

GLEIDSON DE MORAES MÜCKE

**IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO ESTADO DO
PARANÁ NA DÉCADA DE 90: O FEDERALISMO FISCAL
E SUAS CONSEQÜÊNCIAS**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Fábio Dória Scatolin.

**CURITIBA
2004**

TERMO DE APROVAÇÃO

GLEIDSON DE MORAES MÜCKE


IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO ESTADO DO PARANÁ NA DÉCADA DE 90: O FEDERALISMO FISCAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:


Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR


Prof.^a Angela Welters
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR


Prof. Demian Castro
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 10 de dezembro de 2004

Dedico este trabalho ao meu pai, Ardêmio, minha mãe Clarisse (in memoriam) e ao meu irmão Leirson, que sempre estiveram comigo e me incentivaram a conquistar meus objetivos.

*Dai-me o controle da economia
de uma nação e não me importa
quem realize as leis.*
Meyer Amasched Rotschild

SUMÁRIO

RESUMO.....	iv
INTRODUÇÃO.....	1
1 FEDERALISMO FISCAL.....	3
1.1 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	3
1.2 AS MUDANÇAS OCORRIDAS COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	4
1.3 UMA NOVA VISÃO PARA O FEDERALISMO FISCAL FRENTE AO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO.....	11
1.4 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA NOS ANOS 90.....	13
2 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO BRASIL.....	15
2.1 A IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO BRASIL.....	15
2.2 O PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRO.....	23
2.3 IMPLANTAÇÃO E EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO PARANÁ.....	27
3 GUERRA FISCAL ENTRE OS ESTADOS.....	36
3.1 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ATRAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA.....	36
3.2 SURTIAMENTO E CONCEITO DE GUERRA FISCAL.....	37
3.3 NOVO REGIME DO SETOR AUTOMOTIVO.....	39
3.4 CONSEQÜÊNCIAS DA GUERRA FISCAL.....	45
CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS.....	49

RESUMO

Esta monografia destina-se à análise do federalismo fiscal e a sua influência no processo de localização e implantação da indústria automobilística, dado que o processo de localização da indústria automobilística se deu através da denominada guerra fiscal que acaba por deteriorar as contas estaduais e municipais. A guerra fiscal tem como instrumentos de sua realização os incentivos como a concessão de terreno, infra-estrutura, participação do estado no capital, crédito, isenção de taxas, incentivos fiscais e garantias. A realização da análise se deu em três capítulos que se detêm na análise do federalismo fiscal, na implantação da indústria automobilística no Brasil e na guerra fiscal em si, com seu surgimento e conceito. Na luta travada entre os estados na busca incessante de tecnologia, e, principalmente, na busca de geração de empregos, acabam por realizar isenções e renúncias fiscais que levam à deterioração as suas contas. E além de criar uma concorrência entre os estados, prejudica a sociedade como um todo, visto que é ela que acaba por arcar com maior parte dos tributos que as empresas por sua vez deixam de pagar, e existe atualmente falta de serviços públicos destinados à manutenção da qualidade de vida da população.

Palavras-chave: Federalismo fiscal; desenvolvimento locacional; indústria automobilística; sistemas tributários nacional;

INTRODUÇÃO

Na década de 90, começou o movimento de fortificação dos governos subnacionais, no caso dos estados e municípios que obtiveram, através da Constituição Federal de 1988, a autonomia sobre o gasto por eles realizado.

A partir de 1994, formou-se entre os estados o fenômeno chamado guerra fiscal, que passou a ocupar posição de destaque na mídia e a fazer parte das análises das políticas públicas brasileiras, devido à nova disputa pelos investimentos do setor automotivo.

Dentre os vários incentivos oferecidos às montadoras, as operações de isenção ou diferimento do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) se destacaram como principal mecanismo de subsidiamento, estando presente em todos os acordos e, como será visto adiante, responsável por parte significativa do volume total de subsídios.

Aqui se observa que o problema da autonomia fiscal concedida pelo governo federal não foi suficiente para o desenvolvimento das regiões pobres, e aquelas regiões que detinham um grau de desenvolvimento considerável acabaram por realizar incentivos às montadoras que deixaram de investir em áreas necessárias para a manutenção da sociedade, como saúde, educação, segurança, estradas, etc.

Além da autonomia, observa-se uma falta de coordenação do governo federal para o planejamento do desenvolvimento organizado das regiões do Brasil. Isso fez com que os governos estaduais e municipais adotassem seus próprios métodos para desenvolver as suas regiões, para obter assim uma maior participação dos investimentos estrangeiros.

O objetivo do presente trabalho é discutir a guerra fiscal, uma vez que o fato de utilizar o principal imposto estadual como um instrumento de incentivo gerou um questionamento sobre as possíveis conseqüências negativas dessa prática sobre os já debilitados orçamentos estaduais. Utiliza-se para estudo de caso a indústria automobilística, e tenta-se observar a formação de um certo senso comum que enfatiza as conseqüências perversas da guerra fiscal sobre as finanças estaduais.

Este trabalho está separado basicamente em três capítulos, disponibilizados de forma a relacionar os conhecimentos sobre federalismo fiscal e implantação da

indústria automobilística no Paraná na década de 90, com o problema que agrava a distribuição de investimentos no Brasil conhecida como a guerra fiscal.

O capítulo 1, que está destinado ao federalismo fiscal, passará pelos antigos modelos do sistema fiscal brasileiro até a formulação do sistema fiscal brasileiro atual, consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. E tratará de forma singular os problemas de distribuição de investimentos em todo o território nacional, como a falta de planejamento pelo ente federativo União, em formular um programa de investimentos privados em regiões mais pobres do país.

Já no capítulo 2 será feito um histórico da indústria automobilística, dado que no início do século o país já contava com uma pequena indústria automobilística sendo suas operações realizadas na montagem dos veículos, o processo de industrialização realizado pelo plano de metas efetuado durante o governo Juscelino Kubitschek, no qual foi criado o GEIA, que era o grupo executivo da indústria automobilística era responsável pelos moldes das empresas onde foram realizados os investimentos industriais das montadoras no Brasil, e também pelo processo de investimentos proporcionado nos anos 90 pelo governo federal, e, principalmente, governos estaduais e municipais, estes que acabam por compreender forte determinante por certa desorganização dos investimentos pelas regiões de nosso país.

Finalmente, no capítulo 3, relatar-se-á a forma de como os governos estaduais e municipais estão concedendo isenções fiscais, sendo na forma de dilação de prazo e renúncia fiscal, e que se discute uma nova forma de se evitar a renúncia fiscal para que possa desenvolver as regiões nacionais tanto do Brasil como de outros países, como a Argentina, Paraguai, etc. E que, dado à mudança com a vinda da democracia, e, conseqüentemente, com a nova concepção de sistema tributário nacional que veio para dar maior autonomia aos demais entes da federação, que são os estados e municípios, que acabou por gerar a nossa guerra fiscal que é a isenção desordenada de impostos que acaba recaindo na pior distribuição e criação de serviços públicos necessários à população.

1 FEDERALISMO FISCAL

Neste capítulo, os conceitos de federalismo fiscal serão devidamente analisados e, conseqüentemente, correlacionados com a industrialização, no caso com a introdução e manutenção da indústria automobilística.

Sendo que o mesmo será dividido em quatro seções que analisarão desde a primeira seção que se refere ao federalismo fiscal no Brasil antes da Constituição de 1988.

A segunda seção tratará das mudanças que ocorreram com a concepção trazida pela Constituição Federal de 1988.

Na terceira seção, a análise se deterá em uma nova visão para o Federalismo fiscal frente ao processo de globalização.

E, finalmente, na quarta seção deste capítulo será feita a análise do Federalismo fiscal no Brasil na década de 90.

1.1. FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Antes da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, o sistema fiscal era baseado apenas na propriedade e na renda das pessoas físicas e jurídicas.

Os impostos cobrados, em sua maioria, iam diretamente para a União, que determinava onde a arrecadação seria aplicada. Os estados e municípios eram entes pouco considerados nesse período, em relação à participação no processo de arrecadação de impostos.

Mas por volta de 1982, com o fim do golpe militar, surgiu uma espécie de movimento realizada pelos estados e municípios para obterem maior autonomia financeira e, assim, conseguirem realizar sua própria administração e investimentos nas áreas que acreditavam ser mais importantes para o seu desenvolvimento. Segundo REZENDE (1995):

A lenta agonia do regime militar instaurado em 1964 foi acompanhada de renovadas pressões de governadores e prefeitos por maior autonomia financeira, pressões essas que

se acentuaram após a recuperação da autonomia política dos estados e municípios alcançados em 1982.¹

Quando houve a transição da ditadura militar para a democracia em 1985, os pedidos pela autonomia financeira de estados e municípios ganharam força.

A descentralização fiscal visava o enfraquecimento do autoritarismo e centralização, uma vez que o planejamento do investimento era fortalecido pelas políticas adotadas do regime militar e pelas reformas centralizadoras por eles promovidas.

Um dos problemas que surgiram com a autonomia financeira, à possibilidade de se gastar sem a equivalente responsabilidade de tributar.

Na verdade, desde os anos setenta, as bandeiras da descentralização e do enfraquecimento do poder central ocupavam posição proeminente no ideário e na marcha da *redemocratização* do país. E nesse aspecto o movimento foi o mais bem sucedido. Com efeito, desde o início dos anos oitenta houve uma forte elevação das transferências de impostos federais em favor dos governos subnacionais.²

Portanto, os estados e municípios obtiveram através dessas reformas fiscais uma maior possibilidade de realizar investimentos da maneira que acreditassem ser mais favorável para o desenvolvimento de sua região.

1.2 AS MUDANÇAS OCORRIDAS COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com a Constituição de 1988 foi consolidada a capacidade de tributação própria das esferas subnacionais de governo.

Cabe destacar dois aspectos fundamentais pelos quais o país está passando neste período: as enormes disparidades regionais e a forte tradição municipalista do país. Segundo as palavras de SERRA (1999): "(...) em regimes federativos cabe à União envidar esforços para reduzir as disparidades regionais de desenvolvimento, e os instrumentos fiscais costumam desempenhar um importante papel a respeito."³

¹ REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de economia política. Rio de Janeiro, vol. 15, nº 3, p. 5-17, jul/set 95. p.5

² SERRA, J. Federalismo Fiscal à Brasileira. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n.º12, p.3-30, dez, 1999. p.6

³ REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de economia política. Rio de Janeiro, vol. 15, nº 3, p. 5-17, jul/set 95. p

O sistema tributário nacional tem um papel importante na política de desenvolvimento regional, colocando em conflito as necessidades que os estados mais desenvolvidos apresentam por maior autonomia tributária, e com pressões por aumento das transferências compensatórias executadas pelos estados menos desenvolvidos.

Na atual constituição, os municípios foram reconhecidos como membros da federação, dando igualdade entre eles, os Estados e a União no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo. Segundo REZENDE (1995):

Em 1967, a centralização tributária promovida pelo regime militar tinha por objetivo, entre outros, o de assegurar o apóio político de estados mais pobres e de municípios de menor porte, mediante a aplicação direta de recursos do orçamento federal e a participação garantida nos fundos compensatórios então criados (vale lembrar que a oposição política ao regime localizava-se nos estados mais desenvolvidos e, em especial, nas cidades de grande porte). Em 1988, os limites e a natureza da descentralização tributária foram traçados pelos que se beneficiaram do sistema criado em 1967, os quais, em decorrência da confortável maioria de que dispunham no congresso, lograram não só alcançar seus objetivos como também ampliar de forma expressiva os ganhos obtidos anteriormente.⁴

Em 1988, o conflito foi solucionado a custa do esvaziamento do governo federal que, por razões da conjuntura política do momento, manteve-se fora das negociações que conduziram ao desenho do novo sistema.

“É importante notar que, por trás da tendência geral à descentralização observada nas duas últimas décadas, houve movimentos claros no sentido da redistribuição dos recursos públicos.”⁵

O simples aumento das transferências intergovernamentais proporcionou um aumento nos desequilíbrios regionais.

Pode-se verificar isso entre os anos de 1989 e 1992; a carga tributária nacional manteve-se abaixo dos níveis alcançados nos anos 70.

Para REZENDE (1995):

Em um cenário fiscal dominado por fortes restrições orçamentárias no plano federal, as expectativas de que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma ampla e

⁴ REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de economia política. Rio de Janeiro, vol. 15, nº 3, p. 5-17, jul/set 95. p. 7.

⁵ SERRA, J. Federalismo Fiscal à Brasileira. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n.º12, p.3-30, dez, 1999. p.7.

concomitante descentralização dos encargos públicos não se transformaram em realidade, apesar de serem encontrados alguns sinais positivos nessa direção.⁶

Importante destacar que o processo de municipalização desencadeou um fortalecimento dos governos locais, que puderam articular políticas próprias para o desenvolvimento de suas regiões. Como consequência, o processo de arrecadação, no conjunto de municípios brasileiros, chegou a um crescimento de quase 100% no período entre 1989 e 1992.

O desequilíbrio da representação política dos estados no Congresso Nacional dificulta a busca de um pacto federativo que procure a harmonia no sistema fiscal até então utilizado pela nação.

“O amplo reconhecimento de que a grande maioria dos representantes do povo no parlamento nacional atua como ‘vereadores federais’ constitui um fato político tão ou mais importante que o anterior para as chances de sucesso de novas propostas.”⁷

Para o sistema tributário nacional, várias tentativas de emenda constitucional foram ao Congresso Nacional por iniciativa do governo federal, porém foram rejeitadas.

O grande problema reside em conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais. Conforme REZENDE (1995) em seu texto:

Os constituintes de 1988 esquivaram-se da tarefa de promover mudanças estruturais profundas no sistema fiscal brasileiro, optando pela via mais fácil de atender aos reclames por descentralização fiscal através do aumento exagerado nas transferências intergovernamentais. A autonomia financeira pleiteada foi à autonomia para gastar, não a competência de instituir os tributos necessários ao financiamento do gasto. Com exceção do aumento da base de incidência do principal imposto estadual – o ICMS -, que beneficiou os estados mais industrializados, a receita da grande maioria dos estados e municípios cresceu em função, principalmente, do incremento nas transferências.⁸

Uma outra situação ocasionada pelo aumento das transferências intergovernamentais acirrou as disparidades de recursos entre as unidades da federação, principalmente no tocante aos municípios. A Constituição de 1988

⁶ REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de economia política. Rio de Janeiro, vol. 15, nº 3, p. 5-17, jul/set 95. p..10

⁷ Idem, ibidem. p.11

⁸ Idem, ibidem. p. 12

determinou que critérios vigentes perdurariam até que lei complementar determinasse a nova forma de rateio.

Três desafios precisam ser enfrentados, como coloca REZENDE (1995, p. 12):

- 1) o desafio do desequilíbrio;
- 2) o desafio da eficiência;
- 3) o desafio da responsabilidade.

O resultante do desequilíbrio entre as demandas e a capacidade de satisfazê-las constitui um sério obstáculo ao avanço das propostas de solucionar o desequilíbrio orçamentário federal, mediante transferências de encargos, em vez de se retroceder para a descentralização dos recursos. Uma vez que se deteve, a descentralização fiscal, aos aspectos de utilização pelos estados e municípios da forma que desejarem:

Um melhor equilíbrio entre receitas próprias e transferências, acompanhado da recomposição de instrumentos tributários e financeiros capazes de impulsionar os investimentos indispensáveis ao desenvolvimento das regiões mais atrasadas, constitui uma exigência que precisa ser satisfeita.⁹

Para se obter uma melhor eficiência na utilização dos recursos públicos, existe necessidade de se criar um controle permanente sobre o Estado. A disposição de exercer este controle depende de que o cidadão tenha uma clara percepção de para onde está indo o dinheiro que ele compulsoriamente é forçado a transferir para o Estado sob a forma de tributos.

O sistema federativo brasileiro não está fisicamente concluído, independentemente de conflitos que ainda subsistem. Afinal, nos anos setenta foram criados dois novos estados (Mato Grosso do Sul e Rondônia), na assembleia constituinte três outros (Amapá, Roraima e Tocantins). Esses cinco estados estão concentrados nas regiões menos desenvolvidas do país.

⁹ REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de economia política. Rio de Janeiro, vol. 15, nº 3, p. 5-17, jul/set 95. p. 13

“Na literatura especializada, a descentralização fiscal é realçada pelo papel marcante dos governos subnacionais, tanto no financiamento como nos gastos do governo.”¹⁰

A concentração da tributação no âmbito federal nas regiões mais desenvolvidas tem como contrapartida uma forma de repartição de impostos em favor de governos subnacionais, que beneficia basicamente regiões menos desenvolvidas.

Em relação ao gasto direto federal, é interessante notar que há uma acentuada redistribuição regional de recursos, sobretudo na área social. Isto pode ser observado mediante o confronto dos dados sobre a composição regional das despesas e da arrecadação das contribuições sociais. Segundo SERRA (1999):

Se o capítulo do sistema tributário na Constituição Federal e as leis complementares que o regulamentam são bastante precisos e detalhados a respeito das competências e repartições das receitas tributárias de cada um dos três níveis de governo, o capítulo constitucional que trata das *atribuições governamentais* é bem mais vago, ...¹¹

Portanto, há superposição de ações em algumas áreas e carência em outras, o governo central não tem conseguido exercer de modo que satisfaça sua função de coordenação e os governos subnacionais adotam políticas exageradamente autônomas. Segundo SERRA (1999), em seu artigo:

Aliás, outro fator constitucional que contribuiu para tornar mais rígidas as relações fiscais dentro da federação foram os dispositivos que impuseram o regime único de trabalho para os funcionários das três esferas de governo, a garantia de aposentadorias precoces e integrais na área pública e a transformação de todos os funcionários regidos pelas leis trabalhistas do setor privado (CLT) em estatutários, de acordo com a proposta e o empenho, na época, do chamado “Centrão”, agrupamento que uniu parlamentares do Centro à Direita.¹²

Um fato importante a ser destacado é que o sistema federativo brasileiro promove uma considerável redistribuição de poder do ponto de vista político em relação à representação parlamentar.

Tem-se, por um lado, que os estados e municípios constituem-se em um poderoso fator de descontrole do déficit público devido ao seu grande peso dentro

¹⁰SERRA, J. Federalismo Fiscal à Brasileira. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n.º 12, p.3-30, dez, 1999. p. 8

¹¹ Idem, ibidem. p. 14 e 15.

¹² Idem, ibidem. p. 15.

do setor público. Isso se dá em função da influência política direta de governadores e prefeitos sobre o Congresso Nacional, dado um sistema eleitoral e partidário como o brasileiro.

Pode-se citar também outros três fatores que contribuíram para o desajuste do sistema federativo, conforme disposto no artigo do SERRA (1999):

1) a interferência dos estados no comércio exterior, mediante a tributação de produtos primários e semi-elaborados, através de seu imposto.

2) guerra fiscal entre os estados – este item será abordado em capítulo próprio.

3) a circunstância de que a arrecadação dos dois principais impostos federais (Imposto de renda e Imposto sobre Produtos Industrializados), é transferida a estados e municípios, tolheu a União no propósito de obter ajustes de receita pela via de seus impostos e a induziu a criar uma contribuição social sobre o lucro das empresas.

Observa-se que existe uma necessidade de reforma do sistema tributário brasileiro para promover algumas mudanças para atingir, conforme REZENDE(1995, p. 13):

1) mecanismos apropriados para promover a redução das disparidades regionais;

2) opções para fortalecer a autonomia política e financeira dos estados e municípios;

3) determinar o papel do governo federal para a realização de programas sociais;

4) realizar uma descentralização fiscal compatível com as desigualdades sócio-econômicas da federação brasileira.

Segundo REZENDE:

A prolixidade da legislação tributária e a multiplicidade de bases de incidência, somadas à tentativa do Governo de resolver suas dificuldades de caixa mediante aumento de alíquotas dos impostos existentes, contribuíram para gerar uma inédita revolta dos contribuintes brasileiros contra os excessos do fisco, ampliando as demandas da sociedade por uma profunda simplificação do sistema tributário brasileiro.¹³

Para se realizar uma simplificação do sistema tributário, far-se-á necessária a redução dos impostos existentes atualmente. Com um número menor de impostos,

¹³ REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de economia política. Rio de Janeiro, vol. 15, nº 3, p. 5-17, jul/set 95. p. 14

há uma possibilidade de serem evitados conflitos de interesses, uma vez que, é atribuído aos estados competência para instituir um imposto geral sobre a venda de mercadorias e serviços; constitui esse imposto o principal componente das receitas dos estados.

A solução para o problema estaria em definir na Constituição as responsabilidades de cada ente, em substituição ao regime de competências concorrentes em quase todos os campos das políticas públicas que prevalecem atualmente. A esse respeito REZENDE completa:

No plano das diretrizes, é fácil estipular que as atividades que independam da aplicação de técnicas sofisticadas, cuja execução em escala reduzida não comprometa a eficiência produtiva, cujas necessidades financeiras sejam modestas, cujo gerenciamento eficaz não estiver na dependência de recursos humanos altamente qualificados, e cujos benefícios tiverem alcance geograficamente limitado, devam ser preferencialmente atribuídas a nível local.¹⁴

Mais um fator deve ser considerado para a formação de um equilíbrio fiscal adequado para o país; esse fator é a globalização e a formação de mercados comuns e uniões econômicas. Na opinião de Rezende,

Com a remoção das barreiras à livre circulação de mercadorias e serviços em toda a região abrangida pela união econômica, as diferenças de tratamento tributário também precisam ser removidas, sob pena de prejuízo para os membros do bloco que mantiverem impostos que penalizam a produção, os investimentos e a exportação.¹⁵

Com o aumento das transações comerciais, a influência das pressões externas é agora mais forte do que no passado, implicando na necessidade de se avançar bem mais rapidamente hoje, em comparação com o ritmo observado na experiência européia, ao longo das últimas quatro décadas.

Como o dinheiro é a mercadoria que circula com maior facilidade, as práticas tributárias muito diferenciadas nesse mercado, em economias maduras, penalizam os países que fugirem ao padrão aceitável internacionalmente.

Para REZENDE,

¹⁴ REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de economia política. Rio de Janeiro, vol. 15, nº 3, p. 5-17, jul/set 95. p. 16

¹⁵ Idem. Globalização, Federalismo e Tributação.

<http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001500.pdf> site visitado em 10 de out. de 2004. P.3

A substituição de múltiplas incidências sobre o processo produtivo por um imposto de base ampla sobre o consumo de mercadorias e serviços, segundo o método do Valor agregado, tal como o adotado na Comunidade Européia, já foi feita, ainda que parcialmente, por quase todas as economias ocidentais.¹⁶

Sendo importante ressaltar que os métodos de incidência de um único imposto sobre o consumo têm como objetivo a manutenção da simplicidade da arrecadação de impostos, e assim procurar atrair empresas para que elas possam realizar investimentos no local.

1.3 UMA NOVA VISÃO PARA O FEDERALISMO FISCAL FRENTE AO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO

Com a globalização dos mercados, a formação dos blocos regionais vem impondo limites à autonomia dos Estados nacionais.

Importante rever, frente ao fenômeno da globalização, o conceito de autonomia federativa. Uma vez que as rígidas limitações à mobilização de recursos podem ser compensadas por uma maior liberdade no tocante à sua utilização, desde que as exigências do equilíbrio fiscal sejam respeitadas.

Com o abandono das posições estatizantes, a revisão do papel do Estado na economia volta-se para o fortalecimento de sua capacidade de regulação, no nível nacional, e a transferência das responsabilidades públicas, no campo da provisão de serviços coletivos e sociais, para os governos locais.¹⁷

Outro ponto que deve ser mencionado é que se adote políticas regionais dentro da comunidade econômica que se forme, para viabilizar uma industrialização dos países que participam e são, conseqüentemente, mais pobres; pode-se dizer que há falta de política regional no Mercosul, uma vez que o Paraguai, um dos membros, está atrasado com sua política industrial. Prejudica, portanto, uma melhor utilização do potencial setor industrial desse Mercado Comum em participar do comércio mundial.

¹⁶ REZENDE, F. Globalização, Federalismo e Tributação. .
<http://federativo.bndes.gov.br/br_bancos/estudos/e0001500.pdf> site visitado em 10 de out. de 2004
p.5

¹⁷ Idem, ibidem. p. 7

E pondera-se que as políticas regionais consigam realizar um equilíbrio dentro dos países membros de forma a fomentar uma proteção aos constantes movimentos de capitais puramente especulativos. Segundo REZENDE:

No caso brasileiro, o tamanho do mercado interno e as oportunidades que a localização de novas plantas industriais oferece para acesso privilegiado ao mercado regional – Mercosul e outros blocos econômicos – têm sido apontados, nessa e em outras pesquisas recentes como um dos fatores determinantes da intenção de grandes empresas, tanto as controladas por capital estrangeiro quanto as nacionais, em aumentar os seus investimentos no Brasil, apesar das dificuldades existentes. Não por acaso, a nova rodada e ampliação das plantas automobilísticas no Brasil assistiu a uma forte presença de investimentos nos estados do extremo sul – Paraná e Rio Grande do Sul – em parte explicada por sua maior proximidade do Mercosul.¹⁸

O que se percebe é que para se evitar o aumento das disparidades regionais os estados nacionais precisam realizar uma mobilização de esforços para a cooperação.

E se deve considerar também que os incentivos fiscais têm-se tornado verdadeiros subsídios dados às empresas, que, portanto, retiram do governo recursos essenciais para o exercício das responsabilidades sociais.

Faz-se necessário adotar um regime de competências partilhadas no qual uma mesma base impositiva passa a ser objeto de tributação simultânea pelas entidades que compõem a federação. Segundo REZENDE:

Partilhar competências é distinto de partilhar as receitas dos tributos. Na partilha de receitas, o tributo pertence a uma das partes, quase sempre o governo central, que encarrega-se da sua administração e cobrança e reparte o produto da arrecadação com os estados membros de acordo com regras estipuladas na legislação. Na partilha de competências, o tributo pertence a ambos, União e estados, que negociam conjuntamente, no Congresso, a legislação aplicável e as alíquotas que correspondem à parcela de cada um no tributo em questão. Ambos submetem, portanto, sua autonomia para legislar em matéria tributária ao poder legislativo.¹⁹

Outro princípio tributário que deve ser mencionado é o princípio do benefício. No sistema globalizado, os municípios, principalmente aqueles onde se situam as grandes metrópoles nacionais e regionais, são chamados a assumir maiores responsabilidades com respeito ao atendimento das demandas de seus cidadãos e podem, para tanto, recorrer a contribuições cobradas diretamente dos

¹⁸ REZENDE, F. Globalização, Federalismo e Tributação. .

<http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001500.pdf> site visitado em 10 de out. de 2004 p. 9

¹⁹ Idem, ibidem. p.12

usuários/beneficiários dos serviços públicos indispensáveis ao funcionamento das cidades.

1.4 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA NOS ANOS 90

Como última análise desse capítulo tem-se a federação brasileira nos anos 90.

O Brasil nessa década deixou de ser intervencionista; com o governo Collor um programa de privatização destinava-se a desonerar o Estado.

Mesmo após os escândalos que o Collor sofreu acarretando no seu *impeachment*, o governo Itamar Franco, em sua primeira fase do programa mostrou forte adesão dos brasileiros à idéia da privatização, mas os monopólios estatais ditados pela Constituição de 1988 ainda conseguiam sobreviver.

O governo Fernando Henrique Cardoso colocou a abolição dos monopólios estatais no topo de sua agenda de reformas. De acordo com REZENDE E OLIVEIRA:

No nível federal, a privatização era um componente importante do programa de estabilização monetária do Plano Real. O apoio político da população para acabar com uma era de inflação alta ajudou o governo a obter apoio do Congresso na aprovação de emendas constitucionais necessárias para abolir os monopólios estatais nas telecomunicações, mineração, eletricidade e gás. Nos estados, a privatização começou a ser vista como uma fonte importante de recursos para financiar investimentos e eliminar dívidas passadas.²⁰

O programa de privatização funcionou muito bem, pois em uma década o Estado afastou-se de importantes atividades que estavam sob o controle absoluto há quase meio século. Atualmente, as empresas privadas controlam ferrovias, telecomunicações, portos, etc. Pode-se verificar isso no Paraná através da América Latina Logística que controla as ferrovias nacionais e telecomunicações representadas pelas marcas Brasil Telecom, e a telefonia celular pela Tim Telepar Celular e pela empresa VIVO.

²⁰ REZENDE, F. e OLIVEIRA, F. A. de. Federalismo e integração econômica regional. Rio de Janeiro: Ed. Konrad Adenauer, 2004. p. 331.

Do ponto de vista dos objetivos mais imediatos, o programa de privatização foi um sucesso. Os leilões públicos despertaram muito interesse de investidores nacionais e estrangeiros e os preços de venda foram muito mais alto do que o mínimo estabelecido por consultores contratados para avaliar o valor líquido das empresas estatais vendidas na segunda fase do processo de privatização.²¹

Para regular os setores que foram privatizados, o Estado optou pelas agências reguladoras. Estas tomam as devidas providências para realizarem a fiscalização das empresas privadas que vão ou estão atuando em determinada área. Tem-se como exemplo: a agência nacional de telecomunicações (ANATEL), a agência nacional da água (ANA), agência nacional de energia elétrica (ANEEL), entre outras.

Antes de encerrar o capítulo, no nível estadual as privatizações realizaram impactos como a criação de agências reguladoras específicas próprias, enquanto outras criaram apenas uma única agência que regularia todo o sistema de privatizações.

²¹ REZENDE, F. e OLIVEIRA, F. A. de. Federalismo e integração econômica regional. Rio de Janeiro: Ed. Konrad Adenauer, 2004. p. 333.

2 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO BRASIL

A indústria automobilística no Brasil tem grande influência para a transformação dos processos de produção, desde 1919, com a simples montagem de kits que vinham do exterior até a sua implantação através do plano de metas que trouxe tecnologia e novos processos de produção industrial, além de analisar a indústria automobilística no Estado do Paraná, no intuito de se verificar as inexatidões preexistentes em sua implantação. Este capítulo será subdividido em três seções, sendo a primeira sobre a implantação da indústria automobilística no Brasil, a segunda seção tratará sobre o processo de desconcentração industrial brasileiro e a terceira analisará a implantação e evolução da indústria automobilística no Paraná.

2.1 A IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO BRASIL

Existia, no Brasil, antes da implantação de indústria em que se realizava todo o processo de fabricação de peças, montagem de motores, pequenas fábricas que realizavam apenas a montagem dos veículos, esses vindos de outros países sob a forma de kits. Verifica-se, como, por exemplo, a empresa Ford no Brasil, que em 24 de abril de 1919 se instalou em um prédio na Rua Florêncio de Abreu, Centro de São Paulo, e no começo de maio começou a montagem dos primeiros veículos automotores modelo Ford T, vindos dos Estados Unidos. Segundo MARKS:

Em 1921, a Ford inaugurou suas instalações próprias na rua Sólon, bairro do Bom Retiro, também na capital paulista. Ali os automóveis vinham totalmente desmontados em contêineres especiais de madeira entravam em linha de montagem como na fábrica do Rouge, em Dearborn. A nova fábrica obedecia aos conceitos idealizados por Henry Ford, com uma linha de montagem em série de veículos com capacidade de produção anual de 4700 automóveis e 360 tratores. Em 1923, ela já tinha 124 empregados.²²

O início da implantação da indústria automobilística no Brasil ocorreu durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com o plano de metas. Este constituiu uma sólida decisão consciente para o avanço da industrialização.

²² MARKS, R. A Ford no Brasil. Os 100 anos da Ford, São Paulo, número 2, p.50-57, abr/mai. 2004. |

Segundo LESSA,

Em termos mais sumários, o Plano postulava investimentos diretos do governo no setor de energia-transporte e em algumas atividades industriais básicas, notadamente siderurgia e refino de petróleo – para as quais o ânimo empresarial havia se revelado insuficiente – bem como fatores e estímulos ampliados à expansão e diversificação do setor secundário, produtor de equipamentos e insumos com funções de produção de alta intensidade de capital.²³

O fator para se ter um desenvolvimento com retomada da industrialização seria a realização de um conjunto de metas para que fosse viável uma devida diversificação industrial.

Pode-se citar como primeiro conjunto de investimentos a energia e o transporte; o segundo seria um setor produtor de equipamentos, enquadrando aqui a indústria automobilística. Para LESSA,

O fato da meta automobilística conduzir à nacionalização de veículos, constituiu num dos mais importantes estímulos para a expansão da indústria mecânica. São sobejamente conhecidos os efeitos promocionais para trás da indústria automobilística, tão complexa é a fabricação deste produto.²⁴

Para se coordenar a implantação da indústria, criou-se o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), que era composto por vários órgãos do governo federal, inclusive o atual Banco Nacional de Desenvolvimento Sócio-Econômico (BNDES).

Esse grupo tinha como objetivo um plano de instalação da indústria e promoção da fabricação dos bens de consumo (aqui se consideram os carros de passeio) e dos bens de produção (veículos de carga, como, por exemplo, os caminhões). A função do grupo era definir normas de instalação, metas de produção e planos de nacionalização e autorizar projetos e acompanhar-lhes a evolução.

Segundo BURITY,

O governo federal produziu uma série de decretos que inibiam a importação e estabeleciam incentivos de natureza cambial e fiscal. Exemplos dessa política foram a concessão de cotas para importação de peças não produzidas no país, o câmbio favorecido para importação de

²³ LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Editora brasiliense, 1981. p. 28.

²⁴ Idem, *ibidem*. p. 47.

equipamento e a isenção tarifária para importação de componentes destinados a automóveis. Somente os projetos aprovados pelo Geia teriam direitos aos incentivos.²⁵

Existem contradições sobre o primeiro carro fabricado no Brasil, sendo que um dos possíveis é o Romi-Isetta. Segundo as normas do Grupo Executivo da Indústria Automobilística, só receberiam incentivos fiscais veículos com, no mínimo, duas portas e quatro lugares. O Romi-Isetta tinha uma porta e dois lugares, não teve benefícios fiscais e importação de maquinaria e componentes a dólar subsidiado.

Conforme Pandini: “Nem era considerado automóvel de fato. Como resultado dessa política o preço do Romi-Isetta passou de 700 para 1400 dólares da época. Ainda era considerado um dos carros mais baratos do país.”²⁶

Houve também uma concentração dessa indústria no ABC paulista, concentrando consecutivamente um grande número de trabalhadores, tendo 64% concentrados na indústria metalúrgica e de transportes.

A indústria automobilística era vista como prioritária pelo governo, o qual considerou que para a criação dessa indústria deveria existir a participação de capital externo, portanto, os fabricantes internacionais de automóveis.

A Volkswagen foi o primeiro fabricante que investiu na produção de veículos no Brasil, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Sócio-Econômico criou condições para atrair a empresa quando ainda não existiam outros projetos decididos.

Oficialmente, o primeiro veículo produzido no Brasil foi a Kombi, no ano de 1958, sendo que neste ano a meta de produção era de 5.500 veículos e de 10.000 em 1961.

A tabela a seguir demonstra como foram compostas as metas e o que foi efetivamente produzido.

²⁵ BURITY, P. e SANTOS, Â. M. M. M. O complexo automotivo. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial06.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2004.

²⁶ PANDINI, L. A. A fábrica de Ovos de Colombo. *Clássicos Revista Quatro Rodas*. São Paulo, ano 43, p. 58-61, mai/jun 2004.

TABELA 1 – Metas da Produção Efetiva da Indústria Automobilística para o Período 1957/1960 (Em Mil Unidades)

<i>Especificação</i>	<i>Meta</i>	<i>Produção efetiva</i>
Caminhões e ônibus	170,8	154,7
Jipes	66,3	61,3
Utilitários	52,6	53,2
Automóveis	58,0	52,0
Total	347,7	321,2

FONTES: Relatório do período 1956/60 – Conselho de desenvolvimento
Anuário Estatístico do Brasil - IBGE²⁷

No período de 1967 a 1974, a economia brasileira atingiu um crescimento significativo, jamais ocorrido em sua história. Segundo Abreu, “Entre 1968 e 1973, o PIB real cresceu à taxa média de 11,2% (alcançando um máximo de 14% em 1973), diante de uma média histórica no período do pós-guerra até o início dos anos 60, da ordem de 7%”.²⁸

Pode-se observar que durante esse período se tem um aumento considerável na produção de bens de consumo duráveis. Isso aconteceu devido ao forte processo de concentração de renda e, principalmente, à forte expansão do crédito ao consumidor a partir do final de 1966, quando o governo interferiu no sistema financeiro, fazendo com que as sociedades de crédito, financiamento e investimento fossem redirecionadas, para a abertura de crédito direto ao consumidor e para o crédito pessoal. Os prazos de financiamentos atrativos, ou seja, longos períodos possibilitando o pagamento de prestações acessíveis aos consumidores, e controle temporário dos juros pelo governo, fizeram com que aumentasse a procura por automóveis e também pelos produtos da indústria de eletrodomésticos.

Com relação à política fiscal, tem-se que o governo de 1967 a 1973 se beneficiou das medidas implementadas pelo governo anterior, e continuou a buscar uma melhor eficiência do sistema governamental, com uma arrecadação crescente e uma redução dos gastos de custeio visando à redução do déficit público.

²⁷ LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Editora brasiliense, 1981. p.49.

²⁸ ABREU, M. de P.(org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p.239.

Nesse período foi criado apenas um novo tributo, o imposto sobre operações financeiras, arrecadado a partir de 1972 e que correspondeu, em 1973, a 3,8%²⁹ da receita. O governo conseguiu aumentar a arrecadação líquida e diminuir importantes contas do lado da despesa, gerando uma poupança em conta corrente suficiente para financiar os investimentos das administrações públicas.

Com relação às finanças estaduais e municipais, estas ficaram sob orientação do governo federal. A constituição de 1967 permitia a intervenção da área federal em assuntos financeiros dos estados no caso de adoção de programas ou medidas incompatíveis com o programa econômico do governo federal.

Para exemplificar o uso do poder do governo central, pode-se observar que a emissão dos títulos públicos estaduais era de responsabilidade e controle do Banco Central (resolução 101 do Conselho Monetário Nacional).

Com relação à política regional, verifica-se que o livre jogo das forças de mercado estava imperando. Coube nesse contexto para o governo, a atuação de forma supletiva. Isso acontecia no momento em que uma empresa privada falhava nas suas intenções, e que deveria prover infra-estrutura em transportes, energia elétrica e serviços básicos. Cabia ao governo a promoção da equidade fiscal entre as regiões.

Faz-se necessário citar que essa indústria se caracteriza na produção em escala e que era altamente concentrada e com grande incorporação da força de trabalho.

Segundo NEVES, "A Volkswagen em São Bernardo do Campo, no ano de 1974, produziu 400.000 veículos e tinha 30.000 empregados e a Mercedes Bens e a Ford, mais 10.000 empregados".³⁰

De acordo com FACIN:

Na década de 1970 a GURGEL ousou alçar vôos mais longos e ambiciosos. Desenvolveu inicialmente o sistema "plasteel" e registrou essa marca. O "plasteel" era uma resistente estrutura formada por camadas de F.R.P., que envolvia uma armação de tubos de aço de secção quadrada. Com esse sistema, ele pôde abandonar o encarroçamento de plataformas de Fuscas, que limitavam o Ipanema à categoria de buggy, e partir para a

²⁹ ABREU, M. de P. (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p.264.

³⁰ NEVES, L. S. **Organização produtiva na indústria automobilística e seus reflexos na organização sindical dos metalúrgicos**. Curitiba, 2003. 194 f. Tese (Doutor em Economia) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. P. 89.

construção de utilitários para todo terreno, graças ao uso de seus fortíssimos chassis do tipo monobloco.³¹

Estava nascendo uma linhagem de jipes e jipões que, embora dotados apenas de tração traseira, marcaram presença no Brasil pela desenvoltura com que venciam obstáculos, superavam íngremes barrancos, passavam por atoleiros e corriam por campos, pastos e praias, levando seus ocupantes a locais quase inacessíveis para outros veículos. Sua aceitação pelo mercado foi tão grande que a GURGEL, pouco tempo depois, dominava 75% do segmento nacional de jipes.

Como decorrência de seu desenvolvimento surgiu a necessidade de ampliar as instalações da empresa. Em 1973, conciliando interesses próprios com os da meta de interiorização do parque industrial, a GURGEL adquiriu área de 360 mil metros quadrados no município paulista de Rio Claro, às margens da Rodovia Washington Luís, a cerca de 180 quilômetros de São Paulo. Lá, com apoio do BNDES, iniciou-se a construção da nova fábrica, que foi inaugurada em maio de 1975. Dois anos depois, a empresa alterou sua razão social para Gurgel S.A. Indústria e Comércio de Veículos.

Ainda na mesma década e na seguinte foram surgindo, nas linhas de montagem da GURGEL, utilitários como os jipes denominados X-10 e o X-12 com versões variadas, depois denominados Tocantins, e os jipões das séries X-15 e Carajás. Além da boa receptividade desses modelos junto ao público, as Forças Armadas também se interessaram pelo jipe X-12, que venceu concorrências e foi adquirido pela Aeronáutica, Exército e Polícias Militares.

Essas questões ficam claras no Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND) que compreendia uma estratégia de integração nacional através do desenvolvimento integrado.

Não se pode deixar de comentar que nessa época o setor cresceu a taxas médias de 20%³² ao ano. Foi também durante o período do milagre econômico que se verificou uma mudança na produção: os carros começaram a crescer mais rapidamente e a ganhar espaço, enquanto a produção de caminhões e ônibus não correspondiam da mesma maneira.

³¹ FACIN, P. A história do Gurgel. Disponível em:

<http://www.jcgurgelguerreiro.hpg.ig.com.br/jipe_clube_gurgel2.htm> Acesso em: 03 out. 2004.

³² BURITY, P. e SANTOS, Â. M. M. M. O complexo automotivo. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial06.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2004.

Segundo BURITY, “As taxas médias de crescimento anual das duas frotas (automóveis de passeio e caminhões e ônibus) foram, respectivamente, de 13% e de 5%”.³³

Porém o setor não foi o objetivo, nesse período, de política específica do governo, tendo sido atendido pelos programas gerais de incentivos fiscais da indústria e, particularmente, pelos Programas Especiais de Exportação.

Outro fator importante a ser considerado era de que no final dos anos 70, a indústria automobilística produzia em torno de um milhão de unidades por ano.

Uma das empresas que possibilitaram a produção de veículos automotores para esse nível foi a PUMA, que fabricava o automóvel puma, considerado um carro esportivo da época.

Conforme Pandini:

Em 1975, a Puma tinha 700 funcionários (chegaria a 1000) e produzia quase 1500 por ano (sua capacidade máxima de produção chegou a 400 carros por mês). Mas já era uma empresa com dívidas trabalhistas e com fornecedores. Mesmo assim, no final de 1978 foi apresentado o Puma GTB série II, totalmente reestilizado. No ano seguinte, aconteceu o auge da produção: 3595 carros produzidos.³⁴

Devem-se considerar alguns fatores para chegar-se a esse valor:

- 1) nessa época, 88% dos investimentos realizados referiram-se à entrada da Fiat;
- 2) a partir de 1974, houve um aumento no ritmo de crescimento da indústria, cuja produção aumentara em quase 50% entre 1972 e 1974;
- 3) a expansão da indústria, até então baseada em combustíveis baratos, foi afetada pelas crises do petróleo; estas levaram a demanda e a produção a se adaptarem preferindo carros de passeio de baixo consumo de combustível, os caminhões a diesel e os ônibus;
- 4) o setor passou a conviver com restrições de crédito, capacidade ociosa e redução de vendas, circunstâncias só compensadas para aquelas empresas que produziam veículos a diesel.

³³ BURITY, Priscilla e SANTOS, Â. M. M. M. O complexo automotivo. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial06.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2004

³⁴ PANDINI, L. A. O esportivo brasileiro que chegou lá. Quatro rodas especial clássicos. São Paulo, edição 519-A. p. 69-71.

Após um período de baixa produção e baixas vendas no mercado interno, a indústria enfrentou, no início dos anos 90, um processo de integração no mercado mundial, com fortes pressões para eficácia e redução dos custos, adequando-se ao modelo de produção mundial.

Em 1991, houve um consenso de que era necessário modernizar, recuperar e desenvolver o mercado, sendo que para isso deveria ser elaborado um plano para o setor. Segundo BURITY E SANTOS:

O plano de recuperação da indústria ficou consubstanciado nas medidas adotadas em 1992 e 1993 no âmbito da Câmara Setorial automotiva. Firmou-se entre o governo, os trabalhadores e o setor privado o Acordo Automotivo, no qual foram traçadas diversas metas para o setor. Entre elas, estão a redução da carga tributária (IPI e ICMS), a redução de margens de lucro das montadoras, dos fabricantes de autopeças e das concessionárias, a redução de preço dos automóveis, a manutenção do emprego, a ampliação do financiamento para caminhões e ônibus e a implementação de financiamento para carros de passeio.³⁵

Antes de ser firmado o acordo, algumas empresas já estavam desenvolvendo programas de redução dos custos e de aumento da qualidade e produtividade, para ganharem competitividade e padrão internacional.

Existia a expectativa de que o setor, com o crescimento, levaria à necessidade de expandir a produção, inclusive com novas fábricas, afinal a capacidade ociosa da indústria estava chegando ao limite. Mas ainda havia algumas incertezas quanto à estabilidade econômica e à demanda de veículos, além da concorrência com a Argentina.

Para incentivar as empresas multinacionais houve também políticas estaduais e municipais, envolvendo um conjunto de recursos que envolviam gastos diretos, como os financiamentos e participações no capital. Verificam-se os seguintes exemplos:

1) Gastos realizados pelo próprio Estado em obras, serviços de infraestrutura, podendo aqui ser incluída a doação de terrenos.

2) Participação nas ações da empresa, utilizando-se dos fundos estaduais de desenvolvimento, ou como no caso do Paraná com a Renault, a utilização dos fundos resultantes de privatização de empresas estaduais.

³⁵ BURITY, P. e SANTOS, Â. M. M. M. **O complexo automotivo**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial06.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2004

3) Diferimento do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para viabilizar operações de devolução total ou parcial desse imposto quando gerado pela empresa.

4) Isenção de impostos municipais como o ISS e o IPTU.

Com essas medidas adotadas em âmbito federal, e estadual, realizaram-se os projetos na Bahia (Ford), Rio de Janeiro (Volkswagen, Peugeot) Rio Grande do Sul (General Motors), e com destaque para o Estado do Paraná (Volkswagen-Audi, Renault, DaimlerChrysler). Conseqüentemente, instalaram-se fornecedores nessas regiões, levados por novos métodos de organização da produção (como os condomínios e consórcios industriais), em que os fornecedores principais se encontravam instalados na própria fábrica ou no mesmo terreno, para assim se beneficiarem dos incentivos fiscais oferecidos às montadoras.

2.2 O PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRO

Na década de 20, o Brasil, principalmente o Estado de São Paulo, recebeu investimentos que na maior parte era da indústria pesada, como a metalurgia, transportes e a química, e com estas verbas foram implantadas novas fábricas, representações comerciais e montadoras, ampliando sua base industrial.

Até os anos 70, São Paulo continuava importando matérias-primas e alimentos dos outros entes da Federação e vendendo seus produtos industrializados, aumentando a integração no mercado nacional.

Segundo CECCHINI, “Os Estados, por sua vez, buscaram se industrializar. Neste contexto, a teoria dos pólos de desenvolvimento tornou-se uma ferramenta de grande utilidade no planejamento nacional cujo objetivo principal era gerar efeitos positivos na economia local e nacional”.³⁶

Aqui deve ser feita a conceituação de pólos de desenvolvimento que vem do economista francês François Perroux em 1950. Ele dizia que as indústrias motrizes se instalariam em determinada localidade e que, por sua vez, demandariam outros

³⁶ CECCHINI, K. Paraná – Consolidação do pólo automotivo na década de 90. Curitiba, 2002. 62 f. Monografia (Bacharel em ciências econômicas), Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. P. 14.

produtos, criando no local um pólo industrial, trazendo consecutivamente o desenvolvimento.

Esse conceito se enquadra perfeitamente na indústria automobilística, já que ela se instalando em determinado lugar irá demandar indústria de pneus, indústria metalúrgica, chapas de aço da indústria siderúrgica, entre outros bens para a fabricação de um automóvel.

O principal aspecto abordado pelo segundo plano de desenvolvimento (II PND) era estabelecer a conexão por meio de políticas de urbanização de nove regiões (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Belém), identificando a função de cada região conforme a performance nacional e dando ênfase às potencialidades de cada região.

Ou como está disposto no próprio plano em seu capítulo sobre Estratégias de desenvolvimento e modelo econômico:

III – Nova etapa no esforço de integração nacional. Trata-se de tirar proveito econômico da utilização do espaço brasileiro, associado à disponibilidade de recursos humanos, com a aplicação dos recursos de capital já assegurados às novas regiões. Proveito para apoiar a manutenção do crescimento acelerado e para a abertura de novas frentes na conquista de mercados externos.³⁷

Sendo que a estratégia industrial, entre outras, era a desconcentração industrial, visando ao fortalecimento de novos pólos, e de defesa do consumidor, com observância de técnicas de segurança, com constante melhoria do produto e redução dos custos.

Com as inúmeras medidas implantadas no final dos anos 70, ocorreu, no início dos anos 80, uma desconcentração populacional e industrial. DINIZ (2002) acredita que a desconcentração industrial brasileira não se deve considerar como fruto de políticas de desconcentração, e sim de fatores como a desaceleração econômica depois do ciclo expansivo dos anos 70, adicionando-se políticas setoriais, incentivos fiscais e financiamento das políticas de desenvolvimento regional, vantagens locacionais com possibilidade de beneficiamento dos recursos naturais.

³⁷ Brasil, leis decretos. **II Plano nacional de desenvolvimento (1975-1979)**. Ed. IBGE. 1974. p.35.

DINIZ (2002), ao citar Holland (1976), comenta que depois de formular uma sistemática interpretação e crítica das principais contribuições e linhas teóricas, observou que os modelos de planejamento desconsideraram o crescimento do poder meso-econômico e das multinacionais.

O processo de globalização que está acontecendo tende a comprimir o espaço-tempo e anular o espaço físico, uma vez que se tem certa facilidade em se mobilizar o capital de local para outro local.

Para acabar com o processo de movimentos desregrados do capital, DINIZ cita algumas características para tentar repensar a promoção das grandes regiões. Segundo Diniz:

Em primeiro lugar, pela necessidade de se ver a região como parte da economia nacional e, portanto, do planejamento nacional. Em segundo lugar, pela diferenciação e fragmentação dentro da própria região (Araújo,2000). Em terceiro lugar, pela necessidade de se reforçar as iniciativas locais como caminho para o desenvolvimento econômico e social e como estratégia para enfrentar a composição global.³⁸

Deve-se levar em consideração que sem a tecnologia não é possível um constante desenvolvimento da região. E como a tecnologia não será tratada neste trabalho como mercadoria, tem-se que a capacidade de desenvolvimento empresarial ou setorial é um ponto central.

Sendo assim, a capacidade de se gerar novos produtos, novas tecnologias e encontrar-se mão-de-obra qualificada, é fortemente influenciada pelo processo de aprendizagem. E esse processo deverá estar em condições para poder criar uma idéia das “regiões que aprendem”³⁹.

Isto ocorrerá quando as regiões promoverem uma infra-estrutura específica que possa facilitar o fluxo de conhecimento, fazendo com que exista uma maior facilidade de tomada de decisões do governo local.

Segundo Diniz,

Resumindo, pode-se dizer que o desenvolvimento está enraizado nas condições locais e que uma sociedade do conhecimento e do aprendizado a capacidade de gerar novo

³⁸ DINIZ, C.C. Repensando a questão regional brasileira: Tendências, desafios e caminhos. In: DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 2002, Rio de Janeiro. Distribuição de Renda – Redução das Disparidades Regionais. Rio de Janeiro. p. 1-35.

³⁹ Idem, *ibidem*. p. 7.

conhecimento constitui o elemento central no processo de produção, competição e crescimento.⁴⁰

Além disso, no Brasil, tem-se um crescimento demográfico muito diferente entre as regiões, dado que não se refere apenas à fecundidade, mas também os movimentos migratórios, como da Região Nordeste para a Região Sudeste nos anos 70.

Além do que, todos os estados cresceram durante 1967-1974. Porém, a maioria dos estados cresceu mais que São Paulo, permitindo um efeito generalizado de desconcentração industrial. Segundo DINIZ:

No caso da área metropolitana de São Paulo, fatores determinantes do processo de desconcentração podem ser assim sintetizados: a) deseconomias de aglomeração na Área Metropolitana de São Paulo e criação de economias de aglomeração em vários outros centros urbanos e regiões; b) ação do Governo Federal em termos de investimento direto, incentivos fiscais e construção de infra-estrutura; c) busca de recursos naturais, traduzida no movimento das fronteiras agrícola e mineral, e com reflexos na localização industrial e dos serviços; d) unificação do mercado, potenciada pelo desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e comunicações; e) efeitos locais da competição interempresarial, especialmente para o aproveitamento de recursos naturais, criação de barreiras à entrada e ocupação de novos mercados reais ou potenciais.⁴¹

As economias de aglomeração podem ser conceituadas como sendo tipos de indústria cuja produtividade aumenta com a dimensão da cidade.

Outros fatores que estão em curso e que podem ocasionar impactos regionais são, citados por DINIZ:

- 1) a abertura externa e os possíveis impactos do Mercosul;
- 2) a mudança na concepção e papel do Estado e no processo de privatização;
- 3) as mudanças tecnológicas e a reestruturação produtiva.

Referente à abertura externa, há dois efeitos a serem verificados: o efeito exportação e o efeito importação.

Com relação à Região Sudeste e à Sul, a pauta de exportações é bem diversificada e com peso em bens industriais.

⁴⁰ DINIZ, C.C. Repensando a questão regional brasileira: Tendências, desafios e caminhos. In: DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 2002, Rio de Janeiro. Distribuição de Renda – Redução das Disparidades Regionais. Rio de Janeiro. p. 1-35. p.9.

⁴¹ Idem. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, v.3, n.º 1. p. 35-58. 1993. p. 38-39.

Já as considerações sobre as importações são difíceis, pois não se tem uma vinculação direta entre os importadores e os consumidores.

Com relação ao processo de privatização, outro ponto se apresenta, uma vez que a concepção de privatização era a de desonerar o Estado e, conseqüentemente, isso poderia beneficiar o desenvolvimento regional. Mas o que vem ocorrendo é que existe apenas uma retirada do Estado, e aquelas regiões que estão mais atrasadas são praticamente abandonadas, conforme o estágio em que se encontram. Segundo DINIZ:

Para agravar o quadro, o Governo Federal vem permitindo a mais grave "guerra fiscal" entre os Estados federados na atração de investimentos, a qual vem corroendo as finanças públicas, comprometendo receitas futuras, desviando os preços relativos e fazendo verdadeiras doações às empresas multinacionais. Nesta guerra, ganham os estados mais desenvolvidos, com melhores condições locacionais e maior cacife financeiro e político. Isto, seguramente contribuirá para agravar as desigualdades regionais brasileiras.⁴²

Configura-se que existe a necessidade de se formar uma política federal voltada para o desenvolvimento regional. E que para continuar o processo de desenvolvimento, principalmente na Região Sul, o Brasil necessita realizar um processo de retomada das negociações com o Mercosul (Mercado do Cone Sul).

2.3 IMPLANTAÇÃO E EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO PARANÁ

Depois de ser realizada uma análise da implantação da indústria automobilística no Brasil, e a descentralização das indústrias do Estado de São Paulo, deve-se observar a implantação industrial paranaense.

A tentativa de industrialização nos anos 60, baseada num processo autônomo ou através da substituição de importações, fracassa, como outras experiências semelhantes realizadas à mesma época em outros estados, isto porque o centro da industrialização brasileira não era apenas a montagem da indústria, mas o predomínio do capital internacional no setor de bens duráveis e de bens de produção.

⁴² DINIZ, C.C. Repensando a questão regional brasileira: Tendências, desafios e caminhos. In: DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 2002, Rio de Janeiro. Distribuição de Renda – Redução das Disparidades Regionais. Rio de Janeiro. P. 1-35. p.27.

“No início dos anos 70, as grandes transformações que ocorriam na economia paranaense surpreendem o Governo Estadual, conduzindo uma rápida revisão das formas de atuação política e financeira praticada pelo Governo, por exemplo, no BADEP”.⁴³

O Paraná, nesta época, era considerado um vazio próximo ao núcleo paulista, como o Estado de Minas Gerais, porém sendo rapidamente interado ao pólo por sua produção agrícola.

Este momento histórico de definição e articulação, tanto na esfera econômica quanto na política, fez o Paraná ter reflexão sobre o destino da agroindústria, que era o motor do desenvolvimento paranaense dos anos 70.

Segundo IPARDES:

A inadequação das políticas de desenvolvimento regional pode ser creditada a diversas causas, tais como a centralização da política econômica em mãos do Governo Federal, com o conseqüente esvaziamento das entidades estaduais de desenvolvimento econômico. A total descoordenação da atuação dessas entidades; e sua visão comprometida da questão decorrente, em última instância, das interpretações do movimento de industrialização regional, insuficientes e mesmo equivocadas.⁴⁴

Para se reorganizar o sistema de planejamento regional foi necessário que o embasamento do modelo interpretativo da industrialização brasileira (da qual a industrialização regional é um aspecto) contemplasse não somente seu movimento mais geral, mas devia explicitar a dinâmica das economias regionais, dadas suas respectivas bases produtivas e o modo como se inter-relacionam com a economia brasileira.

Importante lembrar que no período de 1962 a 1967, a economia brasileira passava por uma grave crise de realização de seu potencial de crescimento. Nessas condições, boa parte do excedente gerado em São Paulo não encontrava espaço para se converter em capital produtivo novo na própria região.

Isso fez com que a indústria não se contentasse mais com o mercado da região de São Paulo, buscando ampliar o mercado e indo para novas regiões, gerando com isso um processo de integração do mercado nacional.

De acordo com IPARDES,

⁴³ IPARDES, *Análise Conjuntural*. V. 7, n.2 p.1-16. 1985 p. 02

⁴⁴ *ibidem*. p. 06 e 07

O fato é que a partir da década de 60, assistiu-se ao início de um processo “de industrialização regional”, que não pode, no entanto, ser encarado como autônomo; ao contrário, deve ser visto como determinado pela lógica do capital, privado ou estatal, sediado no centro já industrializado.⁴⁵

A importância econômica do Paraná no contexto nacional distinguia a região como centro de produção de bens agrícolas exportáveis, insumos e alimentos.

Para se superar essa condição, dever-se-ia estabelecer uma industrialização regional capaz de conformar cadeias produtivas transformadoras dos insumos agrícolas no próprio Estado.

Em 1970, o Paraná herdou um crescimento industrial da região até o ponto em que os gêneros dominantes eram bastante vinculados à disponibilidade de recursos naturais, de tecnologia difundida, e intensivos de mão-de-obra.

Nessa década, o Paraná, em especial a Cidade de Curitiba, observou alterações importantes em sua economia.

Segundo MEINERS:

No plano estadual, iniciam-se intensas transformações na agricultura, que culminará com a substituição do café por lavouras temporárias, exigindo uma reordenação latifundiária e modernização da produção. Em Curitiba inicia-se o processo de industrialização liderado pela instalação de projetos industriais de grande porte, na maioria forâneos.⁴⁶

A localização industrial se converteu em um processo de transnacionalização da produção que foi iniciado no final dos anos 50, com a localização de plantas industriais fora dos países desenvolvidos, buscando atender aos mercados mundiais e buscar recuperar as margens de lucro não mais obtidas na matriz.

O primeiro plano nacional de desenvolvimento (PND – Brasil) propôs o programa de integração nacional como forma de direcionar o crescimento, expandir a fronteira econômica e consolidar novos núcleos dinâmicos da indústria.

Alguns fatores que influenciaram as mudanças ou expansões industriais em locais fora do Estado de São Paulo foram a sobreocupação, que significa a dificuldade de ampliação das plantas para expansão e diversificação da produção ou

⁴⁵ IPARDES, *Análise conjuntural* V. 7, n.2 p.1-16. 1985 p. 07

⁴⁶ Meiners W. E. M. de A. *Implantação da indústria automobilística e novos contornos da região de Curitiba*. Curitiba, 1999. 169 f. Dissertação de mestrado em desenvolvimento econômico – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. P. 14

reorganizações internas, a falta de mão-de-obra adequada e o aumento da renda fundiária. Segundo CASTRO E LEÃO:

A expansão industrial dos anos setenta introduz no estado a grande empresa moderna, com amplas escalas de produção e uso de tecnologias modernas concorrendo nos planos nacional e internacional. Essa estrutura industrial é bastante concentrada com as dezesseis maiores empresas do estado gerando um quarto valor agregado da indústria. Nesse processo, os capitais locais não acompanham senão excepcionalmente a expansão e ganho de importância de capital de outros estados e do capital estrangeiro, dada a debilidade de acumulação prévia em grande parte dos setores industriais e os problemas acoplados de risco para a constituição de grandes empresas industriais de origem local. Na atração de empresas industriais foi decisiva a importância da proximidade com o mercado paulista e o apoio político e financeiro do governo do Estado.⁴⁷

Podem-se realizar três considerações para a implantação da indústria nesse período no Paraná:

- a) a oferta de uma infra-estrutura básica para a recepção de indústrias, como rede rodoviária moderna, ferrovias, porto marítimo e energia elétrica;
- b) existência de mecanismos institucionais de apoio à indústria, centrados no Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná (BADEP) e uma série de outros órgãos voltados à atração de indústrias;
- c) a agricultura dinâmica e modernizante presente no Estado, permitindo a instalação de setores agroindustriais.

Outro ponto que deve ser observado são os chamados distritos industriais, estes que compõem uma determinada região do município.

Os distritos industriais podem ser conceituados da seguinte maneira, conforme PEREIRA:

- Distritos Industriais: são de maior extensão (comparados com os núcleos industriais) e situados preferencialmente na periferia de zonas urbanas. A infra-estrutura é consumida em nível ponderável, utilizando-se intensivamente mão-de-obra semiquificada e não-qualificada. Sua função produtiva está diretamente vinculada à criação de empregos e por isto depende de uma comunidade. As indústrias nele instaladas não podem ter efluentes poluidores, exceto quando esta poluição não afeta a comunidade, devido à sua proximidade de zonas urbanas.⁴⁸

⁴⁷ CASTRO, D. e LEÃO, I. Z. C. C. Paraná: Desenvolvimento exitoso de um estado brasileiro. Texto apresentado pelo professor Demian Castro na matéria de Economia do Setor Público B no ano de 1997. p.12

⁴⁸ PEREIRA, J. G. G. Zonas Industriais. Separata d: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Áreas industriais no Paraná. Curitiba: editora do IPARDES, 1975. p. 2/3.

Mas, na cidade de Curitiba, observa-se os aglomerados industriais, que estão localizados na Cidade Industrial de Curitiba (CIC), e os aglomerados se conceituam conforme PEREIRA:

- Aglomerados Industriais: as áreas dos complexos industriais são independentes das zonas urbanas, embora se situem nas proximidades. Nestas áreas são instaladas indústrias básicas que geram produtos intermediários para indústrias produtoras de bens de consumo final, localizadas na mesma área.

Pelas suas características, geram demanda de áreas habitacionais nos seus arredores e necessitam de toda uma infra-estrutura mais complexa, tanto econômica quanto social, para apoio às atividades industriais e habitacionais.⁴⁹

O município deveria oferecer estímulos para a atração de empresas industriais, e, se esse município não apresentar a vocação para o desenvolvimento industrial, ou, ainda, para determinados ramos de atividade industrial, esse município estaria fadado ao atraso permanente em sua estrutura econômica. Aqui pode-se ter como exemplo que se o município detiver ensino superior, poderá ele estar mais competitivo e conseguir atrair indústrias, dado que existe ali uma mão-de-obra qualificada, enquanto que municípios que não têm esse mesmo grau de ensino serão menos competitivos para atrair indústrias. Portanto, apenas os incentivos não são capazes de atrair indústrias.

A maneira que o município encontra para atração das empresas se baseia na isenção fiscal, que significa o poder decorrente do poder de tributar, porém estará limitada à sua estrita competência.

Na década de 80, o país foi marcado por períodos de declínio da atividade econômica, uma vez que houve o esgotamento do modelo de desenvolvimento e do padrão de financiamento vigentes até os anos setenta.

Uma indústria que se instalou nesse período foi a Puma, pois em 1985 ela foi fechada em São Paulo e foi comprada por um empresário curitibano chamado Rubens Maluf, que na época era consultor financeiro do governo do Paraná. Ele construiu uma nova empresa, chamada Araucária Veículos. Mas os modelos eram feitos sob encomendas e o interessado precisava entregar à Araucária uma Brasília ou chassi e motor para a transformação em Puma.

⁴⁹ Idem, ibidem.

Nesse período, a política industrial não foi muito além das intenções, e o setor privado fez um ajuste defensivo à crise, contando com ganhos no sistema financeiro.

Alguns segmentos da economia brasileira avançaram nesse período: como a extração de petróleo e Proálcool; mecânica leve e máquinas agrícolas; minerais não-metálicos, siderurgia, metalurgia dos não-ferrosos e papel e papelão.

Segundo CASTRO, “A economia paranaense nesse período avança mais rapidamente que a nacional, crescendo 5,6% a.a. e modificando sua estrutura produtiva em aspectos significativos, buscando contrapor-se à crise brasileira.”⁵⁰

Assim se verifica que a economia paranaense tem um problema relacionado com a reestruturação ligada a aumentos de produtividade e de potencial tecnológico, para o que é necessário equacionar um papel para o Estado no desenvolvimento de um modelo de financiamento. Com esse problema também se tem o desemprego, a renda das populações pobres e políticas sociais, bem como a definição destes perante o Estado, composto pelas suas três esferas – o judiciário, o legislativo e o executivo.

Na década de 90, o processo de implantação ou ampliação de unidades montadoras de automóveis no país deve ser compreendido a partir da observação de alguns componentes hierárquicos e concatenados da análise regional.

No Estado do Paraná, o governo e a montadora francesa Renault estabeleceram detalhes da decisão de uma instalação da fábrica de automóveis no montante de US\$ 760 milhões no Paraná, mais exatamente na Região Metropolitana de Curitiba.

Do ponto de vista macroeconômico, três fatores devem ser levados em consideração:

1) aparece a estratégia mundial da indústria automobilística, buscando identificar novos mercados emergentes, dada a intensificação da concorrência em face da diminuição dos níveis de demanda. “Não se deve esquecer que a Renault é a segunda maior montadora européia, ficando atrás apenas da Volkswagen.”⁵¹;

⁵⁰ CASTRO, D. e LEÃO, I. Z. C. C. Paraná : Desenvolvimento exitoso de um estado brasileiro. Texto apresentado pelo professor Demian Castro na matéria de Economia do Setor Público B no ano de 1997. p. 15

⁵¹ LOURENÇO, G. M. A instalação da Renault no Paraná: um modelo de interpretação. *Análise conjuntural*. Curitiba, v.18n n. 3-4, p,3-7, mar./abr. 1996. p. 3

2) a decisão de investimento é uma espécie de resposta à definição de diretrizes de política industrial dirigidas à cadeia automobilizadora no âmbito da câmara automobilizadora;

3) estreitamente amarrado aos parâmetros da política industrial, os investidores estrangeiros acreditam na consolidação do processo de estabilização da economia brasileira.

Esses três fatores impõem um objetivo sobre o aprofundamento das iniciativas voltadas ao ajuste fiscal e a elevação da produtividade e redução de custos do sistema econômico brasileiro.

Com relação aos aspectos locais, é certo que a Renault decidiu pelo Paraná devido às condições de uma boa oferta de energia elétrica, serviços de telecomunicações, e a proximidade do porto de Paranaguá. E também não se pode esquecer a reduzida organização e atuação sindical, que resulta em baixos índices de greve, opondo-se a outras regiões de maior densidade industrial.

Conforme LOURENÇO, "No fundo, trata-se de um rol de vantagens naturais, alargada pelas motivações de caráter físico e fiscal, semelhantes àquelas propiciadas e/ou oferecidas por outras unidades federativas ou regiões que estavam no páreo, disputando a preferência da Renault".⁵²

Ainda segundo LOURENÇO:

O fator determinante da conquista da Renault pelo Paraná foi, sem dúvida, o compromisso assumido pelo governo estadual de coordenar a formação de um condomínio de investidores, para participar acionariamente com 40% do investimento inicial da empresa (com ações preferenciais sem direito a voto) e viabilizar alternativas via alavancagem financeira dessa operação, contemplando inclusive futuras dotações orçamentárias.⁵³

Observa-se um rearranjo técnico e geográfico da estrutura das fornecedoras, atestado pela forte propensão de as empresas procurarem assumir o lugar anteriormente ocupado pelas montadoras, produzindo maior número de conjuntos e sistemas e passarem a se candidatar a fornecer contíguo, ou próximo dos novos empreendimentos.

⁵² Idem, *ibidem*. p. 4

⁵³ *ibidem*. p. 4

Nesse contexto, houve a conformação do parque de supridores mundiais das montadoras da região metropolitana de Curitiba, mediante a celebração de contratos, em sua maioria decorrentes de concorrência. Segundo LOURENÇO:

Passando à apreciação do segundo ponto determinante da ascensão da taxa de investimento da indústria automobilística no Brasil e do surgimento do pólo da RMC, constata-se o enorme potencial de crescimento do mercado interno brasileiro, somado a plena vigência do regime automotivo – calcado em incentivos fiscais à aquisição interna ou externa de bens de produção, especialmente na drástica diminuição das alíquotas de importação de autopeças - , à liberalização comercial e às perspectivas de consolidação da estabilidade macroeconômica e de início de um novo ciclo de inversões produtivas.⁵⁴

Observa-se que, no final de 1999 o complexo automobilístico instalado no estado registrava cerca de 4,5 bilhões de dólares em investimentos novos protocolados desde 1996, podendo-se traduzir isso no potencial de produção com capacidade de absorção direta de mais de 15.000 trabalhadores. Segundo LOURENÇO:

O modelo prático pressupõe o levantamento de potencialidades e o exame das oportunidades em um cenário macroeconômico mais abrangente e complexo, reflexo do maior grau de exposição da economia brasileira à competição externa – a face da intensificação da abertura comercial - , da redução da participação/intervenção estatal na realização e/ou fomento das atividades produtivas, dos ajustes técnico-gerenciais modernizantes operados pelas empresas, do ciclo de estabilidade monetária pós-1994 e das expectativas de saneamento definitivo do desequilíbrio das contas públicas, a partir do encaminhamento e negociação política das mudanças estruturais.⁵⁵

Um dos problemas encontrados é a tendência de acentuação da concentração industrial na região metropolitana de Curitiba, especialmente das atividades capital-intensivo e/ou de maior agregação de valor, a reduzida internalização dos efeitos do pólo automotivo e a continuidade do êxodo rural. Segundo LOURENÇO:

Sem dúvida, o programa de atração de indústrias levado a cabo pelo governo do Estado, particularmente entre 1996 e 2000, potencializou as vantagens competitivas pré-existentes no eixo exportador (para o exterior ou para o resto do Brasil), formado pela área Paranaguá-Região Metropolitana de Curitiba-Ponta Grossa. O programa de incentivos fiscais facultava o recebimento de dilação total do ICMS devido, mesmo para as empresas novas sediadas na RMC, em se tratando

⁵⁴ Idem. **A Economia Paranaense nos anos 90**. Curitiba: Ed do autor, 2000. p. 92.

⁵⁵ ibidem. p. 93.

de um produto sem similar no Estado, caso dos veículos, motores, plantas de estamparia, dentre outras.⁵⁶

As montadoras vieram e trouxeram consigo os seus grandes fornecedores e subfornecedores mundiais. O vácuo deixado nas demais camadas de encomendas, que se explica pela diminuta escala econômica e tecnológica das unidades produtivas regionais de partes, peças e componentes, está sendo eliminado por pedidos realizados no mercado paulista.

Existe a falta de empresas locais metal-mecânica especializadas para atender às demandas das montadoras de veículos, uma vez que se o Estado do Paraná não conseguir modificar essa situação, estará fadado a perder competitividade para outros estados, como São Paulo e Minas Gerais. Conforme diz LOURENÇO:

Já o progresso migratório reproduz um ambiente demográfico marcado pela combinação entre prosseguimento da intensificação do fluxo campo-cidade, nos limites geográficos do Estado, e a migração de retorno das regiões de fronteira-agrícola, o que implica a acentuação da concentração populacional na RMC em algumas cidades de porte médio, ampliando os cinturões de pobreza.⁵⁷

Importante lembrar que os investimentos automobilísticos e os seus impactos, como a geração de emprego, oportunidades de negócios, geração de renda e de impostos, não deverão ocorrer sem alterar significativamente o padrão urbano e social da economia do Estado.

⁵⁶ LOURENÇO, G. M. **A economia Paranaense em Tempos de Globalização**. Curitiba: Ed do autor, 2003. p. 150.

⁵⁷ Idem, *ibidem*. p.152.

3 GUERRA FISCAL ENTRE OS ESTADOS

Este capítulo procura fazer a ligação entre o Federalismo Fiscal e a localização da indústria automobilística no país. E, concomitantemente, com as políticas para a atração dessa indústria para determinadas regiões, como o caso, em análise, do estado do Paraná. Para isto, este capítulo será subdividido em quatro seções, sendo a primeira sobre a participação do Estado na atração da indústria automobilística; a segunda seção trata do surgimento e do conceito de guerra fiscal; a terceira seção analisará o novo regime para o setor automotivo, e, finalmente, a quarta seção tratará das conseqüências advindas da guerra fiscal.

3.1 A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ATRAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA

O processo de industrialização no Brasil se deve em muito à forte participação do Estado, que implementou políticas de incentivos fiscais para atrair as indústrias para o seu território.

Porém, desde que começou o processo de desenvolvimento industrial no país, sempre houve diferenças regionais marcantes que acabam por deteriorar a isonomia entre a população. Observa-se essa situação na citação que segue.

As regiões que 'saíram na frente' e se sustentaram como principais pólos industriais do país utilizaram, ao longo do tempo, políticas ativas de atração e sustentação de investimentos privados, e se beneficiaram de investimentos e financiamentos federais em complemento a seus projetos de industrialização.⁵⁸

Acontece que as regiões com menor grau de industrialização, para conseguirem atrair investimentos, acabam sendo obrigadas a ofertar grandes redes de incentivos fiscais e subsídios, a fim de se criarem condições propícias à instalação de indústrias oligopolistas, como é o caso da indústria automobilística.

Segundo CASTRO:

⁵⁸ CASTRO, D. A política de incentivos fiscais no Paraná. *Estudos de economia do setor público guerra fiscal no Brasil: MG, RJ, PR*. São Paulo, vol. 5, 1999, p.106-140. p. 106.

A partir dos anos 80, diante do delibitamento das ações estruturantes do governo federal e do avanço do processo de democratização, os estados brasileiros, principalmente os mais dinâmicos, ganharam destaque na formulação de políticas públicas, dentre as produtivas – nos limites estreitos da carência de investimentos do período.⁵⁹

No Paraná, o principal instrumento fiscal é a dilação de prazos de recolhimento de impostos, ou seja, dá-se um maior prazo para as empresas pagarem os impostos.

O objetivo dessa dilação de prazo era incentivar os investimentos, mas a concessão dependia da atividade industrial do candidato. Para CASTRO,

Os contratos que estabeleciam a dilação dos prazos de pagamento dos impostos para projetos de investimento ou expansão foram firmados com as empresas, mediante Termos de Acordo, por prazo certo e independiam dos níveis de inflação. Dava-se, portanto, um 'tiro no escuro' a respeito do subsídio implícito em cada contrato.⁶⁰

Ocorre que essa dilação acaba por determinar um adiamento do recebimento de impostos por parte do estado. E esse, fica prejudicado no que se refere ao financiamento de suas atividades.

3.2 SURGIMENTO E CONCEITO DE GUERRA FISCAL

Com isso chega-se à chamada guerra fiscal que pode ser entendida como o abandono das políticas regionais pelo governo federal, tendo em vista o impacto da crise macroeconômica sobre as finanças federais. Então para atrair os investimentos privados e promover o desenvolvimento industrial, os estados optaram por fazer benefícios fiscais.

De acordo com REZENDE:

A principal arma dessa guerra é o princípio misto de origem-destino aplicado ao imposto sobre valor agregado estadual e a complexidade de situações envolvidas. Quando a

⁵⁹ CASTRO, D. A política de incentivos fiscais no Paraná. Estudos de economia do setor público guerra fiscal no Brasil: MG, RJ, PR. São Paulo, vol. 5, 1999, p.106-140. p 107.

⁶⁰ Ibidem. p. 112

produção ocorre em uma região menos desenvolvida e o bem é consumido em uma mais desenvolvida, dois terços do imposto são arrecadados na origem e um terço no destino.⁶¹

Para conseguir atrair investimentos para a região, os estados concedem descontos integrais no imposto devido na origem. Ocorre que muitas vezes esses descontos acabam por prejudicar as finanças públicas dos estados que as estão concedendo.

Uma vez que começa a se ter essa guerra fiscal, ela cresce e à medida que os investidores circulam em busca de concessões ainda melhores enquanto competidores em outros estados exigem vantagens iguais para sustentar um campo de jogo nivelado. Segundo ARBIX:

No setor automotivo, dentre os incentivos que as grandes empresas vêm recebendo para alocar seus novos investimentos, destacam-se a renúncia fiscal, diferimento de impostos, crédito fácil e farto, obras de infra-estrutura e doações governamentais que, praticamente, estão financiando suas novas fábricas.⁶²

O problema que se está confrontando é a inexistência de dados empíricos que demonstrem a disputa interterritorial, relatando se trará os benefícios apresentados nos documentos e nas justificativas dos governos e políticos envolvidos nesse processo. O mecanismo primário da guerra fiscal possibilita que os benefícios eventuais de algumas regiões sejam constituídos à custa de outras. Conforme ARBIX:

Em outras palavras, a guerra fiscal, além de acirrar o conflito federativo, a partir da ação predatória de uma região contra outra, gera, no seu conjunto, um desperdício generalizado de recursos públicos. As negociações entre as partes que, em tese, poderiam contrabalançar esse desperdício, definindo claramente a contraparte das empresas, exibiriam desequilíbrio na determinação de relações de reciprocidade. De fato, serviram pra consolidar muitos direitos – e poucos deveres – das montadoras e as obrigações do setor público.⁶³

Outro ente que tem participação ativa na localização industrial é o Município. As cidades vêm se organizando de modo a serem mais competitivas, servindo-se do imposto predial e territorial urbano (IPTU), do imposto sobre serviços (ISS), das

⁶¹ REZENDE, F. e OLIVEIRA, F. A. de. *Federalismo e integração econômica regional*. Rio de Janeiro: Ed. Konrad Adenauer, 2004. p. 339.

⁶² ARBIX, G. *Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0011-5258200000100001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 de jun. 2004. p.1

⁶³ Idem, *ibidem*. p.2

taxas locais, de terrenos em distritos industriais, água, esgoto, etc., que estão sob o seu controle.

Ainda conforme ARBIX:

Algumas dessas iniciativas se mostraram positivas, principalmente quando deflagraram processos de preparação para disputa, que podem resultar na discussão ou mesmo no equacionamento das condições educacionais, de comunicação, de tecnologia, de infraestrutura e outros desafios em longo prazo, que, em geral, não costumam freqüentar as agendas municipais.⁶⁴

O ambiente econômico brasileiro sofreu mudanças a partir do início dos anos 90. A economia foi desregulada em termos de suas transações com o exterior, o que provocou um forte crescimento tanto no volume de importações quanto no fluxo de investimentos diretos do exterior. Segundo ARBIX:

No Brasil, estudos da CEPAL vêm sugerindo que o novo fluxo de investimentos está ocorrendo: (i) em setores em que a presença de empresas multinacionais é dominante, como os setores automotivo e químico; (ii) por meio de compra e fusões em setores com forte implantação de empresas nacionais, como o setor de autopeças e de alimentação; (iii) em segmentos até recentemente controlados por empresas de capital nacional, como os setores financeiro, de turismo e varejo; (iv) em setores até então dominados por empresas estatais (petroquímico, energia e telecomunicações).⁶⁵

Observa-se, portanto, que o processo de modernização e de novos fluxos de investimentos tem se expandido a todos os setores, inclusive naqueles que têm como domínio o poder estatal. Dado isso, devem-se realizar políticas públicas que visem ao aumento das condições de investimentos para o setor privado nacional e internacional.

3.3 NOVO REGIME DO SETOR AUTOMOTIVO

Em 1994, no governo Fernando Henrique Cardoso, um novo regime automotivo foi implementado. Os principais objetivos deste novo regime automotivo foram, conforme ARBIX:

⁶⁴ Idem, *ibidem*. p.2

⁶⁵ Idem, *ibidem*. p.4.

- 1) atrair novas companhias e estimular a construção de novas plantas e marcas;
- 2) manter em funcionamento as grandes montadoras e as grandes indústrias de autopeças já instaladas no país;
- 3) abrir a via da reestruturação das empresas brasileiras do setor, facilitando os processos de fusão, associação e aquisição; (iv) consolidar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e reforçar a posição do Brasil como sua peça-chave.

Além dessas diretrizes, o Novo Regime permitiu uma concentração de poderes inédita nas montadoras, que tiveram ampliada sua capacidade de interferir nos rumos das políticas fiscal e tributária do governo, no perfil do setor de autopeças (inclusive de seus sobreviventes), nas relações de trabalho e, com a guerra fiscal, nas políticas de desenvolvimento regional e municipal.⁶⁶

Ocorre que, com a passividade do governo federal em proporcionar políticas industriais estaduais, o Novo Regime permitiu que os governadores, em sua maioria, se envolvessem na guerra fiscal, defendida como recurso disponível para a atração de novas fábricas, e eficiente para a diminuição de desigualdades seculares.

Na verdade, a guerra fiscal acaba realizando um processo quase que oposto ao desenvolvimento, pois os governadores, além de pagarem o investimento, acirraram os conflitos com seus pares e perderam as prerrogativas de planejador, cujo poder real foi deslocado para o setor privado.

No Paraná, as negociações com a Renault marcaram um ponto de inflexão na guerra, resultando em uma elevação dos recursos disponibilizados pelo setor público.

Os benefícios que o Estado do Paraná concedeu à empresa Renault estão transcritos em protocolos, e estes não foram abertos ao público, mas pode-se ter alguma idéia através do que foi colocado pelo atual governador, que na época estava dentro do senado e expôs a idéia do protocolo, que foi trabalhado pela autora Maria Abadia da Silva Alves,

Terreno:

- a) O estado e o município doaram um terreno de 2.500.000 m², estimado em R\$ 18 milhões.

⁶⁶ Idem, *ibidem*. p. 5

b) Uma área contígua de 500.000 m² foi reservada, gratuitamente, por 10 anos caso a empresa pretender expandir as suas atividades.

Infra-estrutura: a) Terraplenagem e drenagem do terreno, estimada em R\$ 18 milhões.

b) Construção, iluminação e sinalização de acesso viário ao parque industrial.

c) Construção de acesso ao canteiro de obras ao parque industrial durante toda a duração das obras.

d) O estado e o município gerenciarão a execução, iluminação e sinalização do sistema viário interno do parque industrial (a Renault do Brasil arcará com os custos dessas obras).

e) Construção de subestação distribuidora de energia pela Copei.

f) Redução de 25% na tarifa de energia elétrica.

g) Construção de um ramal ferroviário ligando a unidade fabril da empresa ao Terminal da RFFSA em Curitiba.

h) Construção de berço e pátio à disposição da empresa no Porto de Paranaguá (ampliação do terminal de contêineres devendo chegar a 300 mil m²).

i) Construção de poço artesiano e saneamento completo a cargo da Companhia de Desenvolvimento de São José dos Pinhais.

j) Construção de rede de abastecimento de água para fornecimento de água potável e industrial na forma, qualidade e quantidades definidas pela empresa.

k) Construção de infra-estrutura de esgotamento sanitário.

l) Construção de uma pequena usina elétrica somente para a fábrica.

Participação de capital:

O Estado assumiu o compromisso de garantir sua participação no capital inicial da empresa, se responsabilizando por uma participação acionária de 40% estimada em US\$ 300 milhões, com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Estado, que estaria recebendo aportes de vendas de ações da COPEL, e *royalties* do extinto Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná (BADEP).

Crédito:

a) Financiamento para beneficiar a atividade comercial.

b) Financiamento pelo Fundo de Desenvolvimento do Estado cujo valor total seria estabelecido em função do faturamento decorrente das vendas de veículos novos e peças de reposição fabricados no estado e/ou importados desembarcados na alfândega do estado. Este financiamento seria liberado em parcelas mensais por 10 anos. Cada parcela liberada será reembolsada em uma única parcela, no prazo de 120 meses, sem juros, sem qualquer comissão e sem correção monetária.

c) Financiamento pelo Fundo de Desenvolvimento do Estado, cujo valor total será estabelecido em função dos preços dos equipamentos e ferramentas importados ou adquiridos no Estado. Este financiamento seria liberado em parcelas mensais por 10 anos, sem juros, sem qualquer comissão e sem correção monetária e o prazo de pagamento de 120 meses.

Isenção de taxas:

Isenção de Imposto predial territorial urbano, imposto sobre serviços, e de taxas e contribuições de melhoria por 10 anos , estendida aos fornecedores.

Incentivos fiscais:

a) Desoneração do diferencial de alíquotas do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) devido pela aquisição, nos outros estados, de bens de capital e ferramentais.

b) Diferimento do ICMS devido na aquisição de matérias-primas, peças e/ou componentes importados e/ou adquiridos no Estado, utilizados na fabricação e manutenção de veículos;

c) Utilização de 100% dos créditos do ICMS acumulados para o pagamento de fornecedores ou prestadores de serviços no Estado do Paraná, inclusive os de energia elétrica e para o pagamento do ICMS devido por outras entidades ou estabelecimentos do grupo Renault instalados no Estado.

d) Enquadramento no Programa Paraná mais Empregos: diferimento de 100% do ICMS gerado, por 48 meses, com correção monetária pela UFIR e sem juros (foi garantido o usufruto do benefício antes do início da operação da fábrica, para que a empresa montasse a rede de distribuidores).

e) Os incentivos fiscais são estendidos aos fornecedores.

Garantias:

As garantias dos empréstimos seriam constituídas: 1) prioritariamente, por uma garantia (penhor) dos equipamentos; 2) se necessário por uma garantia

(penhor) rotativa de peças e veículos de posse da empresa e; 3) se necessário, por uma hipoteca dos imóveis, a fim de garantir o valor total do empréstimo. O nível e o valor das garantias serão reajustados anualmente, sempre em 31 de dezembro.

Segundo ARBIX, “A Prefeitura de São José dos Pinhais concedeu isenção do IPTU, ISS e outras taxas municipais por dez anos, além da doação do terreno onde se instalou a Renault.”⁶⁷

Na atual circunstância, a dificuldade de estados e prefeituras para estabelecerem relações de reciprocidade com o setor privado, demonstrando recorrente incapacidade de definir direitos e deveres de modo equilibrado, recoloca com força o debate sobre a profunda disfunção dos processos políticos e institucional brasileiros.

A guerra fiscal apenas amplifica essa disfunção, pois se alimenta da indefinição dos novos papéis atribuídos aos governos subnacionais na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento, que estiveram concentradas no governo federal desde os anos 30.⁶⁸

Já existem iniciativas que procuram enfrentar as diferenças e expor a discussão democrática, tanto nos municípios quanto em regiões metropolitanas e centros industriais. Como ARBIX coloca em seu texto:

Assim, na mesma medida em que a Federação brasileira é cada vez mais vista como incapaz de redistribuir renda, emprego, de promover o desenvolvimento e o bem-estar, o governo central formula um jogo oral ambivalente, insinuando a naturalização das fortes tensões interestaduais. Na verdade, a ação desencontrada do governo federal toca nos alicerces de nossa sociedade, na medida em que dificulta a busca de equilíbrio entre cooperação e conflito na Federação brasileira. Esta, hoje, além de alimentar relações tais quais a de um caçador com sua presa, se sustenta em uma miragem institucional, pois nossa suposta autonomia federativa escancara seu caráter bastardo toda vez que os estados, inadimplentes, pedem que a União pague suas contas. Essa vem sendo a história resumida da guerra fiscal.⁶⁹

Os incentivos fiscais, no longo prazo, perdem seu poder de estímulo e transforma-se em meras renúncias de arrecadação.

Além de aparente neutralidade distributiva no longo prazo, e dos efeitos perversos sobre as finanças públicas no curto prazo, a literatura associa guerra fiscal à ineficiência na alocação de recursos.

⁶⁷ Idem, ibidem. p 15

⁶⁸ Idem, ibidem. p.18

⁶⁹ Idem, ibidem. p. 20

Em termos gerais, ineficiência econômica resulta quando a ação individual afeta diretamente o nível de satisfação de outro agente, dado que na escolha de seu comportamento ótimo, indivíduos não internalizam os resultados negativos que causam ao vizinho.

Uma forma de se acabar com a guerra fiscal pode se dar através de uma sistematização da tributação do comércio interestadual.

Quase todas as empresas atraídas para um estado por incentivos fiscais por eles concedidos têm o grosso de seus mercados localizados em outros estados. Pode-se pegar o exemplo da União Européia que adota o princípio de destino para tratamento dos fluxos de comércio entre os seus membros;,, simplesmente não existe base para a concessão de incentivos fiscais.

No Brasil, adotamos, ainda que parcialmente, o que foi recomendado em 1963 para a União Européia – na época ainda Comunidade Econômica Européia – mas por ela, sabiamente, jamais posto em prática: tributação dos fluxos de comércio entre jurisdições de acordo com o princípio de origem.⁷⁰

Se for adotado o princípio do destino melhoraria a perspectiva de receitas dos estados menos desenvolvidos, onde o consumo tende a ser bem maior que a produção. E resolveria diversos outros problemas que se derivam dos procedimentos de tributação do comércio interestadual correntemente utilizados.

O país não somente se encontra desprovido de estratégias globais de desenvolvimento, como também não conta com instituições apropriadas para viabilizar esse trânsito para a sociedade e os setores produtivos.

Essa articulação é tanto mais necessária quanto mais se aprofunda a crise do poder estruturante do Estado, que incide diretamente na sua capacidade de ouvir, elaborar e se organizar com a sociedade civil.

Essa estratégia de concentração é condição hoje para a emergência de redes cooperativas, capazes de forjar novas políticas baseadas no aprendizado mútuo de seus participantes.

⁷⁰ VARSANO, R. Reforma tributária e guerra fiscal na Federação Brasileira. Relatório Cat, nº5, 2001, no site <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001640.pdf> visitado em 07/12/2004;

Uma vez que todos os estados adotam os mesmos instrumentos, os benefícios fiscais e creditícios tendem a se anular, deixando de atuar como fatores contribuintes para a decisão locacional.

De outro lado, aos estados resta a perda das receita fiscal generalizada sem que se tenham analisado o custo e o benefício do investimento. Ainda, ocorre a realocação de recursos públicos, por meio de abdicação da receita, em favor de setores nem sempre prioritários.

3.4 CONSEQUÊNCIAS DA GUERRA FISCAL

O programa nacional de incentivos para o setor automotivo é visto pelos críticos como medida desnecessária, pois de qualquer maneira esse investimento seria realizado no país. “O Brasil possui um mercado consumidor bem maior que o da Argentina, o que justificaria as economias de escala necessária para a construção das plantas.”⁷¹

Outro fator importante na guerra fiscal são os dividendos políticos obtidos pelos governantes que conseguiram atrair indústrias para sua área de influência eleitoral – o ganho político oriundo do número de empregos supostamente gerados quando a indústria tiver atingido sua capacidade máxima de produção. De acordo com o decreto que lançou o Paraná Mais Emprego, o emprego tem prioridade nos governos locais, como coloca REGUEIRA:

O nome do programa que regula os incentivos fiscais concedidos pelo Paraná é bastante eloqüente: Paraná Mais Empregos. O governo do Rio Grande do Sul também colocava a questão da geração de empregos como ponto fundamental e, além disso, justificava a concessão de incentivos como uma forma de atrair indústrias para a região meridional do País, compensando-as pela distância em relação aos maiores centros consumidores localizados na Região Sudeste. Os defensores da guerra fiscal argumentavam que essa era a única forma de corrigir as desigualdades regionais seculares, pois, do contrário, essas regiões não seriam atrativas, e todo o investimento concentrar-se-ia na Região Sudeste, principalmente em São Paulo.⁷²

⁷¹ REGUEIRA, K. W. de S. A política industrial nos anos 90 e a alocação de recursos produtivos: Guerra e Renúncia Fiscal. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.º 104, p. 61-78, jan/jun 2003. p. 73

⁷² Idem, *ibidem*. p. 74

O atual contexto da guerra fiscal é que a política industrial do governo federal ficou bastante comprometida. Se antes a União era responsável por maior parte dos investimentos de grande porte, nos anos de 1990 esse papel foi redefinido.

Cabe, portanto, aos Estados e Municípios a tarefa de realizar a política industrial por meio de vultuosas concessões, que se estendem por prazos longos.

Um ponto a ser destacado é o aumento da demanda por serviços públicos, em um contexto em que a arrecadação não cresce e a região onde foi realizado o investimento recebe um grande fluxo migratório. Degradam-se as condições ambientais, aumenta a demanda por serviço de saúde, educação, assistência social, entre outros, o que compromete o equilíbrio das finanças estaduais.

CONCLUSÃO

Com a transformação da indústria automobilística no Brasil, desde a montagem dos kits que vinham importados, até a implantação da indústria automobilística através do plano de metas, observa-se que o Estado teve de realizar mudanças estruturais para comportar esse tipo de indústria.

Mas aqui cabe a primeira crítica ao funcionamento da implantação e da forma como foi realizada a instalação da indústria automobilística, pois fábricas existentes no país muitas vezes não foram beneficiadas pelos incentivos fiscais, o que acabou por minimizar as chances de se obter uma indústria automobilística que fosse totalmente nacional.

Os sistemas de benefícios fiscais sempre foram na forma de isenções fiscais ou dilação dos prazos para o pagamento dos impostos, porém se observa que o Estado não consegue suprimir essas benevolências concedidas, uma vez que o capital externo tem grande flexibilidade.

Um exemplo da flexibilidade do capital foi a situação vivida pelo Estado do Rio Grande do Sul e a Ford: dado que o Estado não iria conceder novos benefícios, a empresa acabou por se transferir para Camaçari na Bahia, deixando para trás os investimentos que o Estado realizou para a continuidade do exercício empresarial.

É que existe, dentro de nossa nação, uma falta de políticas voltadas à indústrias nacionais, uma vez que as multinacionais estão com as isenções e tem como competir com vantagem sobre o custo, em relação às demais indústrias, conforme disposto pela Gurgel, que teve seu fechamento decretado devido às faltas de incentivos que não foram concedidos a essas empresas, e que chegou a desenvolver um motor próprio para seus veículos, evitando assim o pagamento de determinadas despesas que se destinariam a outras empresas.

Portanto, cabe aqui indagar:

1) Realmente se pode falar em Federalismo uma vez que não se consegue adequar as questões fiscais com as necessidades da sociedade civil?

2) Até que ponto pode-se dizer que há benefícios vindos das empresas multinacionais, uma vez que se tinha uma indústria incipiente, como o caso da Gurgel?

3) Os benefícios fiscais que são concedidos às empresas acabam por determinar uma redução nas receitas do estado, e esse acaba por necessitar de ajuda federal, já que com a vinda das indústrias também tem problemas estruturais como a falta de segurança, saúde, educação, etc, pontos estes que estão plasmados na Constituição Federal e é dever do Estado.

4) A política regional para diminuir as diferenças entre o estado rico e pobre não consegue de fato fazer com que ocorra a isonomia entre eles e nem sequer uma diminuição dessa pobreza, basta ver como andam os estados do Norte e Nordeste, que sempre obtiveram recursos para o seu desenvolvimento desde os anos 50 até hoje.

5) Se foram concedidos impostos, como financiam os investimentos em infraestrutura, saúde, educação, uma vez que estes tipos de serviços disponibilizados para a sociedade são fundamentais para que se possa alterar o comportamento dos próprios investimentos e que se possa desenvolver a sociedade brasileira, sem quaisquer grandes diferenciações entre os estados.

Portanto, as políticas públicas realizadas pelos estados na manutenção da qualidade de vida de seus cidadãos estão comprometendo, pelo menos parcialmente, dado que as concessões de incentivos e subsídios acabam por comprometer o financiamento dessas atividades.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de P.(org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ALVES, M. A. da S. **Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: O Caso do Setor Automotivo**. Campinas, 2001. 111 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

ARBIX, G. **Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0011-52582000000100001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 de jun. 2004.

BURITY, P. e SANTOS, Â. M. M. M. **O complexo automotivo**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial06.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2004.

Brasil, leis decretos. **II Plano nacional de desenvolvimento (1975-1979)**. Ed.IBGE. 1974.

CASTRO, D. e LEÃO, I. Z. C. C. **Paraná : Desenvolvimento exitoso de um estado brasileiro**. Texto apresentado pelo professor Demian Castro na matéria de Economia do Setor Público B no ano de 1997.

CASTRO, D. A política de incentivos fiscais no Paraná. **Estudos de economia do setor público guerra fiscal no Brasil: MG, RJ, PR**. São Paulo, vol. 5, 1999, p.106-140.

CECCHINI, K. **Paraná – Consolidação do pólo automotivo na década de 90**. Curitiba, 2002. 62 f. Monografia (Bacharel em ciências econômicas), Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

DINIZ, C.C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v.3, n.º1. p. 35-58. 1993.

DINIZ, C.C. Repensando a questão regional brasileira: Tendências, desafios e caminhos. In: **DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 2002**, Rio de Janeiro. **Distribuição de Renda – Redução das Disparidades Regionais**. Rio de Janeiro.

FACIN, P. **A história do Gurgel**. Disponível em: <http://www.jcgurgelguerreiro.hpg.ig.com.br/jipe_clube_gurgel2.htm> Acesso em: 03 out. 2004.

IPARDES, **Análise Conjuntural**. V. 7, n.2 p.1-16. 1985.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Editora brasiliense, 1981.

LOURENÇO, G. M. A instalação da Renault no Paraná: um modelo de interpretação. **Análise conjuntoral**. Curitiba, v.18n n. 3-4, p,3-7, mar./abr. 1996.

_____. **A Economia Paranaense nos anos 90**. Curitiba: Ed do autor, 2000.

_____. **A economia Paranaense em Tempos de Globalização**. Curitiba: Ed do autor, 2003.

MARKS, R. A Ford no Brasil. Os **100 anos da Ford**. São Paulo, número 2, p.50-57, abr/mai. 2004.

MEINERS, W. E. M. de A.**Implantação da indústria automobilística e novos contornos da região de Curitiba**. Curitiba, 1999. 169 f. Dissertação de mestrado em desenvolvimento econômico – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

NEVES, L. S. **Organização produtiva na indústria automobilística e seus reflexos na organização sindical dos metalúrgicos**. Curitiba, 2003. 194 f. Tese (Doutor em Economia) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

PANDINI, L. A. A fabrica de Ovos de Colombo. **Clássicos Revista Quatro Rodas**. São Paulo, ano 43, p.58-61, mai/jun 2004.

PEREIRA, J. G. G. **Zonas Industriais**. Separata d: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Áreas industriais no Paraná**. Curitiba: editora do IPARDES, 1975.

PRADO, S. e CAVALCANTI. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap, Fapesp; Ipea, 2000.

REGUEIRA, K. W. de S. A política industrial nos anos 90 e a alocação de recursos produtivos: Guerra e Renúncia Fiscal. **Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba**, n.º 104, p. 61-78, jan/jun 2003.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de economia política**. Rio de Janeiro, vol. 15, nº 3, p. 5-17, jul/set 95.

_____. **Globalização, Federalismo e Tributação**.

<<http://federativo.bndes.gov.br>> site visitado em 10 de out. de 2004

REZENDE, F. e OLIVEIRA, F. A. de. **Federalismo e integração econômica regional**. Rio de Janeiro: Ed. Konrad Adenauer, 2004.

SERRA, J. Federalismo Fiscal à Brasileira. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n.º 12, p.3-30, dez, 1999.

VARSANO, R. **Reforma tributária e guerra fiscal na Federação Brasileira**. Relatório Cat, nº5, 2001, disponível no site <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001640.pdf> visitado em 07/12/2004;