

Política, fiscalidade e automóveis: breve reconstituição da guerra fiscal no Brasil (1966-1997)

Thiago Fontelas Rosado Gambi¹

Resumo:

Este artigo remonta brevemente a história da guerra fiscal no Brasil. A primeira parte aborda a história da guerra fiscal brasileira de modo mais amplo e a segunda trata da história da guerra fiscal relacionada à indústria automobilística. A história da guerra fiscal no Brasil acompanha o desenvolvimento econômico do país e reflete suas transformações políticas, combinando movimentos de acirramento e arrefecimento da disputa. Quando a economia cresce e o poder político é descentralizado, a disputa se acirra. Em meados dos anos 90, o cenário estava montado para a guerra fiscal no setor automobilístico: crescimento econômico e descentralização do poder político favoreceram a atuação dos governadores estaduais como peças-chave do processo.

Palavras-chave: guerra fiscal, indústria automobilística, Brasil.

Classificação JEL: R58

Abstract:

This paper briefly addresses the history of the fiscal war between Brazilian states. The first part offers an overview of the fiscal war in Brazil, and the second focuses on struggles in the 1990s to attract the automotive industry. In general, since the 1960s the fiscal war accompanied the development of the Brazilian economy, reflecting the country's political transformations. Disputes heated up with phases of economic growth and political decentralization and cooled off with opposing trends. In the mid 1990s, these same factors shaped struggles over the automotive sector, strongly influenced by the actions of the state governors.

Keywords: fiscal war, automotive industry, Brazil.

¹ Professor da Universidade Federal de Alfenas. Contato: thiago.gambi@unifal-mg.edu.br

1. Introdução

Para dar conta do processo histórico que leva, na década de 1990, à guerra fiscal entre os estados brasileiros, cujo objetivo era atrair a indústria automobilística para seus territórios, o presente artigo remonta brevemente a história da guerra fiscal no Brasil, enfatizando sua relação com o ambiente econômico e político do país. Ele está dividido em duas partes. A primeira aborda a história da guerra fiscal brasileira de modo mais amplo. Essa parte se subdivide em quatro seções em seqüência temporal. A história começa a ser contada a partir da reforma tributária de 1966 e segue mais três pontos de referência: a criação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), a Constituição de 1988 e o acirramento da disputa nos anos 90. Seguimos aqui a didática periodização sugerida por Cavalcanti e Prado no estudo *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. A segunda parte trata da história da guerra fiscal relacionada à indústria automobilística. Nela se destacam as ondas de investimento dessa indústria nos anos 50 e 90, os acordos automobilísticos da década de 1990 e a edição do novo regime automotivo.

De maneira geral, a história da guerra fiscal, a partir da década de 1960, acompanha o desenvolvimento da economia brasileira e reflete as transformações políticas pelas quais passou o país. Combinam-se, assim, movimentos de acirramento e arrefecimento da disputa. Quando a economia cresce, a disputa se acirra. Quando o poder político é descentralizado, a disputa também se acirra. Em momentos de retração econômica e centralização do poder político, a disputa arrefece. Em meados da década de 1990, o cenário estava montado para a guerra fiscal no setor automobilístico: crescimento econômico e descentralização do poder político, favorecendo a atuação dos governadores de estados como peças-chave do processo.

2. A reforma tributária de 1966

A competição fiscal não é um fenômeno novo no Brasil. Há indícios desse tipo de disputa desde o início do século XX¹, mas é na década de 1960 que os conflitos fiscais entre os estados ganharam notoriedade. Entre 1964 e 1966, o regime militar promoveu uma importante reforma fiscal no país. Importante porque, segundo Varsano (1996, p.9), pela primeira vez foi concebido um sistema tributário que, de fato, era um sistema e não apenas um conjunto de fontes de arrecadação. E também porque essa reforma praticamente definiu as bases do sistema tributário atual (VIOL, 2000, p.30). O novo sistema tributário foi implantado dando prioridade a medidas que contribuíssem para a recuperação imediata das finanças federais e atendessem aos pedidos de alívio tributário por parte dos setores empresariais

(VARSAÑO, 1996, p.9). Seu objetivo principal era, então, fazer aumentar o nível de esforço fiscal da sociedade, a fim de equilibrar o orçamento do governo federal, e disponibilizar recursos para impulsionar o processo de crescimento econômico do país, sobretudo, por meio de incentivos fiscais à acumulação de capital. O princípio da equidade foi relegado a um plano inferior.

Dentre as mudanças implementadas pela nova reforma estavam a retirada do efeito cascata dos impostos e a centralização da cobrança da maioria dos tributos nas mãos do governo federal². Contudo, o recém-criado Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) ficaria a cargo dos estados e seria apropriado por eles. As fontes de receita tributária da União foram ampliadas ainda com a criação de impostos únicos. A competência estadual ficou, então, reduzida apenas ao ICM e ao Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), ao passo que os municípios conseguiram manter o Imposto Territorial e Predial Urbanos (IPTU) e consolidar os demais tributos no Imposto sobre Serviços (ISS), que era recolhido sobre os serviços fora do campo de incidência do ICM e constavam em lista específica. O autoritarismo do regime militar fazia-se presente na prerrogativa constitucional dada ao governo federal de conceder isenções estaduais e municipais para atender a “*relevante interesse social ou econômico nacional*” (LAGEMANN, 1995, p.332).

Para contrabalançar a centralização de recursos na União, foram criados os fundos de participação de estados e municípios (FPEM), que funcionavam como mecanismos de transferência de recursos federais para os níveis subnacionais de governo, mascarando a forte concentração na União dos recursos fiscais, dos procedimentos de arrecadação e dos critérios de aplicação daqueles recursos (OLIVEIRA, 1995, p.85). O ICM, novo imposto criado pela reforma, tinha como origem o antigo Imposto sobre Vendas e Mercadorias (IVM), de 1923, transformado em Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), em 1934. Os estados tinham autonomia, tanto em relação ao IVM quanto ao IVC, para definir suas alíquotas, o que contribuía para a eclosão de conflitos interestaduais. Também no caso do ICM, a emenda constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965³, atribuía aos estados a competência para instituir as alíquotas do novo imposto, realizado por comerciantes, industriais e produtores.

A metamorfose do IVC em ICM operada pela reforma de 1966, embora tenha mantido a competência estadual do imposto, restringiu a autonomia dos estados. A competência estadual para legislar sobre o ICM ficou limitada, pois o imposto deveria gerar arrecadação e não podia ser usado como instrumento de políticas de desenvolvimento regional. Os recursos arrecadados foram vinculados aos gastos determinados pelo governo federal e a alíquota

interna do imposto deveria ser estabelecida pelo Senado Federal (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.76). De acordo com a política do regime militar, essa restrição era necessária para assegurar que as unidades subnacionais não intervissem na definição e no controle do processo de crescimento econômico.

O discurso que estava por trás da centralização de receitas tributárias no governo federal era o de promover uma melhor distribuição de renda - que seria alcançada por meio dos mecanismos de transferência como os fundos de participação - e de impedir que os estados pudessem desencadear guerras fiscais entre si. Além disso, os estados também foram proibidos de criar novas fontes de receita, ou seja, de criar novos tributos. Ainda assim, temendo ações isoladas e descoordenadas dos estados, o governo federal previu na lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, do Conselho Tributário Nacional (CTN), a celebração de convênios para o estabelecimento de alíquotas uniformes entre estados pertencentes a uma mesma região. Dois meses depois, o Ato Complementar nº 34, de 30 de janeiro de 1967, estendeu essa resolução para a concessão de benefícios fiscais relacionados ao ICM. Com essa legislação, cujo objetivo era evitar conflitos entre os estados, iniciou-se um certo padrão de regulação da competência estadual sobre o ICM, apoiado num modelo institucional em que os próprios estados negociavam diretamente as regras e os limites para a concessão de benefícios fiscais. A formação desse arranjo institucional deveu-se em larga medida à sua capacidade de acomodar os diversos interesses das regiões.

O aparato governamental, constituído pelos ministérios, fundos públicos, empresas estatais e autarquias, funcionava como um “colchão de ar” que amortecia a possibilidade de conflitos interestaduais. A partir de 1975, o número de convênios firmados aumentou enormemente. Para se ter uma idéia, entre 1970 e 1974, foram celebrados, em média, 14 convênios por ano. Somente em 1975, foram 57 convênios celebrados. Mas todo esse aparato seria desmontado a partir do final da década de 1980. Nessa fase de condução da política tributária estadual por meio de convênios regionais ficou clara a intenção dos estados em definir uma alíquota interna uniforme para o ICM, em desonerar os bens de primeira necessidade e em aplicar uma política de isenções fiscais (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.76). No entanto, os convênios regionais, idealizados para defender os interesses das regiões e estabelecer uma administração conjunta do ICM de modo a evitar conflitos, não conseguiram cumprir seus objetivos. Decisões tomadas em alguns convênios provocaram medidas retaliatórias em estados de outras regiões o que, segundo Alves (2001, p.7), constituiu-se no embrião da guerra fiscal.

A partir da década de 1970, o governo federal passou a interferir diretamente no disciplinamento dos conflitos fiscais, unificando e coordenando as reuniões dos secretários de fazenda dos estados. As reuniões tinham os mesmos objetivos dos convênios regionais, com uma diferença de escala: procurava-se uniformizar as políticas de incentivos fiscais ao nível nacional. Embora o regime militar tenha restringido a liberdade tributária dos estados, não foi capaz de eliminar totalmente as políticas estaduais de concessão de benefícios fiscais que favoreciam os interesses privados. A regulação do ICM que vigorou no período não foi suficiente para conter as disputas e já era claro para os governos que a concessão de benefícios fiscais corroía excessivamente suas receitas tributárias (VARSAÑO, 1996, p.10).

3. A criação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)

Como indicado na seção anterior, a partir de 1970 o governo federal unificou e passou a coordenar as reuniões dos secretários de fazenda dos estados. A interferência do governo federal tornou-se mais direta, na medida em que procurou harmonizar o funcionamento do sistema de convênios regionais que estava gerando conflitos entre as regiões, cada uma delas tentando anular os benefícios fiscais oferecidos por outras por meio de retaliações. O esforço de coordenação feito pelo governo federal materializou-se em 1975 com a criação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e com a possibilidade de o governo federal oferecer benefícios fiscais no âmbito do ICM, principal imposto estadual⁴ (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.80). É claro que tudo isso só era possível em razão da força política e econômica do governo federal, garantida pelo autoritarismo do regime militar e pela centralização tributária promovida pela reforma de 1966.

O Confaz foi criado pela lei complementar nº 24, de 7 de janeiro. Ele era formado por um representante de cada estado e do Distrito Federal, e por um representante do governo federal. Geralmente os representantes dos estados eram os secretários de fazenda e o do governo federal, o ministro da fazenda ou seu secretário-executivo. As reuniões eram dirigidas pelo representante do governo federal, que podia votar em caso de desempate, salvo em matéria relativa à concessão ou revogação de benefícios fiscais. Nesses casos, a decisão deveria ser aceita por unanimidade pelos membros do conselho.

De acordo com o artigo 1º da lei nº 24/75, a principal atribuição do Confaz era “*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*” (ALVES, 2001, p.10). Portanto, cabia ao conselho coordenar, fiscalizar e disciplinar os

convênios celebrados entre os estados, a fim de harmonizar as alíquotas e as políticas relativas ao ICM em todo o território nacional.

De início, a criação e a atuação do Confaz tiveram forte impacto sobre a política de incentivos dos estados. A autonomia das unidades subnacionais foi novamente restringida⁵, já que os benefícios não podiam ser utilizados como instrumento de política de desenvolvimento regional sem a aprovação do novo conselho e os instrumentos fiscais utilizados deveriam estar subordinados explicitamente às regras e exigências da nova lei.

O incentivo fiscal mais oferecido era a ampliação do prazo de pagamento do ICM em até 180 dias para as indústrias e em até 90 dias para o comércio, contados a partir da data de encerramento do período de apuração (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.81). No entanto, a proliferação dos incentivos fiscais na década anterior enfraqueceu a capacidade de arrecadação do sistema tributário nacional e já a partir de 1975, o benefício fiscal praticamente deixou de ser utilizado como instrumento de política de desenvolvimento regional (VARSANO, 1996, p.11).

Diante dos limites impostos às concessões pela lei nº 24/75, os estados encontraram uma alternativa para tentar captar investimentos produtivos oferecendo condições especiais para o pagamento de encargos financeiros. Frequentemente utilizava-se a subcorreção da moeda - mecanismo atraente diante das elevadas taxas de inflação do país - e a redução ou ausência de juros. Essas práticas persistem até hoje; mas a subcorreção da moeda perdeu eficácia com a estabilização dos preços promovida pelo Plano Real.

Resumindo, a segunda metade da década de 1970 e parte significativa dos anos 80 foram caracterizados menos pelos conflitos e mais pelo esforço dos estados em recompor suas receitas tributárias, sobretudo pelos cortes das desonerações estabelecidos no âmbito do Confaz (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.82). Os estados parecem ter se subordinado às regras e exigências legais do órgão supra-estatal apenas num curto período, logo após sua criação. De fato, a diminuição dos conflitos fiscais no período pós-75 deveu-se, em grande medida, ao baixo dinamismo da economia brasileira (ALVES, 2001, p.26). Ao longo da década de 1980, a disciplina exercida pelo governo federal diminuiu, sendo que, nos anos 90, o Confaz perdeu efetivamente sua função regulatória. Apesar de considerarmos os anos 80 um período de arrefecimento da guerra fiscal, Alves (2001, p.12) adverte que a análise de programas estaduais de desenvolvimento neste período não parece indicar a estagnação dos conflitos, mas um momento de intensa atividade e criatividade dos governos estaduais na elaboração de programas de incentivo. Segundo ela, a causa da menor notoriedade da guerra

fiscal nos anos 80 foi a ausência de grandes investimentos produtivos, dadas as circunstâncias econômicas do país.

4. A Constituição de 1988

Após vinte anos de regime militar e centralização do poder político no governo federal, a Constituição de 88, que tinha o fortalecimento da federação como um de seus objetivos, consagrou o processo de descentralização de recursos e de poder iniciado no final dos anos 70 e ampliou a autonomia financeira dos governos subnacionais. Conseqüentemente, a capacidade do governo federal para implementar políticas de amplitude nacional e seu poder para resolver conflitos federativos se enfraqueceu, assim como a autoridade e a legitimidade do Confaz. Nesse período suas regras passaram a ser simplesmente ignoradas e o conselho não conseguia deliberar senão após inúmeras e exaustivas reuniões (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.86). Ademais, a disputa fiscal foi estimulada pelo significativo aumento da participação de estados e municípios na arrecadação tributária da União por meio do aumento dos coeficientes dos fundos de participação (PIANCASTRELLI e PEROBELLI, 1996:9; VARSANO, 1996, p.16; AFFONSO, 1995, p.64; NATAL, 1994, p.70).

A despeito das diretrizes para o uso de incentivos fiscais por parte dos estados, que continuavam a ser estabelecidas pelo Confaz, banalizou-se a utilização de mecanismos desenvolvidos para burlar suas determinações. O incentivo fiscal era disfarçado em incentivo financeiro, especialmente com operações de diferimento do pagamento do ICMS e operações triangulares⁶, que se generalizaram nos anos 90 (ALVES, 2001, p.15).

Um dos resultados do movimento de descentralização foi a substituição do governo federal pelos governos subnacionais como agentes dinâmicos na alocação do investimento público. As políticas de desenvolvimento regional, que antes eram coordenadas e tinham como agente ativo o governo federal, passaram a ser comandadas, sobretudo, pelos estados. A ação descoordenada dos governos estaduais, sem critérios explícitos para a atração de investimentos nem organização ao nível federal, fortaleceu alianças políticas locais favorecendo o surgimento de decisões pautadas por uma perspectiva de tipo “isolacionista” no âmbito da federação.

Apesar da ampliação da autonomia e do poder tributário dos governos subnacionais, a Constituição de 88 não promoveu nenhuma modificação estrutural no sistema tributário, que continuou basicamente o mesmo da reforma de 1966 (VIOL, 2000, p.30). As alterações previstas para esse sistema na nova Carta foram resultado de um processo participativo no

qual as principais decisões, embora estivessem embasadas tecnicamente, tinham caráter eminentemente político⁷. Por exemplo, a ausência de autoridades fazendárias federais no processo de concepção do sistema tributário e a preferência dos governos subnacionais pelas transferências de recursos, ao invés de sua obtenção via esforço fazendário próprio, contribuíram para que o volume de recursos que deveria ser transferido pela União aos estados e municípios fosse aumentado significativamente (VARSANO, 1996, pp.12-4).

Em relação à guerra fiscal, uma alteração relevante trazida pela nova Constituição foi a transformação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)⁸. Tal modificação representou um aporte de receita tributária para os estados, pois o ICMS incorporou os antigos impostos únicos e passou a tributar a prestação de serviços de transporte e de comunicações⁹.

A ampliação da autonomia dos estados e municípios expressava-se no sistema tributário por meio 1) da atribuição de competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do ICMS; 2) da eliminação da faculdade, atribuída pela Constituição ao governo federal, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais; 3) do fim da imposição de condições e restrições ao repasse e ao emprego de recursos tributários distribuídos para estados e municípios (VARSANO, 1996, p.13). Mas, ao mesmo tempo em que ampliava a autonomia financeira dos governos subnacionais, a Constituição de 88 consolidava uma situação de desequilíbrio do setor público, concentrando a insuficiência de recursos no governo federal e não prevendo meios legais e financeiros para que houvesse um processo ordenado de distribuição de encargos (VARSANO e MORA, 2001, p.3; GREMAUD, 1999, p.18; VARSANO, 1996, p.16; OLIVEIRA, 1995, p.87). A distribuição das funções entre as esferas de governo não foi adequada, pois o repasse de recursos não estava acompanhado pela delegação das competências. Segundo Rodríguez (1995, p.439), as competências não eram delegadas aos governos subnacionais por causa das resistências do governo federal e do poder legislativo, que temiam perder instrumentos de favorecimento e auto-reprodução político-eleitoral.

Contudo, de acordo com Varsano (1996, p.18), não restam dúvidas de que a Constituição de 88 reduziu os recursos disponíveis para a União, tanto pelo aumento das transferências para estados e municípios, quanto pela limitação à imposição dos gastos e à incorporação de impostos sobre alguns bens e serviços ao ICMS. O ajuste mais adequado para lidar com a nova situação orçamentária do governo federal era a descentralização das responsabilidades, o que reforçava ainda mais o espírito constitucional de fortalecimento da

federação. Porém, a Constituição de 88 não previu nem uma nova estrutura institucional adequada à descentralização, nem novos meios de financiamento do setor público. O resultado foi um processo desordenado de descentralização que começou a caminhar sem nenhuma negociação prévia entre as esferas de governo (VARSANO, 1996, p.18). Por um lado, a ação do governo federal, especialmente nas áreas sociais, ficou comprometida com a interrupção de programas e serviços a fim de ajustar seu orçamento. E por outro, estados e municípios, apesar do fortalecimento financeiro obtido com a nova Carta, não conseguiram atender adequadamente as crescentes demandas sociais. Em síntese, a Constituição de 88 promoveu uma bem definida distribuição de receitas, mas falhou na distribuição dos encargos, concentrando o desequilíbrio fiscal na União (VARSANO e MORA, 2001, p.3; VARSANO, 1996, p.16). Todavia, à fragilização da União não correspondeu na exata medida o fortalecimento dos governos subnacionais. Por exemplo, o governo federal ainda mantinha a competência para criação de contribuições sociais livres de repasses para estados e municípios (NATAL, 1996, p.70). No início dos anos 90, a situação orçamentária do setor público se agravou com os planos de estabilização implementados pelo governo Collor e forçou principalmente os governos estaduais a adotarem medidas de emergência no sentido de mais uma vez recomporem suas receitas fiscais.

5. O acirramento da guerra fiscal nos anos 90

A crise da dívida externa e os altos índices de inflação, que predominaram por praticamente toda a década de 1980 e início dos anos 90, contribuíram decisivamente para o baixo crescimento da economia brasileira. Nesse período, as desigualdades sociais e regionais aumentaram, assim como a distância entre o núcleo industrial mais importante do país (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) e os outros estados da federação. Segundo Cano (citado por ARBIX e RODRIGUEZ-POSE, 1999, p.8), essa distância que vinha diminuindo desde o início dos anos 70 inverteu sua tendência com o abandono das políticas de desenvolvimento estimuladas pelo governo federal. Os dois planos de estabilização econômica implementados pelo governo Collor (Planos Collor I e II) provocaram uma recessão que derrubou a arrecadação do ICMS. Os governos estaduais procuraram, então, agir no sentido de preservar e recompor suas receitas fiscais favorecendo indústrias de setores específicos, mesmo que para isso fosse necessário utilizar benefícios fiscais. A lógica por trás desta ação era a de que se mantivessem os setores produtivos locais, o nível de emprego estaria garantido, as tensões sociais se reduziriam e, no futuro, a receita tributária seria aumentada, uma vez que a base

produtiva estaria minimamente preservada (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.85). O governador, cujo estado estivesse em dificuldades financeiras, via na competição fiscal uma solução para o problema, pois a atração de novos investimentos poderia, potencialmente, aumentar a produção, gerar empregos e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação tributária, reequilibrando o orçamento do estado.

A partir de 1994, no entanto, o quadro econômico se alterou significativamente com a implantação do Plano Real. O governo Fernando Henrique Cardoso e a continuidade de seu plano econômico conseguiram controlar relativamente a inflação e aprofundaram as políticas liberalizantes que já vinham sendo postas em prática desde Collor. Porém, deve-se ressaltar o caráter híbrido da abertura da economia brasileira, isto é, a mescla de velhas concepções inspiradas no desenvolvimentismo com novas visões de uma economia mais aberta. Por exemplo, ao lado de reduções nas barreiras tarifárias e alterações nas políticas de subsídios, setores produtivos da economia, como o automobilístico, se beneficiavam de alta proteção estatal (BEDÊ in ARBIX; RODRIGUEZ-POSE, 1999, p.8)

O fato é que os investimentos diretos estrangeiros e nacionais, diante desse novo panorama econômico, foram ampliados em alguns setores específicos acirrando o ambiente de competição entre os estados brasileiros. Competição que seria capaz até de anular os eventuais efeitos benéficos trazidos por esses investimentos (VIOL, 2000, p.22; ARBIX e RODRIGUEZ-POSE, 1999, p.16). Somam-se a isso a já referida ampliação da autonomia dos estados e, especialmente, a conveniência política da atração de investimentos produtivos. Tal ampliação, resultado de um processo de descentralização que já vinha ocorrendo desde os anos 70, foi consolidada pela Constituição de 88. O problema é que a federação brasileira construiu uma estrutura legal, segundo Viol (2000, pp.25-6), extremamente conivente e, até mesmo, indutora da guerra fiscal. Além disso, novos investimentos são, na maioria dos casos, politicamente bem vindos, sobretudo quando o governante está com a imagem desgastada diante da população eleitora. Porém, sem obedecer a estudos criteriosos de custo/benefício ou planejamento, o que pode acabar acontecendo nas finanças é justamente o inverso da expectativa do governador, ou seja, o agravamento da situação financeira do estado que dirige.

Na ausência de uma política de desenvolvimento regional estruturada e coordenada nacionalmente, cada estado tende a elaborar seu próprio programa de atração de investimentos utilizando principalmente a concessão de benefícios fiscais e financeiros (VIOL, 2000, p.25). No contexto brasileiro de esgarçamento do poder coercitivo do governo federal e fragilização

do Confaz (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.84), tornaram-se freqüentes a partir de 1994, verdadeiros “leilões” de oferta de benefícios entre os estados brasileiros, estimulados principalmente pelos investimentos estrangeiros no setor automobilístico, mostrados na tabela que segue.

TABELA 1 – INVESTIMENTOS DAS PRINCIPAIS MONTADORAS DE VEÍCULOS NO BRASIL (1996-2002)

Empresa	Estado	Valor do investimento (em milhões de R\$)
Renault	Paraná	1.000
Chrysler		315
VW / Audi		500
Skoda**	Santa Catarina	150
General Motors		500
General Motors	Rio Grande do Sul	600
General Motors	São Paulo	150
Honda		100
Toyota		150
VW		250
Fiat		100-200
Mercedes-Benz	Minas Gerais	695
PSA / Peugeot	Rio de Janeiro	650
VW		250
Mitsubishi*	Goiás	35
Ford*	Bahia	1.300

Fonte: Cavalcanti e Prado, 1998.

*Os dados da Mitsubishi e da Ford foram retirados de Arbix e Rodriguez-Pose (2000) e referem-se ao investimento planejado.

**Marca do Grupo VW

Em vez de conceber programas com mecanismos minimamente formalizados e transparentes de acesso e adesão, os governadores ofereceram às montadoras um misto de operações fiscais e financeiras que resultaram em contratos secretos com essas grandes empresas¹⁰. No caso da guerra fiscal pelos investimentos do setor automobilístico eram formulados programas com o objetivo estrito de atender às exigências de uma determinada empresa, quando era esta quem deveria buscar acessar programas amplos e formalizados previamente. O drama é que esses programas orientados para casos específicos tornaram-se regra. A guerra fiscal deixou de ser paliativo e tornou-se estratégia de governos subnacionais. A origem desse processo se encontra no caráter agressivo e nas ofertas sem limites dos governos estaduais, num conflito comandado pelos governadores e altos executivos das empresas do setor (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.89).

Se entre 1990 e 1993 a intenção dos governos estaduais era a de manter as bases produtivas em seus territórios a fim de recuperar e recompor suas receitas tributárias, a partir de 1994 os estados passaram a disputar acirradamente esses novos investimentos. Segundo Cavalcanti e Prado (1998, p.87), a natureza dos mecanismos de atração de investimentos utilizados pelos estados se transformou, ganhando ênfase o uso de fundos públicos¹¹ vinculados aos orçamentos estaduais, com renúncia fiscal prevista e sujeito à aprovação das Assembléias Legislativas estaduais. Com isso, estimulou-se a guerra fiscal e, conseqüentemente, o conflito federativo, explicitando-se a utilização do financiamento do pagamento do ICMS e dos bancos públicos como agentes financeiros dos fundos criados. Essa transformação deveu-se também, ainda de acordo com Cavalcanti e Prado, à suspensão da lei nº 2.273/94¹² do estado do Rio de Janeiro, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) impetrada pelo estado de São Paulo no mesmo ano, e pela exigência dos investidores estrangeiros de estabilidade e regras claras para apresentarem qualquer decisão. A eles interessava a manutenção do incentivo pelo tempo programado, minimizando o risco do ciclo político (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.87; ALVES, 2001, p.17).

Embora, a partir de 1997, a maioria dos grandes projetos da indústria automobilística já se encontrasse em andamento, as negociações com os governos estaduais estivessem praticamente encerradas e a guerra fiscal perdido destaque na mídia, os conflitos não parecem ter diminuído em outros setores. Um levantamento dos casos ocorridos no final da década feito por Alves (2001, pp.21-2), baseado em informações coletadas na própria mídia, não mostrou a perda de dinamismo das disputas. Um dos indicadores desse dinamismo foi a utilização cada vez mais freqüente de ADIs junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), contestando incentivos oferecidos pelos estados. Outro indicador de que a disputa não arrefeceu foram os anúncios de redução de alíquotas para setores específicos¹³. Em relação ao setor automobilístico propriamente destacam-se as ondas de investimento das décadas de 50 e 90, os acordos automobilísticos de 92/93 e a edição do novo regime automotivo.

6. A guerra fiscal no setor automobilístico

A expansão da indústria automobilística verificada na década de 1990 só encontra paralelo na história econômica brasileira no período que vai de 1956 a 1968, quando as primeiras grandes montadoras se instalaram no país (ARBIX e RODRIGUEZ-POSE, 1999, p.12). A primeira onda de investimentos da indústria automobilística no Brasil iniciou-se nos

primeiros anos da década de 1950. Nessa época, em que a competição internacional se acirrava, o governo brasileiro, motivado principalmente por precauções com o balanço de pagamentos, implementou diferentes políticas a fim de restringir a importação de automóveis. O aviso 288, emitido pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Cexim), em 19 de agosto de 1952, proibia a importação de 104 grupos de componentes automotivos já produzidos no país. Em 1953, a Carteira de Exportação do Banco do Brasil (Cacex) emitiu o aviso 311, proibindo a importação de carros montados a partir de 1º de julho do mesmo ano. Após essa medida, a VW, a Mercedes-Benz e a Willys-Overland instalaram montadoras no país, juntando-se à Ford e à GM¹⁴. A partir de 1º de janeiro de 1954 essa restrição foi ampliada de maneira que só poderiam ser importados os CKDs¹⁵ que não contivessem peças produzidas no Brasil.

Apesar de todas essas medidas de restrições às importações, nenhuma montadora partiu para uma produção local em grande escala. A postura conservadora das montadoras justificava-se em parte pelo descrédito nas ameaças de total fechamento do mercado feitas pelo governo e, em parte, pelas condições do mercado brasileiro que, embora altamente rentável, ainda era considerado pequeno para as economias de escala obtidas no setor (SHAPIRO, 1997, p.28). Para que as empresas viessem a produzir em grande escala no Brasil, seria necessário que o governo federal criasse um plano para a indústria automobilística para coagi-las a investir no país¹⁶. Com a eleição de Juscelino Kubitschek, em 1956, veio a coação necessária (SHAPIRO, 1997, p.32). O procedimento básico do plano de Juscelino foi o fechamento do mercado brasileiro para a importação por meio de dois instrumentos principais: a fixação da taxa de câmbio e o racionamento cambial para produtos automotivos. As empresas que cumprissem as exigências governamentais dos percentuais de nacionalização¹⁷ seriam beneficiadas por uma série de incentivos financeiros. As empresas que conseguissem se qualificar para utilizar os incentivos poderiam se beneficiar com a instrução 113 da Superintendência da Moeda e Crédito (Sumoc), com a isenção de impostos e tarifas alfandegárias na importação de produtos relacionados a automóveis e com a oferta de créditos e avais do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE).

Segundo Shapiro (1997, p.71), além da coincidência das políticas estatais e a crescente concorrência entre empresas americanas e européias por mercados estrangeiros, do retorno dos fluxos de capital para a América Latina e do fechamento e das condições do mercado brasileiro¹⁸, devem ser incluídos na lista de determinantes da vinda das empresas automobilísticas para o Brasil, os incentivos financeiros oferecidos pelo governo. Tais

incentivos reduziram substancialmente o custo do investimento privado, diminuindo, conseqüentemente, o risco das empresas. Ainda de acordo com Shapiro (1997, p.71), mesmo que “*o mercado não houvesse se materializado completamente, os subsídios – somados à proteção da importação – teriam garantido retorno [do investimento]*”. Além disso, os incentivos aceleraram o tempo do investimento em função da redução de seu custo por um período pré-determinado, o que deixava os retardatários em desvantagem competitiva.

A responsabilidade de supervisionar todo o plano para o setor cabia ao Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), considerado por Shapiro (1997, p.32), a principal inovação institucional do plano de metas de Kubitschek. A ação desse grupo é especialmente importante para este trabalho, pois uma de suas pretensões era justamente anular as disputas inter-regionais. Para tanto, o grupo tinha autonomia para implementar o plano independente do fragmentado sistema de decisão administrativa das agências estaduais e das pressões políticas emanadas do Congresso Nacional. Ao GEIA cabia, em suma, definir metas de produção e nacionalização, admitindo inclusive projetos individualistas de investimentos e monitorando sua evolução.

Embora o GEIA tenha aprovado todos os 18 projetos apresentados, somente onze foram implantados de fato. Entretanto, mais do que a quantidade de projetos implantados, é interessante destacar a necessidade política de que os investimentos produzissem resultado rapidamente. O setor automobilístico, sem dúvida um símbolo de progresso, se tornaria a medida do sucesso do Plano de Metas para a opinião pública. Portanto, era imprescindível para Kubitschek que a meta de produção automobilística fosse alcançada. Explicita-se, assim, o significado e a lógica de definição dos incentivos financeiros oferecidos pelo governo na medida em que a rapidez também era um dos objetivos básicos do plano (SHAPIRO, 1997, p.35). Essa velocidade era importante não só para garantir que as empresas multinacionais se comprometessem com o plano de forma ampla e antecipada¹⁹, mas também para assegurar a popularidade de Juscelino. Afinal, os carros de passeio eram os verdadeiros símbolos da industrialização avançada.

Após 1960, foram poucos os investimentos feitos pela indústria automobilística no Brasil. Somente em 1967, já no regime militar, quando surgia um novo ciclo de crescimento econômico e os incentivos haviam sido restabelecidos, teve início uma nova fase de investimentos. Entre o final dos anos 60 e o início dos 90, destaca-se como caso de sucesso o investimento realizado pela FIAT em Betim, região metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais. Apesar da ocupação urbana caótica, as transformações associadas à instalação

da fábrica no município e, mais tarde, às mudanças ocorridas na Constituição de 88²⁰ foram significativas. Por exemplo, em 1970, Betim tinha 37.815 habitantes e uma população ocupada de 10.698 trabalhadores. Cerca de 20% da força de trabalho ocupada eram absorvidos pelo setor agropecuário e 53,6% da população viviam no campo. A participação da arrecadação de ICM/ICMS do município na arrecadação estadual total era de apenas 0,28%. Em 1980, 91,2% da população viviam na cidade e já em 1991 a população Betim saltava para 171.273 habitantes. Os setores industrial, comercial e de serviços passaram a concentrar juntos mais de 90% da população ocupada. A participação do município na arrecadação estadual passou de 1,58% em 1980 para 13,68% em 1996 (OLIVEIRA e DUARTE FILHO, 1999, pp.26-7).

TABELA 2 – INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA (1957-1995)

Empresa	Produto	Início da produção	Estado
Ford	Automóveis, comerciais leves e caminhões	1957	São Paulo
GM			
Mercedes-Benz			
Scania	Caminhões e ônibus		
Toyota	Comerciais leves	1959	São Paulo
VW	Automóveis e comerciais leves	1957	
Fiat		1976	Minas Gerais
Volvo	Caminhões e ônibus	1979	Paraná

Fonte: Anfavea, Panorama setorial. In: Arbix, 2002:111.

Nos anos 90, o Brasil viveu a segunda onda de investimentos de empresas multinacionais para seu território. No novo cenário econômico nacional figuravam um mercado interno promissor, o controle da inflação e a possibilidade de ampliação das fronteiras de atuação das empresas dada pelo Mercosul. Além disso, merecem destaque os incentivos oferecidos pelo governo federal ao setor automobilístico.

Em relação ao território, observa-se uma grande diferença na localização das fábricas entre a primeira e a segunda onda de investimentos²¹. Na primeira, os investimentos concentraram-se no estado de São Paulo, especificamente na região metropolitana da capital. Na segunda, a expansão da indústria não se deu de forma concentrada. A maior parte desses investimentos distanciou-se desse tradicional núcleo da indústria automobilística brasileira. As empresas optaram por regiões fora do estado de São Paulo. A GM foi para o Rio Grande do Sul; a Renault, a VW-Audi e a Chrysler foram para o Paraná; a Mercedes para Juiz de

Fora, em Minas Gerais; a VW caminhões e a Peugeot-Citröen para o Rio de Janeiro; a Mitsubishi foi para Goiás e, finalmente, a Ford acabou indo para a Bahia. As exceções foram as montadoras japonesas Honda e Toyota, que escolheram o estado de São Paulo, mas o interior e não a região metropolitana²². Uma das principais razões para explicar essa desconcentração foi uma guerra fiscal declarada por estados e municípios em busca dos novos investimentos produtivos. Esse tipo de competição predatória foi estimulado pelo governo federal com a edição do novo regime automotivo (ARBIX e RODRIGUEZ-POSE, 1999, pp.15-6).

Mas antes de falarmos dos programas do governo federal para o setor automobilístico tratemos das características gerais das negociações entre as empresas e os governos. Em primeiro lugar, embora as negociações entre empresas e governos variassem dependendo do caso²³, há algumas características que estão presentes em praticamente todas elas e, por isso, as chamamos, aqui, de gerais. Segundo Arbix e Rodriguez-Pose (1999, p.16), estados e municípios, ou melhor, governadores, prefeitos e respectivas Assembléias Legislativas, ofereceram benefícios às montadoras que invariavelmente incluíam: doação do terreno para instalação da fábrica ou, no mínimo, grande parte dele; fornecimento de infra-estrutura para preparação da área²⁴; isenção de impostos estaduais e municipais por períodos não inferiores a dez anos; concessão de empréstimos pelo estado, por meio de bancos ou órgãos estatais, a taxas de juros subsidiadas; cauções e garantias estatais, financeiras e legais; benefícios adicionais, que variavam de acordo para acordo, envolvendo desde o fornecimento de transporte público gratuito para os trabalhadores da nova fábrica à construção de creches para seus filhos.

Na década de 1990, o governo federal propôs três importantes programas de incentivos fiscais especificamente para o setor automobilístico: os acordos de 1992/93, a edição do novo regime automotivo, em 1995. O acordo automobilístico firmado em março de 1992 no contexto das câmaras setoriais foi um antecedente importante da guerra fiscal nesse setor. Esse acordo, considerado pelos representantes da indústria de caráter emergencial, visava reverter a tendência de queda nas vendas internas de veículos (BEDÊ, 1997, p.365). Como o primeiro acordo foi selado por convênios, ainda não se podia observar nele qualquer característica de guerra fiscal (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.116). A princípio, esse acordo vigoraria por três meses. Porém, o sucesso das negociações levou a prorrogação das medidas até o início de 1993.

Logo nos primeiros meses de 93, foram feitas novas rodadas de negociação a fim de ampliar as condições do acordo de 92. O segundo acordo automobilístico foi assinado pelo então presidente da República, Itamar Franco, logo após o *impeachment* de Fernando Collor e propunha medidas ambiciosas como ampliação do prazo dos consórcios, redução das alíquotas de IPI para automóveis e comerciais leves, e do ICMS para o carro popular²⁵, e estabelecimento da convenção coletiva de trabalho, com vigência de 2 anos, reajustes mensais dos salários corrigidos pela inflação, manutenção do nível de emprego e aumento real de salários. Além de ampliar o alcance das medidas do acordo anterior, foram estabelecidas metas de expansão dos investimentos (US\$ 20 bilhões no total), da produção (2 milhões de unidades no ano 2000) e do emprego (90 mil postos no total até 1995) (BEDÊ, 1997, p.367; ARBIX, 1997, p.491).

Em dezembro de 1993, agora no contexto do Confaz, foi aprovado um novo convênio que previa a redução progressiva do desconto da base de cálculo até zerá-lo no prazo de um ano, quando a alíquota do ICMS retornaria aos 18%. O principal argumento dos estados que defendiam a redução do desconto, especialmente Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, era que o acordo firmado em 1992 beneficiava basicamente os maiores produtores, sobretudo São Paulo e Minas Gerais. No entanto, setores sindicais, alguns governos estaduais e montadoras pressionaram para que houvesse uma revisão do convênio. O resultado foi que em março de 1994, em reunião do Confaz, acertou-se a prorrogação do prazo de redução por mais quatro meses²⁶ (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.117).

O resultado dos acordos de 92 e 93, e dos benefícios adicionais concedidos especificamente para os carros populares, foi um *boom* de crescimento do setor automobilístico no país. As metas de produção estabelecidas no segundo acordo foram plenamente alcançadas e até superadas. No entanto, as metas de geração de novos empregos não foram atingidas e, como indica a tabela 3, o efetivo total empregado no setor chegou a registrar regressão, tanto nas montadoras quanto na indústria de autopeças (BEDÊ, 1997, p.372).

TABELA 3 – PRODUÇÃO E EMPREGO NAS MONTADORAS DE VEÍCULOS (1992-1995)

no	Produção	Emprego
992	1.073.861	105.664
993	1.391.435	106.738
994	1.581.389	107.134
	1.635.600	102.864

Em 1994, as montadoras iniciaram, efetivamente, as negociações com praticamente todos os estados do eixo Sul/Sudeste para decidir a localização de seus investimentos. Sem uma política nacional que pudesse comandar a descentralização do setor automobilístico, proliferaram as iniciativas individualistas de ofertas de benefícios por parte dos estados, puxando o gatilho da guerra fiscal. Nesse momento os estados pareciam estar liberados para utilizar qualquer modalidade de concessão de benefícios.

Diante da ameaça que o crescimento da importação de veículos²⁷ representava ao Plano Real, além da elevação da alíquota de importação para 70%, o governo brasileiro editou, em 1995, uma medida provisória que propunha estabelecer uma nova política industrial para o setor automobilístico brasileiro. Inspirado no regime automotriz argentino, de 1991, o governo federal criou, em 1995, o novo regime automotivo²⁸ (ARBIX, 2000, p.248; 2001, p.140; BEDÊ, 1997, p.379), cujos principais objetivos eram consolidar e atrair os investimentos desse setor no país; manter em funcionamento as grandes montadoras e as indústrias de autopeças já instaladas no país; reestruturar as empresas brasileiras do setor; atrair novas empresas e estimular a construção de novas fábricas; consolidar o Mercosul e reforçar a posição do Brasil como seu ator-chave; permitir novos acessos ao mercado mundial.

O principal benefício concedido pelo novo regime automotivo consistia na redução do imposto de importação de bens de capital, matérias-primas, autopeças e veículos montados destinados a complementar a produção doméstica. Porém, o uso do benefício teria que respeitar o índice mínimo de nacionalização de 60%, o teto para as importações de autopeças de até 2/3 das exportações líquidas e outros limites para a compra de bens de capital e matérias-primas importadas (BEDÊ, 1997, p.381). O resultado do novo regime veio rápido e, já a partir de 1996, 16 grandes montadoras e 179 empresas de autopeças e de outros setores produtivos aderiram à proposta do governo federal. No entanto, a concentração de poderes nas mãos das montadoras permitiu o aumento da sua capacidade de interferência nos rumos das políticas fiscal e tributária do governo e, com a guerra fiscal, nas políticas de desenvolvimento regional (ARBIX, 2000, p.248).

Os novos investimentos do setor automobilístico poderiam até ser totalmente benéficos para a economia do país, pois, em tese, transfeririam tecnologia, gerariam empregos e estimulariam o desenvolvimento industrial doméstico (ARBIX e RODRIGUEZ-POSE, 1999, p.2). No entanto, a atuação do Confaz, esvaziado pela omissão do governo federal,

deixou claro para os governadores estaduais que estava aberto, implicitamente, um processo de competição no qual os mais rápidos levariam vantagem. Porém, não era só uma questão de velocidade, mas também de “generosidade” em relação à oferta de benefícios, o que tornava a dinâmica das negociações entre empresa e estados extremamente perversa, do ponto de vista do interesse público.

Segundo Cavalcanti e Prado (1998, p.117), um componente básico da estratégia de negociação das montadoras era o de tirar maior proveito possível da incapacidade e do despreparo dos governos estaduais de, na ausência do governo federal ou de um órgão supra-estatal que pudesse regular o processo de alocação do investimento produtivo do setor, articular critérios mínimos que, de alguma forma, limitassem os benefícios. Vale lembrar que o jogo das montadoras consistia em apresentar um elenco diversificado de “cidades-candidatas”, geralmente localidades alternativas em diferentes estados e anunciar que a empresa estaria se “esforçando” para buscar uma definição técnica para a localização de seu investimento. Após a seleção dessas localidades virtualmente equivalentes, a empresa identificaria quais delas ofereceriam os benefícios mais atraentes. A situação de empate entre as “cidades-candidatas” era mantida, como se realmente a empresa estivesse em dúvida para onde direcionar seu investimento. Iniciavam-se, assim, as rodadas de propostas e negociações diretas entre a empresa e os governos subnacionais envolvidos. Ao negociar com vários governos ao mesmo tempo, as empresas ficavam numa confortável posição no “leilão” de oferta de benefícios, levando cada governo a ampliar cada vez mais suas ofertas até as últimas possibilidades. Os governos estaduais, por seu turno, ficavam privados de informações essenciais para uma boa negociação, como desconhecer a efetiva localização preferencial da empresa e o quanto deveria ceder, de fato, para não perder o investimento.

A ida da fábrica de caminhões da VW para o Rio de Janeiro, em 1995, detonou o processo de competição entre os estados e a radicalização das iniciativas individualistas (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.119). Dois anos depois, o governo federal reeditou a medida provisória do setor automobilístico. Como vimos, originalmente ela incluía incentivos fiscais para que as empresas viessem a se instalar no país e para que as já instaladas aumentassem a produção e a exportação de veículos. Entretanto, a sua reedição estabelecia benefícios fiscais diferenciados para empresas que localizassem seus investimentos nos estados de regiões menos desenvolvidas. Os benefícios ofertados pela medida buscavam equilibrar o jogo entre as regiões menos desenvolvidas e as financeiramente mais ricas, cujos estados ofereciam benefícios tais que os mais pobres não tinham condição de cobrir. Nesse

sentido, a reformulação da medida provisória do setor automobilístico abriu uma brecha na tentativa de qualquer ordenação do processo competitivo posto que, basicamente, o governo federal assumiu a função de conceder aos estados menos desenvolvidos incentivos compensatórios que nivelassem sua capacidade de atração de investimento com os estados mais desenvolvidos. Daí, segundo Cavalcanti e Prado (1998, p.123), o equívoco dessa iniciativa do governo federal, pois ao implementar outro jogo competitivo corroborava a competição talvez mais do que complexa, verdadeiramente perversa, que já acontecia entre estes últimos e demonstrava sua conivência e parcialidade em relação à guerra fiscal (ALVES, 2001, p.19). É verdade, mas também é preciso levar em conta as pressões políticas das bancadas regionais que reivindicavam tal equilíbrio no jogo entre as regiões, exigindo instrumentos federais para atrair novas empresas.

Também no plano internacional o governo brasileiro foi acusado de ter aberto, com a edição da medida provisória em 1995, uma guerra fiscal pela instalação de indústrias automobilísticas. A acusação partiu da delegação argentina que participava da Cúpula Econômica do Mercosul, em São Paulo, que considerou a decisão brasileira de incentivar novos investimentos no setor e fábricas já instaladas no país equivalente à guerra fiscal entre os estados brasileiros. Evidentemente, o governo brasileiro negou a acusação dos argentinos e, segundo Clóvis Carvalho, então chefe do gabinete civil da Presidência da República: “*A Argentina tinha um regime para a indústria automobilística. Agora, o Brasil também tem o seu, aliás, muito próximo do argentino*” (SARDENBERG e ROSSI, 1995, pp.1-8).

Voltando para disputa interestadual brasileira, pode-se dividir seus principais casos em quatro momentos, levando-se em consideração o volume e o tipo de oferta (ARBIX, 2001, p.142). O primeiro momento é aberto em 1995 com o novo regime automotivo. Nessa fase, temos a escolha de Resende, no Vale do Paraíba fluminense, pela VW-caminhões²⁹, e de Juiz de Fora, em Minas Gerais, pela Mercedes-Benz. A disputa pela VW pode ser considerada a primeira grande batalha da guerra fiscal no setor automobilístico. A VW gozou dos benefícios estipulados na lei nº 2.273/94³⁰. Por essa lei, o pagamento do ICMS poderia ser diferido em 5 anos, sem juros e com desconto de 40% na correção monetária do saldo devedor. A empresa ficaria isenta também do pagamento de IPTU e ISS, ambos impostos municipais, por um prazo de dez anos. O terreno para a construção da fábrica foi doado pelo setor privado, não representando ônus fiscal. Entretanto, o governo fluminense comprometeu-se em realizar obras de infra-estrutura como a construção de um centro de treinamento em Angra dos Reis; a complementação do gasoduto que atravessa Resende, levando-o até a porta da empresa; a

reforma do aeroporto local; a melhoria do acesso à fábrica e a concessão de um terminal exclusivo no porto de Sepetiba e áreas no porto do Rio de Janeiro. Nenhum tipo de garantia foi ofertado pelo governo estadual (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.133).

A Mercedes-Benz, por sua vez, assinou um protocolo com o governo mineiro que previa a doação do terreno onde seria construída a fábrica; a urbanização das margens do rio Paraibuna; a construção de acessos viários, sistema de esgoto, pátios de estacionamento e pistas de testes; e obras para fornecimento de energia elétrica. Em relação aos incentivos fiscais e financeiros, seriam usados recursos de fundos públicos para financiamento de capital de giro e de capital fixo. O pagamento do ICMS poderia ser diferido em 10 anos. No caso da Mercedes, algumas garantias foram dadas pelo governo mineiro, como uma caução com ações da Cia Energética de Minas Gerais (CEMIG) e fiança bancária. Além disso, o governo do estado comprometeu-se em estabelecer uma regulamentação ambiental mais rígida, a fim de dificultar a instalação, nos arredores da fábrica, de empresas que pudessem prejudicar a produção de veículos (ARBIX e RODRIGUEZ-POSE, 1999, p.18; CAVALCANTI; PRADO, 1998, p.132).

No segundo momento, as ofertas do Paraná superaram o primeiro patamar e passaram a dominar a guerra fiscal. As ofertas se ampliaram tanto em volume quanto em qualidade. Assim, o estado conseguiu atrair para seu território a Renault, a VW-Audi e a Chrysler³¹. No caso da Renault, o governo do Paraná, junto com o município de São José dos Pinhais e o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), assinou um protocolo com a montadora francesa em março de 1996. Os governos estadual e municipal doariam o terreno³² e providenciariam a infra-estrutura necessária: construção de uma subestação da Cia Paranaense de Energética Elétrica (COPEL); construção de um poço artesiano; concessão de um espaço exclusivo no porto de Paranaguá, garantia de linhas permanentes de transportes coletivos até a fábrica e desconto de 25% na tarifa de energia elétrica. Quanto aos incentivos fiscais e financeiros, estava previsto o diferimento de todo o montante de ICMS gerado pela empresa, por 2 anos, com correção monetária, mas sem juros. A Renault e todos os fornecedores que viessem a se instalar na área³³, receberiam ainda a isenção de todos os impostos municipais por 10 anos. Suspeita-se também que o governo estadual tenha oferecido um crédito, que seria vinculado aos níveis de produção da empresa, com prazo de pagamento de 10 anos, sem juros e sem correção monetária. Não foi ofertado nenhum tipo de garantia. Por fim, o governo paranaense participaria com 40% do capital da empresa através do FDE, constituído com recursos provenientes da venda de ações da COPEL, *royalties* e créditos do extinto banco

estadual do Paraná (BANDEP) (ARBIX e RODRIGUEZ-POSE, 1999, p.17; CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.135).

O terceiro momento foi marcado pela ida da GM para o Rio Grande do Sul. Segundo Arbix (2001, p.143), os U\$310 milhões iniciais oferecidos pelo governo estadual à montadora foram convertidos em U\$252 milhões em dinheiro, pagos na assinatura do acordo, mais de dois anos antes do início da produção da nova fábrica³⁴. Em 1997, a GM assinou um protocolo com o governo do Rio Grande do Sul, para instalação sua fábrica no município de Gravataí. O acordo não previa a doação do terreno, em compensação, previa a terraplanagem e urbanização do lote. Estipulava a instalação de gás natural na fábrica; o fornecimento preferencial de energia elétrica; a construção de um terminal fluvial completo de uso exclusivo da empresa; de um terminal marítimo privativo; de linhas de efluentes sanitários e industriais; e a melhoria das rodovias de acesso. O governo do estado comprometia-se a financiar a totalidade do investimento da montadora e dos fornecedores que se instalariam junto à fábrica, a uma taxa de juros de 6% ao ano, sem correção monetária. A empresa contaria também com a isenção de impostos por 15 anos (ARBIX e RODRIGUEZ-POSE, 1999, p.18; CAVALCANTI e PRADO, 1998, p.134).

A Ford, que também iria para o Rio Grande do Sul, receberia do governo estadual, nos mesmos moldes da GM, uma vultosa soma de recursos. Entretanto, no caso da Ford, o pagamento em dinheiro seria feito em seis parcelas. O que a empresa não contava era com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições para o governo do estado³⁵. A interrupção do pagamento da segunda parcela dos recursos acertado no governo anterior deteriorou as relações entre a empresa e o novo governo, levando à ruptura do acordo e à transferência da montadora para a cidade baiana de Camaçari. Arbix e Zilbovicius (1999) aludem à dimensão política da guerra fiscal:

O problema é que não estamos no início, mas no meio de uma história (instalação da Ford) que já deixou dissabores no Rio Grande do Sul e pode provocar novas decepções na Bahia. Decepções essas amplificadas pelas mistificações do mundo político, pois há muito a disputa deixou o terreno das avaliações e projeções técnicas.

Iniciou-se, assim, o quarto momento da guerra fiscal brasileira. Para que a decisão da Ford de se mudar para a Bahia fosse tomada, o Congresso Nacional, em acordo com o governo federal³⁶, conseguiu dar uma sobrevida ao regime automotivo especial para as regiões do N, NE e CO, de modo a incluir na lista de ofertas, benefícios federais. Como lembra Viol (2000, p.40), “o componente político desempenha papel de fundamental importância na alocação de recursos econômicos decorrentes da guerra fiscal”. Nesse caso,

a influência política foi um aspecto que definiu a atratividade de um estado – a Bahia – no contexto da guerra fiscal brasileira. Segundo Arbix (2001, p.144), os benefícios ofertados pelo estado e pelo município, ainda que caracterizados como semelhantes aos dos demais estados, não foram suficientemente divulgados. Com a participação efetiva dos fundos federais, a guerra fiscal no Brasil atingiu seu ápice.

A partir de 1997, a maioria dos grandes projetos da indústria automobilística já se encontrava em andamento e as negociações com os governos estaduais estavam praticamente encerradas (Alves, 2001, p.20).

7. Considerações finais

Como podemos depreender deste breve histórico, a guerra fiscal brasileira esteve relacionada, de maneira geral, ao ambiente econômico e político do país. No final da década de 1960, período de intenso crescimento econômico, a disputa se revela. No entanto, num contexto que combinava autoritarismo e centralização do poder político, ela foi razoavelmente controlada. A partir de 1988, com a constituição cidadã, o fortalecimento da autonomia de estados e municípios volta a criar um ambiente político propício para o conflito. Faltava o crescimento econômico.

Em meados da década de 1990, a economia brasileira cresce no bojo do plano de estabilização. A inflação está relativamente sob controle, mas um dos principais pilares do plano é a manutenção da valorização da nova moeda. O câmbio valorizado, associado à abertura comercial promovida durante o governo Collor, estimulou as importações, principalmente de automóveis. O novo ambiente de estabilidade de preços incentivou, e a concorrência dos automóveis importados obrigou, a indústria automobilística instalada no país a realizar grandes investimentos. Além disso, novas empresas do setor se mostravam dispostas a investir no país de olho nas possibilidades abertas pelo Mercosul. Era a segunda onda de investimentos de empresas multinacionais para seu território. Agora sim a conjuntura econômica se combinava com a conjuntura política para criar um ambiente propício à guerra fiscal, sobretudo, no setor automobilístico.

A voracidade de empresas e governos em todos os níveis ensejou casos espetaculares de guerra fiscal, deslocando os governantes para o centro do palco. No balanço das disputas, parece claro que as primeiras levaram vantagem. Não chegamos a apresentar aqui os benefícios ofertados pelos estados da Bahia, Goiás, Rio de Janeiro e Paraná – respectivamente à Ford, Mitsubishi, Peugeot-Citröen e VW-Audi. No entanto, os quatro casos expostos dão

uma amostra do teor dos protocolos assinados entre montadoras e governo. Vale ressaltar que apresentamos apenas os “deveres” dos estados estabelecidos nos acordos com as montadoras que, se assim fosse, só teriam “direitos”. Mas, elas também tinham seus “deveres”. Por exemplo, comprometiam-se com a geração de empregos diretos e indiretos e com o pagamento de multa caso o empreendimento fracasse num prazo mínimo. Porém, na prática, os “deveres” das montadoras não passavam de promessas, em geral genéricas, sem qualquer tipo de garantia de que seriam cumpridas. Por isso, pode-se dizer com Arbix e Zilbovicius (1999:2) que, de fato, os acordos revelavam muito mais os “deveres” dos estados e os “direitos” das montadoras do que qualquer outra coisa.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, R.B.A. A federação no Brasil: impactos e perspectivas. *In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.) A federação em perspectiva. Ensaios selecionados.* São Paulo: FUNDAP, 1995. 515p.
- ALVES, M. A. S. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo.** 2001. 111 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, São Paulo.
- ARBIX, G.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Estratégias do desperdício: a guerra entre estados e municípios por novos investimentos e as incertezas do desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, 1999.
- ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.. Prejuízos públicos e benefícios privados. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 09 ago. 1999. Seção Opinião, p.2.
- ARBIX, G. A câmara banida. *In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. De JK a FHC: a reinvenção dos carros.* São Paulo: Scritta, 1997. 525p.
- _____. Guerra fiscal, espaço público e indústria automobilística no Brasil. **Caderno de Formação da CUT**, São Paulo, n.2, ago. 2001.
- _____. Política industrial e o laissez-faire na guerra fiscal. *In: RATTNER, H. (Org.) Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável.* São Paulo: Edusp, 2000.
- BEDÊ, M.A. A política automotiva nos anos 90. *In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. De JK a FHC: a reinvenção dos carros.* São Paulo: Scritta, 1997. 525p.
- CAVALCANTI, C. E. G. e PRADO, S. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil.** Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998. 165p.
- GREMAUD, A. P. A responsabilidade de tributar: considerações conceituais e administrativas na busca de uma autonomia fiscal subnacional: a experiência brasileira. **Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais**, 1999, Brasília. 24 p.
- LAGEMANN, E. O federalismo fiscal brasileiro em questão. *In: AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. B. (Org.) A federação em perspectiva. Ensaios selecionados.* São Paulo: FUNDAP, 1995. 515p.

NATAL, J. L. A. Agudização do problema federativo e esgotamento do padrão de desenvolvimento no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, n.39, 1996.

_____. Separatismo, fragmentação e federalismo: elementos para a apreensão da crise espacial e do Estado no Brasil pós-1975. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano 8, n. 2/3, set./dez. 1994.

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. *In*: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.) **A federação em perspectiva. Ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. 515p.

OLIVEIRA, F.A.; DUARTE FILHO, F. C. A política de incentivos fiscais em Minas Gerais. *In*: FUNDAP, **Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso. Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná**. São Paulo: FUNDAP, 1999. p. 17-76.

PIANCASTRELLI, M.; PEROBELLI, F. ICMS: evolução recente e guerra fiscal. Brasília: IPEA, 1996. 58 p. (**Textos para discussão**, n. 402)

RODRIGUEZ, V. Federalismo e interesses regionais. *In*: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.) **A federação em perspectiva. Ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. 515p.

SARDENBERG, C. A.; ROSSI, C. Países travam guerra fiscal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jun. 1995. Caderno Brasil, p. 1-8.

SHAPIRO, H. A primeira migração das montadoras: 1956-1968. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVIVIU, M. **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997. 525p.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (**Textos para discussão**, n. 405).

VARSANO, R. e MORA, M. Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy: some facts of the nineties. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (**Textos para discussão**, n. 854)

VIOL, A. L. O Fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro. *In*: ESAF, **Finanças Públicas: IV Prêmio de Monografia**. Brasília: ESAF, 2000. 714 p.

¹ O Rio Grande do Sul, por exemplo, reformulou seu sistema tributário em 1902 a fim de aumentar a competitividade de seu incipiente “parque industrial” (Lagemann, 1995:336).

² A União assumiu a cobrança dos impostos estaduais sobre propriedade rural e exportações.

³ A emenda constitucional nº 18 previa também a não incidência do ICM sobre a venda no varejo de bens de primeira necessidade. Os bens de primeira necessidade eram definidos como tais por ato do poder executivo estadual.

⁴ Além disso, as unidades subnacionais também dependiam do aval do governo federal para que pudessem captar recursos no exterior e, evidentemente, junto às agências federais de financiamento.

⁵ Entre 1979 e 1983, estados e municípios esboçaram reação ao baixo grau de sua autonomia com ações visando promover a desconcentração de recursos por meio do aumento dos percentuais do produto da arrecadação federal (IPI e IR) destinados ao FPEM (Varsano, 1996, p.11).

⁶ A operação triangular, como sugere o nome, envolve três agentes – uma empresa, um governo estadual e um fundo de desenvolvimento. Ela consiste, basicamente, na criação de um fundo de incentivos, alimentado por recursos orçamentários e de outras fontes, cujo objetivo é conceder financiamento para capital de giro. O montante de crédito oferecido à empresa é mais ou menos igual ao montante esperado de ICMS que será recolhido por ela. No caso de um empreendimento novo, o imposto gerado é devolvido (pelo crédito) integralmente. Quando se trata de ampliação, devolve-se o ICMS incremental (CAVALCANTI e PRADO, 1998:51).

⁷ Não se faz aqui juízo de valor sobre a escolha técnica e política. Apenas descreve-se o processo, destacando a preponderância das decisões políticas.

⁸ Esta alteração é relevante para o estudo da guerra fiscal, pois se refere ao principal imposto estadual utilizado para atrair investimentos.

⁹ O ICMS incorporou os impostos únicos sobre minerais, energia elétrica e combustíveis. Anteriormente, os serviços de transporte e comunicações eram tributados, respectivamente, pelo Imposto sobre Transportes (IST) e pelo Imposto sobre Serviços de Comunicação (ISSC), ambos de competência federal.

¹⁰ Os acordos secretos entre as montadoras e os governos estaduais eram chamados protocolos.

¹¹ O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES) do Rio de Janeiro é um exemplo. Para outros fundos, ver Cavalcanti e Prado, 1998, p.88.

¹² A lei nº 2.273/94 concedia prazo especial de 5 anos para o pagamento do ICMS devido e permitia a redução de até 40% da correção monetária sobre o saldo devedor.

¹³ Embora a redução de alíquotas esteja frequentemente associada à disputa fiscal, elas também podem ocorrer por motivos relacionados à concorrência entre empresas sediadas no estado e empresas de outro estado, porém do mesmo setor. Neste caso, a redução da alíquota não é proposta para deslocar o investimento, mas para garantir parcelas do mercado para as empresas locais.

¹⁴ A Ford foi a primeira companhia a estabelecer uma unidade montadora no país, em 1919. Em seguida veio a General Motors, em 1925.

¹⁵ A sigla é de origem inglesa, significa *Completely Knocked Down* e refere-se a kits de veículos desmontados.

¹⁶ Lúcio Meira, diretor da Subcomissão para a Fabricação de Jipes, Tratores, Caminhões e Carros criada por Getúlio Vargas, em 1952, queixava-se da falta de interesse das grandes empresas do setor: “(...) Fizemos questão de frisar que o objetivo do governo era instalar essa indústria (automobilística) ou lançá-la e perguntávamos qual a colaboração que podíamos esperar dessas empresas. As repostas têm sido as mesmas: quase nenhuma. Tenho a impressão de que nenhuma companhia de automóveis estrangeira tem interesse em produzir 100% e somente o farão quando obrigados” (in Shapiro, 1997, p.31).

¹⁷ O programa de nacionalização proposto pelo plano previa um índice de 90% para caminhões e utilitários e de 95% para jipes e carros.

¹⁸ Essas condições eram bastante atraentes e estavam relacionadas à demanda reprimida em função da restrição cambial e à inelasticidade dos preços dos veículos.

¹⁹ A opção das empresas pelo investimento incremental não era viável para o governo considerando a incerteza em relação às futuras administrações, as restrições cambiais e as próprias estratégias das empresas multinacionais.

²⁰ Especialmente a incorporação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL) ao ICMS. Como o município conta com a presença de várias empresas do setor petrolífero – refino e distribuição – essa mudança teve um forte impacto na arrecadação do município.

²¹ Estamos nos referindo às ondas de investimento dos anos 50 e 90, respectivamente.

²² Alguns investimentos também foram direcionados para a reestruturação de plantas já existentes – Ford, em São Bernardo do Campo (SP) e Fiat, em Betim (MG). A nova fábrica da BMW-Land Rover foi para São Bernardo do Campo. Para uma lista dos investimentos e suas respectivas localizações, ver tabela 4.

²³ O que dá origem ao que Cavalcanti e Prado (1998:47) chamam de operações fiscal-financeiras dedicadas.

²⁴ Em geral inclui infra-estrutura viária e logística, como a construção e melhoria de estradas de ferro e portos.

²⁵ Eram considerados carros populares, veículos de diversas cilindradas (997 a 1600), de usos distintos (automóveis e comerciais leves) e ampla faixa de preço (US\$ 6.849 a 9.219).

²⁶ A prorrogação do prazo de redução foi aprovada sob ameaça do governador de São Paulo Mário Covas (PSDB) de transformar a alíquota de 12% do ICMS em lei estadual.

²⁷ O número de veículos importados saltou de 23 mil unidades, em 1991, para 193 mil em 1993, e ultrapassou 300 mil unidades só no primeiro semestre de 1995, correspondendo a 30% das vendas totais de veículos no mercado interno.

²⁸ O novo regime automotivo foi regulamentado pelo decreto nº 1.671, de 27 de dezembro de 1995.

²⁹ A fábrica de motores da VW foi para São Carlos, no estado de São Paulo.

³⁰ Essa lei foi suspensa por uma ADI impetrada pelo estado de São Paulo.

³¹ Também foi para o Paraná uma fábrica de motores da Chrysler/BMW.

³² A doação do terreno prevista no protocolo não aconteceu.

³³ Vale dizer que a área onde foi construída a fábrica da Renault é de proteção ambiental.

³⁴ A expressão de uma das autoridades gaúchas que participou das negociações com a montadora foi a de que, dessa forma, “a GM teve seu passe comprado”.

³⁵ O governador do Rio Grande do Sul e candidato derrotado à reeleição era Antônio Britto (PMDB). Olívio Dutra, candidato petista, foi o vitorioso.

³⁶ A mobilização do Congresso Nacional foi articulada pelo então presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, do Partido da Frente Liberal (PFL-BA).