

Federalismo e guerra fiscal¹

Luiz Guilherme de Oliveira²:

Resumo: este trabalho pretende analisar até que ponto os incentivos fiscais e financeiros, concedidos pelas Unidades de Federação (UF), são determinantes para a localização de uma empresa. A partir do momento em que uma UF fornece incentivos fiscais e financeiros a fim de atrair investimentos, outras UF podem fazer o mesmo, podendo este processo evoluir até tornar-se uma *guerra fiscal*. O ponto central é refletir sobre a necessidade de se conceder incentivos fiscais e financeiros para a instalação de determinadas empresas e até que ponto este processo pode fragilizar as finanças públicas das UF que participam da *guerra fiscal*.

Abstract: the purpose of this paper is to analyse how the tax and financial incentives, given by the federal units, are able to determine the location of a company. From the moment when a federal unit gives tax and financial incentives in order to attract investments, others federal units can do the same, which means that this process will develop until it becomes a "tax war". The main argument is to consider the need of giving tax and financial incentives with the purpose of locating some companies, and to establish how this process can weaken the public finances of the federal units that take part in the "tax war".

¹ Versão parcial da dissertação de mestrado defendida em 12/04/99, no Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política (PEPGEP) da PUCSP, sob orientação da Professora Dra. Anita Kon.

² Economista, professor da UBC, o autor agradece o apoio financeiro da FAPESP.

Federalismo fiscal

Pode-se considerar o federalismo como uma busca do reconhecimento de várias soberanias dentro de uma mesma identidade nacional, respeitando não só as características de um povo, como também respeitando seu espaço regional, é possível determinar esta situação harmônica como *federalismo cooperativo*, situação em que todos os membros federados trabalham visando um objetivo comum, o desenvolvimento da nação ou do grupo federado.

No regime federativo cada esfera da administração pública (federal, estadual e municipal) é relativamente autônoma quanto a sua capacidade para legislar e administrar sobre os assuntos de seu interesse, possuindo capacidade decisória e receitas tributárias próprias.

No Federalismo Fiscal o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre as várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhes são exigidas.

Desta maneira se caracteriza a necessidade da existência de uma estrutura capaz de gerar um efeito distributivo entre os grupos que fazem parte da federação, além de um agente intermediador capaz de evitar possíveis atritos entre os membros federados.

Alguns aspectos capazes de possibilitar um equilíbrio no modelo federativo, no que diz respeito ao Federalismo Fiscal, merecem ser observados. Um primeiro aspecto que deve ser analisado diz respeito ao princípio de equidade.

A questão do princípio de equidade é fundamental para o processo de Federalismo Fiscal, a partir da necessidade de levar-se em conta a igualdade e a capacidade entre cada membro (estado subnacional) da federação.

A busca por maior eficiência nas tomadas de decisões caracterizou o modelo federativo por uma relação de descentralização destas decisões, passando para os estados subnacionais (Unidades de Federação/UF) uma capacidade de se auto gerenciar. Esta autonomia permite à UF a capacidade de gerir e gerar uma capacidade tributária própria.

Desta maneira, o indivíduo econômico fica sujeito à ingerência de várias esferas governamentais. O próprio princípio de equidade pode ser ignorado quando este indivíduo econômico fica subordinado a diversas capacidades tributárias, podendo estas capacidades modificarem-se umas das outras. O indivíduo econômico pode ficar sujeito a um processo tributário semelhante no âmbito nacional, mas quando é observado o processo tributário na esfera estadual e municipal, podem ocorrer diferenças tributárias no que diz respeito, por exemplo, ao ICMS e ISS.

Assim, o indivíduo econômico fica sujeito a características tributárias próprias no âmbito federal ou central, no âmbito estadual e, ainda, no plano municipal. O princípio de equidade ocorre somente na esfera central, deixando de ser observado na esfera estadual e municipal, quando comparado com estados e municípios diferentes.

Surgem, na verdade, o que podemos chamar de pequenos núcleos tributários (ou regiões tributárias) desvinculados uns dos outros, sendo que cada núcleo representa um universo próprio, com regras independentes. Esta possibilidade surge a partir do momento em que cada ente federado (estado subnacional) é capaz de se auto gerenciar, criando uma capacidade fiscal própria. Enquanto o governo central busca satisfazer a todos os agentes federados, independentemente da região a ser beneficiada, as esferas estadual e municipal buscam satisfazer apenas as suas áreas de influência.

O princípio de equidade (ou de igual tratamento) pode ocorrer dentro de cada núcleo, mas o processo só será igual perante todos os membros quando em âmbito nacional, sendo determinado pelo governo federal.

Desta maneira, cada membro da federação (UF) pode adotar políticas tributárias distintas, procurando, por exemplo, uma maneira de maximizar o fluxo de investimentos para sua região de influência, ou ainda, buscar uma maior eficiência tributária (através de aumentos de sua base de tributação) a fim de melhorar a qualidade dos serviços públicos. Na realidade, estas opções passam a ser uma questão de escolha por parte do estado sub-nacional (UF).

Na questão da alocação, pode ser observada uma desvinculação do princípio dos iguais. Afinal, dentro de um mesmo grupo econômico que pode ser determinado como nação, existem diversos sub grupos, chamados aqui de UF, possuindo tributações diferentes que irão determinar a localização ou realocação de investimentos.

Esta possibilidade de fuga dos princípios dos iguais é uma característica do modelo federativo. A própria Constituição permite este tipo de conduta. Porém, as distorções para com o modelo são eminentes: uma nova planta industrial deixará de observar as vantagens comparativas de uma região para outra, no que diz respeito a fatores como qualidade de infra estrutura, mercado consumidor ou, ainda, proximidade de matéria-prima.

Este processo pode atingir escalas preocupantes, principalmente quando da transferência de indústrias de uma região fiscal para outra. Em última análise, este processo pode gerar uma seqüência de criação de incentivos, surgindo a necessidade de um “intermediador”, a fim de criar parâmetros para a concessão destes

incentivos. Seria aconselhável se a isenção fiscal não passasse pelo cunho do governo local (UF), mas sim, fosse uma questão de responsabilidade do governo central. Uma característica deste processo de responsabilidade e capacidade de isenções fiscais por parte do governo central diz respeito justamente à capacidade desta esfera governamental em manter o princípio de equidade.

Quanto à questão de distribuição (ou redistribuição) fiscal, ela passa necessariamente pela esfera central do estado. Conforme visto acima, na questão localizacional, o aspecto de isenções fiscais locais traz consigo uma realocação de recursos e, dentro desta realocação, surgem discrepâncias.

Nesta lógica e em escala contínua, este processo pode levar a uma situação de busca constante por parte dos estados subnacionais (UF) em propiciar aos novos investimentos, vantagens fiscais em escala crescente, caracterizando-se desta maneira, uma situação de “*guerra fiscal*”. Assim, o grupo federado passaria de uma situação de *federalismo cooperativo* para uma situação de *federalismo competitivo*, situação em que cada membro federado compete entre si na busca de uma situação mais favorável. A questão da maximização dos resultados para o grupo federado, ou nação, deixaria assim de ser observada. Esta situação só seria superada através da existência de um mediador superior. Ou seja, tanto no critério de localização quanto no aspecto redistributivo, existe a necessidade de um mediador.

A questão de redistribuição fiscal é aplicada de maneira mais eficiente quando passa pela administração do poder central (agente mediador). Por exemplo, impostos de responsabilidade federal que tributem toda a população de maneira geral, tendo como característica a progressividade, possibilitando, desta maneira, uma transferência de renda entre níveis sociais e não entre níveis federais. Existe um vínculo natural entre política redistributiva e sistema tributário central.

O grande problema é conseguir conciliar as vantagens da descentralização, no que diz respeito à melhora das escolhas públicas por parte dos estados subnacionais (UF), com as desvantagens desta descentralização, principalmente a quebra do princípio de igualdade entre estes estados subnacionais (UF).

Fica claro que, quando o ente federado passa a ter a possibilidade de agir e se auto gerenciar, a escolha passa a ser individual, deixando assim de ser coletiva, não existindo por parte desta UF uma maior preocupação com o grupo federado.

Logo, é possível considerar o incentivo fiscal por parte do estado subnacional, como uma prática da teoria do consumidor (adoção de escolhas individuais), em que se observa uma vantagem individual por parte do agente econômico em detrimento ao benefício do agente econômico coletivo.

Escolha pública

Na verdade, quando da tomada de decisão a respeito de incentivos fiscais, esta passa pela escolha do governo local (tornando-se assim uma questão de escolha pública), independentemente das desvantagens que este tipo de conduta pode acarretar sobre a economia.

O governo local não possui uma capacidade de mensuração a respeito do custo fiscal total do qual ele estará abrindo mão a fim de receber o investimento. Ele não será capaz de identificar de maneira precisa qual o seu real custo de oportunidade (Buchanan, 1993). É possível determinar qual a renúncia fiscal inicial de que ele, estado subnacional, estará abrindo mão, mas não será possível saber corretamente do que ele estará abrindo mão quando exerce sua capacidade de escolha.

A Teoria da Escolha Pública, busca analisar como o agente econômico chega a um consenso sobre quais as decisões públicas que devem ser tomadas. Na verdade, determina que estas escolhas públicas estão obrigatoriamente vinculadas a um processo de escolha política, que necessariamente não é perfeito, ficando para um segundo plano o aspecto de otimização econômica desta decisão.

A escolha pública gera um custo econômico e político e este custo é aquilo que o agente público (aqui considerado como indivíduo econômico) sacrifica (abandona) em detrimento a sua escolha. Neste ponto voltamos à falta de capacidade do agente econômico em calcular seu custo total quando, por exemplo, da renúncia de uma receita fiscal. Quando o agente econômico coletivo (UF) toma a decisão da renúncia fiscal, ele não terá necessariamente uma noção clara do montante da renúncia (Buchanan, 1993)

O ato da escolha pública, por ser uma escolha coletiva, impede que o agente tomador da decisão não transfira para outros sua decisão; além da impossibilidade de se mensurar o custo entre indivíduos e da possibilidade de se tornar obsoleto em um curto espaço de tempo.

Olson (1982) se aprofunda na análise de Buchanan, em especial quanto à capacidade decisória por parte dos agentes políticos responsáveis pelas escolhas públicas. Sendo a capacidade de influência em modelos democráticos, sujeita a grupos de pressão *rent-seeking*, existe uma grande possibilidade de grupos organizados influenciarem as escolhas públicas, a ponto de comprometer as escolhas economicamente mais racionais. Além de que, mesmo que estas escolhas sejam economicamente racionais, isto não quer dizer que elas satisfaçam a todos os

agentes envolvidos.

Seguindo este raciocínio, Willianson (1985), observa que a questão de escolha por parte do agente econômico (UF), quando da concessão de incentivos fiscais, gera um custo, caracterizado pela própria renúncia fiscal. E que este custo, muitas vezes, não tem como ser medido ou mensurado. Logo, o agente econômico (UF) não tem conhecimento de todas as informações necessárias para a tomada de decisão. Decisão esta que pode ser definida através de grupos de interesse que buscam pressionar o agente econômico (UF) em seu próprio favor.

A questão da renúncia fiscal nos remete a uma situação de escolha pública, situação em que o indivíduo econômico abre mão de sua capacidade tributária criando o que se pode determinar como um hiato de tributação.

A questão que merece atenção diz respeito ao volume deste hiato tributário. A escolha pública por novos investimentos através de pacotes fiscais, compensa a renúncia de receita tributária que poderia promover inversões públicas para a sociedade?

Sem dúvida, é uma questão difícil de responder com exatidão. Porém, convém destacar que este processo de criação do hiato de arrecadação tende a crescer visto que a adoção da renúncia fiscal pode ser um artifício utilizado por todos os estados sub-nacionais, quando adotado o regime de federalismo fiscal, caracterizando assim uma situação de *federalismo competitivo* ao invés de uma situação de *federalismo cooperativo*.

O Aspecto locacional

Em um modelo econômico complexo como o brasileiro, em que observamos uma concentração produtiva em determinadas regiões do país, é natural que estas regiões aglomerem vantagens comparativas em uma proporção maior do que as regiões menos dinâmicas economicamente. Logo, observamos uma tendência crescente de concentração econômica. A UF que possui uma capacidade produtiva mais complexa apresenta maiores condições para financiar uma infraestrutura capaz de receber novos projetos que possibilitarão um aumento contínuo de suas vantagens comparativas. Desta maneira, esta região mais desenvolvida será capaz de atrair novos investimentos em uma proporção maior do que a região menos dinâmica (ou menos desenvolvida). Esta condição é reflexo, também, da maior capacidade (base) tributária que a região mais dinâmica possui em detrimento da região menos dinâmica. É natural que o capital procure uma região que favoreça seu crescimento contínuo e, se possível, ininterrupto. Assim, as vantagens comparativas

entre UF são fundamentais para o estabelecimento deste capital, a fim de criar novas plantas produtivas.

Esta característica de concentração industrial no estado brasileiro não é um fenômeno recente. Na verdade, sempre foi uma característica do modelo industrial nacional, em decorrência da qual foram criados mecanismos que possibilitassem uma transferência de renda das regiões mais dinâmicas para as regiões menos desenvolvidas (Fundos de Participação dos Estados - FPE). Este processo de descentralização das receitas passa a ser mais marcante a partir do final da década de 80 e início da década de 90 (devido à Constituição de 1988). Porém, observou-se que estes mecanismos por si só não diminuiriam as vantagens comparativas entre as regiões.

Na tabela 1 podemos observar a participação regional no PIB. Podemos observar que o crescimento do PIB foi mais acentuado e contínuo principalmente na região Sudeste, passando de 58,19% em 1985 para 62,60% em 1995. Enquanto a região Sul apresenta uma regressão na participação do PIB, de 17,69% em 1985 para 15,72% em 1995. Neste processo podemos destacar o crescimento das UF de Minas Gerais, de 9,67% para 13,12%, e São Paulo, de 34,07% para 35,83%.

Desta maneira não se pode afirmar, a princípio, a existência de um processo significativo de desconcentração industrial.

Porém, afirmar a não existência de um processo de desconcentração seria um erro. Ao menos dois fatores poderiam explicar um início de processo de desconcentração industrial: (i) a princípio o processo de diminuição da expansão dos investimentos, principalmente de empresas estatais, a partir do final dos anos 70, os efeitos desta diminuição se concentram mais nas UF mais industrializadas; (ii); vantagens locais e possibilidades de exploração de recursos naturais.

Tabela 1 - Brasil participação regional no PIB

	1985	1990	1995
BRASIL	100	100	100
Norte	4,34	3,48	3,24
Nordeste	13,55	13,18	12,58

Centro-Oeste	6,24	5,92	5,86
Sudeste	58,19	60,79	62,60
Minas Gerais	9,67	12,49	13,12
Espírito Santo	1,67	1,71	2,10
Rio de Janeiro	12,78	10,89	11,55
São Paulo	34,07	35,70	35,83
Sul	17,68	16,63	15,72
Santa Catarina	3,50	3,32	3,37
Rio Grande Sul	7,93	7,00	6,61
Paraná	6,25	6,31	5,74

Fonte: CNI - Confederação Nacional das Indústrias

Na verdade, o processo de desconcentração aparenta ser menos dinâmico e mais restrito do que se poderia imaginar. Alguns outros fatores determinantes deste processo seriam, segundo Cavalcanti e Prado (1998), os dilemas da idéia de economia/deseconomia de escala e de reversão da polarização. A preocupação maior é dar um sentido mais amplo quanto aos fatores que poderiam ter influenciado as decisões locais, a partir da desconcentração industrial da Grande São Paulo. Inicialmente se estabelecem dois condicionantes para a decisão alocativa. Primeiro, os fatores aglomerativos³ que indicariam a concentração urbana ou regional da atividade industrial. Segundo, os custos associados a essas decisões, que são variáveis segundo o tamanho das cidades.

Dentro da análise apresentada acima, o que ocorreria na verdade seria um fenômeno de “desconcentração concentrada”, ou seja, existiria sim uma desconcentração industrial, porém, ela caminharia naturalmente para uma área “periférica” de influência, o que em parte explica a dispersão da indústria da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) para o interior do estado.

³ Representados pelas economias de escala (internas à planta), de localização (internas ao setor) e de urbanização.

Para Diniz (1991, 1995), pelo menos cinco aspectos teóricos ou metodológicos devem ser considerados, de modo alternativo ou conjunto, para analisar esse fenômeno: a) a distribuição espacial dos recursos naturais; b) o papel do Estado; c) o processo de unificação do mercado nacional e suas conseqüências para a concorrência intercapitalista e para as estruturas produtivas regionais; d) as economias de aglomeração; e e) a concentração regional da pesquisa e da renda, que obstaculiza a desconcentração regional da indústria. A partir desses elementos se desenvolve a idéia de desenvolvimento poligonal, ou seja, a região compreendida entre Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina/Maringá, Porto Alegre e Florianópolis formariam um polígono capaz de aglutinar os frutos do deslocamento da indústria nacional.

É importante observar que o que ocorre, na verdade, é um processo de afastamento industrial da RMSP não só para o interior do estado de São Paulo, mas também, para os estados periféricos, sendo que este processo se amplia na direção da região sul até Porto Alegre, criando assim uma área de desenvolvimento poligonal. É importante destacar a influência significativa do MERCOSUL no tocante à decisão do empresário quanto à localização industrial.

Outro ponto importante, este abordado por Lagemann (1995), considera se os incentivos fiscais são determinantes básicos ou não para o empresário quando da localização da empresa. Para Lagemann devem ser analisados a princípio os gastos de locomoção, considerando-se os custos diretos e indiretos. Em seguida sim leva-se em consideração a questão tributária, como fator de desempate. Porém, quando as UF passam a adotar o mesmo mecanismo como elemento de desempate, passam a ser decisivos fatores extrafiscais⁴.

O empresário não observa somente o aspecto do benefício fiscal, observa também os aspectos locacionais e operacionais para o bom desenvolvimento de seu investimento, principalmente quando todas as UF adotam postura semelhante quanto à concessão de benefícios fiscais.

Sendo assim, qual o verdadeiro peso do benefício fiscal no tocante à absorção de investimentos privados? Fica difícil afirmar com exatidão, porém, em recente estudo do CNI/CEPAL procurou-se explicar as razões da instalação de plantas produtivas em determinado espaço econômico (ver quadro 1).

⁴ Considerando fatores extrafiscais: a disponibilidade de infra-estrutura viária e de telecomunicações, distância dos mercados insumidor e consumidor, a existência de economias externas por aglomeração, a qualidade de vida, o grau de pressão sindical.

Quadro 1 - Razões da Instalação de Plantas Produtivas em outras UF

% das respostas relevantes	
Benefícios fiscais	57,3
Proximidade do mercado	57,3
Custo da mão-de-obra	41,5
Vantagens locacionais específicas	39,0
Sindicalismo atuante na região	24,4
Saturação espacial	14,6

Fonte: CNI/CEPAL, 1997 ⁵.

Podemos observar que, embora significativo (57,3%), o benefício fiscal não constitui o único fator para a decisão do investimento. É importante destacar que a proximidade do mercado possui o mesmo peso (57,3%) na hora da decisão deste investimento, além dos outros fatores como: custo da mão-de-obra (41,5%), vantagens locacionais específicas (39,0%), sindicalismo atuante na região (24,4%) e saturação espacial (14,6%). Fica claro que existe a possibilidade destes fatores atuarem conjuntamente na decisão do investimento privado, o que em parte inibiria o significado do benefício fiscal.

Ou seja, a partir da observação da Tabela 1 e do Quadro 1, podemos chegar à conclusão de que o estudo de Diniz a respeito do *desenvolvimento poligonal* se fundamenta, visto que a soma dos fatores decisórios do investimento privado no espaço econômico brasileiro se concentra (ou se dispersa) dentro da região poligonal (compreendida entre Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina/Maringá, Porto Alegre e Florianópolis), sendo o benefício fiscal apenas mais um dos fatores quando da decisão deste investimento. O processo de desconcentração industrial (no caso do estado de São Paulo) seria um processo natural, independente deste incentivo fiscal.

⁵ Cavalcanti e Prado, p.40 (1998).

A questão de incentivos fiscais

Embora seja fato que o processo tributário traga distorções ao modelo econômico, principalmente no caso de haver diferenças tributárias entre os membros federados, ele não se caracteriza como um custo para a sociedade, desde que respeitado o princípio federalista de igual tratamento ou princípio de equidade.

O imposto só se caracteriza como um custo para a sociedade caso ele acrescente diferenças quanto à capacidade produtiva dos agentes envolvidos, afetando assim a decisão alocativa da planta industrial. A renúncia fiscal é sempre injustificada: se há mérito na tributação, o uso dos recursos é sempre uma alternativa inferior; e, se não há, não cabe a renúncia, mas sim a extinção do tributo.

Sem dúvida, fica claro que, quando existe uma renúncia fiscal gerada através de políticas de incentivos fiscais generalizadas (por parte de todos os membros da federação), a existência do tributo passa a ser discutível. Porém, acredito não ser este o caso dos incentivos fiscais relacionados ao ICMS, devido ao peso que este tributo exerce, não só no agente privado (agente que arca com o tributo) mas também, ou principalmente, no agente público (agente que recebe o tributo) e se financia através dele.

Desta maneira podemos considerar que: (i) quando o tributo a ser recolhido não recai em todos os agentes produtivos envolvidos, existirão de fato dois problemas: irá se gerar um custo social deste tributo, pois somente parte dos agentes estará sujeita a ele, e, ferirá o princípio federalista de igualdade ; (ii) quando o incentivo (renúncia) tributário é generalizado a todos os membros que fazem parte da federação, não haverá a necessidade de existir este tributo; ele não se justifica.

Normalmente a política de incentivos fiscais ocorre na esfera estadual, entre os agentes federados. Esta política visa atrair novos investimentos para sua área de influência, principalmente no que diz respeito ao financiamento do ICMS. O problema começa a se caracterizar a partir da análise da importância do ICMS para o financiamento da UF em questão. A política de incentivos fiscais só seria válida nos casos em que o custo de oportunidade dos novos investimentos superasse a potencialidade arrecadadora destes mesmo investimentos na UF que concede o incentivo fiscal.

Outro ponto importante diz respeito ao fato da descentralização fiscal, característica da Constituição de 1988, transferir a responsabilidade da política de incentivos para o governo da UF, que não precisa agir de acordo com os interesses de todo o grupo federado necessariamente, mas sim, a favor dos seus próprios interesses. Neste ponto, é preciso retomar a análise de Williamson que trabalha com a qualidade não só dos agentes envolvidos no processo de incentivos, mas também

com a qualidade das informações a que estes agentes têm acesso.

A política de incentivos fiscais teria uma legitimação para o grupo federado a partir do momento em que o investimento fosse destinado inicialmente a determinado mercado, sendo que, para a sua efetivação no país, pesaria a política fiscal. Mas como considerar válida a utilização do incentivo, quando o investimento necessariamente viria para o país, independente deste; ou pior, quando o incentivo é o estímulo para a transferência de indústrias de uma região para outra, dentro do mesmo grupo federado?

Este processo compromete seriamente a otimização da localização do investimento. Neste caso, está se efetuando a troca de uma capacidade de se gerar bens públicos (possibilitada pelo recolhimento tributário), por um lucro adicional do agente privado.

Parte dos aumentos de custos da nova alocação são cobertos pela “renúncia fiscal” da UF que concede o incentivo. Quanto à capacidade de se gerar mão-de-obra, quando da transferência de plantas industriais, este argumento torna-se duvidoso, pois, enquanto cria uma diminuição no desemprego da PEA⁶ da UF que concede o incentivo, surge uma situação inversa na UF que está sendo abandonada pelo investidor. Ou seja, para o grupo federado como um todo, a questão do nível de desemprego do PEA continua existindo, na mesma proporção.

Embora a questão de incentivos fiscais, por parte dos entes federados, esteja sujeita à Constituição Federal que transfere para o Senado Federal a capacidade de estabelecer alíquotas máximas e mínimas no tocante ao recolhimento do ICMS⁷, é possível à UF estabelecer formas de financiamento deste tributo, no que diz respeito ao prazo para pagamento do imposto e à forma de correção monetária e aplicação de taxas de juros sobre esta dívida. É principalmente neste ponto que se concentra a questão do incentivo fiscal.

Me parece claro que existem outras maneiras de se concederem incentivos (não necessariamente fiscais) para o estabelecimento de uma indústria em determinada região, como por exemplo, a construção ou o aperfeiçoamento de uma infra estrutura, ou ainda, a maior capacitação da mão-de-obra. Porém, estes tipos de estímulos, na verdade, a maior oferta de bens públicos, se caracterizam por uma busca da UF em diminuir suas desvantagens comparativas frente a outras UF.

⁶ PEA - População Economicamente Ativa.

⁷ Ver Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 155, parágrafo 2, p. 76 (1993).

Talvez o problema seja: como financiar estes bens públicos, a partir do momento em que se é efetuada a renúncia fiscal ?

A Escalada da Política de Incentivos Fiscais

A política de incentivos fiscais se aprofunda, resurge, no cenário econômico nacional, principalmente a partir de 1994, com o advento da estabilização econômica. Durante grande parte da década de 70, as empresas estatais foram capazes de efetuar investimentos em regiões menos desenvolvidas, criando, desta maneira, formas para o aprofundamento do desenvolvimento regional.

É importante destacar que não cabe aqui analisar os possíveis ou eventuais reflexos que este tipo de política causou dentro de um cenário macroeconômico, mas sim salientar sua importância como um agente investidor capaz de atenuar diferenças regionais. Porém, este tipo de atuação por parte do Governo Federal, deixa de existir (ou diminui seu volume) a partir do início da década de 80, refletindo a grave crise financeira que se acentua neste período. Desta maneira, a capacidade do governo federal em provocar inversões no processo produtivo, através das empresas estatais, diminui acentuadamente.

Deste período até meados da década de 90, os esforços por parte das UF passam a ser no tocante ao deslocamento de plantas produtivas das regiões mais desenvolvidas para as regiões menos desenvolvidas. O processo de benefícios fiscais se dinamiza a partir da década de 90, em especial a partir de 1994, quando da estabilização dos índices inflacionários. Este processo se torna ainda mais intenso devido, principalmente, aos novos investimentos da indústria automobilística.

É possível observar que a maioria das UF passa a adotar, além do benefício fiscal, também o financiamento para expansão e instalação de novas plantas industriais em suas zonas de influência. O financiamento destas ampliações ou instalações industriais se caracteriza através de financiamento do ICMS a ser recolhido ou, ainda, através de financiamento de capital de giro e investimento fixo a ser realizado.

Uma característica curiosa neste mecanismo é que muitas UF passam a adotar o benefício fiscal ou financiamento do processo produtivo em áreas que normalmente elas teriam uma capacidade para atrair o investimento, sem o benefício fiscal.

Além deste incentivo quanto ao ICMS, a UF também financia a instalação de indústrias, com prazo e encargos extremamente atraentes, quando comparados com as taxas de mercado. Este processo se torna generalizado a partir do momento

em que todas as UF adotam o mesmo mecanismo: as mais industrializadas, a fim de impedir a realocação de uma indústria de sua área de influência para outra área; as UF menos industrializadas, como pouco têm a perder, adotam o mesmo procedimento.

Um fator importante que em parte até explica este procedimento por parte das UF pouco industrializadas, diz respeito ao Fundo de Participação dos Estados (FPE). Estas UF recebem uma parcela significativa deste fundo, muitas vezes maior do que o volume por elas arrecadado de ICMS. Torna-se, assim, *dispensável* a ampliação da base tributária, pois ela se mantém através destas transferências.

Por sua vez as UF mais dinâmicas, que recebem uma parcela reduzida do FPE, se financiam através das transferências do Fundo de Exportação (FPEX), possibilitando desta maneira uma postura muito semelhante às UF menos dinâmicas.

É importante determinar os condicionantes que possibilitam este incentivo. Dentro deste aspecto podemos observar o papel fundamental do Fundo de Participação dos Estados (FPE), como agente financiador das UF com menor capacidade tributária. No quadro 2, Lista e Percentagem de Transferências Tributárias, é possível verificar a proporção da distribuição dos recursos transferidos da União para as UF, assim como sua redistribuição entre regiões.

Quadro 2. Lista e Percentagem de Transferências Tributárias

I – Da União para os Estados e DF

- a) 21,5% da arrecadação somada do IR e do IPI, para o FPE;
- b) 10% da arrecadação do IPI para o Fundo de Participação dos Estados Exportadores (FPEX);
- c) 66,66% da contribuição do Salário-Educação;
- d) 30% do IOF-OURO;
- e) 100% do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pelo Tesouro local;
- f) 20% dos tributos que sejam criados pela União.

II – Da União para os Municípios

- a) 22,5% da arrecadação somada do IR e IPI, para o FPM;
-

Em alguns casos, como pode se observar acima, o valor transferido para as UF através do FPE é maior do que o volume arrecadado pela UF que está recebendo esta transferência. Quanto maior o valor de A/B (3^a coluna), maior será o volume que o estado recebe através do FPE em relação a sua arrecadação de ICMS. Em contrapartida, quanto menor o valor da coluna A/B, menor é o volume de transferência que este estado recebe em relação a sua arrecadação. Este processo pode ser observado tomando-se o exemplo do estado do Maranhão, que possui uma relação, como pode ser observado acima (tabela 3), entre FPE e ICMS na ordem de 1.432, contra o Estado do Paraná, que possui uma relação de 0.090.

Com o objetivo de aprofundar o estudo dos incentivos fiscais dentro do espaço econômico brasileiro, nossa análise se limitará às seguintes UF: Ceará, Goiás, São Paulo e Paraná. Para isto foram selecionados os Benefício Fiscais e Modalidades de Incentivos Fiscais vigentes nestas UF (quadro 3 e 4).

Quadro 3 – Benefícios fiscais

Estados/Classificação	Ceará	Goiás	Paraná	São Paulo
Benefícios Fiscais	Isenção do ICMS para micro e pequenas indústrias.		Prazo diferenciado para recolhimento de parte do ICMS. Exemplo: Curitiba/Araucária-Diferimento de 40% do ICMS: 36 meses. Ponta Grossa/Maringá/Londrina-60% do ICMS: 36 meses.	Prorrogação do Prazo de recolhimento do ICMS p/ pequenas ind.

Demais
Municípios: 80%
do ICMS: 36
meses.

Fonte: COTEPE/Ministério da Fazenda/IPEA

Quadro 4 – Modalidades de Incentivos

Estados/Classificação	Ceará	Goiás	Paraná	São Paulo
Modalidade Concessões Financeiras Diferenciadas	FDI: Inv. fixo+K de giro FADES: Inv. Fixo e Misto FCE: Inv. fixo + K de giro PCI: Inv. Fixo + K de giro	Financ. de Invest. Fixo	Investimento fixo e Capital de Giro	BANESPA: Financ. para tx. de franquia; inv. fixos e capital de giro FEDCT: Pesquisa; experimentação científica, transf. de <i>know-how</i> , formação de aperfeiçoamento de RH, capacitação tecnológica e modernização de gestão empresarial PDESP: Fianc. com base no recolhimento do ICMS (Inv. Fixos)
Limite	FDI: Até 100% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária FADES: Emp. Ind. 800UFIRS até 70% do inv. Total, Emp. Assoc. 2.500	Até 70% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária	Até 80% do valor do projeto	BANESPA: Até 80% dos inv. financiáveis PDESP: Se o projeto for localizado na Grande São Paulo - 1. ano até 40% do

UFIRS FCE: Micro- 70%do inv.máx.de 35.000 UFIRS Peq. e Média-60% do inv.máx.de 85.000 UFIRS PCI: Até 70% do inv. total.	ICMS adicional a ser recolhido, 2.ano até 30%, 3.ano até 20%. Se o projeto for localizado fora da Grande São Paulo: 1.ano até 50% do ICMS adicional a ser recolhido, 2.ano até 40%, 3.ano até 30%
---	--

(continua)

(continuação)

Quadro 4 – Modalidades de Incentivos

Estados/Classificação	Ceará	Goiás	Paraná	São Paulo
Prazo	FDI: Reg. Metrop.: 6 anos s/ carência, Interior: 10 anos s/ carência FADES:Inv. Fixo-2 anos c/ 1 ano de carência; C.Giro: 18 meses, incl. 1 mês de carência FCE: 5 anos, incl. 2 anos de carência PCI: Até 3 anos, incl. 6 meses de carência	10 anos	Inv.Fixo - Até 5 anos, inclusive 2 anos de carência Inv.Fixo + Capital de Giro - 5 anos, inclusive 2 anos de carência Cap. giro - 15 meses, inclusive 3 meses de carencia	BANESPA: 4 anos, inclusive 1 ano de carência PDESP: 3 anos
Encargos	FDI: De acordo c/ a natureza do proj. FADES: Juros de 8% a.a. FCE: Micro - 3% juros a.a. + 30% CM (*) Peq. e Média - 5%	Juros de 12% + 25% de CM		BANESPA: 18% a.a. + CM PDESP: CM sobre o valor da parcela amortizada.

	juros a.a. + 30% CM PCI: Juros de 12% a.a. + CM		
Encargos	FDI: De acordo c/ a natureza do proj. Juros de 12% + 25% de CM FADES: Juros de 8% a.a. FCE: Micro - 3% juros a.a. + 30% CM Peq. e Média - 5% juros a.a. + 30% CM PCI: Juros de 12% a.a. + CM		BANESPA: 18% a.a. + CM PDESP: CM sobre o valor da parcela amortizada.

(*) CM – Correção Monetária
Fonte: COTEPE/Ministério da Fazenda/IPEA.

Através de uma análise comparativa entre as quadros 3 (Benefícios Fiscais) e 4 (Modalidades de Incentivos) podemos observar que os maiores esforços quanto à busca de vantagens fiscais para a localização (ou realocação) de uma nova base industrial se concentra no financiamento do ICMS a ser recolhido, decorrência, em princípio, da impossibilidade de concessões de benefícios fiscais devido às restrições impostas pelo CONFAZ. Quanto a este financiamento, é possível observar aqui uma busca contínua de ampliações de prazo e limites para sua concessão, sempre tendo como característica o baixo volume de encargos vinculados a este financiamento.

Outro fator que merece uma atenção maior diz respeito ao fato da UF menos desenvolvida ser mais agressiva na concessão, ou criação, de fundos para este financiamento. Em contrapartida o processo torna-se mais complexo quando uma UF mais dinâmica adota postura semelhante. Isto pode ser observado no caso do Paraná, que adota limites e prazos que se aproximam bastante das outras duas UF menos dinâmicas, aqui observadas: Goiás e Ceará.

No caso de São Paulo, existe uma tendência a conceder o financiamento através de critérios mais específicos, como por exemplo, o FEDCT (Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico-Tecnológico), vinculado à experimentação científica e transferência de know-how. A questão, no entanto, se concentra não só na modalidade da concessão financeira ou do benefício fiscal em si, mas também, quanto ao volume de arrecadação que é deixado de ser recolhido pela UF.

Através da tabela 3 podemos observar o volume de ICMS e FPE recolhidos e transferidos para cada UF. Fica claro que o maior volume recolhido de ICMS

concentra-se na UF de maior capacidade produtiva, o que parece natural visto a característica do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços), que é tributável sobre a comercialização e circulação de produtos e serviços. Logo, a UF que concentra maior atividade econômica possui uma base arrecadadora maior do que a UF que não possui base arrecadadora semelhante.

Em contrapartida, é observado o processo de maneira inversa quanto ao volume transferido através do FPE. Este processo justifica-se devido às características do FPE.

A princípio esta situação não é necessariamente um fator inesperado já que, como vimos anteriormente, as UF menos dinâmicas recebem uma transferência do governo federal, via FPE, maior do que as UF mais dinâmicas. Assim, algumas UF chegam a receber mais via FPE do que recolhem através do ICMS.

O problema surge, justamente, nesta capacidade das UF menos dinâmicas em receber transferências em parcelas significativas, quando comparadas com sua capacidade arrecadadora. Sendo que em um primeiro momento estas UF não recolhem um volume significativo de ICMS, elas podem, através da renúncia fiscal, abrir mão de um possível novo recolhimento decorrente de uma nova instalação industrial.

Por fim, merece também, ser considerado o peso de benefício fiscal sobre a decisão do investimento privado. Esta análise pode ser feita através do quadro 1 (Razões da Instalação de Plantas Produtivas em outras Unidades da Federação), em que são observados os fatores de: benefícios fiscais com 57,3% das respostas, proximidade do mercado 57,3%, custo de mão-de-obra 41,5%, vantagens locacionais específicas 39,0%, sindicalismo atuante na região 24,4% e saturação espacial 14,6%.

É possível verificar, como visto anteriormente, que o benefício fiscal, embora tenha um peso elevado como fator determinante na decisão do local a ser escolhido para a instalação da Planta Industrial, caso ele atue sozinho, perde significativamente a importância. Isso pode trazer distorções para o mercado, que, em última análise, é refletido em uma redução da eficiência da empresa que buscou decidir seu novo investimento através somente do incentivo fiscal. Neste caso esta ineficiência, quanto a decisão de localização da empresa, pode ser repassada para o consumidor (provavelmente via aumento de preços do produto produzido). Ou quando, de um processo generalizado de “*guerra fiscal*”, em que todos os agentes que concorrem pelo mesmo investimento participam deste fenômeno, o maior prejudicado passa a ser a capacidade de investimento do Estado (via baixo volume de arrecadação).

O caso da indústria automobilística

A indústria automobilística se enquadra como um caso a parte no processo de “*guerra fiscal*”, é neste segmento que é possível observar de maneira mais agressiva este processo de concessões de benefícios e financiamentos fiscais. Também é no setor automotivo onde encontramos de maneira mais caracterizada o processo de “*barganha fiscal*”, por parte dos agentes econômicos privados, ou grandes montadoras.

Neste caso, torna-se mais característico o aspecto de desenvolvimento poligonal desenvolvido por Diniz, e, visto anteriormente. Torna-se claro, no caso do setor automotivo, a fragilidade e a incapacidade de articulação dos governos estaduais em traçar critérios mínimos que limitem as formas de concessão de incentivos e benefícios fiscais, além da ausência do governo federal em buscar atuar como mediador e elaborador destes critérios.

Desde o princípio deste processo (meados de 1994), as montadoras tiveram o cuidado de apresentar à mídia um elenco diversificado de localidades alternativas pretensamente equivalentes. Em geral, esse elenco incluía localidades em três ou quatro estados diferentes. Desta maneira as montadoras buscam pressionar, através da opinião pública e da própria mídia, estes estados a concederem um conjunto agressivo de incentivos capazes de determinar a localização do novo investimento. Após concluído este processo e determinada qual a UF “vencedora”, esta UF procura reverter em dividendos políticos sua capacidade de polarizar novos investimentos. Aqui, torna-se claro, a intenção do governo da UF em utilizar o investimento privado como moeda política.

No quadro 5, é possível observar o volume de investimentos destinados às UF destas regiões.

Quadro 5 Investimentos Recentes no Setor Automotivo – Regiões Sul e Sudeste

Empresa	Decisão	Localização	Valor (R\$ milhões)	Número de Empregados	Produto	Número de veículos (produção Anual)	Início da produção
---------	---------	-------------	---------------------	----------------------	---------	-------------------------------------	--------------------

Volkswagen	Jul/95	Resende - RJ	250,00	1.800	Caminhões	40.000	1996
Volkswagen	Jul/95	São Carlos - SP	250,00	n.d.	Motores	-	n.d.
Renault	Mar/96	São José dos Pinhais - PR	1.000,00	8.000	Automóveis	100.000	1999
Mercedes Benz	Abr/96	Juiz de Fora - MG	695,00	1.500	Automóveis	70.000	1999

(continua)

(continuação)

**Quadro 5. - Investimentos Recentes no Setor Automotivo –
Regiões Sul e Sudeste**

Empresa	Decisão	Localização	Valor (R\$ milhões)	Número de Empregados	Produto	Número de veículos (produção Anual)	Início da produção
Chrysler	Out/96	Campo Largo - PR	315,00	400	Picapes	40.000	1998
Audi	Dez/96	São José dos Pinhais - PR	500,00	2.000	Automóveis	60.000	1999
GM	Dez/96	Gravataí - RS	600,00	2.000	Automóveis	120.000	1999
GM	Dez/96	Santa Catarina	500,00	n.d.	Motores	-	1999
GM	Dez/96	Mogi das Cruzes - SP	150,00	n.d.	Estamparia	-	1999
Skoda	Dez/96	Santa Catarina	150,00	n.d.	Caminhões	5.000	n.d.
Peugeot/Citro	Out/97	Porto	650,00	2.500	Autómo-	70/	1999

en		Real - RJ			veis	100.000	
Honda		Sumaré – SP	100,00	1.000	Automóveis	15.000	1997
Toyota	n.d.	Indaiatuba – SP	150,00	n.d.	Automóveis	15.000	1998
Fiat		Belo Horizonte – MG	150-250,00	n.d.	Automóveis	100.000	1999

Obs.: n.d. refere-se a informação inexistente ou disponível em várias versões contraditórias.

Fonte: Cavalcanti e Prado (1998)

O processo de “*guerra fiscal*”, que se inicia em 1994, começa em julho de 1995, a determinar “vencedores” com a divulgação da instalação da fábrica de caminhões da Volkswagen na região de Resende no estado do Rio de Janeiro, o que determina uma radicalização no processo. Em seguida são divulgados os novos investimentos de outras montadoras com destaque para: Renault (São José dos Pinhais/PR), Mercedes Benz (Juiz de Fora/MG), GM (Gravataí/RS) e Peugeot/Citroen (Porto Real/RJ).

No total são divulgados projetos na ordem de aproximadamente R\$ 5 bilhões. Neste processo torna-se lugar comum oferecer, além da área a ser implantado o projeto (através de doação), linhas de crédito com condições “razoavelmente” facilitadas. Também é possível constatar que os benefícios se estendem para: participação do capital, com especial destaque para o contrato firmado entre Renault e governo do Paraná; concessão de infra-estrutura, abrangendo desde saneamento à construção de terminais ferroviários e terminais portuários exclusivos; além de concessão de créditos e o usual diferimento do ICMS.

A questão, aqui observada, ultrapassa os limites de renúncia e financiamento fiscal chegando ao ponto de concessão de linhas de crédito e instalação de infra-estrutura, dirigida quase que, exclusivamente ao novo investimento.

Outro aspecto que não pode deixar de ser observado diz respeito a troca de bens públicos por investimentos privados, é possível verificar este procedimento quando observamos a privatização da COPEL e utilização deste capital em participação acionária da empresa.

Conclusões

Neste trabalho procurou-se verificar a questão da renúncia fiscal dentro do espaço econômico brasileiro e como este processo de renúncia fiscal se desenvolve até chegar a um processo generalizado de “*guerra fiscal*”.

Foi observado que o processo federativo tem como objetivo associar todas as Unidades de Federação (UF), criando assim um bloco único, de consolidação nacional. Desta maneira, cada membro deste bloco nacional possui os mesmos direitos no tocante a sua administração e gerenciamento tributário. Cabe ressaltar que estes direitos são assegurados pela Constituição.

Dentro da capacidade de auto administração fiscal, característica do processo crescente de descentralização fiscal que se consolida através da Constituição de 1988, e da crescente redução de investimentos econômicos por parte do governo Federal devido a desequilíbrios macroeconômicos, as UF buscam criar, via de programas de incentivos e financiamentos, melhores condições para atrair o investimento privado.

A partir do momento em que várias UF passam a adotar políticas de incentivos e financiamentos fiscais, temos uma ruptura do processo de equidade fiscal entre os membros do grupo federado. Sem dúvida este processo faz parte do modelo federalista. Porém, torna-se complexo quando este processo de ruptura de equidade se dinamiza, criando uma escalada de benefícios e financiamentos fiscais, causando assim um processo de “*guerra fiscal*”.

Quando a UF abre mão de sua principal fonte de receita cria-se um problema: como se auto financiar. Este problema é em parte resolvido quando são analisadas outras fontes de recursos que a UF possui, principalmente fundos de transferência da União para os Estados, FPE e FPEX.

É possível perceber que muitas vezes o volume recebido foi significativo, inclusive ultrapassando a própria receita tributária da UF. Entre as UF selecionadas, este fenômeno não chega a se concretizar mas, no caso específico do Ceará, em alguns meses o volume de transferência ultrapassa 50% de sua receita tributária, advinda do ICMS.

Outro fator que merece uma observação mais detalhada diz respeito às Razões da Instalação de Plantas Produtivas em outras UF (quadro 1). É observado que, embora o benefício fiscal tenha um peso importante quanto à razão para a instalação da planta industrial (57,3%), sozinho este fator não seria dominante. Existem outros fatores tão importantes como ele: proximidade do mercado, custo de

mão-de-obra, vantagens locacionais específicas, sindicalismo atuante na região e saturação espacial.

Quando alguns destes fatores de peso significativo, como proximidade do mercado, agem em conjunto com fatores menos importantes, como saturação espacial, a soma destes fatores pode definir a localização da empresa independentemente do benefício fiscal.

Todos estes fatores agregados trazem, necessariamente, distorções no modelo produtivo. É inegável a importância da descentralização fiscal, assim como a importância de fatores que possibilitam a transferência de receita das regiões mais dinâmicas para as menos dinâmicas. A questão que merece ser discutida diz respeito ao critério e à qualidade das decisões por parte das UF quanto à concessão dos benefícios fiscais, visto que a flexibilidade das normas cria distorções.

Se existe a possibilidade de se renunciar à tributação, nada mais justo do que generalizar este benefício para toda a sociedade. Embora justa, sem dúvida, esta postura é inviável. Todos concordam quanto à necessidade do ICMS para o financiamento não só das UF, mas também dos municípios.

Algumas observações merecem uma análise mais atenta. Em princípio é importante destacar a necessidade do benefício fiscal para a viabilidade ou não da implantação (ou realocação) do novo projeto. Pode-se acreditar que algumas vezes estes projetos estariam sendo viabilizados mesmo sem este benefício, o que aconteceria na verdade, seria um processo de “*barganha fiscal*” por parte do agente privado, responsável pela implantação deste projeto.

Desta maneira, caso ocorresse este fenômeno, estaria a UF abrindo mão de uma receita tributária desnecessariamente.

É claro que não existe uma maneira de se prever com exatidão até que ponto o agente privado estaria disposto a utilizar-se deste processo de “*barganha fiscal*”, e até onde seria válida esta barganha.

Obrigatoriamente, o processo de envolvimento neste jogo de “*barganha fiscal*” para a concessão do benefício fiscal, é uma questão de escolha pública, que parte e depende (necessariamente) da concordância ou não do agente público envolvido. A concessão de benefício fiscal pode atrair investimentos privados, diminuindo o nível de desemprego na região, porém, restringe a capacidade de investimento do agente público, a partir do momento em que ele renuncia ao recolhimento de impostos, inviabilizando muitas vezes, os investimentos públicos em setores sociais.

A UF que concede o benefício fiscal teria sempre uma capacidade

tributária sub utilizada, criando ou acentuando a existência do hiato de tributação. Desta maneira, mesmo que a UF aumente sua tributação efetiva, ela provavelmente estará recolhendo menos do que poderia. Mais uma vez ficaria caracterizada a questão da escolha pública em favor de investimentos privados, e em detrimento ao fornecimento de bens públicos.

Por fim, com a criação generalizada de benefícios fiscais por parte de todas as UF (idéia pouco provável, mas que caracteriza bem as possíveis conseqüências do fenômeno), teríamos extirpado o processo de recolhimento de tributos da economia, caracterizando assim uma decisão locacional ótima (perfeita, sem distorções tributárias), por parte do investidor privado, observando somente as vantagens comparativas dos demais fatores importantes para a instalação da nova planta industrial.

Sem dúvida, o processo de concessões de incentivos fiscais que visam incentivar o aumento de investimentos de novos projetos privados em uma determinada região, é uma atitude válida. No entanto, é observado que este processo passa a ser passível de distorções, passa a ser imperfeito na sua realização, pois todas as UF podem ter posturas semelhantes, o que na essência caracteriza a própria “*guerra fiscal*”, constituindo assim uma situação de federalismo competitivo, podendo causar distorções não só econômicas mas também, políticas, dentro do grupo federado. Existe, desta maneira, uma necessidade da intermediação de uma esfera superior, capaz de evitar atritos e a própria caracterização da “*guerra fiscal*”.

Esta esfera, obrigatoriamente, passa a ser o governo Federal. Assim sendo, a responsabilidade para a concessão de incentivos fiscais e financeiros precisaria passar por sua autorização. Seria o governo Federal o agente mais capaz de efetuar uma escolha pública mais próxima da perfeição, procurando sempre administrar o conflito entre as UF e atendendo a uma ocupação espacial mais racional, no tocante ao desenvolvimento regional do Estado brasileiro. A criação deste processo, de necessidade de um poder maior, capaz de administrar conflitos tributários entre os estados sub-nacionais, nos remete a uma retomada de um processo de centralização.

Teríamos então, um processo de descentralização de receitas e gastos, porém, uma centralização nas tomadas de decisão quanto a possíveis renúncias e financiamentos de receitas.

LITERATURA CITADA

AFFONSO, Rui de Britto A. Federalismo no Brasil: Reforma Tributária, in *A Federação em Perspectiva: Ensaios selecionados* - Ed. FUNDAP/IESP - SP, 1995.

- AGUIRRE, B. M. B. e MORAES M. R. - Questão Federativa no Brasil: um 'Estado das Artes' da Teoria. *Revista de Economia Política*. São Paulo/S.P., n.1 (65), vol. 17, p. 121-135, jan. - mar./97.
- AZZONI, C. R. - *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. - FIPE/USP, SP, 1986.
- BARRERA, Aglas W.e ROARELLI, M.L de Medeiros - Aspectos Federativos das relações fiscais intergovernamentais: Brasil 1988-1992. in *A Federação em Perspectiva: Ensaio selecionados* - Ed. FUNDAP/IESP - SP, 1995.
- BRASIL. Constituição - *Constituição da República Federativa do Brasil*. - Senado Federal, Brasília, 1988.
- BUCHANAN, J.M., TOLLISON, R & TULLOCK, G. - *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. - A&M University Press - College Station, Texas, 1980
- CAVALCANTI, C. E. G. e PRADO, S. - *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. - Ed. Ipea/Fundap - Brasília, 1998.
- CASTRO, Demian - *Finanças Públicas Industrializantes ou Guerra Fiscal? Considerações sobre os Instrumentos Fiscais e Financeiros de Promoção Industrial no Paraná*. UFPR, Curitiba, 1998. (mimeo)
- CEPAL (Comisión Económica para a América Latina y el Caribe) - *El Pacto Fiscal Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, CEPAL, Santiago de Chile, 1998.
- COASE, Ronald Harry - *The Firm, The Market and The Law*. - The University of Chicago Press, Ltd. London - Chicago, 1988.
- DAIN, Sulamis Experiência Internacional e Especificidade Brasileira, in *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação* - Ed. FUNDAP/IESP - SP, 1995.
- DINIZ, C. C. - *Desenvolvimento poligonal no Brasil - nem concentração nem contínua polarização*. 1991. 53p. mimeo.
- FIORI, Jose L. - A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas, in *A Federação em Perspectiva: Ensaio selecionados* - Ed. FUNDAP/IESP - SP, 1995.
- HILBRECHT, R.O. & ROCHA, F.P. - *Monetary and fiscal policy coordination under federalism: log-rum limits on the Brazilian states déficits*, Manuscrito.FEA/USP, 1996
- LAGEMANN, E. - O federalismo fiscal brasileiro. In: AFFONSO, R. B. e SILVA, P. L. B. (Orgs.) *A federação em perspectiva - ensaios selecionados*. - FUNDAP - SP, 1995.
- LAVINAS, Lena; MAGINA, Manoel Augusto e COUTO; SILVA, Monica - *Federalismo e regionalização dos serviços públicos*. IPEA/Brasilia, n.360, 1995.(Texto para discussão)
- LAVINAS, Lena; MAGINA, Manoel Augusto - *Federalismo e Desenvolvimento Regional: Debates da Revisão Constitucional*. IPEA/Brasilia, n.390, 1995.(Texto para discussÕ)

- NEGRI, B. - *Desconcentração da indústria paulista nos últimos vinte anos (1970-1990)*. - Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, jul. 1993. 15p. (Texto para Discussão, n. 23)
- NETO, Leonardo G. - Desigualdades Regionais e Federalismo, in *Federalismo no Brasil: Desigualdades Regionais e Desenvolvimento* - Ed. FUNDAP/IESP - SP, 1995.
- MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE, P.B. - *Finanças Públicas - Teoria e Prática*. - Ed. Campus/EDUSP - SP, 1980.
- OLIVEIRA, F.A. - *Autoritarismo e Crise fiscal no Brasil (1964-1984)* - Ed. Hucitec - SP, 1995.
- OLSON, W. - *The Rise and Decline of Nations*. - Yale University Press - New Haven, 1982.
- PIANCASTELLI, Marcelo e PEROBELLI, Fernando - *ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal*, IPEA/Brasília, n.402, 1996. (Texto para discussão)
- PRADO, Sergio - Aspectos Federativos do Investimento Estatal, in *Federalismo no Brasil - Empresas Estatais e Federação*. - Ed. FUNDAP - SP, 1996.
- REIS, Eustáquio J.; BLANCO, Fernando A. - Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970-1990 in *Texto para Discussão*, IPEA/DF, n.369, 1995.
- RESENDE, F. Federalismo Fiscal no Brasil, in *Revista de Economia Política*, n.59, 1995.
- ROARELLI, Maria Liz de M. - As transferências negociadas. A distribuição de recursos dos órgãos federais aos Estados, municípios e territórios por convênio., in *Tributação em revista*, Brasília, v.1, n.2, out/dez.,1992.
- VARSANO, Ricardo. - A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas in *Texto para Discussão*, IPEA/DF, n.405, 1996.
- VARSANO, Ricardo. - A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde in *Texto para Discussão*, IPEA/DF, n.500, 1997.
- WILLIAMSON, Oliver E. - *The Economic Institutions of Capitalism*. - The Free Press - NY, 1985.