

A federação em conflito: disputas pela indústria automobilística nos anos 90^{*}

Thiago F. R. Gambi^{**}

Resumo

Partindo da hipótese de que a guerra fiscal é prejudicial tanto para as finanças públicas, quanto socialmente, analisa-se o caso dos estados brasileiros que participaram da disputa pelos investimentos da indústria automobilística na década de 90. Se guerra fiscal significa desperdício de recursos públicos e sacrifício de demandas sociais, por que governantes participariam dessa disputa? Argumenta-se que a dimensão política é chave em seu processo decisório – participar ou não da guerra fiscal. O investimento atraído produziria uma externalidade especial: capital político para o governante. Pretende-se ressaltar a importância da dimensão política para explicar a guerra fiscal brasileira, abordada por boa parte da literatura como processo fundamentalmente econômico.

Palavras-chave: guerra fiscal, capital político, federação, indústria automobilística, externalidade.

Abstract

Starting from the hypothesis of fiscal war is in a way harmful for the public finances as well as for the population welfare, the phenomenon of the Brazilian fiscal war in the nineties is analyzed. If the fiscal war really means pure waste of public resources and sacrifice of the social demands, why would the governors participate of the dispute? It is given credit that the political dimension is centralized in the decisive process – to participate or not of the fiscal war. Thus, such investment would generate a special externality: a political capital for the governor who gets to attract it for his territory. What is intended to stand out is exactly the relevance of the war political dimension to explain the Brazilian fiscal war, addressed in much of literature as a fundamentally economic process.

Keywords: fiscal war, political capital, federation, automotive industry, externality.

^{*} Este trabalho é baseado na dissertação de mestrado *A quinta causa: guerra fiscal e capital político no Brasil*, defendida pelo autor no IPPUR/UFRJ, e contou com o apoio de recursos do CNPq.

^{**} Doutor em História Econômica (USP). Prof. da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG).

Introdução

Quando se trata das disputas entre os estados brasileiros pelos investimentos da indústria automobilística nos anos 90, o que está em jogo, basicamente, é a questão da guerra fiscal¹. Há várias perspectivas e dimensões a partir das quais essa questão pode ser abordada. Pode-se tratá-la, por exemplo, da dimensão tributária do ponto de vista do governo federal; da dimensão da alocação do investimento do ponto de vista da empresa privada e assim por diante. Para evitar confusões, é necessário marcar a perspectiva e a dimensão a partir das quais a questão está sendo abordada neste trabalho, que está preocupado com a dimensão política da guerra fiscal do ponto de vista do governante estadual. É claro que esses pontos de vista e dimensões mesclam-se num todo complexo e atuam ao mesmo tempo sobre o fenômeno. A separação analítica feita acima é uma tentativa de interpretá-lo a partir dessa ótica específica e uma afirmação da dificuldade de explicá-lo em toda sua complexidade nos limites deste trabalho. Tal separação pode significar alguma perda de alcance do objeto estudado. Contudo, a opção foi trilhar um caminho mais estreito, porém mais seguro e preciso, para entender o fenômeno.

O debate sobre guerra fiscal é carregado de ideologia e marcado, sobretudo quando tratado na mídia, por um uso bastante confuso do termo. Por isso, antes de tudo, é necessário explicitar o que se quer dizer com o termo guerra fiscal e para isso é preciso delimitá-lo. Na tentativa de conferir precisão ao termo guerra fiscal, este trabalho lança mão de outros dois termos que ajudam a estabelecer e demarcar seu termo-chave, a saber, competição territorial e competição fiscal-financeira.

Entende-se a competição territorial como um amplo processo de disputa entre regiões por meio de seus governos para atrair investimentos produtivos. A competição fiscal-financeira é uma forma de competição territorial, uma vez que os benefícios fiscais e, sobretudo, financeiros, que caracterizam aquela competição, constituem um dos principais instrumentos para atrair investimentos. A guerra fiscal aparece com um dos extremos dessa competição fiscal-financeira. Mas a guerra fiscal não é um processo meramente econômico. Argumenta-se aqui que a dimensão política da guerra fiscal é

¹ Referimos, sobretudo, aos investimentos de Renault, Chrysler e Volkswagen (VW)/Audi, no Paraná; General Motors (GM), no Rio Grande do Sul; GM, VW, Honda e Toyota, em São Paulo; Fiat e Mercedes-Benz, em Minas Gerais; Grupo PSA (Peugeot) e VW, no Rio de Janeiro; Mitsubishi, em Goiás; e Ford, na Bahia.

fundamental para explicar a decisão dos governantes de entrarem ou não na disputa por investimentos produtivos.

Será que os benefícios oferecidos pelos governos são mesmo capazes de atrair tal investimento? A bibliografia que examina a questão dos fatores determinantes da localização das empresas é extensa.² E maior ainda é a possibilidade de combinações entre os fatores de atração, os interesses das empresas e os dos governantes. Diversos fatores de atração, como a intensificação do processo de globalização e a estabilização da economia brasileira, atuaram no caso da onda de investimentos no setor automobilístico nos anos 90, mas nenhum deles se destacou tanto quanto os benefícios fiscais e financeiros oferecidos pelos governos estaduais. Ainda que não esteja presente nos discursos oficiais de governos e empresas, a oferta de benefícios que caracterizou a guerra fiscal no setor automobilístico influenciou decisivamente a localização de seus investimentos. O resultado das decisões locacionais das empresas do setor mostram que os estados que não fizeram ofertas ficaram fora da disputa.

Portanto, se a participação na guerra fiscal era credencial necessária para que o estado pudesse atrair o investimento produtivo, houve quem dissesse que entrar na disputa não era uma questão de escolha, mas de oportunidade. E mais do que isso, uma oportunidade única para que os governos trouxessem para seus territórios investimentos produtivos privados que, materializados concretamente numa fábrica, gerariam para a região modernização, emprego, aumento de arrecadação tributária e desenvolvimento. Acredita-se que essa tese é equivocada. Por trás do discurso da oportunidade única, governos e empresas fecharam acordos – muitas vezes secretos – que, em geral, sacrificaram o interesse público. Do ponto de vista das finanças públicas, a guerra fiscal pode ser apontada como fonte de desperdício de recursos públicos e prejuízos para as finanças dos estados. Do ponto de vista social, o caráter negativo da ajuda do setor público concedida ao setor privado se revela, paradoxalmente, naquilo que não se vê. Recursos que poderiam ser usados para a construção de infra-estrutura e melhoria dos serviços públicos são canalizados para baratear o custo e minimizar o risco do investimento privado (ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M., 1999; ARBIX, G.; RODRÍGUES-POSE, A., 1999; ARBIX, G. 2002).

² Por exemplo, Weber (1909); Christaller (1933); Lösch (1957); Perroux, Friedmann e Tinbergen (1975); Richardson (1978). Mais recentemente, Krugman, Fujita e Venables (2002). No Brasil, Cano (1995); Negri (1996); Diniz (1995); Azzoni (1985).

Os que consideram a guerra fiscal como oportunidade única para atrair novos investimentos poderiam ainda dizer que os benefícios gerados por estes últimos seriam tais que satisfariam as demandas sociais. No entanto, metas não cumpridas de investimento e geração de empregos mostram que não há, por parte das empresas, nenhum tipo de garantia de que os benefícios potencialmente gerados pela instalação da fábrica de fato se concretizem (BEDÊ, 1997; FSP, 1997). Os acordos celebrados entre as empresas da indústria automobilística e os governos dos estados da federação brasileira estabeleceram, na verdade, os direitos das primeiras e os deveres dos últimos. Estudos que analisaram estatísticas de emprego, produção e recolhimento de impostos do setor automobilístico e de arrecadação e PIB dos estados (ARBIX, 1997; BEDÊ, 1997), desmontam as justificativas oficiais em relação à guerra fiscal, tornando-as meras desculpas. Os benefícios que estão por trás da atração do investimento alardeada pelos governadores como panacéia para todos os problemas, na verdade resolvem em parte problemas do setor privado e dificuldades eleitorais.

Se guerra fiscal significa desperdício de recursos públicos e sacrifício de demandas sociais, por que os governadores participam da disputa? Acredita-se que o investimento produtivo atraído, ao se materializar numa fábrica, aquela construção de concreto e aço com atraentes letreiros e logomarcas iluminados, gera para o governador que conseguiu o feito um importante capital político. Por trás da atração do investimento surgiriam, assim, outros interessados além da empresa privada: os governantes e seus grupos políticos. Mas se a guerra fiscal só traz benefícios para o setor privado, para o governante do estado e seu grupo político, como esses últimos poderiam ter seu capital político aumentado? Não seria de se esperar justamente o contrário? Em outras palavras, se a guerra fiscal é prejudicial para o estado, ou seja, o custo de atração do investimento é maior do que os benefícios gerados por ele, não seria de se esperar um “prejuízo” político ao invés de “lucro” político? Seria, se os acordos celebrados entre o setor público e o setor privado fossem menos obscuros e se os prejuízos para as finanças públicas dos estados e o “custo de oportunidade” social para a população não fossem praticamente “invisíveis”, isto é, não passassem despercebidos pela opinião pública. Por outro lado, a fábrica é um símbolo bastante “visível” do desenvolvimento, da modernidade e da geração de empregos. É da “invisibilidade” do prejuízo econômico-financeiro e da “visibilidade” da fábrica e de tudo o que ela

representa que nasce o capital político para o governante. Dessa maneira, a decisão dos governadores de participar ou não da guerra fiscal é pautada por cálculos político-eleitorais cuja lógica é a do custo/benefício do poder, que contribui decisivamente para a manutenção e ampliação da influência política do governante e de seu grupo político sobre a população eleitora.

Em síntese, argumenta-se que a decisão dos governantes de participar ou não da guerra fiscal é fundamentalmente política. Essa seria uma chave interpretativa para a guerra fiscal no Brasil. A visão fiscalista do conflito brasileiro, embora importante, desvia o foco da questão. O que parece realmente valer nesse jogo é o capital político, gerado pelo investimento, para o governante que conseguiu atraí-lo.

1. Guerra fiscal

Teoricamente, a guerra fiscal pode ser entendida como um caso extremo de competição fiscal que, por sua vez, é uma forma de competição territorial. Começemos a esclarecer a relação entre esses três conceitos por este último. A competição territorial pode ser definida como um processo dirigido por grupos que agem em nome de uma economia regional ou sub-regional, visando qualificá-la para a atividade econômica através de um processo explícito ou implícito de disputa com outras regiões (CHESHIRE; GORDON in ARBIX; RODRÍGUEZ-POSE, 1999).

Esse processo de disputa pode ter um caráter positivo ou negativo, isto é, quando consegue promover o crescimento (*growth enhancing*) e o bem-estar econômico local e nacional (*welfare improvement*) tem caráter positivo; caso contrário tem caráter negativo. Cheshire e Gordon classificam os resultados da competição territorial como de *soma zero (zero sum)*, quando qualquer aumento no bem-estar local é alcançado à custa do bem-estar de outras regiões; ou como *puro desperdício (pure waste)* quando a competição territorial representa apenas a dilapidação de recursos públicos. Nesse caso, os efeitos no longo prazo da dita competição sobre o bem-estar tendem a ser desprezíveis no âmbito local e podem, até mesmo, gerar conseqüências econômicas indesejáveis para outras regiões (CHESHIRE; GORDON in ARBIX, 2002).

Na década de 90, os investimentos da indústria automobilística no Brasil foram alvos de competição territorial explícita entre os estados. Foi uma competição essencialmente fiscal, um caso extremo, no qual a oferta de benefícios era generalizada,

programas específicos para atender às necessidades de empresas determinadas eram formulados e havia um verdadeiro “leilão” de oferta de benefícios que praticamente desconhecia limites. Na maior parte das disputas os custos para o setor público eram exageradamente altos, ao passo que a contrapartida das empresas, além de indefinida e incerta, era geralmente superdimensionada pelos governos envolvidos (ARBIX, 2002). Esse caso particular da competição fiscal é vulgarmente conhecido no Brasil como guerra fiscal e representa simplesmente um desperdício de recursos públicos, com os quais os estados que entram na disputa pelo investimento acabam financiando, de fato, grande parte dos custos do setor privado (ARBIX, 2002).

A competição fiscal é definida por Viol (2000). Para conceituá-la, a autora define, primeiro, a competição tributária como qualquer ação realizada pelo governo de um estado que, mediante a utilização de mecanismos de natureza tributária, acaba por influenciar as finanças públicas e o bem-estar dos cidadãos de outros estados. Ela pode ser vertical, quando envolve diferentes níveis de governo, ou horizontal, quando se desenvolve dentro de um mesmo nível de governo. A competição fiscal é um conceito mais amplo do que a competição tributária levando também em consideração os impactos sobre os gastos públicos.

Já o conceito de guerra fiscal, como lembram Piancastrelli e Perobelli (1996), é difícil de ser definido e, por isso, comporta uma série de variantes. De maneira geral, o termo caracteriza os procedimentos individualistas de concessões fiscais e financeiras e de provisão de infra-estrutura implementados por governos subnacionais. Fala-se em “guerra” porque estão em jogo ações individualistas e não cooperativas em que cada governo subnacional age sem levar em consideração os efeitos de seus atos nas demais unidades da federação (BORDIN; LAGEMANN, 199?). Fala-se em “fiscal”, porque a disputa está baseada na manipulação da receita e da arrecadação futura de impostos. Lagemann (in Cavalcanti e Prado, 1998) define mais precisamente o termo como um processo de competição entre unidades subnacionais, operada pela adoção de medidas de caráter fiscal que afetam a base tributária das demais unidades de governo, trazendo conseqüências positivas e negativas sobre o bem-estar dos cidadãos dos diferentes estados. A atitude dos governantes exprime um comportamento não cooperativo, cujos resultados práticos convergem em favor das alianças locais, ou seja, visam atender ao bem-estar dos cidadãos da territorialidade envolvida, ainda que possam estar em

conflito com os interesses da federação. Para ele, tal comportamento não condiz com as regras de um regime federativo.

No entanto, para Cavalcanti e Prado (1998) o conflito faz parte da federação. Eles contestam uma interpretação muito comum, veiculada pela mídia, de que a guerra fiscal é uma exacerbação de práticas competitivas e não cooperativas entre os estados de uma federação. A interpretação baseada na dicotomia entre comportamento cooperativo e não cooperativo dos governos subnacionais é, para esses autores, uma visão simplista e ingênua do fenômeno, pois a luta pelo interesse próprio, de forma não cooperativa, é inerente aos entes federativos. Portanto, o funcionamento da federação deveria ser regulado por algum meio institucional coordenado pelo governo federal e pelo Congresso Nacional, que atuariam como agentes reguladores das relações federativas. Dessa perspectiva mais ampla, os autores vêem a guerra fiscal como um caso, de uma classe geral de fenômenos que surgem quando iniciativas políticas dos governos subnacionais, como a oferta de benefícios fiscais,³ adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos indesejáveis em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político institucional, regulador dos conflitos federativos, que se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais de forma a evitar efeitos sociais e macroeconômicos indesejáveis (CAVALCANTI; PRADO, 1998). Também para Varsano (1997), a guerra fiscal revela uma situação de conflito na federação. Nela, o ente federado que ganha, se é que há algum ganho para ele, geralmente impõe uma perda a algum ou alguns dos demais entes, posto que a guerra fiscal raramente é um jogo de soma positiva.

Alves (2001:29-30) propõe um conceito básico e outro mais amplo para a guerra fiscal. No primeiro, ela é definida como “*um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial*”, ou seja, no deslocamento de fábricas já existentes e na alocação do investimento para a construção de uma nova fábrica.⁴ O segundo conceito, mais abrangente, contempla “*todo tipo de disputa ou*

³ O conceito de benefício fiscal refere-se a tudo aquilo que a legislação fixa como favor fiscal, concedido a setores ou regiões, por meio de isenções, redução da base tributável ou alíquotas. Entretanto, neste trabalho, usamos o conceito de benefício para abranger não só os benefícios fiscais, mas também todo tipo de incentivos financeiros - tais como a oferta de infra-estrutura, de participação acionária, entre outros -, por parte dos governos estaduais.

⁴ De acordo com Diniz (1995, p.6), as transformações regionais da indústria brasileira se fazem fundamentalmente em função da orientação locacional de novos investimentos e não pela realocação de fábricas já existentes. Não obstante, os governos estaduais têm utilizado benefícios também para interferir

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”.

Milton Santos (1999) desloca o centro dessa disputa ou conflito do aspecto fiscal para o espacial, definindo a guerra fiscal como uma guerra entre lugares. Segundo ele, os lugares se distinguem pela diferente capacidade de oferecer maior ou menor produtividade às empresas e, conseqüentemente, competitividade. Essas empresas deixariam de ser difundidas devido apenas à estrutura interna de cada corporação e passariam, também, a ser um atributo dos lugares. É como se o lugar, por meio das técnicas e das decisões políticas que incorpora, transferisse valor às empresas nele sediadas. Assim, cada lugar entraria na contabilidade das empresas com um valor diferente. A partir de alavancas técnicas e políticas (normas financeiras, fiscais, trabalhistas, entre outras), os lugares lutariam entre si para atrair novos empreendimentos, os quais, entretanto, obedeceriam a lógicas globais que imporiam a esses lugares uma nova medida de valor em escala planetária.

É o que parece acontecer no setor automobilístico. Arbix e Rodríguez-Pose (1999) alertam que a competição entre os estados brasileiros para atrair o investimento das grandes montadoras para seus territórios possibilitou aos políticos regionais a distribuição crescente de incentivos, subsídios e isenções fiscais e financeiras, em poucas palavras, a distribuição de benefícios. Entraram os governadores estaduais numa disputa sem fim, procurando alavancar suas imagens de modernizadores e geradores de emprego, à custa, porém, de um aumento indiscriminado da transferência de recursos públicos para o setor privado. Essa disputa é uma definição da guerra fiscal, que se tornou regra no caso da indústria automobilística brasileira nos anos 90.

A guerra fiscal ocorreu no Brasil de maneira marcante em dois momentos: de meados dos anos 60 até 1975 e a partir do início dos anos 90 (CAVALCANTI; PRADO, 1998; VIOL, 2000). Mas há divergências quanto a isso. Alves (2001), por exemplo, considera a guerra fiscal um fenômeno permanente na medida em que sua operacionalização se dá por meio dos programas estaduais de desenvolvimento que existem no país desde a década de 60. Para ela, a interpretação de que existiram apenas

no processo de concorrência de empresas já instaladas. Os governos estaduais, pressionados por grupos econômicos locais, lançam mão de benefícios para que determinados setores não percam posição relativa frente a grupos econômicos do mesmo setor sediados em outros estados.

dois momentos em que a guerra fiscal se manifestou no Brasil não parece adequada por causa do problema apresentado anteriormente, ou seja, a dificuldade de indicar a partir de que ponto práticas, que seriam definidas como não prejudiciais, passariam a sê-lo, sob a forma de uma guerra. Além disso, não haveria evidências de que estas práticas sejam prejudiciais apenas quando o processo se acirra. Portanto, Alves parece chamar qualquer caso de competição fiscal de guerra fiscal. Nesse ponto não concordamos, pois políticas de concessão de benefícios são importantes instrumentos de redução das desigualdades regionais, desde que coordenadas por agentes reguladores das relações federativas – governo federal e Congresso Nacional – e fiscalizadas pela sociedade. Criticar a guerra fiscal não significa, de maneira nenhuma, condenar a oferta de benefícios fiscais por parte dos governos estaduais. A guerra fiscal nada mais é, enfim, do que uma degeneração do processo de competição fiscal. Apesar de toda essa discussão, as disputas entre os estados brasileiros pelo investimento da indústria automobilística estrangeira nos anos 90 se destacaram, seja na mídia, seja na academia, como casos de guerra fiscal.

Comparada a países da Europa e aos Estados Unidos, a competição fiscal brasileira é bastante diferente, embora nesses países também haja casos de políticas de benefícios conhecidos como *races to the bottom* (OATES, 1999). Arbix e Rodríguez-Pose (2000), apresentam três motivos para marcar essa diferença. Em primeiro lugar, ao contrário do Brasil, tanto nos países europeus quanto nos Estados Unidos há fortes estruturas reguladoras. Segundo, os governos desses países são mais preparados para negociar com grandes empresas. Os estados brasileiros, cujas políticas de desenvolvimento foram durante anos tuteladas pelo governo federal e subordinadas às diretrizes do regime militar, saíram desse contexto menos preparados para enfrentar negociações desse porte. De acordo com Arbix e Zilbovicius (1999), no Brasil, é flagrante que, apesar das diferenças, em praticamente todos os estados que celebraram acordos com as montadoras o setor público esteve mal representado, engolido pela lógica da guerra de ofertas, com projetos genéricos de desenvolvimento regional ou local. Terceiro, contrastando com a debilidade da sociedade civil brasileira, a volatilidade do panorama político nacional e a falta de sistemas eficientes de controle da coisa pública, estão a organização da sociedade civil européia e norte-americana, a estabilidade política e a existência de mecanismos eficientes de controle da coisa

pública (*checks and balances e accountability*, por exemplo). Ainda de acordo com Arbix (1999:2-2):

os problemas começam quando se sabe que os processos públicos de prestação de contas só raramente encontram suporte no Estado e em nossa sociedade civil, desaparecidos legal e institucionalmente para essa atividade eminentemente democrática.

Por fim, um dos pontos mais relevantes para este trabalho está na possibilidade, levantada por Arbix, de que políticos regionais entrem na disputa territorial procurando alavancar sua imagem de modernizadores e geradores de emprego. A atração do investimento produtivo reforçaria essa imagem do governante e geraria para ele uma externalidade especial: o capital político. Seguindo as hipóteses de que a guerra fiscal é capaz de induzir a localização do investimento, mas traz conseqüências indesejáveis tanto para os estados quanto para a federação, cabe perguntar: por que os governos estaduais participam da guerra fiscal?

Para responder a essa pergunta, referimo-nos à dimensão política e à hipótese de que a atração do investimento é geradora de capital político para o governador que conseguiu o feito e para seu grupo político. A geração desse capital, portanto, seria a motivação suficiente que ajudaria a explicar a participação dos estados na disputa. É desse capital político, fundamental para compreender o que ocorreu na metade da década de 90 em relação à localização das fábricas do setor automobilístico brasileiro, de que se ocupa a próxima seção.

2. Capital político e guerra fiscal

O conceito de capital político situa-se nos limites da teoria do campo político de Pierre Bourdieu.⁵ O capital político é definido por ele como

uma forma de capital simbólico, crédito firmado na crença e no reconhecimento ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa – ou a um objeto – os próprios poderes que lhes reconhecem. É produto de atos subjetivos de reconhecimento e, enquanto crédito e credibilidade só existem na representação e pela representação, na confiança e pela confiança, na crença e pela crença, na obediência e pela obediência (BOURDIEU, 1998:187).

⁵ O campo político é “o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de consumidores, devem escolher, com probabilidade de mal entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção” (BOURDIEU, 1998:164; 2000:15)

Esse capital é, portanto, puro valor fiduciário e depende da representação, da crença, da opinião e da obediência. Assim, o homem político fica vulnerável a tudo o que ameaça sua credibilidade, como escândalos, calúnias e suspeitas, tornando o capital político volátil. Sua manutenção no poder depende de um trabalho constante não só para acumular o crédito, mas também para evitar o descrédito, abrindo espaço para a extrema prudência, o silêncio e as dissimulações (BOURDIEU, 1998). O capital político nos casos da guerra fiscal no setor automobilístico brasileiro nos anos 90 vem com a crença de que a atração do investimento e sua materialização numa fábrica asseguram a concretização de todos os efeitos positivos que simbolicamente representam, ou seja, a dinamização das economias locais e regionais, as vantagens do encadeamento para frente e para trás proporcionados pela nova unidade industrial e a melhor distribuição espacial do desenvolvimento econômico. A geração desse capital é mais uma causa estrutural necessária – e sua busca, motivação suficiente - para ajudar a explicar a participação dos estados na guerra fiscal. Dessa maneira, o capital político parece ser fundamental para compreender o que ocorreu em meados dos anos 90 em relação à localização dos novos investimentos do setor automobilístico no Brasil.

Entretanto, a maioria dos estudos sobre guerra fiscal referidos anteriormente reforçam sua dimensão fiscal, dedicando poucas linhas e breves comentários para a dimensão política.⁶ A visão fiscalista sem dúvida é importante, mas desvia o foco da questão. O que parece realmente valer nesse jogo é o capital político, gerado pelo investimento, para o governante que conseguiu atraí-lo. Em seus discursos, as justificativas que os governadores apresentam para tentar explicar porque seus estados participam da guerra fiscal e legitimar sua ação são muito variadas. Como apontado anteriormente, as justificativas clássicas ou mais comuns alegam que (a) os investimentos podem ser uma solução definitiva para a falta de dinamismo das economias locais e regionais, e, conseqüentemente, para o problema da baixa oferta de empregos; (b) os investimentos são compensadores em relação ao custo dos benefícios para os estados pelos efeitos de encadeamento para frente e para trás gerados pela fábrica (especialmente no caso da indústria automobilística); (c) a disputa pelo investimento pode provocar alteração substantiva na distribuição espacial do

⁶ Cf, por exemplo, Debacco e Neto (1998); Varsano in Cavalcanti e Prado (1998) e Alves (2001).

desenvolvimento econômico e (d) não participar da guerra fiscal seria perder uma oportunidade de desenvolvimento para o estado (ARBIX, 1999).

Se os efeitos alardeados nos discursos dos governadores encontrassem respaldo na realidade, ninguém em sã consciência levantaria qualquer problema em relação a esse modo peculiar de competição fiscal. No entanto, no caso da indústria automobilística, não há evidências de que o investimento atraído por meio de um processo de guerra fiscal traga todos os efeitos positivos alardeados nos discursos e nos documentos apresentados pelos governos envolvidos no conflito. Em relação ao nível de emprego, por exemplo, certamente a instalação de uma nova fábrica provoca uma variação no número de postos de trabalho. Também é certo que essas novas fábricas podem contribuir para aumentar a produtividade de seu setor. Porém, a possibilidade de que elas possam produzir uma variação negativa no número de postos de trabalho não deve ser descartada, pois o ganho de produtividade nesse setor se dá mais em virtude do emprego de novas e mais avançadas tecnologias do que em função do emprego de novos trabalhadores.

Em Resende, por exemplo, a fábrica da VW não correspondeu às expectativas de criação de empregos e de investimentos na região. De acordo com dados veiculados pela Folha de São Paulo (1997), em setembro de 1997, após o início das operações da fábrica, a empresa alemã havia gerado somente 600 empregos e dos US\$ 250 milhões previstos para investimento, apenas US\$ 20 milhões foram aplicados na região. Segundo Arbix e Rodríguez-Pose (1999), o aumento da produtividade combinado com a redução da oferta de emprego é característica do setor automobilístico, cujas novas fábricas são eficientes poupadoras de força de trabalho. Além disso, o impacto das novas fábricas sobre a geração de empregos indiretos tende a ser superestimada. Isso porque a construção de acessos rodoviários, ferroviários e portuários até as fábricas, prevista nos acordos entre estados e montadoras, ao facilitar o escoamento da produção para outras regiões também simplifica a importação de insumos já beneficiados com isenções tarifárias. Dessa maneira, toda essa estrutura de construção de uma nova fábrica contribui, na verdade, para obstaculizar a emergência de fornecedores locais e não para a emergência de empregos diretos ou indiretos. Ainda segundo esses autores, o discurso de que essas novas fábricas são geradoras de novas tecnologias e avanços técnicos não se sustenta. Isso porque as novas fábricas construídas no Brasil foram concebidas para

operar como montadoras, ou seja, para evitar investimentos em pesquisa e desenvolvimento e, conseqüentemente, optando por importar tecnologia de outros países.

No caso da Renault, o governador Jaime Lerner (1998:1-3), num de seus discursos, comparou a ida da montadora francesa para o Paraná à chegada, nos anos 70, da FIAT em Minas Gerais, alardeando:

do contrário [se a fábrica não for para o Paraná] estaremos desperdiçando histórica oportunidade de desenhar um desenvolvimento mais harmônico no território brasileiro e transformando em tema passional o que é uma possibilidade nacional (e uma necessidade) de criar mecanismos de salvaguarda dos interesses regionais.

De fato, a instalação da fábrica da FIAT no município de Betim é o exemplo concreto de um caso bem sucedido. Entretanto, não se deve simplesmente transportar o sucesso dessa experiência para os casos recentes. Em primeiro lugar, o acordo com a FIAT foi fechado em condições especiais, constituindo-se uma exceção à regra, pois a maioria dos acordos da época estava baseada em programas mais amplos de desenvolvimento. Segundo, a FIAT veio para o Brasil em pleno regime militar, cujo autoritarismo mantinha a competição fiscal sob estrito controle. Terceiro, a importação de insumos era regulada, o que contribuiu para a formação de um cinturão de fornecedores ao redor da fábrica italiana. De fato, a instalação dessa fábrica em Betim mudou completamente o panorama econômico e social da região. No entanto, no contexto econômico e político dos anos 90, dificilmente um empreendimento conseguiria desencadear efeitos positivos para a região como desencadeou a fábrica da FIAT no município.

Além disso, o discurso de que a guerra fiscal seria oportunidade única para o desenvolvimento dos estados se enfraquece, porque o poder político do governo, embora dependente de forças econômicas e sociais, pode realmente agir sobre essas forças por meio dos instrumentos da administração pública (de coisas e pessoas), capitaneando processos de desenvolvimento (BOURDIEU 1998). Outra característica da guerra fiscal no setor automobilístico era a longa duração dos incentivos fiscais e financeiros concedidos pelos estados. Geralmente, tais incentivos eram concedidos por períodos de no mínimo dez anos. Conseqüentemente, não deveria haver expectativa de aumento de receita em virtude da realização do novo investimento durante a gestão do mandatário que conseguiu atraí-lo para o seu território. Porém, como disse Bourdieu

(1998:185): “em política, dizer é fazer, quer dizer, fazer crer que se pode fazer o que se diz”, pois tais discursos, além de instrumentos de percepção e expressão do mundo social, são importantes formadores de opinião do cidadão comum.

A disputa pelo governo de São Paulo, em 1998, ilustra o uso político da guerra fiscal em campanhas eleitorais. Mário Covas (PSDB), então governador, era contrário à participação do estado na guerra fiscal. Ocorre que São Paulo, ao longo dos anos 90, sofreu um processo de fuga de indústrias para outros estados e viu aumentar seu índice de desemprego, sobretudo na capital. O desgaste político de Covas era evidente e, nas eleições de 1998, os adversários do governador, que tentava a reeleição, souberam explorar esse fato. A estratégia dos publicitários que comandavam a campanha dos adversários de Covas, sobretudo dos malufistas, era tentar mostrar que o governador não tinha poder de reação diante da ofensiva de outros estados e deixava o próprio estado desprotegido na área econômica. Paulo Maluf, candidato do PPB, dizia: “as indústrias que saíram para o Paraná e o Ceará, você debita à moleza do atual governo, sempre em cima do muro, sempre frouxo”. E para mostrar que, uma vez no governo, agiria diferente, emendava: “se for preciso, vamos entrar com tudo na guerra fiscal. Vamos dar prêmios e incentivos às empresas que criam nossos empregos” (SÁ, 1998:4).

O contra-ataque do PSDB veio com o ex-secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do estado de São Paulo na gestão de Mário Covas, Emerson Kapaz: “o que interessa ao candidato pepebista, na verdade, é trazer algumas empresas para poder vangloriar-se e depois deixar a bomba estourar nas mãos de seu sucessor (...) Dessa forma, os malufistas se preparam para dar um golpe contra a população com o objetivo único de perpetuação no poder” (KAPAZ, 1998:1-3). Mas as críticas ao governador continuavam e Orestes Quércia, candidato do PMDB, atacava: “(...) minhas metas são as que seguem (...) incentivos para a instalação de novas indústrias no estado, entrando, se necessário, na guerra fiscal e invertendo a postura do atual governador, que já permitiu que São Paulo perdesse para outros estados a liderança que sempre teve no crescimento industrial brasileiro” (QUÉRCIA, 1998:1-3). Até Marta Suplicy, candidata do PT, aproveitou para dizer que “o governo não defendeu São Paulo. As indústrias se foram” (SÁ, 1998:2). As críticas não foram suficientes para derrotar o governador Mário Covas que conseguiu se reeleger

disputando o segundo turno das eleições com Paulo Maluf. No entanto, Covas, que foi pressionado durante a campanha eleitoral, ainda em dezembro de 1998, enviou à Assembléia Legislativa estadual um projeto de lei reduzindo o ICMS de placas de madeira, a fim de assegurar a permanência de uma determinada empresa no estado.

Sobre o uso da guerra fiscal na disputa pelo governo do Rio Grande do Sul, o deputado estadual Flávio Koutzii (PT) escreveu em artigo na Folha de São Paulo: *“o marketing do governo Britto auto-elogia a competência para atrair as duas maiores fábricas automobilísticas do mundo [GM e Ford] que trarão empregos, prosperidade e felicidade eterna aos gaúchos. O governador fez uma graça, dizendo: “Primeiro trouxemos o Ronaldinho, agora, o Romário”* (KOUTZII, 1997:2-2). Antônio Britto (PMDB) perdeu a eleição para Olívio Dutra (PT). Apesar das justificativas dos governadores e das investidas dos candidatos a governador nas campanhas, não há evidências de que os efeitos positivos alardeados em seus discursos ocorreram no caso da indústria automobilística brasileira nos anos 90 (ARBIX; RODRÍGUEZ-POSE, 1999). Cabe, então, perguntar novamente: por que os governadores participaram da disputa para atrair o investimento desse setor? Por que o uso relativamente intenso da guerra fiscal nas campanhas eleitorais?

Como anotado por Debacco e Neto (1998:4), de maneira geral, *“ao atrair novos investimentos, os governantes podem ter em mente objetivos mais ou menos nobres como aumentar a arrecadação, a renda e o emprego (...)”*, mas completam *“(...) ou simplesmente aumentar seu prestígio eleitoral ou outros tipos de benefícios pessoais”*. Varsano (in CAVALCANTI; PRADO, 1998:44) avalia que *“entre os benefícios gerados pela inversão incluem-se, freqüentemente, fatores de difícil ponderação como o prestígio regional segundo a imagem popular, o qual se expressa no ganho de prestígio político para o governador que logrou trazer para o estado grandes plantas industriais”*. Alves (2001:37) também se refere à influência da guerra fiscal no deslocamento de novas fábricas para o estado que *“pode render enorme prestígio político ao governador que dela faz uso, principalmente num momento caracterizado por elevadas taxas de desemprego”*. Segundo ela, esse é um dos argumentos, obviamente não explícito, das análises dos governos estaduais sobre a participação ou não na guerra fiscal. De fato, parece que os governadores participaram da disputa porque almejavam, ao atraírem os investimentos do setor automobilístico para seus

territórios, aumentar seu capital político. Eles esperavam que a materialização desses investimentos no território gerasse importante capital político para si e seu grupo político, o que é fundamental para a captação de votos. Também para Arbix e Rodríguez-Pose (1999:23):

a única razão efetiva para o engajamento (de governos estaduais e municipais) na guerra fiscal se vincula aos dividendos a serem colhidos pelos governantes. A busca desses retornos políticos está ligada à visão – profundamente enraizada – de que a atração de grandes empresas é panacéia para o desenvolvimento econômico. E nenhum setor produtivo captura melhor o imaginário coletivo do que o automobilístico. A concepção do automóvel como um passaporte para a modernidade foi constantemente reinventada no Brasil nos últimos quarenta anos.

Portanto, o capital político, remunerado pelos dividendos políticos colhidos pelos governantes, seria a causa suficiente que, somada à globalização da economia, à descentralização e ao federalismo fiscal, à ausência do governo federal nas questões regionais e ao sistema de funcionamento do ICMS, fez com que os governadores estaduais participassem da guerra fiscal.

Alguns dados indicam, ainda que de modo precário, o efeito eleitoral da atração e da materialização dos investimentos no território.⁷ Dos cinco estados selecionados RS, PR, RJ, MG e BA, o governador do Paraná, Jaime Lerner (PDT) conseguiu se reeleger e o governador baiano Paulo Souto (PFL) fez o sucessor, César Borges (PFL). No Rio de Janeiro, Marcello Alencar (PSDB) não disputou a reeleição. Em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, Eduardo Azeredo (PSDB) e Antônio Britto (PMDB) foram derrotados. Evidentemente, o resultado das eleições não foi determinado pela atração dos novos investimentos da indústria automobilística. Contudo, podemos dizer que Jaime Lerner foi um dos mais agressivos governadores na guerra fiscal e que a generosidade dos benefícios concedidos por Antônio Britto à GM foi julgada pelo eleitor. Teríamos, assim, a guerra fiscal catalisando votos para o primeiro e prejudicando o desempenho eleitoral do segundo. Como apontado anteriormente, o acompanhamento do processo de atração dos novos investimentos por meio da participação popular explica os efeitos opostos em cada caso⁸. No entanto, vale lembrar que a condução das negociações com a Ford feita pelo governo do PT não foi unanimidade. Parte da população do estado ficou

⁷ Os dados eleitorais apresentados a seguir foram extraídos do sítio do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br).

⁸ Ressalte-se que César Borges faz parte do grupo político de Antônio Carlos Magalhães; Itamar Franco (PMDB) disputou o governo mineiro com o status de ex-presidente da República e Anthony Garotinho (PDT) não enfrentou novamente Alencar na eleição de 1998.

descontente com a quebra das condições do acordo original e, conseqüentemente, com a perda da fábrica para a Bahia.

Foi dito anteriormente que a atração do investimento e sua materialização numa fábrica de automóveis geram capital político não só para o governador que conseguiu o feito, mas também para seu grupo político. A variação da composição das bancadas dos partidos nas Assembléias Legislativas ajuda a captar esse efeito. No Rio Grande do Sul, a bancada de deputados federais do PT gaúcho aumentou de 23% para 26%, ao passo que a do PMDB recuou de 26% para 23%. Na Assembléia estadual foi expressivo o aumento do número de deputados petistas. A bancada duplicou e sua participação saltou de 11%, em 1994, para 22%, em 1998.

No Paraná, as alterações na bancada de deputados, tanto federais quanto estaduais, pareceram seguir os movimentos do governador Jaime Lerner, um dos mais agressivos e bem-sucedidos participantes da guerra fiscal pelos investimentos da indústria automobilística. Em 1994, eram 10% os deputados federais do PDT, partido de Lerner. A maioria desses deputados estava dividida entre PFL e PP, ambos com 20% dos deputados federais do estado. Na Assembléia estadual, embora a maioria dos deputados fosse do PMDB (22%) e do PP (19%), o PDT conseguiu eleger 17% dos deputados estaduais. A ida do governador para o PFL, no entanto, foi devastadora para o PDT paranaense que viu a porcentagem de seus deputados federais e estaduais cair em 1998 para apenas 3% e 6% respectivamente. No PFL, o movimento foi o contrário. A porcentagem de deputados federais do estado manteve-se nos 20% e a participação de seus deputados estaduais dobrou, saltando de 11%, em 1994, para 22%, em 1998.

No Rio de Janeiro, o governador Marcello Alencar, eleito em 1994, não disputou a reeleição. O candidato a governador do PSDB na eleição de 1998 foi Luiz Paulo Corrêa da Rocha, que não teve bom desempenho. A disputa pelo governo do estado ficou entre Anthony Garotinho (PDT) e César Maia (PFL). Garotinho venceu no segundo turno. Surpreendentemente, a participação do PDT, partido do candidato vencedor, caiu de 17%, em 1994, para 15%, em 1998, na Assembléia federal e de 17% para 13% na estadual. Também surpreendente foi o crescimento do PFL que, motivado pela campanha de César Maia, conseguiu eleger 20% da bancada federal fluminense (em 1994 eram apenas 9%) e 16% da estadual (em 1994 eram somente 3%). A princípio, parece que os esforços de Alencar para trazer a fábrica da VW para o Rio de

Janeiro não foram recompensados, pois seu candidato sequer chegou ao segundo turno da eleição para o governo do estado. Entretanto, a composição das Assembléias federal e estadual indica que o grupo político do ex-governador saiu fortalecido da eleição de 1998. O PSDB conseguiu aumentar significativamente sua representação entre os deputados federais fluminenses. Sua participação na Assembléia federal saltou de 13%, em 1994, para 24%, em 1998. Na Assembléia estadual, o partido consolidou sua posição aumentando em 1% sua participação que, em 1994, era de 20%.

Em Minas Gerais ocorreu algo semelhante ao Rio de Janeiro. A disputa no estado ficou entre Eduardo Azeredo (PSDB), que tentava se reeleger, e Itamar Franco (PMDB), ex-presidente da República. Embora Itamar tenha vencido a eleição no segundo turno, o PMDB mineiro viu sua participação na Assembléia federal recuar de 21% para 17% e na estadual de 17% para 12%. Já a participação do PSDB de Azeredo cresceu em ambas as casas. Na Assembléia federal, a participação de deputados peessedebistas aumentou de 15% para 26% e na estadual essa participação quase dobrou, saltando de 10% para 19%.

Na Bahia, nada surpreendente. O grupo do governador eleito, César Borges (PFL), indicado para a sucessão de Paulo Souto também do PFL, domina tanto a Assembléia federal quanto a estadual. Em 1998, mais da metade dos deputados federais baianos eram do PFL (51%) e a participação do partido na Assembléia estadual chegava a 37%. Vale lembrar que tanto Borges quanto Souto fazem parte do grupo político de Antônio Carlos Magalhães, peça fundamental no caso da ida da fábrica da Ford para a Bahia.

Em suma, os resultados das eleições para governador de 1994 e 1998 indicam que aqueles governantes que participaram da guerra fiscal e atraíram o investimento do setor automobilístico para seu território conseguiram se reeleger ou aumentar a participação de seus partidos na composição das Assembléias Legislativas federal e estadual. Outra aproximação dos efeitos que a atração e a materialização do investimento produtivo eventualmente geram para o governante pode ser derivada do ranking dos governadores elaborado pelo Datafolha, instituto de pesquisa ligado à Folha de São Paulo. De acordo com o ranking de 1995 a 1999, os governadores do Paraná e da Bahia, Jaime Lerner e Paulo Souto respectivamente, conseguiram boas colocações e mantiveram-se em 3º e 4º lugar nas pesquisas realizadas. Antônio Britto e Eduardo

Azeredo, governadores do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais respectivamente, ocuparam posição intermediária nas pesquisas, mas conseguiram algum progresso ao longo do tempo. Azeredo pulou da 7ª colocação, em 1995, para a 5ª, em 1996, e permaneceu nessa posição até 1998. Britto oscilou do 8º para o 7º lugar em 1998. Vale lembrar que entre 1995 e 1996, o governo mineiro negociava a ida da Mercedes-Benz para Juiz de Fora e, entre 1997 e 1998, o governo gaúcho tentava atrair os investimentos da GM e da Ford para seu território. Marcello Alencar, governador do Rio de Janeiro, foi o que mais progrediu nas pesquisas. Saltou do penúltimo lugar (11º), em 1995/96, para o sétimo lugar, em 1997, e 8º, em 1998. Em 1997, entrava em operação a fábrica da VW em Resende.

É claro que por meio desses dados não é possível estabelecer uma relação direta entre a atração de investimentos produtivos, via guerra fiscal, e o aumento de popularidade do governante. Porém, o ranking dos governadores mostra que aqueles que participaram da guerra fiscal no setor automobilístico ou foram bem avaliados nas pesquisas de opinião pública ou conseguiram melhorar sua posição ao longo do mandato. Se, como dissemos, a guerra fiscal beneficia apenas o setor privado, o governador que conseguiu atrair o investimento para o estado e seu grupo político e prejudicando as finanças públicas e o bem-estar dos cidadãos, como os governantes poderiam ter seu capital político aumentado? Não seria de se esperar justamente o contrário? Seria. Porém, outro aspecto que se deve ter em conta quando se trata da guerra fiscal no setor automobilístico é a falta de transparência da maioria dos casos. Coletamos na imprensa e em estudos sobre os conflitos, passagens que procuram reforçar esse aspecto. Segundo Cavalcanti e Prado (1998:125-26),

os dados referentes aos benefícios fiscais concedidos aos principais projetos recentes do setor automotivo são altamente problemáticos, uma vez que os governos se recusam terminantemente a tornar públicos contratos e arranjos, e, nos casos em que o fazem, não se pode ter nenhuma garantia de que todos os benefícios são informados (...) Em nenhum dos casos foi possível obter mais do que a indicação qualitativa das obras de infra-estrutura concedidas. Não há qualquer quantificação dos gastos envolvidos.

Também Alves (2001:17), diz que “*as informações sobre como se davam as negociações entre os estados e as montadoras são bastante escassas*”. Viol (2000:5) alega que “*a falta de transparência desse processo faz com que a população não perceba os reais perdedores ou ganhadores do jogo competitivo*”. Zilbovicius (1998:2-2) chama a atenção para o fato de que “*os acordos de concessão de incentivos fiscais*

para a maior parte das empresas são quase totalmente desconhecidos do contribuinte”. O caso concreto que melhor ilustra esse aspecto foi o acordo entre a Renault e o governo no Paraná, só divulgado pela ação de um deputado estadual da oposição e de uma decisão judicial. A participação da oposição foi fundamental para que dados sigilosos do acordo entre o governo paranaense e a montadora francesa fossem revelados. No entanto, o papel dos partidos de oposição, na maioria dos casos, é delicado. Em primeiro lugar, é difícil mostrar à população os prejuízos decorrentes da guerra fiscal e dar credibilidade a essa informação, especialmente, num contexto de elevadas taxas de desemprego. Segundo, a força do símbolo de uma fábrica de automóveis desestimula os ataques da oposição. E, em terceiro lugar, a existência do jogo político, isto é, a participação dos governantes nesse jogo permite-lhes prever as decisões de outros políticos e, ao mesmo tempo, torna previsíveis suas ações. Assim, oposição e situação tomam suas decisões convenientemente, desempenhando sua função no espaço do jogo político. É uma exigência do jogo político a adesão ao próprio jogo (BOURDIEU, 1998).

A dificuldade de se obter dados e a carência de estudos de custo/benefício revelam que a guerra fiscal pode representar, de fato, prejuízos para os cofres públicos. Os custos, nesses casos, parecem não ser relevantes diante do capital político que será gerado pelo novo investimento. Custos “invisíveis”, ganhos “visíveis”. Se os acordos celebrados entre o setor público e o setor privado fossem menos obscuros e os prejuízos para as finanças dos estados e para o bem-estar da população tivessem maior “visibilidade”, isto é, não passassem despercebidos pela opinião pública, provavelmente o capital político auferido pelo governador e seus correligionários no processo seria negativo. Entretanto, o olhar do eleitor ainda é descuidado quando se trata dessa questão e, assim, os prejuízos dos estados tornam-se praticamente “invisíveis”. A exacerbação dos benefícios só é possível dada a ausência de controle público sobre o processo, que é dominado, em última instância, pelas empresas (CAVALCANTI; PRADO, 1998).

O afastamento do cidadão comum do campo político garantiu a “invisibilidade” dos prejuízos tanto para as finanças públicas quanto para o bem-estar da população na maioria dos casos de guerra fiscal envolvendo a indústria automobilística. Por outro lado, a fábrica é um símbolo “visível” do desenvolvimento, da modernidade e da geração de empregos. A “visibilidade” do investimento, isto é, sua materialização numa

fábrica, assegurou a crença de que tal investimento fosse, de fato, a imagem do desenvolvimento, da modernidade e da geração de empregos, conferindo capital político ao governador que conseguiu o feito. Enfim, é da “invisibilidade” dos prejuízos e da “visibilidade” da fábrica e de tudo o que ela representa, que nasce o capital político para o governador e, conseqüentemente, seu interesse em participar da guerra fiscal.

Considerações finais

Se a guerra fiscal é capaz de influenciar a localização do investimento produtivo, mas, ao mesmo tempo, é prejudicial tanto para as finanças públicas quanto para o bem-estar da população, qual seria a lógica por trás da ação dos governantes, especialmente, dos governadores estaduais que participaram da disputa pelo investimento da indústria automobilística no Brasil nos anos 90? Essa é a pergunta que permeou todo o trabalho e que se tentou responder começando pela delimitação do conceito de guerra fiscal até chegar ao de capital político. Inicialmente, foi montado um “arranjo conceitual” para esclarecer que competição fiscal e guerra fiscal não são a mesma coisa. Esse esclarecimento é importante para evitar a confusão entre a crítica à guerra fiscal e à concessão de benefícios por parte dos estados, ou seja, criticar a guerra fiscal não implica, de maneira alguma, criticar a oferta de benefícios por parte dos estados. Isso porque a guerra fiscal é um caso extremo de competição fiscal que, por sua vez, é uma forma de competição territorial. Mas como distinguir o ponto em que a competição fiscal torna-se guerra fiscal? Três características distinguem esse ponto. A primeira refere-se à exacerbação dos benefícios. A segunda característica é a elaboração, por parte dos governos, de programas específicos para atender às exigências de uma empresa específica. E a terceira diz respeito ao “leilão” de oferta de benefícios.

Quando se chega à guerra fiscal, os estados e a federação tendem a ser prejudicados. Por outro lado, as empresas e os governantes que conseguiram atraí-las para seus territórios tendem a ser beneficiados com a disputa. O benefício desses governantes se traduz em capital político. Esse capital é central no processo decisório dos governadores quanto a participar ou não da disputa. Os estudos sobre a guerra fiscal a que nos referimos neste texto chamam a atenção para esse fato, mas a maioria deles dedica apenas algumas poucas linhas ou faz breves comentários sobre o aspecto político do conflito. Por isso tentou-se argumentar neste texto, apesar dos limites e das dificuldades de se captar os efeitos políticos de um fenômeno complexo como este, que

o investimento produtivo atraído pelo governo, quando materializado numa fábrica, gera uma externalidade especial: um capital político para o governante. Mesmo que haja prejuízos para os cofres públicos e para a população, essas perdas são “invisíveis”, ou não tão evidentes, para a população eleitora, ao passo que o investimento atraído tem maior “visibilidade”, gerando o capital político para o governante e para seu grupo político. Nessa chave interpretativa, tornar visíveis os prejuízos (ou custos), por meio de maior transparência e participação social no processo, seria uma solução alternativa para o problema da guerra fiscal. Sem isso, o capital político angariado por governantes é tornado praticamente independente dos resultados objetivos gerados pelo investimento, desde que este permaneça em funcionamento e no território original. Lembrando novamente Bourdieu (1998:185), “*em política, dizer é (...) fazer crer que se pode fazer o que se diz*”, daí a importância, para explicar a guerra fiscal, de sua dimensão política, geralmente obscurecida pela dimensão fiscal nos estudos sobre o assunto.

Referências bibliográficas

- ALVES, M. A. S. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, São Paulo, 2001.
- ARBIX, G. A câmara banida. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVIVIVUS, M. **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997. pp.471-502.
- _____. Um laboratório institucional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 dez. 1999. Caderno Dinheiro, p. 2-2.
- _____. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n.28, 2002.
- ARBIX, G.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Estratégias do desperdício: a guerra entre estados e municípios por novos investimentos e as incertezas do desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, 1999.
- ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. Prejuízos públicos e benefícios privados. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 9 ago. 1999. p. A2.
- AZZONI, C. R. (Org.). **Onde produzir? Aplicações da teoria da localização no Brasil**. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1985.
- BASTOS, S. Q. A.. **Estratégia locacional da indústria automobilística: o caso da Mercedes-Benz em Juiz de Fora**. 2000. 134 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.
- BEDÊ, M.A. A política automotiva nos anos 90. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVIVIVUS, M. **De JK a FHC: a reinvenção dos carros**. São Paulo: Scritta, 1997. 525p.
- BORDIN, L. C. V.; LAGEMANN, E. Guerra fiscal entre os estados brasileiros: o que é e quem ganha com ela? Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2002.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1998. p.163-207

- _____. **Propos sur le champ politique**. Lyon: Presses Universitaires, 2000.
- CANO, W. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.399-415.
- CAVALCANTI, C. E. G. ; PRADO, S. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. Brasília, IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998.
- CHRISTALLER, W. **Central Places in Southern Germany**. Nova Jersey: Prentice-Hall, 1933.
- DEBACCO, E. S.; NETO, P. M. J. Competição entre os estados por investimentos privados. Fortaleza, UFC/CAEN (**Textos para discussão**, n. 180), 1998.
- DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília, IPEA (**Textos para discussão**, n. 375), 1995.
- FIORI, J.L. **O federalismo diante do desafio da globalização**. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (Org.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.19-38.
- FSP, São Paulo, 14 set. 1997. Caderno Brasil, p. 1-12.
- KAPAZ, E. Malufismo arma mais uma bomba. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 jul. 1998. Seção Opinião, p. 1-3.
- KOUTZIL, F. O Paraguai das montadoras. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 out. 1997. Caderno Dinheiro, p. 2-2.
- KRUGMAN, P.; VENABLES, A. e FUJITA, M. **Economia espacial**. São Paulo: Ed. Futura, 2002.
- LERNER, J. A Renault, o Paraná e o Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 dez. 1998. Seção Opinião, p. 1-3.
- LÖSCH, A. **Teoría económica espacial**. Buenos Aires: Ateneo, 1957.
- NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.
- OATES, W. An Essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v.37, 1999.
- PERROUX, F.; FRIEDMANN, J. e TINBERGEN, J. **A planificação e os pólos de desenvolvimento**. Porto: Editora Rés, 1975.
- PIANCASTRELLI, M.; PEROBELLI, F. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Brasília, IPEA (**Textos para discussão**, n. 402), 1996.
- QUÉRCIA, O. Por uma política de geração de empregos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 jul. 1998. Seção Opinião, p. 1-3.
- RICHARDSON, H. **Economia urbana**. Rio de Janeiro: Interciência, 1978.
- SÁ, N. de. Seção No ar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 ago 1998. Caderno Especial, p. 2.
- SÁ, X. Maluf quer rotular Covas como 'mole' e 'frouxo'. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 out. 1998. Caderno Especial, p. 4.
- SANTOS, Milton. Guerra dos lugares. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 ago. 1999. Mais!, Brasil 500 d.C, p. 5.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Dados eleitorais. Disponível em <http://www.tse.gov.br>. Acesso em nov. 2003.
- VARSANO, R. **Guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Rio de Janeiro, IPEA (**Textos para discussão**, n. 500), 1997.
- VARSANO, R.; MORA, M. **Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy: some facts of the nineties**. Rio de Janeiro, IPEA (**Textos para discussão**, n. 854), 2001.

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

WEBER, A. **Theory of the Location of Industries.** Chicago: Chicago University Press, 1969.

ZILBOVICIUS, M. Montadoras: desemprego inevitável? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 jan. 1998. Caderno Dinheiro, p. 2-2.