



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

GUERRA FISCAL E DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL DA ATIVIDADE INDUSTRIAL: UMA ANÁLISE DO ESTADO DO PARANÁ

**Soraia Aparecida Cardozo** (UFU) - soraiacar@ie.ufu.br

*Economista, com mestrado e doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas, professora no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.*

## **1. Introdução**

Este artigo tem como principal objetivo examinar em que medida a guerra fiscal interfere na dinâmica do processo de desconcentração da atividade industrial no estado do Paraná, desde os anos 1990. A guerra fiscal, neste trabalho, é definida como um fenômeno que ocorre em países federativos à medida que as Unidades da Federação (UFs) intensificam suas posturas competitivas para a atração de inversões produtivas através da utilização de instrumentos fiscais e orçamentários. Trata-se, portanto, de uma situação em que as UFs concorrem para oferecerem um maior número de vantagens “comparativas” à iniciativa privada, ao promoverem verdadeiros leilões de incentivos aos investimentos. Essas decisões de investimentos podem ser tanto de novos investimentos (nacionais ou estrangeiros) assim como decisões de empresas de migrarem de uma localidade à outra dentro do território nacional.

Além desta primeira seção introdutória e das considerações finais, este artigo está organizado em mais quatro seções: na segunda seção procura-se explicar a ocorrência da guerra fiscal no Brasil, buscando os fatores que explicam o acirramento das disputas entre as UFs a partir da década de 1990; na terceira seção analisa-se os principais setores beneficiados pelos programas de atração de empresas do estado do Paraná, e, em seguida, na seção quatro, examina-se quais são os possíveis efeitos da guerra fiscal sobre a estrutura industrial paranaense e sobre a desconcentração regional das atividades beneficiadas; na seção cinco verificamos o caráter concentrador dos incentivos fiscais dentro do estado do Paraná, uma vez que as empresas beneficiadas localizam-se nas regiões mais dinâmicas do estado. Vemos, portanto, que o caráter competitivo das políticas de incentivos fiscais faz com que os governos estaduais atendam ao máximo às exigências feitas pelas empresas, reduzindo a capacidade do poder público de tornar esse tipo de política um artifício voltado para o território com vistas a reduzir as desigualdades territoriais.

## **2. Fatores explicativos para a ocorrência da Guerra Fiscal**

O objetivo deste artigo consiste em examinar em que medida a guerra fiscal guarda relações diretas com as decisões de localização das atividades produtivas no estado do Paraná. Primeiramente, faz-se necessária uma reflexão para que possamos entender o fenômeno da guerra fiscal no Brasil e sintetizarmos as condições necessárias para a sua intensificação a partir dos anos 1990.

A guerra fiscal é um fenômeno que ocorre em países federativos à medida que as unidades subnacionais de governo possuem um grau de autonomia relativa que proporciona a elas condições de competirem entre si, através do instrumento tributário, por investimentos. Nesse sentido, a guerra fiscal no Brasil não é um fenômeno novo, pois desde a década de 1960, com a criação do ICM, foram registrados vários episódios nos quais

Unidades da Federação (UFs) formularam políticas competitivas de atração de investimentos tendo como principal instrumento as reduções ou isenções tributárias (CAVALCANTE & PRADO, 1998). Não é por outra razão que houve a criação do Conselho Fazendário Nacional em 1975 para que os benefícios fiscais estaduais fossem aprovados pelas UF's e Distrito Federal. Apesar da criação desse órgão fazendário e das disposições legais acerca da concessão de benefícios fiscais estaduais, alguns estados continuaram praticando a guerra fiscal, criando o que podemos chamar de inovações dos instrumentos de atração de empresas, como, por exemplo, a utilização de incentivos fiscais disfarçados de incentivos financeiros (operações triangulares segundo Cavalcante e Prado, 1998).

A questão central, da qual não podemos nos distanciar na discussão proposta neste artigo, é por que a guerra fiscal assume as proporções verificadas nos anos 1990? Se nos restringíssemos aos aspectos tributários da guerra fiscal<sup>1</sup>, a resposta poderia se pautar no fato da Constituição de 1988 ter ampliado a base de tributação do ICM, incorporando os impostos únicos sobre alguns serviços e criando o ICMS. Ademais, elevou-se a autonomia das UF's para legislarem sobre seu principal tributo e, talvez sendo o aspecto mais importante para o entendimento da guerra fiscal no que diz respeito aos seus aspectos tributários, mantiveram a cobrança desse imposto na origem, com a cobrança híbrida (origem e destino) nas transações interestaduais.

A importância do aspecto tributário da guerra fiscal deve ser salientada porque, apesar do ICMS ser um imposto incidente sobre a circulação de mercadorias, a sistemática de cobrança possibilita que exista uma relação direta entre estrutura produtiva e arrecadação do imposto. Isso ocorre porque, em nosso sistema tributário, em transações dentro de um mesmo estado, o ICMS incide exclusivamente na origem, e em transações interestaduais o imposto compreende um sistema misto de origem e destino. Nesse sentido, a UF que concentrar a maior parte da estrutura produtiva nacional também terá a maior participação na arrecadação de ICMS e, em virtude dessa sistemática de cobrança do imposto, os estados têm possibilidade de negociar com as empresas os incentivos fiscais correspondentes ao referido imposto.

Esse aspecto do problema é central para o entendimento da guerra fiscal, pois os incentivos concedidos pelas UF's estão relacionados ao principal imposto estadual, o ICMS, e consistem em isenção por prazo determinado, redução de alíquota, redução da base de cálculo, crédito presumido, financiamento do valor do imposto devido com encargos financeiros inferiores aos cobrados no mercado, desoneração do diferencial de ICMS nas aquisições de matérias primas de outros estados. Todavia, os incentivos fiscais concentram-se, principalmente, na dilação do prazo de pagamento do ICMS e em mecanismos de financiamento deste tributo. Os prazos para pagamento do tributo devido geralmente são

bastante extensos e os patamares de juros e correção monetária incidentes são muito abaixo das taxas de mercado. Ademais, muitos estados garantem generosos descontos sobre o saldo devedor.

Vemos, contudo, que esse aspecto do problema (o tributário), embora necessário para a ocorrência da guerra fiscal, não explica por si só a proporção assumida pela competição interestadual a partir da década de 1990. Cavalcante e Prado (1998, p. 19) salientam que

O argumento principal aqui desenvolvido é que a guerra fiscal tal como hoje é praticada tem como condição básica de viabilidade a conjugação de um determinado arranjo legal da tributação do IVA e a progressiva fragilização da capacidade de regulação tomada em seu sentido amplo, das relações federativas por parte do governo central. Contudo, essas são condições necessárias mas não suficientes. O fator efetivamente responsável pela sua emergência e dinamismo terá sido a forte retomada do investimento privado interno e externo nos anos 90.

Não obstante, a nosso ver, a retomada do investimento privado interno e externo são fatores importantes, mas não consistem nos fatores preponderantes responsáveis pelas disputas travadas entre UFs a partir dos anos 1990. A partir dos anos 1990 assistimos a disputa entre os estados por grandes empresas estrangeiras, mas também ocorrem deslocamentos de empresas dentro do país, concessão de incentivos para empresas já instaladas nos estados na tentativa tanto de mantê-las nos locais que já estavam instaladas, como também na tentativa de atender a reivindicações de empresas que requeriam isonomia tributária em relação às empresas beneficiadas. Ou seja, queremos enfatizar que é central destacar que a guerra fiscal envolve um conjunto maior de situações e não está circunscrita apenas à tentativa de atração de novos investimentos e isso se deve, em grande medida, à generalização da utilização descentralizada dos incentivos fiscais pelas UFs.

Queremos ressaltar, mais uma vez, que ao nosso ver a guerra fiscal no Brasil não pode ser interpretada apenas como a disputa entre as UFs por novos investimentos, em grande medida de grande porte e de capital externo, pois ela envolve um conjunto de disputas, em torno de vários setores, e possui um conjunto de fatores explicativos que extrapolam o aspecto tributário da questão federativa no Brasil.

Apesar de guardar essa relação estreita com o sistema tributário nacional e admitirmos um certo grau de importância dos novos investimentos, mas não considerá-los preponderantes para sua ocorrência, a guerra fiscal é intensificada, no nosso entendimento, em virtude da confluência desses aspectos do problema a outros elementos explicativos: i) a redução da participação do governo federal na promoção de políticas de desenvolvimento regional, com perda de capacidade de soldagem dos interesses federativos, como consequência da introdução de um novo modelo de desenvolvimento no Brasil, baseado nos preceitos do regime de livre mercado; ii) as respostas dadas pelos governos estaduais em um contexto paradoxal de, por um lado, restrições de gasto e, por outro lado,

disseminação da visão de que as políticas de desenvolvimento devem ser descentralizadas e localizadas; iii) as tecnologias utilizadas pelas firmas que possibilitam grande facilidade de reversão dos investimentos dentro dos processos reconhecidos mundialmente de deslocalizações e realocações; iv) a lógica de valorização do capital das empresas, que busca as melhores condições de rentabilidade, e que acabam promovendo uma disputa entre diferentes frações do território para se tornarem espaço de valorização desses capitais<sup>ii</sup>.

Entendemos que, apesar dos governos estaduais utilizarem-se dos incentivos fiscais desde os anos 70 como mecanismo de atração de investimentos, naquele contexto, as políticas estaduais, embora tenham utilizado o instrumento fiscal, valiam-se do planejamento econômico, dos bancos de fomento (bancos públicos estaduais e de desenvolvimento regional), de empreendimentos estatais em setores chave e das empresas estatais estaduais. Essa institucionalidade foi desmantelada nos anos 90 e os governos estaduais foram expostos a uma crescente crise fiscal e financeira. Nas décadas de 80 e 90, verificou-se, como demonstrado na literatura especializada, um processo de transformações na concepção da atuação do Estado juntamente com processos de abertura econômica, maior flexibilização da produção em virtude das transformações tecnológicas, maior financeirização da riqueza. Ao longo desse processo, as noções de intervenção estatal e planejamento vão cedendo espaço à lógica da eficiência de mercado, ponto central para o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil a partir da década de 1990.<sup>iii</sup>

Nesse contexto, de perda de capacidade de formulação de políticas nacionais de desenvolvimento como consequência do modelo econômico adotado no país, a tendência de parte da literatura econômica passou a indicar que os lugares devem cumprir as exigências da globalização para se tornarem eleitos pelo capital produtivo. Como ressalta Brandão (2003, p. 5, grifo nosso),

neste contexto, grande parte da literatura internacional contemporânea adotada de forma mecânica e indiscriminada no país – e que informa parcela majoritária das ações públicas em nível subnacional – proclama que bastaria cumprir as ‘exigências’ da globalização, deste novo imperialismo da ‘partilha dos lugares eleitos’, se ajustando, adaptando e submetendo a esta inexorável ‘fatalidade’, para se tornar um espaço receptivo e conquistador de confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo este ‘pensamento único’ que invade o debate do desenvolvimento regional, urbano e local na atualidade, **teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global.**

As teorias e as práticas políticas (muitas delas revestidas de um caráter oportunista) norteadas pelos preceitos do desenvolvimento endógeno localizado travam, implícita ou explicitamente, uma oposição ao planejamento nacional, à atuação do poder público federal na promoção do desenvolvimento econômico e ao poder de atuação da esfera nacional. Para os teóricos do desenvolvimento local endógeno, o local reúne todos os fatores

necessários à promoção do desenvolvimento e é capaz de inserir-se individualmente na economia internacional. O objetivo maior das localidades é alcançar mercados externos, negligenciando-se as articulações econômicas e políticas internas com outros locais do mesmo espaço nacional (CARDOZO, 2004). Nessa concepção de promoção de desenvolvimento local, descentralizado e endógeno, a guerra fiscal acaba se tornando uma das manifestações da guerra dos lugares.

A esses elementos se somam as estratégias empresariais das localidades, que tudo fazem para se transformarem na fração do território eleita para a valorização do capital. Sobre esse aspecto do problema, podemos recorrer a Vainer (2010, p. 278-279) pois, segundo o autor

La guerra fiscal expresa, por un lado, el vacío de políticas territoriales en la escala federal, y por otro, la emergencia de nuevas formas de la articulación entre capitales y fuerzas políticas que favorecen una redefinición de las relaciones entre la escala subnacional (municipal, estadual, regional), nacional y global. (...) Los gobernantes de los Estados e ciudades magicamente transmutadas en empresas por la retórica de los consultores actúan como si operasen en un mercado libre y competitivo de localizaciones. De este modo la guerra de los lugares contribuye decisivamente a multiplicar las rupturas sócio-territoriales y a profundizar la fragmentación del territorio.

A retomada dos investimentos diretos estrangeiros se coaduna com os demais fatores apontados acima para reforçar o conjunto de elementos explicativos da guerra fiscal em torno de alguns setores, principalmente o setor automotivo. Queremos chamar a atenção para o fato de que uma observação mais detalhada nos mostra que a guerra fiscal não apenas se generalizou entre as UFs, mas também atinge as mais variadas atividades produtivas, que se deslocam em função de um conjunto de fatores que não se resumem às reduções de custos tributários. Mesmo no caso do estado do Paraná, o setor automotivo não figurou, em todos os anos para os quais temos informações disponíveis, como a atividade que mais recebeu incentivos fiscais. A atividade Alimentos e Bebidas, assim como Fumo, que apresentam fatores explicativos muito distintos daqueles apresentados pelo setor automobilístico, foram grandes beneficiárias das políticas de incentivos fiscais no estado do Paraná.

A análise da guerra fiscal no Brasil guarda relações, também, com os estudos sobre deslocalizações. Mouhoud (2007), ao estudar deslocalizações e realocações de empresas européias mostra que esse fenômeno é consequência de um processo de ampliação das estratégias de mundialização das empresas, e esse processo apresenta duas lógicas: a de complementariedade e a de substituição. Na primeira, a firma tem como objetivo expandir produção, investimento e emprego no país de destino (filiais) não no país de origem (matrizes). Na segunda, a deslocalização destrói o emprego e a produção nos países de origem. Transferindo essa análise para o território nacional no Brasil, podemos perceber que a guerra fiscal guarda relações diretas com essas duas lógicas de deslocalizações. Por um

lado, no que se refere ao IDE que vem para o Brasil e se torna alvo dos incentivos fiscais estaduais em grande medida referem-se a deslocalizações de complementariedade.

Contudo, por outro lado, dentro do território nacional as deslocalizações que ocorrem dentro do processo de competição fiscal são, em vários casos, de substituição. A concentração da produção de Fumo no Rio Grande do Sul (a atividade fumo recebeu incentivos consideráveis tanto nos estados perdedores de produção, investimento e emprego, quanto no ganhador) e a migração de empresas calçadistas para o Nordeste consistem em importantes exemplos. Fatores macro e microeconômicos influenciam diretamente as estratégias de deslocalização, aos quais se adiciona um conjunto de incentivos fiscais e financeiros dentro da lógica de competição para a atração desses investimentos.

A guerra fiscal eleva as fragilidades dos estados à medida que são políticas voltadas para as empresas, não para o espaço, o território ou a região. Segundo Mouhoud (2007)

Constata-se igualmente um problema ligado à orientação estratégica retida: as ajudas financeiras são centradas demasiado freqüentemente nas empresas, o que corre o risco de isolar o território nas suas dificuldades em vez de o ajudar a diversificar-se: ajudando as empresas dos setores em dificuldade, faz-se apenas acentuar as fragilidades intrínsecas do território perante a mundialização. (...) As ajudas destinadas às empresas (no caso francês) têm por ambição atraí-las para o território para assim criarem empregos, mas o Estado não possui nem os instrumentos de medida de vulnerabilidade dos territórios a médio prazo nem dispõe de meios para apreensão do grau de vulnerabilidade ou de ancoragem territorial das atividades.

Mais uma vez, essa análise do processo de deslocalização descreve um fenômeno muito parecido com o que observamos no Brasil através da guerra fiscal. A guerra fiscal no Brasil provoca deslocalizações dentro do território nacional e os instrumentos de política utilizados pelas UFs são direcionados para as empresas, não para o território, elevando-se as fragilidades das localidades. Ao final do prazo de validade dos benefícios as localidades que atraíram os investimentos podem ficar vulneráveis e perdê-los para outras UFs que apresentarem condições mais atrativas.

### **3. Análise dos setores mais beneficiados pelos incentivos fiscais no estado do Paraná**

Os incentivos fiscais oferecidos pelos governos estaduais no Brasil de forma mais intensa a partir de meados dos anos 1990 passaram a ser os principais instrumentos para a elaboração de políticas descentralizadas voltadas para a dinamização das economias estaduais e geração de empregos (CARDOZO, 2010). As decisões de oferecimento desses incentivos partem de uma associação entre secretarias de fazenda estaduais e secretarias de planejamento e desenvolvimento econômico, e os benefícios são generalizados para diversos setores e não primordialmente, ao contrário do que geralmente é privilegiado na

literatura especializada, para a atração de Investimento Direto Estrangeiro, nem apenas para novos investimentos.

No Paraná percebem-se padrões diferenciados de concessão de incentivos. A análise da Tabela 1 revela diferentes aspectos do uso mais intenso dos incentivos fiscais no estado do Paraná a partir dos anos 1990.

i) Incentivos concedidos a setores que não faziam parte da estrutura industrial estadual, em uma situação em que empresas sinalizaram a possibilidade de direcionarem seus investimentos para aquela localidade, sendo esse o padrão mais estudado no que diz respeito à Guerra Fiscal, como é o caso do setor automobilístico. Neste caso específico trata-se de atração de Investimento Direto Estrangeiro e o acirramento da disputa entre as diferentes Unidades da Federação (UFs) tem como um fator explicativo à retomada desses investimentos para o país.

ii) no caso de produtos de Fumo foram contempladas empresas que passavam por reestruturações e realocações, ou seja, que estavam em processo de migração para outras localidades que lhe oferecessem melhores condições de rentabilidade (reconcentração da atividade no estado do Rio Grande do Sul), nesse caso havendo uma tendência, no estado do Paraná, de perda de participação nacional no que se refere a esse setor beneficiado, e os benefícios fiscais consistiram em um instrumento na tentativa de reversão desse processo, mas sem garantia de êxito nessa sua função. A estrutura de mercado da indústria de fumo é bastante concentrada e houve uma estratégia desse setor de concentração das atividades no estado do Rio Grande do Sul, decisão muitas vezes atribuída à necessidade de proximidade à matéria-prima, produzida basicamente naquele estado. Os dados referentes ao Rio Grande do Sul revelam que os incentivos direcionados para essa atividade industrial superaram aqueles direcionados para o setor automotivo naquele estado, sendo que os produtos derivados do Fumo foram os mais incentivados no Rio Grande do Sul (absorveu, por exemplo, 46,23% dos benefícios no ano de 1997, segundo CARDOZO, 2010).

iii) observa-se, também, a concessão de incentivos para aqueles setores que apresentam maior peso na estrutura produtiva do estado do Paraná, e, nesse caso, vê-se a concessão de incentivos para as atividades já consolidadas no estado, como é o caso de Alimentos e Bebidas. Essa atividade perdeu participação no VTI estadual em virtude do aumento da complexidade da estrutura industrial do Paraná em decorrência da ampliação da participação de bens de capital e bens de consumo duráveis (Alimentos e Bebidas eram responsáveis por 21,8% do VTI estadual em 2006, índice inferior ao apresentado em 1996, de 29,5%). Entretanto, essa perda, ressalta-se mais uma vez, não está relacionada a uma retração do setor, mas sim ao aumento de participação de atividades de maior valor agregado na indústria de transformação paranaense. No que se refere à participação do



estado no VTI nacional referente a Alimentos e Bebidas, em 2006 ela era de 9%, nível superior ao observado em 1996. O que queremos mostrar com esses dados é que se trata de uma atividade que faz parte, de forma consolidada, da estrutura produtiva do estado e, mesmo assim, recebe incentivos significativos. Temos que analisar esse fato com cautela, pois se apresentam para nós dados que podem nos levar a interpretações equivocadas. Embora a participação de Alimentos e Bebidas no total de benefícios concedidos pelo estado do Paraná seja crescente, chegando a 24,2% em 2005, o total de benefícios concedidos para essa atividade correspondeu a apenas 1,9% do seu VTI. Ou seja, uma parte reduzida das empresas de alimentos e bebidas pode ter recebido incentivo por se tratar de uma atividade que apresenta grande peso na estrutura industrial estadual. Foge ao escopo desse trabalho identificar para quais empresas esses incentivos foram direcionados, mas em virtude da tendência de muitas empresas agroindustriais se direcionarem para a região Centro-Oeste, motivadas pela expansão de fronteira agrícola e incentivos fiscais, algumas empresas podem ter sido incentivadas em um processo de disputa com Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, estados que nos anos 2000 ampliaram demasiadamente a concessão de incentivos para a agroindústria.

**TABELA 1 - Distribuição Percentual do ICMS Incremental com Prorrogação de Prazo de Pagamento por Atividade Industrial (CNAE) – Estabelecimentos Enquadrados nos Programas Paraná Mais Empregos, PRODEPAR E Bom Emprego Fiscal – Paraná – 1999-2007.**

<b>Atividade Industrial</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Alimentos e Bebidas	7,8	6,4	8,6	13,7	13,4	18,8	24,2	19,5	20,7
Fumo	7,5	7,5	6,1	8,3	10,4	11,4	12,7	10,9	11,9
Produtos Têxteis	0,4	0,5	0,5	1,0	1,2	1,6	1,3	0,4	0,0
Produtos de madeira	0,1	0,1	1,3	2,1	2,5	3,3	2,5	2,5	2,2
Celulose, Papel e Papelão	9,8	15,8	13,8	18,7	22,9	23,3	23,3	21,5	20,7
Edição, Impressão e gravações	0,4	2,0	3,4	5,6	5,4	4,2	5,7	3,1	1,7
Coque, petróleo e álcool	0,9	0,7	0,8	0,7	2,0	1,0	1,1	2,1	0,1
Produtos Químicos	0,3	0,3	0,7	1,4	1,1	1,5	0,2	1,6	2,3
Borracha e Plástico	1,0	0,8	0,4	0,2	0,4	0,3	0,4	0,2	0,5
Metalurgia básica	0,0	0,0	0,4	1,3	0,7	1,1	1,3	0,5	0,8
Produtos de metal - exceto máq. e	0,1	2,0	1,7	2,2	1,1	0,7	0,9	0,5	0,4
Fabricação de Máquinas e Equipamentos	3,7	6,4	3,4	5,0	4,9	6,9	3,8	2,5	0,3
Material eletrônico e equipamentos de	3,3	2,7	2,3	0,3	0,1	0,1	0,4	0,3	0,1
Fabricação e montagem de veículos	64,0	53,0	54,0	39,3	33,6	25,5	22,1	34,2	38,1
<b>Total</b>	<b>99,5</b>	<b>98,2</b>	<b>97,3</b>	<b>99,8</b>	<b>99,8</b>	<b>99,9</b>	<b>99,7</b>	<b>99,9</b>	<b>99,9</b>

FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná. Elaboração própria.

iv) por fim, há a concessão de incentivos para atividades industriais que estão elevando suas participações naquele estado em virtude de outros elementos, tais como os estímulos decorrentes da dinâmica de outras atividades industriais, e que acabam sendo contempladas, significativamente, pelos programas de atração de empresas. Nesse último caso vemos como exemplo Celulose, Papel e Papelão. Os dados desagregados mostram que dentro da atividade Fabricação de celulose, papel e produtos de papel (classificação a dois dígitos pela CNAE), Fabricação de embalagens de papel ou papelão (classificação a

três dígitos pela CNAE) passou de uma participação de 0,3% no VTI estadual em 1996 para 3,1% em 2006. Trata-se, portanto, de atividade que já apresentava estímulos decorrentes do crescimento de outras atividades e que também foi significativamente incentivada. Os incentivos direcionados para essa atividade correspondia a 3,2% do VTI referente a Celulose, papel e papelão em 1999, passando a 6,2% em 2005.

As informações apresentadas nesta seção revelam que no estado do Paraná os incentivos não se direcionaram predominantemente para a atração de capital estrangeiro e nem necessariamente para novos investimentos, o que nos leva a questionar interpretações de que um dos fatores suficientes para a guerra fiscal nos anos 1990 consiste na retomada do investimento privado (especialmente estrangeiro) no Brasil<sup>iv</sup>. Em primeiro lugar, a disputa por investimentos estrangeiros é limitada a algumas unidades da federação, como mostra CARDOZO (2010), pois nem todos os estados têm condições de atratividade para certos tipos de investimentos (há uma tendência concentradora, no espaço nacional, de investimentos de maior complexidade tecnológica)<sup>v</sup>. Por outro lado, no caso específico do estado do Paraná, embora tenham estudos que analisem o montante de recursos direcionados ao setor automotivo através dos benefícios fiscais e dos incentivos financeiros, exaltando sua expressividade e elevados valores<sup>vi</sup>, existem outras atividades que também foram significativamente incentivadas dentro da lógica da competição interestadual e que fazem parte da estrutura industrial estadual.

#### **4. Estrutura industrial paranaense e desconcentração regional: quais os possíveis efeitos da Guerra Fiscal?**

Segundo dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA), do IBGE, a indústria paranaense respondia, em 2006, por cerca de 7% do Valor da Transformação Industrial Anual, sendo que entre os anos de 2000 e 2006 a trajetória observada foi de ampliação da participação do Paraná na indústria nacional.

Para a avaliação da participação das atividades industriais no VTI nacional e da composição da estrutura produtiva estadual, dividimo-las em três grupos: grupo predominantemente produtor de bens de consumo não duráveis (GI); grupo produtor de bens intermediários (GII); grupo produtor de bens de consumo duráveis mais bens de capital (GIII). Esse recurso justifica-se para, por um lado, avaliarmos o grau de complexidade da estrutura industrial estadual. Por outro lado, esse recurso é utilizado para ressaltar a necessidade de políticas específicas setorialmente e, no que se refere à relação entre atividade industrial e território, mostrar os limites à desconcentração, ou seja, à captação de capitais mais complexos e volumosos por parte de determinadas frações do território.

No que se refere à estrutura produtiva, a Tabela 2 mostra que a economia paranaense vem apresentando uma trajetória de elevação do peso do GIII desde 1985.

Entre 1985 e 1996 a expansão do GIII está relacionada, principalmente, à ampliação da participação de Máquinas e Equipamentos para agricultura, atividade industrial que mantém trajetória de expansão no estado no período de 1996 a 2006<sup>vii</sup>. Por outro lado, um outro fator explicativo para a expansão do GIII no estado do Paraná entre 1996 e 2006 consistiu nos incentivos fiscais que contemplaram o setor automotivo. Essa atividade industrial ampliou sua participação de 3,4% do VTI estadual para 11,7% entre 1996 e 2006, e no ano de 1999 absorveu 69% dos incentivos estaduais baseados no diferimento do prazo de pagamento do ICMS.

No período que compreende os anos de 1996 a 2006, o movimento da indústria paranaense apresenta-se de forma bem distinta ao que foi observado no período anterior. A participação do GI sofreu queda brusca de cerca de 10 pontos percentuais entre 1996 e 1999, apresentando-se nos quatro últimos anos em torno de 30%, ou seja, aproximadamente 15 pontos percentuais abaixo da proporção apresentada em 1996.

Em contrapartida, houve uma recuperação da participação das atividades do GII, ao passo que, em 2006, a participação desse grupo era semelhante àquela observada para o ano de 1985. A tendência de elevação é perceptível a partir de 1999.

**TABELA 2 - Composição das Estruturas Industriais Estaduais: Participação do GI, GII e GIII No VTI Estadual – Indústria de Transformação – Estados Selecionados, 1985-2006.**

	GRUPO I: Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não duráveis (GI)								GRUPO II: Indústrias predominantemente produtoras de bens intermediários (GII)								GRUPO III: Indústrias predominantemente produtoras de bens de capital e de consumo duráveis (GIII)							
	1985	1996	1999	2000	2003	2004	2005	2006	1985	1996	1999	2000	2003	2004	2005	2006	1985	1996	1999	2000	2003	2004	2005	2006
Brasil	32,4	40,3	38,2	34,1	33,2	31,6	32,2	32,6	44,5	35,7	40,7	43,4	45,3	45,7	45,5	44,6	23,1	24,0	21,2	22,6	21,4	22,7	22,3	22,7
Paraná	38,3	45,5	34,3	32,2	30,0	30,2	30,3	31,0	44,4	32,7	43,0	43,4	48,1	45,4	46,1	45,7	17,4	21,8	22,7	24,4	21,9	24,4	23,6	23,3

FONTE: Censo industrial, IBGE, para 1985, atividades industriais compatibilizadas com as atividades da PIA; PIAs/IBGE, 1996 a 2006. Elaboração Própria.

A partir da análise comparativa da taxa de crescimento anual médio<sup>viii</sup> do VTI industrial paranaense e a nacional, total e por ramos de atividade (Tabela 3), percebe-se que o estado do Paraná apresentou taxas negativas para artigos de fumo (-17,19). Para essa atividade industrial a taxa de crescimento nacional anual foi positiva (1,2%). Deve-se destacar que a atividade fumo foi significativamente incentivada no estado do Paraná à medida que a participação dos incentivos fiscais direcionados para essa atividade no total de incentivos concedidos pelo estado foi crescente entre os anos de 1997 e 2007, passando de 7,5% para 11,5%. Os benefícios fiscais baseados no diferimento do ICMS, nesse caso, não foram suficientes para a reversão da tendência de realocação dessa atividade no estado do Rio Grande do Sul. O volume de incentivos destinado à atividade de fumo superou 50% do VTI estadual dessa atividade nos anos de 2004, 2005 e 2006. Isso não

significa dizer que os incentivos não tiveram importância, pois como nossa pesquisa que viabilizou a elaboração deste artigo envolveu um conjunto de estados, entre eles Paraná e Rio Grande do Sul, pôde-se verificar que essa atividade também foi demasiadamente incentivada no Rio Grande do Sul. Nesse caso pode existir um certo grau de redundância<sup>ix</sup> do incentivo por parte do estado do Rio Grande do Sul, visto que já havia uma estratégia de concentração das atividades naquele estado, em virtude de um conjunto de fatores locais, e mesmo assim a atividade foi incentivada, provocando também reação nesse sentido no estado do Paraná, que apresentou perda de participação nacional e taxa negativa de crescimento dessa atividade. Isso ocorre em virtude do grande poder de negociação das empresas que pleiteiam os benefícios e, à medida que as Unidades da Federação vão, progressivamente, oferecendo incentivos, as empresas adquirem maior raio de negociação, ao mesmo tempo que as UFs tudo fazem para atrair aquelas empresas.

Dentre as atividades incentivadas que cresceram acima da média nacional destaca-se Alimentos e Bebidas, Celulose e Papelão, Máquinas e Equipamentos e Montagem de Veículos Automotores. Alimentos e Bebidas não encontram explicações para sua dinâmica primordialmente nos incentivos fiscais oferecidos no âmbito da Guerra Fiscal que se acirra a partir dos anos 1990. A estrutura produtiva paranaense tem grande peso de atividades agropecuárias, além de todo um sistema de incentivos que foi criado nos anos 1970 para fortalecimento da indústria estadual. Vale ressaltar que o estado, nos anos 1990, já tinha uma agroindústria consolidada em virtude dos grandes incentivos direcionados para esse segmento nos anos 1970 através das políticas estaduais formuladas e implementadas pela CODEPAR<sup>x</sup>.

Papel e Celulose apresentou uma taxa de crescimento anual de 11%, ao passo que aquela apresentada em termos nacionais foi de 6,4%. Cabem algumas observações: ao analisarmos o VTI de forma desagregada, vemos que as atividades que apresentaram maiores ganhos de participação nacional foram embalagens de papel e papelão, à medida que a participação do estado no VTI nacional correspondente a essa atividade passou de 2,0% em 1996 para 22% em 2006. Nesse sentido, podemos intuir que o crescimento do peso dessa atividade pode estar relacionado ao incentivo para a produção de embalagens de papelão, mas pode ser também que a dinâmica do setor tenha acompanhado a dinâmica mais geral de crescimento da indústria paranaense e não estar apenas ligado diretamente à concessão de incentivos fiscais. Nesse caso em específico, podemos também ter evidências de redundância, pois a dinâmica de crescimento da atividade industrial no Paraná já seria um estímulo para que as produtoras de embalagem de papelão se direcionassem para aquela localidade, não havendo evidência de que essas empresas foram alvo de disputa entre diferentes UFs.

Máquinas e Equipamentos, que tiveram participação no total de incentivos bem abaixo de outras atividades tais como Alimentos e Bebidas, Fumo, Papel e Celulose e Veículos Automotores, apresentou taxa de crescimento anual de 7,2% em contrapartida a uma taxa de 4,2% ao ano em termos nacionais. Apesar de receber incentivos, a dinâmica desse ramo de atividade também não pode ser explicada pelos benefícios fiscais apenas, pois ela guarda grande relação com a composição do PIB estadual, que apresenta peso significativo do setor primário ligado ao agronegócio. Podemos fazer esse tipo de afirmação porque, quando observados o VTI estadual a três dígitos, vemos que as atividades que mais se destacam dentro de Máquinas e Equipamentos consistem em Tratores e Máquinas para agricultura e produção de animais.

Por fim, destaca-se o crescimento de Veículos Automotores bem acima da média de crescimento nacional, uma vez que o estado do PR apresentou taxa de crescimento de 23,7% ao ano em contrapartida a uma taxa de crescimento nacional de 6,7% ao ano. Para a questão central desse artigo, destacamos apenas que, no caso do GIII, que se expande no estado, os incentivos foram relevantes para a diversificação industrial do estado do Paraná e para a elevação da complexidade industrial estadual, ao influenciarem positivamente essa estrutura.

**TABELA 3: Taxa de Crescimento Anual do Valor da Transformação Industrial (Valor Real de 2006), Brasil e Paraná, Atividades Industriais (CNAE, dois dígitos) – 1996/2006.**

<b>Atividade Industrial</b>	<b>Brasil</b> <b>tx cresc. (% aa.)</b> <b>1996/2006<sup>a</sup></b>		<b>Paraná</b> <b>tx cresc. (% aa.)</b> <b>1996/2006<sup>a</sup></b>	
Indústria de Transformação	5,9	***	9,50	***
Alimentos e Bebidas	5,2	***	6,03	***
Produtos de Fumo	1,2	*	-17,19	***
Produtos têxteis	0,9		8,62	***
Vestuário e Acessórios	0,9		7,66	***
Couros e Calçados	5,2	***	5,13	***
Produtos de Madeira	9,0	***	11,13	***
Papel e Celulose	6,4	***	11,00	***
Edição, Impressão, Gravações	-0,7		0,63	
Derivados de Petróleo e Álcool	16,9	***	22,92	***
Produtos Químicos	4,1	***	9,32	***
Artigos de Borracha	4,2	***	8,46	***
Minerais Não-Metálicos	4,7	***	8,06	***
Metalurgia Básica	11,5	***	6,41	***
Produtos de Metal-exclusive máquinas	5,0	***	10,82	***
Máquinas e Equipamentos	4,2	***	7,20	***
Máquinas par escritório e material de informática	5,7	*	17,68	***
Máquinas, aparelhos e materiais	2,3	***	3,16	
Material Eletrônico	1,0		-3,47	
Equip. Médico-hospitalares, Automação e precisão	5,1	***	5,17	***
Veículos Automotores	6,7	***	23,70	***
Outros Equipamentos de Transporte	14,7	***	-0,95	
Móveis e Indústrias Diversas	1,7	***	5,89	***
Reciclagem	15,4	***	28,52	***

FONTE: PIAs/IBGE.

Nota: estimativa do coeficiente de uma regressão log-linear contra o tempo. Neste caso, o teste t indica a existência ou não de uma tendência nos dados. \*\*\*, \*\*, \* significam respectivamente 5%, 10% e 20%.

## **5. Incentivos Fiscais e Desconcentração produtiva intra-estadual**

A análise da Guerra Fiscal, em sua dimensão específica que a associa com as possibilidades de transformações nas economias regionais, não prescinde de questionamentos sobre a importância de uma série de outros fatores que influenciam a determinação da localização dos investimentos. As políticas de atração de empresas baseadas em incentivos fiscais correspondem a um dos fatores que influenciam o processo de desconcentração para algumas atividades industriais, sobretudo a partir dos anos 90 e, de forma alguma, negligenciamos o fato da existência de uma série de outros condicionantes do referido processo. Respondendo continuamente aos estímulos ou inibições desencadeados pela política macroeconômica, a dinâmica da localização dos investimentos é influenciada por uma série de elementos apresentados pela localidade. Vale lembrar que esses fatores são construídos historicamente e refletem quais são as frações do capital dominante em cada fração do território, assim como relações de poder e, conseqüentemente, o padrão de relação entre as diferentes classes sociais. Dentre esses fatores, destacam-se a existência de mão-de-obra qualificada, custo da mão-de-obra, grau de organização sindical dos trabalhadores, infra-estrutura de transporte e logística. Podem se somar a esses elementos “construídos” historicamente a proximidade do mercado consumidor, economias e deseconomias de aglomeração, entre outros.

Esses fatores atuam de forma diferenciada sobre as atividades de cada grupo industrial. No caso dos Bens de Consumo Não Duráveis (GI), que são mais intensivos em trabalho e, relativamente, possuem menores exigências de qualificação da mão-de-obra, a remuneração da força de trabalho e o grau de precariedade das relações trabalhistas serão fatores importantes. Ademais, algumas atividades, notadamente a agroindústria, requerem proximidade à atividade agrícola.

Aquelas atividades do GII, que guardam, em grande medida, relação estreita com as bases de recursos naturais, apresentam uma tendência “natural” a localizarem-se naqueles espaços dotados desses recursos. Além disso, a expansão desses seguimentos guarda uma relação estreita com a dinâmica da demanda externa dado que em grande medida, a produção nacional é destinada ao mercado externo. Nesse sentido, os preços desses produtos no mercado internacional, assim como a dinâmica de crescimento do país demandante são fatores que influenciam demasiadamente as decisões de investimento.

No caso do GIII, temos outras particularidades. Por um lado, tratam-se de atividades com grande dependência de importações, o que requer proximidade a portos e a aeroportos para a redução de distâncias físicas e temporais para o acesso aos componentes do produto final. Por outro lado, a qualificação da mão-de-obra consiste em elemento importante para as decisões de investimento, o que faz com que surja o fator proximidade a centros de pesquisa e ensino superior como elemento de extrema importância. Aqueles

investimentos que se distanciam do pólo em que se concentra o mercado consumidor e a mão-de-obra qualificada, acabam transformando-se, de fato, em linhas de montagem. Em relação ao grau de organização sindical da força-de-trabalho, parte da literatura que aborda a guerra fiscal no setor automotivo<sup>xi</sup> ressalta que muitas empresas resolveram localizar seus investimentos fora do ABC paulista em virtude da organização dos trabalhadores naquela região.

Vê-se, portanto, que as decisões de investimento, e mais precisamente as decisões de localização do investimento, estão condicionadas a fatores que atingem de forma diferenciada as atividades industriais. Soma-se a isso a dinâmica mais geral da economia no que se refere aos impactos da política econômica sobre o crescimento ou retração da capacidade produtiva.

Ressalta-se, portanto, que a Guerra Fiscal, neste artigo, não é vista como algo isolado, descolado destes outros determinantes que, como mostramos acima, surgem de processos que inter-relacionam elementos macroeconômicos com elementos determinados territorialmente. Não partimos de uma visão de que o território possui total autonomia em relação à capacidade de atração dos investimentos, mas interpretamos que as frações do território são dotadas de história e são capturadas de forma diferenciada pelo padrão de acumulação capitalista e, nesse sentido, sofrem tanto influências diretas das modificações que ocorrem no referido padrão de acumulação, como também expressam as relações que se estabelecem entre as classes sociais e entre as diferentes frações do capital. A análise da dinâmica regional deve-se basear, portanto, nos determinantes da divisão inter-regional do trabalho, a qual sofre influência tanto das políticas definidas em um plano macro, quanto pelas especificidades territoriais. Não propomos, portanto, uma análise que se limite a fazer relações diretas entre vantagens e desvantagens competitivas e localização de investimentos, mas sim de observar que à medida que a política de incentivos fiscais consiste em política direcionada para empresas, não para o território, ela contribui para a concentração da atividade produtiva dentro do estado, pois o poder público se subordina à dinâmica industrial, atendendo às exigências empresariais diante do receio de que o investimento poderá ser atraído por outra unidade da federação. Em outras palavras, o caráter competitivo das políticas de incentivos fiscais faz com que os governos estaduais atendam ao máximo às exigências feitas pelas empresas, reduzindo a capacidade do poder público de tornar esse tipo de política um artifício voltado para o território com vistas a reduzir as desigualdades territoriais.

Sob esse nosso ponto de vista é que entendemos que a política de atração de empresas no estado do Paraná mostra-se limitada para a promoção da redução das desigualdades territoriais. No que se refere à análise da localização espacial dos investimentos incentivados no estado do Paraná, temos disponíveis dados referentes ao

Programa Bom Emprego, restabelecido em 2003. O Programa Bom Emprego não oferece incentivo para empresas que se localizarem nas cidades de Araucária, Curitiba e São José dos Pinhais (que estão na Região Metropolitana de Curitiba), exceto se os investimentos forem considerados prioritários e estratégicos para o estado do Paraná e mediante autorização dos órgãos competentes.

Porém, como se observa na Tabela 4, das 118 empresas que investiram no estado do Paraná com a utilização dos incentivos fiscais oferecidos através do referido programa, entre 2003 e 2007, 53,4% localizaram-se na microrregião de Curitiba. Desses projetos incentivados direcionados

para a microrregião de Curitiba, 4 foram realizados na cidade de Araucária, 3 na cidade de São José dos Pinhais e 24 na cidade de Curitiba. Ou seja, 26% das empresas foram instaladas em cidades que, na Legislação, não foram considerados como prioritárias em virtude do objetivo de desconcentração da atividade industrial no estado.

**Tabela 4: Distribuição dos Projetos Incentivados pelo Programa Bom Emprego Fiscal por microrregião - Paraná - 2003 a 2007**

<b>Microrregião</b>	<b>nº de projetos</b>	<b>Participação %</b>
Apucarana	1	0,8
Astorga	2	1,7
Campo Mourão	4	3,4
Cascavel	1	0,8
Curitiba	63	53,4
Francisco Beltrão	1	0,8
Guarapuava	1	0,8
Irati	1	0,8
Jacarezinho	1	0,8
Jaguariaíva	1	0,8
Londrina	13	11,0
Maringá	8	6,8
Paranavaí	1	0,8
Pato Branco	2	1,7
Ponta Grossa	5	4,2
Porecatú	1	0,8
Rio Negro	2	1,7
Toledo	6	5,1
União da Vitória	4	3,4
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados cedidos pela Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul, Estado do Paraná. Elaboração Própria.

Além da grande concentração de projetos direcionados para a microrregião de Curitiba, observa-se que, na seqüência, estão as microrregiões de Londrina (11%), Maringá (6,8%), Toledo (5,1%) e Ponta Grossa (4,2%). Logo, as empresas incentivadas no estado do Paraná, a despeito da iniciativa estadual de desconcentração da atividade industrial no estado, direcionaram-se, majoritariamente, para localidades com maior concentração de capitais e pessoas. Esses dados, mais uma vez, revelam que as políticas estaduais individualizadas e desarticuladas de uma política de desenvolvimento nacional, voltadas



para empresas, não para o território, possuem limitações para redução das desigualdades intra-estaduais. <sup>xii</sup>

A importância disso é que o Paraná apresenta heterogeneidades econômicas e sociais relevantes, que segundo Moura et all (2006, p. 145-146), o estado consiste em

Um território diverso, concentrado e desigual, compondo espacialidades com certo grau de homogeneidade em seu interior – relevantes, sob o ponto de vista socioeconômico e institucional, ou socialmente críticas, pela carência e deficiência expressas em indicadores sociais -, cuja integração resulta de história e sustenta a dinâmica do território como um todo. Ao captar a diversidade e caracterizar as várias espacialidades, fornecem subsídios à formulação de uma política de desenvolvimento regional para o Estado. (...) A integração do Paraná à dinâmica da economia do Brasil e, com este, à do mundo, dá-se heterogeneamente, tornando diferentemente integradas as partes de seu território. A heterogeneidade percebida resulta do movimento do capital no espaço, buscando mercados, selecionando localizações, excluindo segmentos ou municípios, enfim, organizando, a seu modo, a distribuição da atividade econômica, diversificando, especializando, e até mesmo relegando.

Observa-se, portanto, que a política de incentivos fiscais no estado reforça essa desigualdade ao concentrar os incentivos nas regiões mais dinâmicas. Segundo Moura et all (2006), o primeiro espaço relevante identificado no estado do Paraná consiste na aglomeração metropolitana de Curitiba, o entorno de Ponta Grossa e Paranaguá, que estão mais integradas “nacionalmente e internacionalmente, na divisão social do trabalho, a partir de um desempenho conjunto de atividades econômicas diversas, concentrando os principais constitutivos da sociedade paranaense, no que se refere ao poder econômico, político e ideológico” (MOURA et all, 2006, p. 146). É justamente nessa fração do território paranaense na qual se localizaram, aproximadamente, 58% das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais (empresas que se localizaram nas microrregiões de Curitiba, Ponta Grossa e Paranaguá, segundo Tabela 4).

Os segundo e terceiro espaços relevantes, segundo estudo de Moura et all (2006) consistem, respectivamente, no Norte do estado e na porção Oeste do Paraná. Observa-se, mais uma vez, segundo a Tabela 4, que após a microrregião de Curitiba, as microrregiões nas quais mais se localizaram empresas beneficiadas foram Londrina, Maringá e Toledo, sendo as duas primeiras localizadas ao norte do estado e a terceira na região oeste. Nesse sentido, vemos que a política de incentivos não é capaz de romper com lógica concentradora do capital, pelo contrário, reforça essa lógica concentradora dentro do estado.

## **6. Considerações Finais**

Este artigo buscou contribuir para uma interpretação da guerra fiscal dentro de um enfoque que a relacione com as alterações das estruturas produtivas estaduais. As informações apresentadas neste artigo revelam que existem outras dimensões da guerra fiscal no estado do Paraná que precisam ser mais aprofundadas. Primeiramente percebe-se

que, se olharmos apenas para a participação no total de incentivos, após a implantação da indústria automotiva no estado do Paraná outras atividades industriais apresentaram peso relevante no total de benefícios. Entretanto, os incentivos direcionados para essas outras atividades foram condicionados por elementos diferentes daqueles relacionados ao setor automotivo. Não necessariamente o incentivo foi direcionado para a atração de novos investimentos, existindo casos em que a atividade é beneficiada em uma tentativa de que ela se mantenha no estado. Dessa forma, vemos que a competição com utilização do instrumento fiscal está presente nos benefícios direcionados para Fumo e Alimentos e Bebidas à medida que se tratam de atividades industriais contempladas por incentivos fiscais em outras unidades da Federação. A única atividade incentivada que foi responsável por uma mudança significativa na estrutura produtiva do estado do Paraná foi o setor automotivo. Nem todas as atividades incentivadas passaram por um processo de desconcentração espacial em termos nacionais em direção ao Paraná. No que se refere à atividade Fumo, o Paraná perdeu participação; em Alimentos e Bebidas manteve participação praticamente estável; teve ganhos em Papel e Celulose, mas o maior ganho foi em Fabricação e Montagem de Veículos Automotores.

Além desse aspecto do problema, percebe-se uma importante tendência concentradora desses incentivos nas regiões mais dinâmicas do estado do Paraná, mostrando que a guerra fiscal, embora revestida de uma roupagem de política subnacional de atração de investimentos, reforça as desigualdades territoriais dentro do estado.

## Referências Bibliográficas

- ARBIX, Glauco. Políticas do Desperdício e Assimetria entre Público e Privado na Indústria Automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17 no 48, fevereiro/2002.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. *Território e Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007.
- CANO, Wilson. A desconcentração da indústria paulista. *Boletim Regional n° 1 –informativo da política nacional de desenvolvimento regional*. Brasília: Ministério da Integração, janeiro-abril, p. 18-22, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Desconcentração Produtiva Regional do Brasil – 1970-2005*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- CARDOZO, Soraia Aparecida. *Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional - 1930 aos anos 90: uma análise a partir das políticas tributária, monetária e de desenvolvimento regional*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP/IE, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Guerra Fiscal e Alterações das Estruturas Estaduais*. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 2010.
- CAVALCANTI, Carlos Eduardo; PRADO, Sérgio. *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998.

- DULCE, Otávio Soares. *Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil*. *Revista de Sociologia e Política* nº 18: 95-107 jun, 2002.
- DINIZ, Clélio Campolina & CROCCO, Marco Aurélio. Reestruturação Econômica e Impacto Regional: el nuevo mapa de la industria brasileira. In MATTOS, Carlos A.; NICOLÁS, Daniel Hiernaux; BOTERO, Dario Restrepo (coord.) (1998). *Globalización y Territorio. Impactos e Perspectivas*. Santiago – Chile, PUC/Instituto de Estudio Urbanos, 1998.
- FERREIRA, Glenda Dantas. *Políticas Estaduais de desenvolvimento e Guerra Fiscal*. Unicamp, Instituto de Economia. Dissertação de Mestrado, 2005.
- GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2006.
- MOUHOUD, El Mouhoub. *Deslocalização das empresas e vulnerabilidade dos territórios: antecipar os choques da mundialização*. Ciclo Integrado de Cinema, Debates e Colóquios na FEUC – Integração Mundial, Desintegração Nacional: a crise nos mercados de trabalho. *Globalização e Deslocalizações: as dificuldades na reprodução da relação salarial*. Coimbra, Portugal: Universidade de Coimbra, 2007.
- MOURA, Rosa; LOMBARDI, Diócles; SILVA, Sandra Terezinha; BARION, Maria Isabel. Os vários Pranás: diversidade, desigualdade e inserção diferenciada na divisão social do trabalho. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba: IPARDES, n. 111, jul./dez. 2006.
- PRADO, Sérgio Roberto Rios do. Guerra Fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Revista Economia e Sociedade*. Campinas, vol. 13, 2000.
- SILVA, Maria Abadia. *Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Campinas: Unicamp/Dissertação de Mestrado, 2001.
- VAINER, Carlos. Planificación territorial y proyecto nacional: los desafíos de la fragmentación em la experiencia brasileira. In FERNÁNDEZ, Victor Ramiro & BRANDÃO, Carlos Antônio (orgs). *Escalas y políticas Del desarrollo regional. Desafios para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2010.
- VIEIRA, Danilo Jorge (2009). Políticas subnacionais de desenvolvimento e “guerra fiscal”: contextos e elementos diferenciadores. Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia (ANPEC). Foz Do Iguaçu (Paraná).
- WELLS JR., LOUIS T.; ALLEN, Nancy J.; MORISSET, Jacques; PIRNIA, Neda. Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment. *Are They Worth The Costs?* FIAS Occasional Paper 15. Washington, D.C.: World Bank, 2001.

---

<sup>i</sup> Ver Varsano (1997).

<sup>ii</sup> Sobre esse último elemento ver Vieira (2009).

<sup>iii</sup> As teorias que incorporam a análise sobre economia regional vão passando por importantes transformações ao passo que são, cada vez mais, norteadas pelos preceitos do desenvolvimento endógeno localizado. Ao contrário da noção de inter-relação entre as partes e de correção de desequilíbrios por parte do Estado, para inúmeros teóricos do desenvolvimento local endógeno, o local reúne todos os fatores necessários à promoção do desenvolvimento e é capaz de inserir-se individualmente na economia internacional. O objetivo maior das localidades é alcançar mercados externos, negligenciando-se as articulações econômicas e políticas internas com outros locais do mesmo espaço nacional.

<sup>iv</sup> “A fragilização da capacidade regulatória da União, embora fundamental, não é capaz de explicar plenamente a eclosão da disputa interjurisdicional no Brasil. Associa-se a esta primeira condição a retomada dos investimentos internos e externos no país a partir de 1993/1994. A retomada recente sugere estar em curso, pelo menos em alguns setores, uma forte concentração temporal de investimentos, determinada seja pelo atendimento aos níveis de consumo pós-Real, seja pela busca de posicionamento rápido em mercados altamente competitivos e que passaram,

---

em um curto espaço de alguns anos, a serem mais atrativos, devido à estabilização e à formação do MERCOSUL” (PRADO, S. & CAVALCANTE, C.: 1999: 9). Nossa interpretação é de que embora importante, a retomada do investimento privado não explica a competição fiscal por investimento pois, no caso brasileiro, ocorreram concessões de incentivos para setores que passavam por realocações desencadeadas por crises apresentadas pelas atividades incentivadas: no caso do Paraná temos o claro exemplo da atividade Fumo; apresenta-se, nessa situação, também, o setor calçadista, alvo de generosos incentivos fiscais nos estados do Nordeste, mas cujo direcionamento para novas localidades esteve ligada a um conjunto de fatores que não consistiram na retomada do investimento, mas sim em crise do setor calçadista na região Sul, menores custos da força de trabalho na região Nordeste, facilidade de exportação na região Nordeste, incentivos fiscais à produção e às exportações concedidos pelos estados nordestinos (CARDOZO, 2010).

<sup>v</sup> Ver DINIZ & CROCCO (1998).

<sup>vi</sup> SILVA (2001).

<sup>vii</sup> Essa trajetória encontra explicações no dinamismo da agricultura paranaense, que apresentou elevação na composição setorial do PIB do estado, à medida que ampliou de 13% para 18,4% sua participação entre 1996 e 2004.

<sup>viii</sup> A verificação empreendida para captar a existência ou não de tendência estatística na evolução dos valores do VTI baseou-se em um modelo de regressão log-linear contra o tempo. O modelo de regressão log-linear é utilizado para a determinação de taxas de crescimento *ao longo do tempo* e não apenas entre dois pontos extremos de uma série temporal – de modo que se evitam possíveis efeitos devidos a valores atípicos nas extremidades de uma série de tempo, que podem levar à subestimação ou superestimação da taxa de crescimento. Para maiores detalhes e exemplos empíricos da aplicação do modelo log-linear, ver Gujarati (2006). O teste *t* também foi utilizado para verificar se, ao nível de significância adotado, deve-se concluir se os dados permitem ou não aceitar a hipótese de existência de tendência de crescimento ou decréscimo ao longo da série de tempo observada.

<sup>ix</sup> Sobre o conceito de redundância e sua aplicação para os incentivos fiscais ver: Wells Jr et al (2001).

<sup>x</sup> Nos anos 1970 o governo do PR formulou e implementou, através da Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), uma política deliberada de estímulo à indústria, criando a Cidade Industrial de Curitiba e utilizando, de forma bastante agressiva, política de atração de investimentos. Além de incentivar segmentos mais complexos da indústria de transformação, foram contemplados também segmentos mais tradicionais da indústria. Nesse sentido, essa política estadual contribuiu para a modernização e consolidação da agroindústria paranaense.

<sup>xi</sup> ARBIX (2002), DULCE (2002).

<sup>xii</sup> A Tabelas 3.13 foi elaborada com base nos dados que a Secretaria da Fazenda disponibilizou e referem-se ao volume de incentivo (ICMS diferido). A Tabelas 3.16 contém dados do programa mais recente (Bom Emprego Fiscal) e foram disponibilizados pela Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul e compreendem o nome da empresa, e a cidade onde o investimento foi realizado e o ano. Por isso, não tivemos acesso os dados de investimentos.