela

correspondente a cada um dos níveis de governo. Dessa forma, segundo os autores, o país ganharia no campo administrativo com a cooperação dessas três esferas, da simplificação e unificação do entendimento das regras por parte do contribuinte, o que certamente reduziria os custos administrativos de empresas e também a sonegação de impostos.


Varsano (1997) ratifica a necessidade da “ampliação das bases e a racionalização da tributação de modo que interfira cada vez menos com o funcionamento do sistema econômico” e apresenta propostas de reforma semelhantes às desenvolvidas por Rezende e Afonso (2004). No trecho a seguir, os autores expõem como o projeto de harmonização seria capaz de resgatar a qualidade do sistema tributário brasileiro:

Com um imposto sobre consumo harmonizado e aplicado segundo o princípio de destino, a competição para atrair atividades econômicas mediante benefícios fiscais terá impacto somente sobre as receitas daqueles que fazem essas concessões, removendo o principal motivo da guerra fiscal. O desenvolvimento econômico terá de se basear mais nos meios de melhorar a infra-estrutura, os serviços urbanos e os programas sociais, com ênfase na educação básica e na saúde. A cooperação intergovernamental nos gastos públicos, para implementar essas políticas, é a contraparte da partilha do imposto. Ao compartilhar uma ampla base de imposto sobre consumo, a distribuição de receita na federação mantém uma associação estreita com o nível de renda e consumo em cada membro da federação. Desse modo, as transferências compensatórias podem ser reduzidas a níveis exigidos para manter um padrão mínimo de serviços em todo o país, possibilitando um papel maior dos governos locais na provisão de serviços urbanos e sociais. (Rezende e Afonso, 2004, p.55)

Segundo Oliveira (2010), durante os mandatos do Presidente Lula (2002 – 2010), foram realizadas duas tentativas de reforma, com o objetivo de desonerar o produtor nacional e de elevar a qualidade do sistema tributário brasileiro. Em 2003, ainda sob a influência do acordo com o FMI, foram propostas medidas de ajuste fiscal que, sem sucesso, se resumiram à manutenção das fontes de receita da União.

A segunda tentativa, a Proposta de Emenda à Constituição nº 233, enviada ao Congresso Nacional em 2008 (PEC 233/08), tinha objetivos mais ambiciosos, que contemplavam os três pilares da reforma tributária brasileira, apontados por Giambiagi (2008): a unificação do ICMS, bem como a de sua legislação; a adoção do princípio do destino pelo mesmo; e a substituição dos mecanismos cumulativos por formas de arrecadação de maior qualidade.

Na Figura 1, a seguir, podemos ver no campo “Explicação da Ementa” as propostas que causariam, segundo Oliveira (2010), “discordâncias e polêmicas” que, junto com os abalos da crise econômica mundial de 2008, seriam responsáveis pelo adiamento sua aprovação.

PEC 233/2008 | Inteiro teor 
Proposta de Emenda à Constituição

Situação: **Apensada à PEC 31/2007**

Identificação da Proposição

Autor Poder Executivo	Apresentação 28/02/2008
---------------------------------	-----------------------------------

Ementa
Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

Explicação da Ementa
Simplifica o sistema tributário federal, criando o imposto sobre o valor adicionado federal (IVA-F), que unificará as contribuições sociais: Cofins, Pis e Cide-combustível; extingue e incorpora a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) ao imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ); estabelece mecanismos para repartição da receita tributária; institui um novo ICMS que passará a ter uma legislação única, com alíquotas uniformes, e será cobrado no estado de destino do produto; desonera a folha de pagamento das empresas, acaba com a contribuição do salário-educação e parte da contribuição patronal para a Previdência Social. Reforma Tributária.

Figura1: Resumo PEC 233/08

Fonte: Extraído em 18/11/2014 de

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>

Podemos concluir, portanto, que apesar da clara necessidade de reformas na estrutura tributária existente, os últimos governos pouco tem feito para concretizá-la. As propostas de melhoria são levadas à votação de forma desarticulada, obtendo sucesso em medidas de interesse de setores isolados e também de teor pouco inovador, se comparadas às propostas apresentadas pelos autores citados acima. Para Giambiagi (2008), “a reforma tributária não deve ser considerada como uma questão isolada e sim como uma componente fundamental de um processo maior de ajuste estrutural do Estado Brasileiro”.

Após compreender a evolução do sistema tributário, trabalhada no primeiro capítulo, e da apresentação da agenda de reformas necessárias para seu funcionamento como ferramenta efetiva de política econômica e social, podemos encerrar a análise deste tema no campo macro. No próximo capítulo, à luz dessas informações, iremos analisar os efeitos específicos dessa estrutura permissiva sobre a dinâmica de um dos setores mais importantes da indústria nacional: o setor automobilístico.

CAPÍTULO III – A GUERRA FISCAL E SEUS IMPACTOS NO SETOR AUTOMOBILÍSTICO

A guerra fiscal, segundo Alves (2001), não se restringiu a um setor específico da indústria ou a apenas uma região do país. Exemplo disso foram os deslocamentos para o Nordeste das indústrias têxtil e de calçados, tradicionalmente alocadas nas regiões Sul e Sudeste. Além de buscar a redução de seus custos de produção, essas empresas se beneficiaram de incentivos fiscais para reduzir a distância entre suas fábricas e seu mercado alvo, principalmente nos Estados Unidos.

Contudo, a indústria automobilística se destacou como uma das maiores beneficiadas pelos conflitos dessa guerra. Mesmo que muitos dos acordos entre montadoras e governos estaduais tenham sido sigilosos, a concessão de incentivos fiscais nesse setor foi amplamente divulgada na imprensa, ampliando as discussões sobre os prós e contras da guerra fiscal.

Esse setor da indústria foi escolhido como objeto de estudo deste trabalho devido à grande influência que a concessão de incentivos fiscais teve sobre a dinâmica dessa indústria no Brasil. Na década de 1990, com a retomada do fluxo do capital internacional para o mercado brasileiro, multinacionais do ramo automobilístico foram responsáveis por investimentos de grande porte no país, instalando suas modernas plantas em regiões com pouca ou nenhuma tradição industrial. Não só novas empresas participaram deste movimento de desconcentração, mas também, outras que já estavam instaladas no país, próximas aos grandes centros, viram na guerra fiscal uma oportunidade de se adaptar às novas condições do mercado brasileiro e internacional.

No próximo tópico, veremos a evolução dessa indústria no Brasil, desde o início do século XX, e como o cenário político-econômico está diretamente associado à decisão da localização de suas unidades. O foco será nos movimentos pós liberalização econômica, analisando como os incentivos fiscais foram determinantes para os movimentos dessa indústria dentro do território brasileiro.

III.1 – Breve histórico da Indústria Automobilística no Brasil

A evolução do setor automobilístico brasileiro acompanhou as mudanças no cenário político-econômico do país, ao longo de quase cem anos de sua existência. No início do século XX, duas grandes montadoras de automóveis se instalaram no Brasil, mais especificamente em São Paulo, atraídas pela estrutura que havia se desenvolvido em torno da atividade cafeeira, e do potencial mercado consumidor que havia se formado naquela região, segundo Langenbuch (1971 *apud* Botelho, 2002).

A americana Ford foi a primeira empresa do setor a estabelecer uma filial no país, no ano de 1919. De acordo com Regueira (2003), o Fordismo - processo de produção em massa utilizado em suas fábricas - era relativamente simples, o que permitiu que mesmo com pouca tradição no setor industrial, a atividade se desenvolvesse no Brasil através do *learning-by-doing* (aprendizagem através da prática). Em 1923, a General Motors (GM) iniciou suas atividades também na cidade de São Paulo e já em 1930 teria sua primeira fábrica inaugurada em São Caetano do Sul.

Nessa primeira fase da indústria, todos os componentes necessários à fabricação de um automóvel eram importados separadamente, em um sistema conhecido como *completely knocked down* (completamente desmontado). Chegando ao país, as peças eram apenas montadas, dando origem ao produto final. Apesar do desequilíbrio que provocava nas contas externas, Hamacher e Scavarda (1998) afirmam que esse sistema criou condições para que elementos básicos do setor automobilístico se desenvolvessem no país, tais como a qualificação de mão de obra, principalmente em assistência técnica e o surgimento da indústria de autopeças.

No entanto, essa forma de produção era extremamente vulnerável aos movimentos internacionais. Na década de 1930, os reflexos econômicos da Crise de 29, principalmente no setor cafeeiro, retardaram o processo de industrialização brasileiro, que até então dependia principalmente do capital proveniente dessa atividade agrícola. Nos anos 1940, seria a Segunda Guerra Mundial que causaria impactos na importação de peças para as linhas de montagem. Apenas no período conhecido como Estado Novo (1937-1945), o processo de industrialização brasileiro é retomado, através dos investimentos do governo federal nas indústrias de base. Seu grande marco foi a fundação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941. No discurso de

inauguração da siderúrgica, o então presidente Getúlio Vargas exaltou a importância de sua estratégia desenvolvimentista:

“O problema básico da nossa economia estará em breve sob novo signo. O país semicolonial, agrário, importador de manufaturas e exportador de matérias primas poderá arcar com as responsabilidades de uma vida industrial autônoma, provendo as suas urgentes necessidades de defesa e aparelhamento”.⁴

Já na década de 1940, peças nacionais começavam a ser utilizadas nas linhas de montagem como alternativa aos problemas de fornecimento causados pela Segunda Guerra Mundial e, mais tarde, com a intensificação da política de substituição de importações do segundo governo Vargas, a dependência externa passa a ser tão onerosa às montadoras que os veículos produzidos no Brasil, a partir dos anos 50, já utilizariam apenas componentes nacionais.

O governo de Juscelino Kubitschek inicia uma nova fase para o setor automotivo, que até então se desenvolvia lentamente. Segundo Ianni (2009), o Plano de Metas colocado em prática neste período baseava-se em um tripé: a racionalização da política econômica, a despolitização da técnica de planejamento e o reconhecimento, principalmente por parte dos EUA, dos efeitos benéficos da participação do Estado no processo de desenvolvimento. Dessa forma, JK anunciaria a sua famosa meta compensar “50 anos em 5” de seu mandato, minimizando através do investimento público os pontos de estrangulamento da economia em infraestrutura e a expansão da indústria, financiada pelo investimento privado nacional e externo.

Ainda de acordo com Ianni (2009), o setor automobilístico possuía lugar de destaque na execução deste plano:

“(…) foi o investimento que sobrepujou todos os outros, pelo significado econômico e pelo sucesso político. A produção automobilística em geral (automóveis, utilitários, jipes e caminhões) cresceu rapidamente, o que tornava visível, para as populações urbanas e, em parte, rurais, os resultados da política econômica governamental.” (Ianni, 2009, p. 155)

Uma das ferramentas utilizadas para atingir tal sucesso foi criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), em 1956. Ele foi responsável pela mudança no cenário desse setor, através da promoção de medidas de proteção ao investimento direto externo, da concessão de incentivos e da manutenção da política de substituição de importações na indústria automobilística. Aliado a essa iniciativa do

⁴VARGAS, Getúlio, *A Nova Política do Brasil*, volume 10, página 59, Discurso de 7 de maio de 1943.

governo, o cenário interno favorável tornava o Brasil extremamente atrativo à entrada das multinacionais, contando com um mercado consumidor em ascensão, mão de obra barata e dos significativos investimentos públicos em infraestrutura do Plano de Metas, especialmente no sistema rodoviário.

O resultado dessa combinação foi a instalação de fábricas da Volkswagen e Toyota no ABC Paulista, no final da década de 1950, e também de outras que produziram sob licença de grandes empresas internacionais. São Paulo continuava sendo a região mais atrativa para a instalação dessas multinacionais, uma vez que sua infraestrutura, bem como seu mercado consumidor, ainda eram mais desenvolvidos do que no restante do país.

Nos anos 1970, já é possível observar o início do processo de desconcentração da indústria automotiva. Em 73 e 78, respectivamente, Fiat e Volvo instalaram suas fábricas em Minas Gerais e Paraná, localidades próximas dos grandes centros do país, porém com custos de produção mais atrativos às multinacionais. Segundo Botelho (2002) “tal escolha baseou-se nos esquemas de incentivos fiscais a elas oferecidos e no baixo nível de atividade sindical que caracterizava essas regiões, em um momento histórico dominado pelo autoritarismo político no país.”

Esse movimento, no entanto, foi estancado com desaceleração econômica brasileira da década de 1980, bem como pela alteração do cenário internacional da indústria automobilística. As crises do petróleo desencadearam uma reestruturação produtiva no setor, que demandava um modelo mais eficiente que o velho Fordismo. O Toyotismo, utilizado desde a década de 60 pela montadora japonesa, foi difundido internacionalmente como um modelo de flexibilização de produção a ser seguido pelas demais empresas do setor.

Diante disso, as montadoras se viram obrigadas a rever suas estratégias, suspendendo investimentos que seriam destinados às subsidiárias brasileiras, ou transferindo-os para outros países, com o objetivo de se modernizar e conter o avanço das empresas japonesas que despontavam no mercado internacional. O Brasil já não era mais prioridade naquele momento. Passada a euforia do milagre econômico dos anos 1970, o país passava por um período de retração, e ainda tinha seu mercado protegido contra a entrada de veículos importados, o que tranquilizava as empresas aqui já instaladas em relação à realocação de seus recursos.

III.2 – A reorganização geográfica do setor

No final dos anos 1980, a falta de estímulo à modernização, gerada pela não concorrência com produtos internacionais, e uma década praticamente sem investimentos resultaram em um parque industrial ultrapassado, assim como os veículos nele produzidos. Na década de 90, mais uma vez, as transformações político-econômicas afetaram diretamente sobre o setor automotivo, fazendo com que o Brasil se adequasse ao novo modelo internacional de produção, com quase 20 anos de atraso.

De acordo com Botelho (2003), a liberalização econômica traria consigo um intenso processo de reestruturação dessa indústria, “obtendo um aumento da produtividade por meio de inovações na gestão e de maior automação da linha produtiva, com a consequente redução do número de postos de trabalho”, aumentando as tensões trabalhistas no setor.

Na década de 1990, com a estabilização econômica promovida pelo Plano Real, o Brasil volta a ser atrativo aos olhos do capital internacional, como vimos no capítulo anterior. Nesse mesmo período, a Argentina também se encontrava em processo de recuperação econômica, e um de seus maiores atrativos eram os incentivos fiscais oferecidos exclusivamente ao setor automotivo. O governo brasileiro, apesar de suas diretrizes liberais, e de ter abandonado as demais políticas industriais, manteve prudencialmente sua relação protecionista com esse setor, segundo Arbix (2002).

Foi criado, então, em 1995, um pacote de incentivos para atrair novas empresas ao país e estimular a exportação de automóveis, retomando os investimentos no defasado setor automobilístico brasileiro, que apesar de alcançar seu objetivo maior de atrair investimentos para o país, sofreu com “a ausência de instituições e estratégias para elaborar e coordenar os novos processos industriais”. Dessa forma, o Novo Regime automotivo (NRA), foi transformado em uma ferramenta essencialmente política e não de desenvolvimento industrial, como esperava-se.

Esse regime vigorou de 1996 a 2001, concedendo a empresas que se instalassem no país alíquota zero de importação de maquinário e ferramentas e apenas 2% em autopeças, sob a contrapartida de que o índice de nacionalização de sua produção fosse de 60%, e de que essas importações fossem compatíveis com o volume de suas exportações. Para o caso de veículos importados já finalizados, as empresas que

possuíssem uma filial brasileira poderiam fazê-lo por metade do custo de montadoras que não haviam se instalado no país.

Esse pacote de incentivos atraiu grandes empresas como BMW, Honda, Hyundai, Mercedes-Benz, Peugeot, Renault e Toyota, além de estimular novos investimentos de montadoras que já atuavam no mercado nacional. Volkswagen, Ford e GM, se beneficiaram do NRA para modernizar e expandir sua produção, investindo em novas unidades fabris fora do ABC Paulista, já essa região havia se tornado menos atrativa ao capital externo, em razão do alto custo da mão de obra e de seus fortes sindicatos. O Quadro 5, abaixo, mostra como essas empresas se alocaram - ou realocaram - no território brasileiro, em um movimento que Arbix (2002) denominou como “terceira migração” da indústria automobilística.

Quadro 5: A “terceira migração” da indústria automobilística brasileira

Localização das novas unidades industriais instaladas no Brasil (1996 e 2002)				
Estado	Empresa	Município	Ano de inauguração	Observação
Bahia	Ford	Camaçari	2002	
Goiás	Mitsubishi	Catalão	1998	Primeira fábrica no Brasil
Minas Gerais	Fiat - Iveco	Betim	1999	
	Mercedes	Juiz de Fora	1999	
Paraná	Volkswagen - Audi	São José dos Pinhais	1999	
	Chrysler	Campo Largo	1998	Primeira fábrica no Brasil
	Renault	São José dos Pinhais	1999	Primeira fábrica no Brasil
Rio de Janeiro	Volkswagen - MAN	Resende	1996	
	Peugeot	Porto Real	2001	Primeira fábrica no Brasil
Rio Grande do Sul	General Motors	Gravataí	2000	
	Navistar	Canoas	1998	Primeira fábrica no Brasil
São Paulo	Toyota	Indaiatuba	1998	
	Honda	Sumaré	1997	Primeira fábrica no Brasil

Fonte: Anfavea, adaptado de Arbix (2002).

O perfil da mão de obra demandada pelo setor automotivo não era caracterizado pela alta qualificação, sendo suficiente a alfabetização e capacitação do trabalhador em sua atividade. Sendo assim, com o desenvolvimento das demais regiões do país, crescia o número de trabalhadores aptos a atuar nesse segmento, por salários mais baixos. Além disso, essa nova força de trabalho não possuía o mesmo grau de politização e o poder

mobilização que já eram conhecidos na região do ABC Paulista, o que minimizaria os históricos conflitos trabalhistas dessa indústria.

A redução das diferenças qualitativas entre sua localização original - no estado de São Paulo - e as demais regiões do país, foi de extrema importância para que as mudanças geográficas do setor automobilístico fossem viabilizadas. Essas transformações vinham ocorrendo desde a década de 1960, através dos pesados investimentos públicos em rodovias e infraestrutura. A ampliação da malha rodoviária criara um enorme potencial de consumo de automóveis, principalmente de veículos de carga, e ao mesmo tempo, possibilitou o escoamento da produção de locais mais distantes para os grandes centros consumidores e também para o mercado externo.

Apesar da relevância dos fatores elencados anteriormente, Arbix (2002) defende que a principal razão para o processo de descentralização que a indústria automobilística protagonizou a partir dos anos 1990, foi a guerra fiscal:

“Despreparados regionalmente e sem parâmetros nacionais, Estados e municípios politizaram a competição por novos investimentos, em especial os estrangeiros, deflagrando uma disputa interterritorial.” (Rodríguez-Pose e Arbix, 2001 *apud* Arbix, 2002, p.111)

Observando o Quadro 6, é possível notar, como Arbix (2002) aponta, o peso dos incentivos fiscais nas decisões alocativas deste período. As montadoras instalaram suas unidades fabris em estados ricos e que, portanto, não ofereciam custos tão baixos de produção em seu território, sendo esse fator insuficiente para justificar a movimentação da indústria em sua direção. Dessa forma, o autor corrobora a tese de que, como resultado da equalização das propostas dos governos locais, a disputa por investimentos direcionava os recursos disponíveis a regiões com as melhores condições pré-existentes, como a proximidade do mercado consumidor, infraestrutura e mão de obra qualificada, aprofundando a distância entre os estados mais desenvolvidos e os demais.

Quadro 6: Principais razões consideradas pelas empresas para a instalação de novas plantas no Brasil

Razão	Empresas que a consideram relevante (%)
Proximidade do Mercado	57
Benefícios Fiscais	57
Custos de mão-de-obra	42
Vantagens específicas das localidades	39
Sindicalismo atuante	24
Saturação espacial	15

Fonte: CNI (1997), adaptado de Regueira (2003)

A evolução dessa disputa é dividida por Arbix (2002) em quatro momentos. O primeiro deles corresponde à fase inicial do NRA, em 1996, em que os incentivos oferecidos por diferentes estados eram praticamente os mesmos e se resumiam à isenção fiscal.

A segunda fase tem como marco o movimento pioneiro do Paraná em se diferenciar das demais UF's na atração de novas empresas, assumindo parte dos investimentos diretos na região, o que garantiu ao estado o segundo maior polo automotivo do país, ficando atrás somente do tradicional estado São Paulo. Segundo Arbix, “As vantagens oferecidas pelo Paraná, que dispunha de recursos advindos dos recentes processos de privatização, e a sua engenhosidade institucional e financeira imperaram e decidiram a regra do jogo em todo o país naquele segundo momento”.

Os demais governos interessados no capital internacional tentaram seguir o caminho das pedras construído pelo Paraná. Especialistas foram contratados para levar às multinacionais suas melhores ofertas, transformando a guerra fiscal em um leilão cada vez mais profissional, o que segundo Prado e Cavalcanti (1998) resultaria em uma “total subordinação dos governos estaduais às empresas automobilísticas”.

A terceira fase seria inaugurada pelo governo do Rio Grande do Sul, com a cessão de altos valores em dinheiro, a título de capital de giro e infra-estrutura, através do FOMENTAR – Fundo de Fomento Automotivo do RS. Em 1997, a GM teve seu

acordo fechado nesses moldes, recebendo à vista R\$ 252 milhões para que iniciasse a instalação de sua fábrica em território gaúcho. Um acordo similar foi oferecido à Ford no ano seguinte, mas o governo do RS não possuía recursos para honrar o compromisso em forma de adiantamento, e propôs o parcelamento do pagamento do valor negociado, expondo a multinacional aos “riscos do ciclo político”.

Percebendo que as intenções do novo governo empossado divergiam do governo que havia negociado os termos do acordo, em 1999, a Ford rompe as negociações com o RS e passa a analisar a proposta do governo da Bahia, que também disputava seus investimentos, utilizando-se inclusive de estratégias de marketing, como a exposição em jornais de que seu governo honra seus compromissos, em provocação ao governo gaúcho.

É inaugurada, então, uma nova fase da guerra fiscal, que nesse momento já configurava um embate real entre dois entes da federação. O quarto e último momento, destacado por Arbix (2002) como o mais intenso deles, seria marcado pela articulação dos três níveis de poder, municipal, estadual e federal em favor de uma negociação, no caso, a da Ford com o Estado da Bahia.

III.3 – O caso da Ford no Brasil

Em 1997, havia sido editado o Novo Regime Automotivo Especial para Norte, Nordeste e Centro Oeste, “criado para atender reivindicações das bancadas regionais de deputados, que exigiam instrumentos federais para atrair novas empresas”, segundo Arbix (2002). Apesar disso, nenhuma das diversas propostas de investimentos destinadas à região se concretizou e, no mesmo ano, o programa teve seu prazo expirado sem nenhum caso de sucesso.

Nesse mesmo ano, a Ford iniciou suas negociações com o governo baiano, no que Alves (2001) chamou de “último fôlego” da guerra fiscal. A montadora, que já possuía três outras plantas localizadas no estado de São Paulo, estava interessada em instalar sua nova unidade fabril na Bahia, estado que além de próximo aos grandes centros consumidores do país, possuía a maior economia do Nordeste brasileiro. A oferta de serviços de transporte e telecomunicação, além de mão de obra relativamente barata, já havia atraído para seu território indústrias produtoras de bens de consumo não duráveis. (Cerqueira, 2010)

Em 28 de Junho de 1999, mais de dois anos após o fim do prazo de adesão do Regime Especial Automotivo (REA), a Ford assina com o governo da Bahia o protocolo de intenções para sua instalação na cidade de Camaçari. No dia seguinte à assinatura, o mais influente político baiano, e então presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães, conseguiu junto ao Congresso Nacional que o prazo para assinatura do novo regime especial fosse reaberto. (Alves, 2001)

O governo do estado de SP, por sua vez, temia que esse novo e robusto investimento levasse a Ford a desativar suas demais unidades, localizadas em território paulista, o que levou o então Governador Mario Covas a se envolver nessa guerra. No entanto, sua tentativa de impugnação da decisão sobre a abertura do REA foi fracassada. De acordo com Dulci (2002), a força da bancada nordestina e apelo político do desenvolvimento regional abafaram a discussão com o governo paulista e, finalmente, o acordo bilionário entre a montadora e governo do estado da Bahia pôde se concretizar.

O chamado Projeto Amazon custaria cerca de US\$ 1,9 bilhões à Ford, tornando-se, até então, seu mais alto investimento em uma unidade produtiva, em todo o mundo. Os termos de negociação de sua instalação em Camaçari envolviam incentivos oferecidos pelo governo federal que, em seus 10 anos de duração, somam R\$ 1,8 bilhões apenas em isenção do IPI. O governo baiano ficaria responsável pelos investimentos em infraestrutura e pela doação do terreno utilizado para a construção dessa planta automobilística. (Botelho, 2002)

A Agencia de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia), elaborou em 2002 um estudo sobre instalação da Ford em Camaçari, e destaca a construção de um terminal portuário privativo como parte da negociação entre a montadora e o governo estadual, que deveria financiar essa grande obra. A localização desse terminal era peça fundamental na estratégia da montadora, que pretendia escoar parte de sua produção para outros mercados emergentes, focando inicialmente em México, Venezuela e Chile, priorizados em detrimento dos países membros do Mercosul, no ano de 2000.

Além de seu alterar seu posicionamento geográfico, a decisão da ida para a Bahia possibilitou a ampliação da capacidade de produção projetada para sua nova fábrica. No Rio Grande do Sul, seria possível produzir 150 mil veículos por ano, enquanto em Camaçari a capacidade é de 250 mil veículos/ano. Isso significa que um veículo sai pronto da linha de montagem a cada 80 segundos. O reflexo da operação

dessa nova unidade foi um aumento na produção total de veículos Ford no Brasil, de 110 mil unidades em 1999 para quase 360 mil unidades em 2013 - considerando automóveis, veículos comerciais leves e caminhões, de acordo com dados da ANFAVEA (2014).

Outra estratégia adotada pela montadora merece atenção. De acordo com Cerqueira (2010), seguindo a tendência mundial, a Ford aprofunda o grau de terceirização de seus componentes aos fornecedores, com objetivo principal de reduzir custos e concentrar seus esforços em “atividades mais lucrativas como: projeto, montagem, estratégia, marketing, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, serviços de distribuição, vendas e financiamento de veículos”, consideradas o *core business* de uma empresa do setor automobilístico, em outras palavras, a parte central de seus negócios.

A unidade conta com um novo modelo de produção inovador chamado montagem modular sequenciada, aplicado pela primeira vez dentro da Ford mundial. Seu principal diferencial é a participação de *fornecedores diretamente na linha de montagem e no processo de produção e não apenas no fornecimento dos componentes do veículo, compartilhando das instalações e das responsabilidades.*⁵

Por isso, o projeto Amazon é definido por diversos autores como um condomínio industrial, e intitulada pela própria empresa como Complexo Industrial Ford Nordeste. Nele, os fornecedores são organizados em quatro níveis hierarquizados, separados em fornecedores de primeira linha, que entregam sistemas de peça completos, os produtores das peças desses sistemas, os fabricantes de peças isoladas e os fornecedores de matéria prima. Nessa estrutura integrada, além de tratar do seu *core business*, a Ford seria responsável apenas pela armação da carroceria, pintura e montagem final dos veículos. (Desenbahia, 2002)

De acordo com a própria Ford, esse modelo de produção é responsável pela geração de mais de 8 mil empregos diretos, – estima-se que 50% deles em seus parceiros e 50% na própria montadora⁶ - além de estimados 80 mil postos de trabalho indiretos. Das vagas destinadas ao complexo industrial, 90% são ocupadas por moradores da região, além de contar com um processo seletivo que reserva 40% desses postos às mulheres e 70% aos afrodescentes, respeitando a composição étnica da população baiana.

⁵ Extraído em 23/10/2014 de <http://www.ford.com.br/sobre-a-ford/fabricas-no-brasil/camacari>

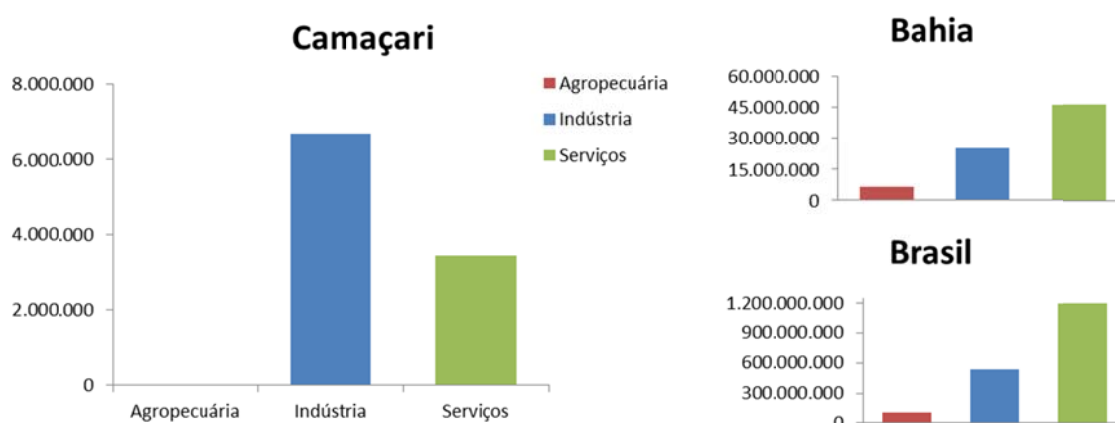
⁶ Extraído em 23/10/2014 de <http://www.cis.ba.gov.br/noticias-140.html>

Apesar da Ford ter sido a primeira representante do setor automotivo na região, a cidade de Camaçari abrigava desde a década de 1970 um polo petroquímico que, da mesma forma que os demais setores da indústria, sofreu com a falta de investimentos nos anos seguintes. Nos anos 2000, após a chegada da montadora, outras empresas foram atraídas para a região, graças à infraestrutura criada a partir de seu acordo com o governo da Bahia. Assim, o obsoleto parque seria revitalizado, dando lugar ao moderno e dinâmico Polo Industrial de Camaçari. A atividade petroquímica seria renovada com a instalação da Braskem e da Monsanto, bem como o setor automobilístico seria complementado pelas fabricantes de pneus Continental e Bridgestone.

Não coincidentemente, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Camaçari saltou para 0,694, em 2010, em relação aos 0,422 em 1991, acompanhando a média nacional.⁷ Hoje, o Polo responde por 20% do PIB da Bahia, é responsável pela geração de 45 mil postos de trabalho, contribui anualmente com R\$ 1 bilhão em ICMS para o estado da Bahia, e corresponde por mais de 90% da arrecadação tributária da cidade de Camaçari.⁸

Os gráficos 3 e 4, a seguir, refletem o impacto positivo gerado pelo Polo Industrial, tanto na produção de riqueza em Camaçari, quanto em suas contas públicas.

Gráfico 3: Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) do município de Camaçari, estado da Bahia e do Brasil (em R\$)

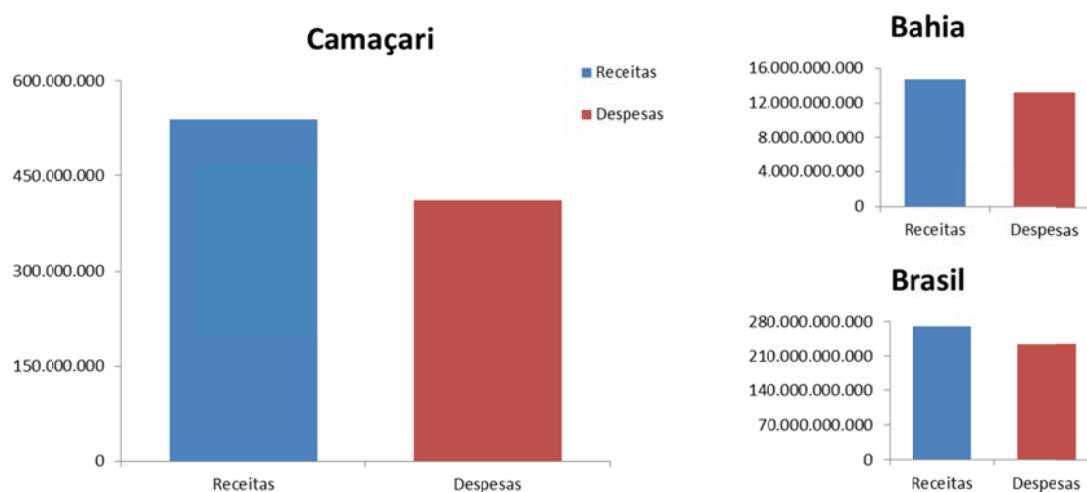


Fonte: IBGE Cidades (2011).

⁷ Fonte: Atlas Brasil 2013 Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento

⁸ Extraído em 23/10/2014 de <http://www.coficpolo.com.br/>

Gráfico 4: Despesas e receitas orçamentárias do município de Camaçari, do estado da Bahia e do Brasil (em R\$)



Fonte: IBGE Cidades (2009).

Dulci (2002), conclui, portanto que toda a disputa envolvendo a instalação da Ford em Camaçari resultou em um benefício expressivo para a região. Além dos empregos diretos e indiretos geradas pela montadora, soma-se a criação de condições para a atração de novas empresas, responsáveis pela revitalização do Polo Industrial de Camaçari e pela da geração muitos outros postos de trabalho.

O autor ressalta que a Bahia, estado mais rico do Nordeste, o quinto mais rico do país, tinha recursos suficientes para manter o equilíbrio de suas finanças, mesmo com a assinatura de um acordo bastante agressivo com a montadora americana e que, como consequência dessa renúncia e de seus investimentos foi capaz de atrair novas e importantes fontes de receita para seu território.

Esse desfecho, no entanto, não se repetiu em todos os casos da guerra fiscal. Outros estados não tinham a mesma saúde financeira para honrar seus compromissos, como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraná, que se viram forçados a renegociar os termos acordados com as montadoras, e até mesmo anulá-los como no caso da Chrysler. Para Dulci (2002), esse último fato “chama a atenção para a insuficiência do instrumento fiscal como esteio de políticas de desenvolvimento regional num cenário global de grande mobilidade de capitais”.

A conclusão deste trabalho levará em consideração os casos trabalhados nesse capítulo e como eles se relacionam com as críticas sobre a guerra fiscal, apresentadas no capítulo anterior. Dessa forma, seremos capazes de articular a visão dos autores com os efeitos reais da disputa das unidades federativas por investimentos e também com as propostas de reforma do sistema tributário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como principal objetivo analisar a influência da guerra fiscal sobre a decisão alocativa de empresas que passaram a investir no Brasil no período pós-estabilização econômica da década de 1990, além de avaliar os impactos político e fiscal desse conflito. Para tal, analisamos primeiramente a evolução do sistema tributário nacional, apresentando os marcos que contribuíram para a formação da estrutura tributária como a conhecemos hoje, e de seus mecanismos, permissivos à disputa interestadual.

Passando pela Constituição de 1934, que inauguraria a fase da tributação sobre o consumo doméstico, e pela reforma tributária de 1966, promovida pelo Governo Militar, chegamos à promulgação da Constituição de 1988. A nova Carta Magna consolidou o movimento de redemocratização e de descentralização da federação brasileira, tendo a reforma tributária como um dos principais instrumentos de fortalecimento dos níveis subnacionais de governo. No entanto, a autonomia que concedera aos estados sobre a definição da alíquota interna do ICMS, foi responsável pela permissividade à competição entre eles por novos investimentos.

Para analisar o desenrolar dessa guerra, escolhemos o caso da indústria automobilística no Brasil que, nos anos 1990, passou por uma significativa reestruturação. Os novos investimentos destinados a esse setor foram atraídos pelo cenário econômico favorável do país e pelo potencial do mercado brasileiro que, até então, contava com modelos ultrapassados e um parque industrial sucateado. Esse novo fluxo de capital externo despertou nos governos estaduais o desejo de atrair para seus territórios as novas e modernas unidades produtivas de multinacionais. Para tanto, as UF's estavam dispostas a se valer da autonomia recém-conquistada sobre a sua principal fonte de recursos, o ICMS, e conceder às empresas interessadas benefícios que incluíam desde a isenção de impostos até a cessão de terrenos para a construção de seus empreendimentos.

A replicação dessa estratégia por diferentes estados transformaram a guerra fiscal em um verdadeiro jogo de forças dentro da federação, e por isso, apresentamos diferentes visões sobre os efeitos desses conflitos, ressaltando seus aspectos positivos e

negativos do ponto de vista coletivo e individual. Após confrontar ideias de diversos autores sobre o tema, fica evidente que, do ponto de vista da federação, os acordos entre governos estaduais e multinacionais geravam perdas de receita e de outros recursos, considerando que esses investimentos já seriam destinados ao país, mesmo sem a concessão de benefícios. Contudo, também é necessário analisar a situação sob a visão das UF's: o período de liberalização da economia brasileira foi marcado pela ausência de políticas de desenvolvimento nacional, o que legitimava politicamente as iniciativas isoladas dos governos locais.

Portanto, considerando a estrutura atual do sistema tributário brasileiro, a grande questão da sustentabilidade desses acordos está no despreparo dos governos estaduais em analisar os impactos a médio e longo prazo dos termos negociados com as empresas, postura essa agravada pela altíssima carga política dessas decisões. Com a fiscalização de um órgão superior eficaz, que estudasse tecnicamente as propostas dos governos locais e a compatibilidade com seu orçamento, seria possível evitar casos como os do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraná, que, como vimos no capítulo anterior, não foram capazes de honrar seus compromissos com as multinacionais. O caso de sucesso da Ford prova que, quando a região possuiu condições financeiras compatíveis com os acordos que propõe, os ganhos advindos são mais que compensatórios em relação às renúncias assumidas.

Contudo, mais de 25 anos se passaram desde que nova Carta Magna foi promulgada. A economia foi estabilizada, as novas instituições foram consolidadas, e principalmente, o cenário econômico, nacional e internacional, se modificou, demandando a adaptação dos instrumentos de política fiscal e econômica do país. As tentativas frustradas de uma nova reforma tributária, nos últimos anos, evidenciam a sobreposição dos interesses políticos sobre a importância de um sistema tributário eficaz, que desonere o produtor nacional, aumentando sua competitividade frente ao produtor estrangeiro.

A necessidade dessa reforma, por tudo que foi exposto neste trabalho, é inegável. A proposta atual baseia-se principalmente em três temas: a unificação da legislação do ICMS, respeitando a autonomia dos Estados; a adoção do princípio do destino pelo mesmo, eliminando os efeitos da tributação na origem, como a guerra fiscal; a substituição dos mecanismos cumulativos de incidência. Com sua

concretização, a qualidade do sistema tributário seria consideravelmente elevada, com benefícios ao contribuinte, pela redução da complexidade de sua legislação, e principalmente ao produtor nacional.

Sendo a adoção do princípio do destino para o ICMS o mais polêmico desses temas, exatamente por envolver as regiões produtoras – as mais ricas -, e os estados que se valem da guerra fiscal para a atração de investimentos, seria válida a atuação do poder central como fomentador da redução das desigualdades entre as unidades da federação, resgatando os conceitos de mediador de conflitos do Estado brasileiro no século XX, obviamente de forma adaptada à nova realidade política e econômica do país.

Dessa forma, a localização da indústria não estaria mais condicionada à guerra fiscal, mas sim à lógica de mercado, naturalmente, ou a um programa coordenado de desenvolvimento da atividade industrial em regiões essencialmente consumidoras, gerando empregos e desenvolvendo atividades complementares ao setor secundário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Jose Roberto; SERRA, Jose. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 12, p. 3-30, 1999.
- ALVES, María Abadía da Silva. Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo. 2001.
- ANFAVEA. *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira, 2014*.
- ARBIX, Glauco. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 109-129, 2002.
- BOTELHO, Adriano. Reestruturação produtiva e produção do espaço: o caso da indústria automobilística instalada no Brasil. *Revista do Departamento de Geografia*, v. 15, p. 55-64, 2002.
- CAVALCANTI, Carlos Eduardo G.; PRADO, Sérgio. Aspectos da guerra fiscal no Brasil. IPEA, 1998.
- CERQUEIRA, Daniela Franco. Incentivos fiscais, desenvolvimento da economia baiana e a Ford Camaçari. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 25, n. 2, 2011.
- CYSNE, Rubens Penha. A economia brasileira no período militar, 1993.
- DALL'ACQUA, Fernando Maida. Uma análise das propostas de reforma tributária recentes. 2002.
- DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, p. 95-107, 2002.
- GIAMBIAGI, Fabio; DE ALÉM, Ana Cláudia Duarte. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Elsevier Brasil, 2008.
- IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil. Editora UFRJ, v.3, 2009.
- KINZO, Maria D.'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001.
- LIMA, Carmen Lucia; NASCIMENTO, Paulo Meyer; CAVALCANTE, R. Fornecedores da Ford: uma avaliação preliminar das oportunidades de investimento na Bahia. *Fornecedores da Ford: uma avaliação preliminar das oportunidades de investimento na Bahia*, 2002.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Reforma Tributária: Abrindo Caminhos para o Crescimento e o Fortalecimento da Federação. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*, p. 305, 2006.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. *Texto para Discussão nº 1469*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010.

PRADO, Sergio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 13, p. 1-40, 1999.

REGUEIRA, Krongnon Wailamer de Souza. A política industrial nos anos 90 ea alocação de recursos produtivos: guerra e renúncia fiscal. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 104, p. 61-78, 2003.

REZENDE, F. AFONSO, JR A Federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. *Federalismo fiscal–estudos*, 2003.

REZENDE, Fernando. ICMS: Como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças. *Caderno Fórum Fiscal n:10*. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros & Fundação Getúlio Vargas, 2009.

SCAVARDA, Luis Felipe Roriz; HAMACHER, Sílvio. Evolução da cadeia de suprimentos da indústria automobilística no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 5, n. 2, p. 201-219, 2001.

SILVA, Beatriz Azeredo da. Um estudo sobre as contribuições sociais. *Dissertação (Mestrado em Economia)* – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1987.

VARSAÑO, Ricardo et al. Uma análise da carga tributária do Brasil. 1998.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Texto para discussão n° 405*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1996.

VARSAÑO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas n° 15*. IPEA, 1997.