



REFLEXÕES DA GUERRA FISCAL NO BRASIL

Denisia Araujo Chagas Guerato¹

Resumo: Os governos estaduais têm limitações para atrair investimentos, já que a dinâmica do investimento depende de decisões privadas que são impactadas diretamente por fatores macroeconômicos cujo controle não depende dos governos estaduais. Adicionalmente, o distanciamento da adoção de políticas industriais ativas por parte do governo federal e a competência estadual do principal imposto sobre o valor adicionado, bem como a retomada dos investimentos internos e externos no Brasil contribuíram para a substituição do governo federal pelos governos estaduais na função de implementar políticas de desenvolvimento regional. Este trabalho apresenta o contexto histórico da evolução da guerra fiscal no Brasil e seus fatores determinantes, bem como expõe algumas considerações sobre a alocação do investimento privado. Conclui-se que a guerra fiscal não rompe com a tendência de concentração da atividade produtiva e que as políticas estaduais consistem em transferência de recursos públicos para o setor privado sem que estes recursos necessariamente provoquem significativas transformações nas estruturas produtivas dos estados.

Palavras-chave: Economia Regional; Guerra Fiscal; Brasil.

Introdução

A guerra fiscal está associada à exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação, através da utilização de benefícios e incentivos fiscais com o intuito de atrair a alocação de investimentos privados nos territórios locais. Isso, todavia, na concepção de Prado (1999), é insuficiente para caracterizar esse fenômeno, já que a federação é intrinsecamente conflituosa e para seu funcionamento ordenado exige-se a presença de arranjo político entre o governo central e Legislativo. A guerra fiscal, portanto, surge quando os governos subnacionais engendram efeitos econômicos e sociais perversos decorrentes do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula as relações federativas.

O governo central tem capacidade, em determinadas circunstâncias e períodos históricos, de controlar os recursos fiscais, de regular diretamente a alocação regional do investimento público e de influir na alocação privada do investimento. Outra

¹ Economista. Doutora em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da UNICAMP e Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe – UFS.



capacidade do governo central está associada aos dispositivos constitucionais e legais que normatizam as relações entre os agentes da federação no âmbito do sistema tributário e orçamentário. Desse modo, é importante observar a estrutura para a tributação do valor adicionado e os dispositivos específicos que regulam a competência estadual sobre o ICMS (CAVALCANTI e PRADO, 1998).

A orientação de corte liberal inserida na política do governo federal abandonou a implementação efetiva de políticas de desenvolvimento em nível nacional. O que gerou virtual omissão na função que lhe seria exclusiva, a de “coordenação” de políticas com essa finalidade. Esse conjunto de fatores, associado à ampliação do desemprego industrial, segundo Prado (1999, p.7), “(...) conduz a uma retomada de iniciativa dos sistemas políticos regionais, expressa no atual elenco de políticas descoordenadas que interferem com a alocação do investimento sem critérios explícitos e organizados no plano nacional, a que chamamos ‘guerra fiscal’.”

Quando, por meio da guerra fiscal, estados tentam assumir o encargo do governo central de implementar política industrial para atingir a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional, o resultado tende a ser desastroso. Uma vez que os estados vencedores da guerra fiscal têm maior capacidade financeira, geralmente são os mais desenvolvidos, com mercados amplos e melhor infra-estrutura. Ademais, ao abdicar da arrecadação, o estado está rejeitando a provisão de insumos do processo produtivo (educação, saúde, infra-estrutura, etc.) ou o equilíbrio fiscal, o que implica instabilidade macroeconômica (VARSANO, 1997).

Às observações anteriores deve-se adicionar outro aspecto crucial. A viabilidade e sustentação do conflito fiscal entre os estados do Brasil advêm principalmente do sistema de tributação do ICMS no comércio interestadual, em que o modelo, virtualmente inalterado desde sua criação nos anos 1960, é caracterizado pela competência estadual do principal imposto sobre o valor adicionado, ao contrário do padrão mundial.

A retomada do investimento privado seria condição suficiente da guerra fiscal, já que a fragilização da capacidade regulatória do governo federal, embora relevante, não justifica de forma plena o surgimento da disputa interjurisdicional no país. Associa-se a essa condição, portanto, a recuperação dos investimentos internos e externos no Brasil a



partir de 1993/1994², pelo menos em alguns setores (a exemplo de consumo durável e automotivo), devido a fatores como a estabilização de preços e a formação do Mercado Comum do Sul – Mercosul (CAVALCANTI e PRADO, 1998).

Procura-se neste trabalho, inicialmente, contextualizar a evolução da guerra fiscal no Brasil no período entre a segunda metade da década de 1960 até os anos 1990. Em seguida, estudam-se os fatores determinantes da guerra fiscal e são tratados alguns aspectos da decisão alocativa do investimento privado. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. Contexto histórico da guerra fiscal

A reforma constitucional de 1988 confirmou o processo de descentralização em curso desde o final da década de 1970 e ampliou a autonomia financeira dos governos subnacionais, reforçando o ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), agora transformado em ICMS. Ao transferir a responsabilidade da política de incentivos para o governo da unidade da federação, este não precisa agir de acordo com os interesses de todo o grupo federado necessariamente, mas sim, a favor dos seus próprios interesses (OLIVEIRA, 1999).

As novas prerrogativas fiscais de Estados e municípios concederam aos municípios novos instrumentos para competir entre si pela instalação de empresas, o que favoreceu a guerra fiscal. Além disso, a crise fiscal dos Estados apontaria para a necessidade de uma repactuação federativa da qual as reformas fiscal e tributária seriam um componente essencial. Outro aspecto crucial é a crise fiscal da União, uma vez que o governo federal já não mais seria capaz, como no passado, de soldar os distintos interesses regionais via redistribuição de recursos através do orçamento, fundos públicos, agências de fomento ao desenvolvimento regional etc. (ARRETCHE, 1999).

É relevante assinalar que nos primeiros meses de vigência do ICMS houve sensível melhoria da receita estadual. Contudo, a crise econômica que se instalou após a adoção do Plano Collor obrigou os Estados a retraírem os benefícios fiscais. A situação

² Vale lembrar que grande parte do investimento externo direto no Brasil estava relacionada com a privatização dos setores de infra-estrutura, bem como à entrada de grandes empresas nos setores de consumo durável e automotivo. Quanto ao investimento interno, sua expansão não se refere a um clique de expansão da capacidade produtiva, mas sim a processos de especialização, redução de gargalos e modernização para ganhos de produtividade (CAVALCANTI e PRADO, 1998).



somente se altera em 1994, quando a estabilização dos preços contribui para atrair investimentos internos e externos (CAVALCANTI e PRADO, 1998).

Ao refletir sobre a situação financeira dos governos estaduais nesse período, Lopreato (2004, p. 3) argumenta que ela

[...] é resultado de determinações que refletem o quadro geral de evolução do setor público brasileiro e não apenas a condição particular de determinada unidade. A trajetória das finanças estaduais tem de ser pensada nos marcos, de um lado, da crise fiscal dos anos 80, da política de estabilização e da renegociação da dívida pública e, de outro, do baixo crescimento da economia. Estas condições provocaram o aumento das obrigações financeiras estaduais e não geraram, simultaneamente, capacidade de pagamento dos encargos, obstruindo o caminho de saída da crise.

A relativa fragmentação da nação ou a impossibilidade de manutenção do pacto entre as elites regionais foram ampliadas através das políticas de cunho liberal, pois a abertura comercial, a prioridade ao pagamento da dívida e a natureza dos cortes orçamentários estimularam a desarticulação do mercado interno e reduziram significativamente os recursos a serem distribuídos com critérios regionais de alocação.

O governo federal liderou as iniciativas de privatização e desregulamentação em várias frentes, adotando claro distanciamento de políticas industriais ativas. O que implicou, entre outros efeitos, desmontagem do amplo e complexo aparato institucional que articulava e ordenava interesses de grupos regionais, setores econômicos e agentes econômicos nacionais e estrangeiros, através da atuação dos ministérios, fundos públicos, empresas estatais e autarquias. Desse modo, observa-se um movimento espontâneo dos governos subnacionais na substituição do governo federal no papel de implementar políticas de desenvolvimento regional.

Após adoção do Plano Real, eliminou-se a possibilidade de ajuste fácil das despesas estaduais e os ganhos com o processo inflacionário, explicitando as dificuldades de gestão dos gastos correntes dos Estados, notadamente com a folha de pagamentos. Iniciou-se o controle das finanças estaduais e o programa de ajuste fiscal foi utilizado para enquadrar os Estados nas regras de gestão macroeconômica do Plano Real (LOPREATO, 2004).

A privatização dos bancos e empresas eliminou dos governadores o controle de fontes potenciais de financiamento e de gastos. Assim, o campo de atuação dos Estados ficou delimitado pela potencialidade fiscal de cada unidade. Existia a



possibilidade de ir além dos limites impostos pela restrição fiscal, com a ampliação do endividamento, todavia as regras de controle de endividamento determinadas na renegociação da dívida e na Lei de Responsabilidade Fiscal restringiram os Estados.

É relevante assinalar que a renegociação da dívida estadual, além de controlar o endividamento, também teve o objetivo de esvaziar a atuação do Estado e fortalecer o capital privado como fonte dinâmica de crescimento e responsável pelos investimentos necessários à alavancagem da competitividade da economia. Desse modo, pode-se afirmar que os Estados perderam autonomia. O que, entretanto, é complexo, já que, segundo Lopreato (2004), de um lado, a renegociação era necessária à reestruturação das finanças e da capacidade de gasto dos Estados. Por outro lado, o programa ultrapassou o ajuste fiscal e foi instrumento da estratégia liberal de transformação do Estado e de intervenção no pacto federativo.

Os Estados, limitados em termos financeiros e pressionados pelo ajuste fiscal definido nos contratos de renegociação, tornam-se prisioneiros de uma política de cortes contínuos de gastos. Os governadores, perante a falta de perspectiva política, buscam saída na revisão dos acordos e na disputa em torno da distribuição dos recursos tributários. Inclusive isso é agravado pelo baixo crescimento da economia brasileira. Por conseguinte, embora a renegociação das dívidas fosse necessária à retomada da autonomia estadual – definida como o domínio sobre o volume e o ritmo dos investimentos – passou a negá-la ao restringir o espaço de atuação dos Estados e fortalecer o poder central (LOPREATO, 2004).

Este cenário indica que o ajuste fiscal obtido não equacionou o problema do endividamento estadual e engendrou um quadro potencial de paralisia fiscal. Isso porque a busca de controlar a deterioração financeira implicou cortes contínuos de gastos, sem que fosse possível deslumbrar condições favoráveis à frente.

Assim sendo, em 1994, passa a ganhar ênfase a utilização de fundos públicos, diretamente vinculados aos orçamentos estaduais, com renúncia fiscal prevista, e aprovados pelas assembleias legislativas dos Estados. Acirra-se, portanto, o conflito federativo e explicita-se o uso do financiamento do ICMS.



2. Fatores Determinantes da Guerra Fiscal

Cavalcanti e Prado (1998) elencam três principais fatores que determinam a guerra fiscal: a relação entre os governos subnacionais e o governo federal, a estrutura da tributação sobre o valor adicionado e a retomada dos fluxos de investimento privado. Esses fatores são discutidos abaixo de forma sucinta.

No que tange à relação entre os governos subnacionais e o governo federal, a exacerbação de práticas competitivas e não cooperativas entre os Estados da federação, comumente são associadas ao conceito de guerra fiscal, via utilização de benefícios e incentivos fiscais com a finalidade de induzir a alocação de investimento nos territórios locais. Mas isso não é suficiente para caracterizar esse fenômeno, já que a federação é intrinsecamente conflituosa e para seu funcionamento ordenado exige-se a presença de arranjo político entre o governo central e Legislativo. Desse modo, a guerra fiscal emerge quando os governos subnacionais geram efeitos econômicos perversos decorrentes do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula os conflitos federativos.

Ao longo dos anos 80, o governo central vai perdendo o poder de harmonizar distintos interesses na federação, que era baseado na utilização dos fundos públicos, via recursos financeiros (crédito farto das agências de fomento) e fiscais (subsídios e incentivos fiscais), transferências de recursos federais e investimentos do setor produtivo estatal. Ademais, o regime político autoritário vigente até metade da década de 80 enfraquecia os impactos do crescente processo de autonomização dos Estados e municípios.

No que diz respeito à estrutura da tributação sobre o valor adicionado, a viabilidade e a sustentação do conflito fiscal entre os Estados do Brasil advêm principalmente da sistemática de tributação do ICMS no comércio interestadual, em que o modelo, virtualmente inalterado desde sua criação nos anos 1960, é caracterizado pela competência estadual do principal imposto sobre o valor adicionado – o ICMS – ao contrário do padrão mundial. Outro aspecto relevante é a adoção de um misto de princípio de origem e destino na formatação do imposto sobre o comércio interestadual. Quando um Estado tem superávit nas trocas comerciais internas, ele se apropria de uma parcela de receita maior do que aquela criada internamente pelos seus contribuintes.



Uma forma de minimizar o estímulo para a participação de um Estado na guerra fiscal seria a mudança do ICMS para um imposto sobre consumo também do ponto de vista do governo estadual, isto é, via implantação do princípio de destino. Senão, a combinação de autonomia federativa com arrecadação do ICMS pelo princípio de origem, “poderá transformar o que começou como uma competição tributária em uma corrida ao fundo do tacho, dadas as potenciais implicações sobre a eficiência econômica e sobre a distribuição de renda do país” (FERREIRA, 2000, p. 4).

A retomada do investimento privado seria condição suficiente da guerra fiscal, haja vista que a fragilização da capacidade regulatória do governo federal, embora relevante, não justifica de forma plena o surgimento da disputa interjurisdicional no país. A recuperação dos investimentos internos e externos no Brasil é decisiva para a existência da guerra fiscal. A partir de 1992, parte do investimento externo direto no Brasil estava associada à privatização dos setores de infraestrutura, bem como à entrada de grandes empresas nos setores de consumo durável e automotivo. Quanto ao investimento interno, sua expansão se refere, principalmente, a processos de especialização, redução de gargalos e modernização para ganhos de produtividade.

Assim sendo, a utilização de benefícios e incentivos fiscais por parte dos governos subnacionais é racional, na medida em que procuram intervir nos processos locais de concentração de investimentos. Já que “(...) uma vez assentadas as novas grandes plantas, parece razoável supor que boa parte da expansão futura venha a ser realizada por expansão destas ou, no mínimo, com forte gravitação locacional em torno a elas, como demonstra o caso da FIAT em Minas Gerais” (CAVALCANTI e PRADO, 1998, p. 29).

3. Decisão alocativa do investimento privado

É equivocado o entendimento de que a guerra fiscal tem a capacidade tanto de induzir novos investimentos como de determinar a sua localização espacial. Todos os casos relevantes da guerra fiscal estão associados a decisões de investimento já tomadas. Os incentivos fiscais provavelmente não aumentam o investimento agregado no país, com exceção de poucos casos em que a localização alternativa poderia ser fora do país. Desse modo, o custo fiscal envolvido nos incentivos fiscais deve ser visto como



relacionado à alteração da localização interna do investimento, incluindo o deslocamento de plantas existentes no espaço nacional (CAVALCANTI e PRADO, 1998).

A localização espacial do investimento é determinada fundamentalmente pelas avaliações das empresas sobre custos, infraestrutura, acesso a mercados e logística. Durante largo período (1970-1985), esses fatores, associados a políticas públicas orientadas ativamente pela União, engendraram forte processo de desconcentração industrial no país.

Para aceitar o afastamento da condição de localização “ótima” previamente definida pela empresa, esta exige um volume de benefícios que cubra não somente o diferencial de vantagens, bem como o risco de uma opção que passa a ser dependente de compromissos assumidos pelo governo. Quanto mais desfavorável for uma determinada localização definida pela empresa, maior será o custo fiscal associado no afastamento, implicando custo fiscal máximo para o Estado.

No que tange ao impacto da guerra fiscal sobre a situação orçamentária dos governos estaduais, é importante observar que a base orçamentária em que se apoia o incentivo não é previamente dada e é afetada por ele, à medida que aumente a produção industrial local. Quando os governos subnacionais renunciam a receita a ser gerada pelo novo investimento, evitam, em tese, que o nível de sua receita corrente seja afetado. Desse modo, Cavalcanti e Prado (1998, p. 12) concluem que:

(...) sob a hipótese de que o projeto em seu conjunto seja bem-sucedido, não deve ocorrer perda de arrecadação durante o período no qual a empresa é subsidiada e, além disso, ao término desse prazo a situação fiscal, do ponto de vista estrito da capacidade da arrecadação, deverá estar provavelmente melhor.

A guerra fiscal implica perda global de arrecadação para o país. Isso não tem como resultado uma imediata degradação da situação fiscal dos Estados que utilizam a guerra fiscal. Consequentemente, ela não tende “a morrer por si mesma” e exige, assim, alguma ação política para abrandá-la (CAVALCANTI e PRADO, 1998).

Comumente nas avaliações apresentadas pelos Estados, ademais, há uma suposição implícita de que a grande empresa será responsável pela atração de sua rede de fornecedores e empresas satélites ou formará demanda para as empresas existentes no Estado. Na realidade, se o Estado tiver uma estrutura industrial menos diversificada e



pouco moderna, provavelmente ocorrerão “vazamentos” dos impactos dinâmicos associados ao investimento.

Vale ressaltar que no ambiente de guerra fiscal, os diversos governos estaduais passam a ser prisioneiros de um jogo de leilão liderado pelo setor privado, que negocia simultaneamente com vários Estados, de modo que maximiza os benefícios e amplia o custo fiscal. Adicionalmente, Oliveira (1999) argumenta que se realiza a troca de uma capacidade de se gerar bens públicos (via recolhimento tributário), por um lucro adicional do agente privado. Parte da ampliação de custos da nova alocação é coberta pela “renúncia fiscal” do Estado que concede o incentivo. Vieira (2009, p. 17) afirma que a disputa espacial tem uma dinâmica interna que tende a perpetuá-la:

De um lado, passa a ser estratégico à firma incitar a rivalidade para apurar lucros extraordinários a fim de reforçar seu poderio dominante nos mercados em que atua. De outro, como os referidos ganhos são temporários, as localidades são constantemente convocadas a renovar as bases das vantagens ofertadas (materiais e imateriais), sob a ameaça da atividade ser transferida para outro sítio mais rentável. Com isso, acentua-se a vulnerabilidade territorial e instala-se, no plano geográfico, um quadro de competição espacial acirrada e persistente.

Outro ponto crucial é que, a despeito da concessão de benefício fiscal atrair investimentos privados, e até diminuir o nível de desemprego na região, a capacidade de investimento do agente público é limitada quando ele renuncia ao recolhimento de impostos, o que inviabiliza muitas vezes os investimentos públicos em setores sociais.

É inerente à acumulação do capital pressionar, portanto, os lugares para transformar as condições favoráveis à extração máxima de excedentes. Base física da reprodução ampliada, o território é compelido a oferecer os elementos adequados à realização, com lucro, do capital total invertido. “(...) Está na origem do capitalismo a capacidade de promover impulsivamente a estruturação produtiva do espaço, subordinando-o à sua lógica interna, cujo corolário é a inelutável confrontação entre os capitais pelas maiores taxas de lucratividade. (...)” (VIEIRA, 2009, p. 9). No período contemporâneo de integração, liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais, em grau sem paralelo na história, tais tendências foram agravadas.

Convém salientar que a competição fiscal entre os Estados não se configura enquanto política de desenvolvimento e, desse modo, não podem substituir políticas nacionais e regionais, cujo objetivo é articular políticas setoriais e envolver o conjunto dos Estados na construção e implementação de um projeto nacional. Há necessidade de



articulação das várias esferas de governo em uma política de desenvolvimento nacional. Contudo, Cardozo (2010) reconhece que os governos estaduais têm limitações para atrair investimentos, visto que a dinâmica do investimento depende de decisões privadas, sobre as quais fatores macroeconômicos, que não são controlados pelos governos estaduais, têm impactos diretos.

Os Estados que estão distantes do núcleo da dinâmica industrial, ou seja, que possuem menores complexidades de suas estruturas produtivas e, por conseguinte, menor capacidade de arrecadação de ICMS e menor poder de barganha para negociar com grandes empresas, acabam comprometendo elevadas parcelas de suas receitas quando implementam políticas de atração de investimentos, e mesmo assim não necessariamente conseguem romper com a tendência espacialmente concentradora da indústria. Ao revés, os Estados que detêm maior diversificação da estrutura produtiva comprometem menor parcela de suas receitas com a guerra fiscal. Esse contexto mostra que há condições diferenciadas para os Estados no processo de competição por investimentos e que a guerra fiscal não rompe com a tendência de concentração da atividade produtiva (CARDOZO, 2010).

4. Considerações Finais

Cardozo (2010, p. 200) constatou em sua pesquisa algumas limitações das políticas estaduais de atração de investimentos adotadas após a década de 1990:

(...) as políticas estaduais, no formato de competição fiscal que assumiram desde os anos 1990, consistem em transferência de recursos públicos para o setor privado sem que estes recursos necessariamente tenham efeitos majoritariamente positivos sobre a participação estadual na transformação industrial e sem necessariamente provocarem significativas transformações nas estruturas produtivas estaduais. Além disso, muitas atividades que foram beneficiadas possivelmente já teriam uma propensão para direcionar seus incentivos para determinadas regiões. A gravidade dessa questão está no fato de que esses recursos, que em alguns casos não são necessários e em outros assumem proporções muito elevadas em virtude do poder de barganha do grande capital, são públicos. (...)

Como a federação é intrinsecamente conflituosa, não se deve atentar para o caráter cooperativo ou não cooperativo dos Estados nesse sistema. Mas sim para a questão crucial da guerra fiscal que consiste na situação em que “as ações não



cooperativas assumem grande proporção e ocorrem de forma isolada, desordenada e desarticulada, sem que haja ações efetivas do poder central para regulamentar e articular as diferentes políticas estaduais” (CARDOZO, 2010, p. 1).

Por fim, as políticas de atração de investimentos não seguem o contexto de uma política nacional de desenvolvimento e são adotadas no sentido de buscar somente os ganhos de cada Estado que as pratica. Ademais, a localização espacial do investimento é determinada fundamentalmente pelas avaliações das empresas sobre custos, infraestrutura, acesso a mercados e logística.

Referências

ARRETCHE, Marta (1999). A federação brasileira: crise ou construção? In: **Revista Teoria & Debate**. edição 41, maio/junho/julho/99, p. 21-26.

CARDOZO, Soraia Aparecida (2010). **Guerra Fiscal no Brasil e Alterações das Estruturas Produtivas Estaduais desde os Anos 1990**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: Unicamp/Instituto de Economia.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo. G. e PRADO, Sérgio (1998). **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo/Brasília: Fundap/Ipea, 165p.

FERREIRA, Sérgio Guimarães (2000). **Reforma Tributária**: Guerra fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho? BNDES: Informe no. 4, janeiro de 2000, 6p.

LOPREATO, Francisco Luiz C. (2004). A situação financeira dos Estados e a reforma tributária. **Texto para Discussão IE/Unicamp n. 115**. 22p.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de (1999). Federalismo e guerra fiscal. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, vol. 10, no. 2(16), pp. 110-138.

PRADO, Sérgio (1999). Guerra Fiscal e Políticas de Desenvolvimento Estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas: IE/Unicamp, nº 13, dezembro 1999, 40p.

VARSANO, Ricardo (1997). A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 15, jun. de 1997, 16p.

VIEIRA, Danilo Jorge (2009). Políticas subnacionais de desenvolvimento e “guerra fiscal”: contextos e elementos diferenciadores. **XXXVII Encontro Nacional De Economia** – Anpec, Foz do Iguaçu, PR, Dezembro de 2009, 19p.