

2. As políticas industriais descentralizadas dos estados brasileiros: escapando do debate convencional das ‘guerras fiscais’

Marcada por uma aceleração do processo de globalização, pelo aumento da mobilidade de capitais e, também, pelo acirramento da concorrência entre os territórios, a década de 90 apresentou um cenário turbulento para os responsáveis pelas estratégias de desenvolvimento de países e regiões. Nos países em desenvolvimento, agravada pelas pressões ‘liberalizantes’ de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, e pela crise fiscal, causada por endividamento, falta de controle dos gastos públicos e ineficiência do setor público, a situação foi ainda mais complexa.

Nessa década, os governos centrais da maioria dos países em desenvolvimento abandonaram o uso sistemático de políticas industriais, que foi característica marcante de suas estratégias de desenvolvimento nas décadas anteriores. No Brasil, de acordo com Cassiolato e Brito (2001), nas últimas duas décadas não se contou com uma política industrial de longo prazo, com exceção de uma tentativa frustrada na segunda metade dos anos 80. Segundo esses autores, essa situação agrava-se a partir de meados da década de 90, pois, com o plano real, a própria concepção sobre o papel e as funções das políticas de longo prazo é alterada. A partir desse momento, as políticas macroeconômicas de curto prazo (de estabilização, desregulamentação e privatizações) passaram a figurar como condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento econômico e social, relegando a política industrial no nível federal a poucos programas de alcance e eficácia reduzidos.

Contraditoriamente, nesse mesmo período, essas políticas aparecem com intensidade no nível subnacional do país. Governos estaduais e municipais implementam políticas pró-ativas de atração de indústrias,¹ interferem em suas trajetórias de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, reacendem a disputa dos

¹ Os instrumentos principais dessas políticas são, geralmente, a concessão de incentivos fiscais/financeiros, de infra-estrutura e de treinamento de mão-de-obra, aproveitando-se também da vantagem de uma mão-de-obra mais barata nesses territórios.

territórios por investimentos. Essas disputas acirraram-se na década passada e começaram a ganhar destaque na mídia e na agenda acadêmica, política e econômica do país. O debate sobre essas políticas foi intensificado em meados dos anos 90 com a emergência das disputas pelos investimentos da indústria automobilística no âmbito do Novo Regime Automotivo Brasileiro, editado em 1995, garantindo uma série de vantagens para as indústrias do setor automobilístico que viessem a se instalar no País naquele momento.²

Todavia, a competição entre ‘territórios’ – estados ou municípios – na atração de investimentos externos não é característica exclusiva do período atual nem é específica de países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Nos Estados Unidos, por exemplo, a experiência com esse tipo de competição – conhecida como ‘*economic wars*’ – remonta às primeiras décadas do século XX, em que estados do Sul – menos desenvolvidos – começaram a por em prática agressivas políticas de atração de indústrias, baseadas principalmente em incentivos fiscais e na vantagem comparativa de uma mão-de-obra mais barata e menos ‘organizada’ (Cobb, 1982; Wright, 1986; Tandler, 2000). Em alguns países em desenvolvimento, como Brasil e México, existem registros da ocorrência dessas práticas em todos os períodos de suas histórias recentes.

No Brasil, a utilização de isenções, reduções e diferimentos tributários pelos estados subnacionais como forma de atrair investimentos e alavancar a industrialização remonta no mínimo à década de 60, quando diversos estados brasileiros já possuíam programas estaduais de desenvolvimento, a exemplo de Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul. Contudo, elas passaram a ter presença mais tímida no cenário nacional nos anos 70 e 80, devido à atuação do CONFAZ (Conselho de Política Fazendária)³ e, também, pelo baixo grau de globalização e

² De fato, já no início da década muitos estados brasileiros já haviam iniciado o uso agressivo de políticas de atração de investimentos via incentivos fiscais. Por exemplo, Ceará e Bahia nesse período já atraíam diversas indústrias de setores intensivos em mão-de-obra do Sul e Sudeste do País (Ex: calçados, têxtil/confecções etc). Contudo, o tema da ‘guerra fiscal’ só explode na mídia e no meio acadêmico e político na década de 90 com o advento da disputa pelos vultosos investimentos da indústria automobilística, que, ademais, foram bastante concentrados no tempo, o que os tornou mais notórios.

³ O CONFAZ foi criado em 1975 e existe até os dias de hoje, só que bastante enfraquecido. Sua principal atribuição é 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. Ele é formado por representantes de cada estado e do Distrito Federal - Secretários de Fazenda ou eventuais substitutos - e por um representante do governo federal - Ministro da

abertura da economia brasileira. Entretanto, como visto, na década de 90, principalmente a partir de 1993/94, elas reaparecem de forma intensa, causando grande polêmica no País.

Existe extensa literatura que estuda as políticas industriais implementadas nas economias tanto de países desenvolvidos como de países em desenvolvimento. Contudo, geralmente, esta literatura refere-se a políticas desenvolvidas no nível nacional. Muitas das questões envolvidas no debate das políticas industriais nacionais não são diferentes daquelas envolvidas nas discussões sobre as políticas industriais implementadas no nível subnacional. Por exemplo: o quão ativos devem ser os estados na ajuda às empresas? Podem os governos fazer melhor que o mercado na seleção de vencedores e perdedores? (Luger, 1987).

Entretanto, quando se considera a discussão das políticas implementadas por territórios subnacionais, novas questões emergem, tais como: No contexto federativo, quem ganha e quem perde com essas políticas? Seus resultados líquidos são positivos ou negativos? É possível para os estados que utilizam essas políticas obterem ganhos econômicos sustentáveis no médio e longo prazo? Será que essas políticas não poderiam ser vistas como uma ‘*second best solution*’ para a correção de desequilíbrios regionais em países com problemas crônicos de desigualdades regionais?

A literatura que aborda a questão das políticas industriais implementadas por governos de territórios subnacionais⁴ é ainda pouco conclusiva e, no Brasil, existe atualmente um polêmico e acalorado debate em torno desse assunto, normalmente abordado como a questão das ‘guerras fiscais’. Na próxima seção, são abordados, resumidamente, as principais vertentes desse debate.

Fazenda ou um substituto por ele indicado -, sendo que as decisões do conselho quanto à concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais devem ser todas aceitas por unanimidade (Art. 30º). Além disso, a partir da Lei Complementar n.º 24/75, os estados não podem mais, em princípio, utilizar o ICMS como instrumento de fomento à industrialização, sem a aprovação prévia do CONFAZ.

⁴ Ex: Cobb, 1982; Wright, 1986; Luger, 1987; Varsano, 1997; Cavalcanti e Prado, 1998; Rodríguez-Pose e Arbix, 2001; Baer e Miles, 1999; Tandler, 2000, Montero, 1999 e 2001; Lowe, 2000; Cassiolato e Brito, 2001; Santos *et alli*, 2001; Alves, 2001; Rocha e Melo, 2002; Arbix, 2002; Dulce, 2002 e Amaral Filho, 2003.

2.1. O polêmico e polarizado debate das ‘guerras fiscais’

Conforme exposto acima, os governos subnacionais brasileiros vêm utilizando programas estaduais de desenvolvimento baseados na atração de investimentos externos via incentivos fiscais e outros incentivos a pelo menos meio século. Essas interferências nas decisões de alocação dos investimentos privados no País têm sido motivo de disputas e conflitos entre os entes federativos do País. Essas disputas têm sido comumente denominadas de ‘guerras fiscais’. No entanto, observando, por exemplo, a evolução recente das políticas estaduais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, descrita no capítulo 4, constata-se que elas começam a transcender o objetivo único de influir na decisão locacional dos investidores. Por força das circunstâncias, esses governos passaram a utilizar, também, suas políticas de incentivos para tentar recuperar a competitividade de setores e empresas locais consideradas importantes ou estratégicas para esses estados.⁵

Portanto, atualmente o conceito de ‘guerra fiscal’ deve ir além da simples concepção de uma disputa travada entre governos estaduais com o intuito de atrair investimentos para seus territórios. Nas condições atuais, a definição de Alves (2001) reflete melhor o fenômeno. Segundo a autora, é necessário *“um conceito mais amplo de guerra fiscal, relacionando-a não ao grau de acirramento das políticas estaduais de incentivos, nem apenas a uma forma de intervenção na decisão alocativa, mas sim a todo tipo de disputa/conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que, o instrumento tributário é o principal mecanismo de subsidiamento”* (p.30). Contudo, independentemente do

⁵ Essa competitividade foi, muitas vezes, afetada pelo próprio desequilíbrio dos preços relativos gerado pelas políticas de incentivos fiscais dos estados concorrentes. O “mecanismo de manutenção do poder competitivo” da Indústria Local implementado pelo Governo de Pernambuco, a partir da segunda metade dos anos 90, é um exemplo explícito e emblemático dessa tendência. Por meio dele o governo concede incentivos fiscais para empresas locais que concorrem diretamente com empresas incentivadas locais e de outros estados.

conceito que se use, o debate sobre as ‘guerras fiscais’ no Brasil é controverso e polarizado.

Por um lado, uma corrente contrária ao uso de incentivos fiscais por governos subnacionais como forma de atrair investimentos para seus territórios⁶ analisa essas políticas sob dimensões que enfatizam os chamados efeitos perversos das guerras fiscais. Seus seguidores normalmente abordam a questão ressaltando as ineficiências fiscais causadas pelas disputas entre os estados, as quais, segundo eles, resultam em maximização das perdas tributárias para o País. Na realidade, a maioria desses analistas mostra-se extremamente pessimista em relação a possíveis efeitos positivos sustentáveis das políticas de atração de investimentos implementadas por estados subnacionais, tanto para eles como para o país. Cavalcanti e Prado (1998), de certa forma sintetizando o pensamento dessa corrente, consideram essas políticas “a pior alternativa possível para a intervenção do setor público no processo de inversão privada” (p. 42).

Segundo esses autores, no longo prazo, seria ingenuidade imaginar que os estados poderiam obter ganhos reais sustentáveis com essas políticas, pois, com o acirramento e aprofundamento da ‘guerra fiscal’, os benefícios fiscais se generalizariam entre a maioria dos estados do país, as renúncias fiscais cresceriam tremendamente, os estados entrariam em crise financeira devido aos gastos com essas políticas e perderiam a capacidade de prover serviços e infra-estrutura mínimos necessários para atrair e manter as indústrias e, assim, as políticas de incentivos perderiam seu efeito de atração de investimentos. Portanto, para esses analistas, os resultados dessas políticas no médio e longo prazo seriam, previsivelmente, catastróficos.

Argumentando que a tributação só é justificada na medida em que o benefício gerado pelo uso público de recursos da sociedade seja maior que seu custo de oportunidade,⁷ Varsano (1997) assume uma posição intermediária no debate. O autor alega que a concessão de incentivos se justificaria no caso de oportunidade de uso privado dos recursos: (a) que não seria aproveitada em qualquer ponto do território da unidade considerada caso o incentivo não fosse

⁶ Ex: Cavalcanti e Prado, 1998; Domínguez-Pose e Arbix, 2001; Alves 2001; Arbix, 2002 e outros.

⁷ Custo este medido pelo benefício social do melhor uso privado, acrescido do custo criado pela tributação.

concedido; (b) que seja efetivamente nova, isso é, uma adição ao investimento na unidade; e (c) cujos benefícios sejam, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes da unidade e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos.

Segundo Varsano (1997), consideradas essas condições, do ponto de vista nacional, são raros os casos em que as guerras fiscais resultem em ganho líquido para o país, mas, na ótica dos governos estaduais, os estados quase sempre obtêm ganhos econômicos com essas práticas, pelo menos temporariamente. Assim, para ele, a convivência de um forte impacto negativo para o País com os inegáveis efeitos positivos gerados sobre a economia dos estados que utilizam políticas de incentivos é a questão central envolvida na ‘guerra fiscal’.

Entretanto, para Cavalcanti e Prado (1998), para que condições como as de Varsano, que poderiam justificar a concessão de incentivos fossem satisfeitas, seria necessário que os governos dos estados pusessem em prática detalhadas análises dos impactos gerados por cada empreendimento a ser atraído, avaliando cuidadosamente os elementos de custo-benefício envolvidos. Para esses autores, essas condições são irreais pois todas as suposições necessárias para garantir essa avaliação de custo-benefício são frágeis. Essa fragilidade é devida a três fatores: (1) os governos estaduais não conhecem o perfil das preferências alocativas das empresas, o que, em geral, reduz as possibilidades de que algum estado, por confiar em suas vantagens competitivas naturais, desista de uma participação agressiva no leilão de incentivos; (2) é irreal a suposição de que a decisão de abandonar a disputa seja tomada na medida em que a avaliação estritamente econômica do custo-benefício resulte desfavorável e (3) o caráter competitivo e a inexistência de qualquer instância superior de arbitragem, conjugados com os dois elementos anteriores, leva necessariamente a uma dinâmica interativa em que o resultado final é a maximização do benefício pela sucessiva exclusão de estados participantes.

Já Arbix (2002), nessa mesma linha pessimista em relação ao uso dos incentivos estaduais, sugere que, devido à assimetria de informações entre os setores público e privado, as políticas de atração de investimentos dos estados subnacionais acabam se configurando em ‘políticas de desperdício’. O autor,

avaliando as disputas dos estados brasileiros pelos investimentos do setor automotivo da década de 90, considera que essas disputas ('guerras fiscais') representam de fato um grande desperdício de recursos públicos, tanto para os governos diretamente envolvidos, quanto para o País como um todo. Ele argumenta que isso acontece, principalmente, porque as grandes empresas (como as montadoras de automóveis) comandam as negociações com o setor público, pois as regras do jogo, as armas e o território das guerras fiscais só favorecem a elas. *"O setor público, fragilizado e despreparado, teve seu espaço reduzido, ao mesmo tempo em que o espaço privado foi sendo gradativamente ampliado"* (Arbix, 2002, p.110). Assim, segundo Arbix:

"[...] não há evidências empíricas de que a participação na disputa interterritorial trará os benefícios apresentados nos documentos e nas justificativas dos governos envolvidos nesse processo. Pelo contrário, tendo em vista as novas características de produção e de tecnologia é pouco provável que essas empresas irão gerar o dinamismo econômico esperado. Certamente trarão benefícios às novas regiões, mas em condições incertas sobre a dimensão e o timing de seu retorno, além do impacto negativo no emprego em áreas de industrialização mais antiga. Ou seja, o mecanismo básico reproduzido pela guerra fiscal possibilita que os benefícios eventuais de algumas regiões sejam constituídos à custa de outras"(p.124).

Segundo o autor, se as iniciativas estaduais fossem criteriosas, poderiam até interferir efetivamente na configuração de uma mancha industrial mais equilibrada e menos concentrada nacionalmente, contribuindo assim para a diminuição das disparidades socioeconômicas entre as regiões do País. Entretanto, o desperdício, a politização das decisões, a subserviência às grandes empresas, o despreparo técnico e a ausência de prestação de contas dos governos inviabilizam esses possíveis efeitos positivos. Ele ressalta que *"não é à toa que os mecanismos mais importantes ligados aos novos processos de industrialização, aqueles que poderiam gerar externalidades positivas, continuam imprecisos, ou mesmo ausentes das preocupações governamentais"* (Arbix, 2002, p.124). Portanto, ele afirma que, como a competição territorial é orientada pela lógica individual de cada estado na busca de aumentar sua própria eficiência, suas conseqüências

podem vir a neutralizar os eventuais efeitos positivos derivados do processo de integração econômica que as políticas de atração de investimentos dos estados pudessem gerar.

Por outro lado, existem os que defendem o uso das políticas de atração de investimentos via incentivos fiscais como forma de acelerar o crescimento de ‘regiões periféricas’ e diminuir desigualdades regionais – por exemplo, Avena (1999); Menezes (2000); Rocha e Melo (2002) e Amaral Filho (2003). Esse último, por exemplo, argumenta que:

“a única maneira de acolher, sem restrição, os argumentos contrários à concessão de incentivos fiscais pelos estados, com o fim de atrair investimentos, é admitindo que essa prática se passa num mundo de concorrência perfeita. Neste mundo, onde o território é uma abstração, não só o número de concorrentes é grande mas todos os concorrentes dispõem das mesmas informações e são dotados de fatores homogêneos, de maneira que não há lugar para a manifestação de ações oligopolista e monopolista entre as localidades ou estados, na atração por investimentos” (p. 2).

Entretanto, segundo o autor, o mundo vivido pelas economias estaduais brasileiras está muito longe da concorrência perfeita. Independentemente da oferta de incentivos fiscais para os investimentos, a economia paulista (seguida a distância pelas economias carioca e mineira), em decorrência do modelo de desenvolvimento altamente concentrador historicamente adotado no País, exerce uma grande força de atração sobre os investimentos, caracterizando um poder quase monopolista em relação às outras economias da federação. Diante desse quadro, Amaral Filho (2003) questiona se não seria justa e válida a participação dos incentivos fiscais como um dos fatores coadjuvantes do processo histórico de desenvolvimento dos estados menos desenvolvidos.

“Não se pode dizer que uma política estadual de atração de investimentos, com base na concessão de incentivos fiscais, é boa ou ruim, somente pelo ângulo fiscal. Não se pode afirmar, a priori, que essa política é boa na suposição de que ela pode ampliar a base arrecadadora local ou é ruim porque supõe-se que ela vai subtrair receitas fiscais globais da federação” (Amaral Filho, 2003, p. 1).

Para os defensores das políticas de atração de investimentos, os incentivos fiscais funcionam como um instrumento destinado à correção de falhas de mercado, voltados para atrair e reter investimentos em regiões originalmente pouco atrativas para o investimento privado. Os incentivos fiscais funcionariam, por exemplo, como um prêmio dado às empresas para compensar os maiores custos de transporte das ‘regiões periféricas’ em relação às ‘regiões centrais’, devido à maior distância dos mercados consumidor e fornecedor. Dulci (2002) lembra que, mesmo que inócuas na definição das decisões das grandes empresas se instalarem no Brasil, as políticas de incentivos fiscais dos estados brasileiros assumem um papel importante no deslocamento desses investimentos para fora da área economicamente central do País, pois trata de cobrir com vantagens financeiras o custo de alocação de uma empresa em outra parte que não aquela que ela escolheria por uma lógica de mercado.

Ademais, numa perspectiva complementar à posição dos defensores das políticas de incentivos dos estados brasileiros, Arretche (1999) argumenta que a expansão da guerra fiscal pode ser vista também como uma manifestação virtuosa do processo de ampliação da autonomia dos governos subnacionais brasileiros nas últimas décadas. Ela é apenas um efeito esperado das regras de operação da federação. Para a autora, *“criar mecanismos para evitar a guerra fiscal suporia re(centralizar) a autoridade tributária, suprimindo (ou restringindo) a autoridade fiscal dos governos locais”* (Arretche, 1999, p. 5).

Concluindo, de acordo com o exposto neste Capítulo, observa-se que o debate atual sobre a “guerra fiscal” dos estados brasileiros está longe de chegar a um consenso, seja no mundo acadêmico ou no meio político. Como visto, existe uma clara polarização de opiniões e de interesses sobre o assunto. Esse debate, embora avançado, carece ainda de maior aprofundamento empírico e institucional sobre a dinâmica e os processos envolvidos na intervenção dos governos subnacionais em suas trajetórias de desenvolvimento. Por esse motivo, neste trabalho, à luz das evidências institucionais surgidas na realização dos estudos de casos desta pesquisa, sugiro um enfoque alternativo para a análise dessas políticas que pode ajudar a avançar construtivamente nesse debate: o aprendizado. O entendimento dos processos de aprendizado ocorridos na implementação dessas políticas pode ser um ponto de partida para avançar construtivamente na discussão

sobre as intervenções dos governos subnacionais no domínio industrial para além do debate convencional de ‘quem ganha ou quem perde com as guerras fiscais’.

Assim, no próximo Capítulo, abordarei de forma resumida a literatura internacional sobre aprendizado nas organizações públicas e privadas, a qual, junto com as evidências empíricas dos estudos de casos realizados na Bahia, Ceará e Pernambuco, descritas e analisadas nos Capítulos 4 e 5, dará suporte às conclusões deste trabalho.