

POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS E A DISPUTA PELO DESENVOLVIMENTO REGIONAL INDUSTRIAL

Adriano Paranaíba¹
Ieso Costa Marques²

Resumo

O objetivo deste artigo de revisão bibliográfica foi apresentar, de forma generalista, as incoerências das políticas de incentivos fiscais praticadas pelos Estados brasileiros. De forma descritiva, foram apresentados os principais conceitos que envolvem tais políticas, o que contribuiu para a constatação da existência de incertezas quanto à eficiência destas políticas em longo prazo, bem como as fragilidades de sustentação em curto prazo, acarretando perdas de arrecadação.

Palavras-chave: Política Fiscal. Incentivos Fiscais. Benefícios Fiscais. Desenvolvimento Industrial.

Abstract

The aim of this paper was to present the literature review, so general, the inconsistencies of the fiscal incentive policies pursued by States. Descriptively, we presented the main concepts involving such policies, which contributed to the conclusion that there is uncertainty about the effectiveness of these policies in the long term as well as the weakness of support in the short term, resulting in loss of revenue.

Keywords: Fiscal policy. Tax Incentives. Tax Benefits. Industrial Development.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é abordar as políticas descritas como incentivos fiscais e sua inferência como política de desenvolvimento industrial regional. De fato, o pacto federativo tem, nas questões de ordem tributária, uma área de conflito entre os entes federados; pois, no processo de redemocratização do Brasil, os incentivos fiscais intensificaram-se, trazendo à tona este cenário de disputa entre os Estados, tendo a União ora como mediadora, ora como oponente.

Para tanto, este artigo se divide em três partes. Na primeira, são apresentados conceitos institucionais para evitar o uso equivocados do termo incentivo fiscal.³ Após essa abordagem conceitual, a segunda parte tem como foco apresentar o incentivo fiscal como partícipe no processo de desenvolvimento regional industrial. Percebe-se que existe uma peculiaridade nesta modalidade de política, pois nela demonstram-se algumas incoerências como política fiscal. Os autores acreditam na importância do tema, visto que o confronto desses conceitos permite entender os limites destas políticas, bem como sua onerosidade social.

¹ Economista. Mestre em Agronegócios (UFG). Membro da Rede Goiana para o Equilíbrio Fiscal Sustentável (FAPEG/UFG). Diretor do Instituto ProEconomia. Professor da Faculdade Araguaia.

² Administrador, Contador, Mestrando em Agronegócios (UFG). Diretor e professor do Curso de Administração da UniEVANGÉLICA – Centro Universitário de Anápolis-GO.

³ É muito comum o uso equivocado de algumas denominações, tais como benefícios fiscais, para denominar os incentivos fiscais. Também ocorre a troca de benefício tributário para denominar os incentivos fiscais, e vice-versa.

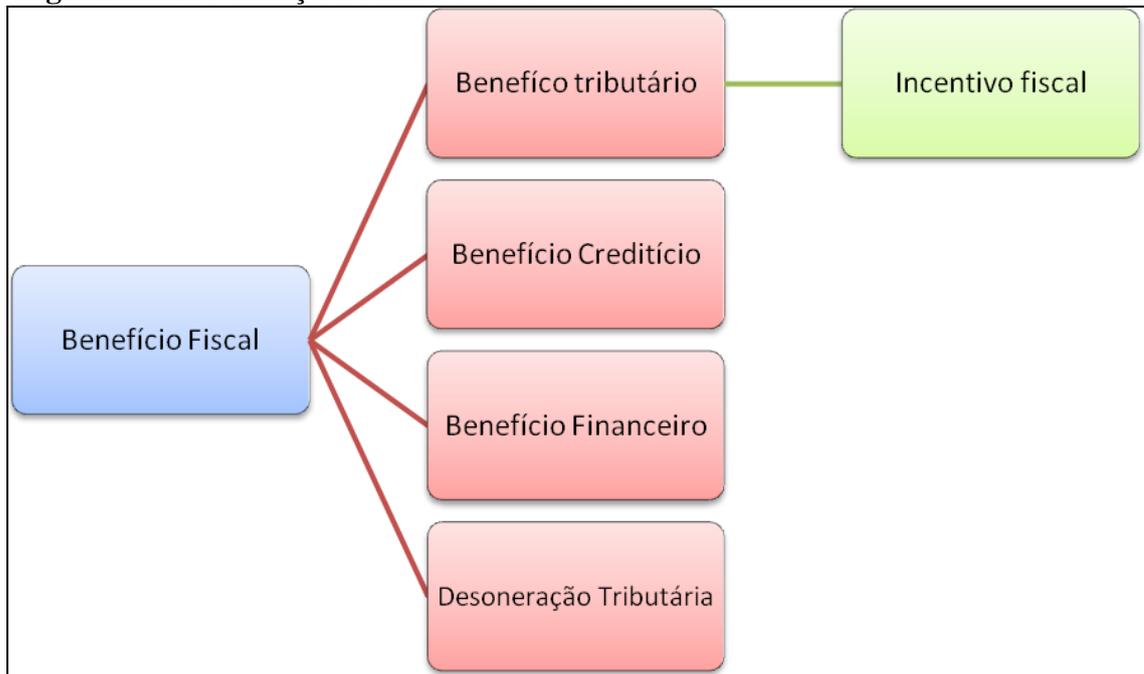
1 ESTRUTURA E NOMENCLATURA PARA OS BENEFÍCIOS FISCAIS

Ao tratar dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, é importante perceber que nem todo benefício fiscal é um benéfico tributário. Na Constituição Federal de 1988, no artigo 165, e na Lei Complementar 101 de 2000, conhecida com Leis da Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 14, caracterizam as práticas de benefícios fiscais: isenção, anistias, remissões, subsídios, créditos presumidos, alterações de alíquotas e mudanças na base de cálculo. Estas práticas de benéficos fiscais podem ser ordenadas e alocadas dentro de quatro modalidades de benefícios: a desoneração tributária, os benefícios creditícios, benefícios tributários e benefícios financeiros. Assim, benefício fiscal é um termo mais abrangente, pois “em economia a palavra fiscal envolve tanto questões ligadas à receita como à despesa, podendo, assim, designar não apenas os benefícios tributários como também os gastos diretos na forma de subsídios, subvenções, etc.” (ALMEIDA, 2000, p. 28).

Benefícios tributários são aqueles previstos em legislação tributária específica que “dizem respeito aos dispositivos legais que permitem a isenção ou redução dos impostos que constituem a receita que é obtida através da arrecadação tributária, com objetivos específicos de beneficiar grupos relativamente restritos” (SAYD, 2003, p.12). A grande diferença entre os benefícios tributários e os outros – benefícios financeiros e creditícios – é que este está relacionado à receita e os demais estão relacionados às despesas. A desoneração tributária, por sua vez, tanto para Almeida (2000), como para Sayd (2003), representa uma não tributação que não expressa uma perda de receita e, por isso, não pode ser relacionado como receita ou despesa.

Assim os benefícios fiscais, relacionados com a tributação, são chamados de benefícios tributários, que podem ser considerados incentivos fiscais ou não.

Os benefícios tributários que são considerados incentivos fiscais são aqueles que promovem uma indução do comportamento dos agentes econômicos que se sujeitam a eles. Dessa forma, por definição temos que incentivo fiscal é o benefício tributário que “estimule os agentes a agirem de determinada forma, objetivando a atingir um alvo econômico ou social previamente definido” (ALMEIDA, 2000, p.28).

Figura 1 – Classificação dos Benefícios Fiscais

Fonte: Almeida (2000 - adaptado pelos pesquisadores)

Portanto, conforme figura 1, classificam os benefícios fiscais como gênero, os benefícios tributários como espécie e o incentivo fiscal como subclasse.

Para Alves (2001), dentre os benefícios tributários⁴, os mais praticados no cenário e conhecidos por guerra fiscal⁵ entre os governos estaduais, são os incentivos fiscais que “promovem a redução do somatório de débitos e créditos (imposto devido): redução direta, a partir de desconto sobre o valor nominal ou real devido e redução indireta; o recolhimento é feito em prazo maior que o normal sem correção monetária e sem juros” (ALVES, 2001, p. 50).

Para compreender sua importância, o próximo tópico aborda sua prática e seus efeitos como política de desenvolvimento estadual.

2 INCENTIVO FISCAL COMO FORMA PECULIAR DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL REGIONAL

A utilização de incentivos fiscais como política de desenvolvimento regional surge como “estratégias de recuperação econômica adotadas por unidades importantes da federação para enfrentar seu atraso relativo” (DULCI, 2002, p. 97). Conforme Arbix (2002), a disputa

⁴ Alves (2001) diferencia os benefícios em: Concessões Prévias, Benefícios Creditícios e Benefícios Tributários. Mesmo com particularidades que diferem sua classificação da proposta de Almeida (2000), ambos entendem que os incentivos fiscais são subclasse dos benefícios tributários.

⁵ Muitos autores, que são utilizados como referências bibliográficas, lançam mão do termo “guerra fiscal”. Contudo não é objeto da discussão, que aqui se faz sobre o fenômeno guerra fiscal, mesmo este pertencendo ao cenário onde os incentivos fiscais estão inseridos.

pelos investimentos estrangeiros é o fio condutor dessa abordagem em reação ao esvaziamento do governo central nos projetos de desconcentração industrial. Essa ausência do governo central levou a uma atitude dos governos subnacionais (GSN) para um “comportamento não cooperativo cujos resultados práticos convergem em favor de alianças locais, ou seja, visam a atender ao bem-estar dos cidadãos da territorialidade envolvida.” (PRADO, 1999, p. 1).

A disputa agressiva pelos investimentos estrangeiros que voltaram a fluir para o Brasil [...] é consistente com essa abordagem, uma vez que a prosperidade de cada região vem sendo cada vez mais percebida como dependente da capacidade de cada localidade de se dedicar a estratégias competitivas para atrair novos empreendimentos (ARBIX, 2002, p. 113).

A disputa por esses investimentos, na lógica dos GSN, dispara um processo de ‘leilão’ de incentivos para atrair os investimentos – em especial os industriais. As experiências de investimento federais, no passado, movem os governos estaduais que caracterizam as políticas públicas de incentivo fiscal, buscando promover o desenvolvimento regional e incentivando a industrialização; tornando, assim, inevitável que um governo estadual busque melhorar sua situação econômica em detrimento das demais.

Mesmo tendo mecanismos para conter essa disputa entre os Estados, entre eles se destaca a Lei Complementar nº 24/75⁶, pois esse controle da União “foi progressivamente se fragilizando, e os governos estaduais progressivamente ampliando o uso de benefícios sem considerar as restrições legais existentes” (PRADO, 1999, p. 5).

Tudo isso em conta, pode ser oportuno para cada estado, considerado isoladamente, entrar neste jogo, sobretudo se suas chances de atrair investimentos sem incentivos são diminutas. Criam-se novos empregos, diversifica-se a produção local, as indústrias incentivadas atraem outras que são suas fornecedoras, que por sua vez expande o nível de emprego e a renda da região (DULCI, 2002, p. 97).

Dos setores incentivados, os de grande repercussão nacional são a indústria automobilística e a indústria de alta tecnologia. Porém, conforme Dulci (2002), uma disputa que envolve um maior número de estados é a agroindústria, “observando-se igualmente alguns embates relativos à agricultura enquanto tal.” (DULCI, 2002, p. 103). O nexos dessa disputa está em transferir a produção de empresas já instaladas em outros Estados, atraindo-as por redução de carga tributária.

Porém, mesmo com a intenção de atração de investimentos, buscando-se aumentar o nível de empregos e renda da região, “é um processo perverso, controlado integralmente pelas

⁶ A Lei Complementar nº. 24, de 7 de janeiro de 1975 estabelece que as isenções e quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no ICM, que resultem em redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus, somente poderão ser concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito do Conselho da Política Fazendária – CONFAZ e desde que aprovados unanimemente.

empresas privadas e que conduz à maximização do custo fiscal associado à implementação de cada projeto” (PRADO, 1999, p. 1). Quanto maiores às corporações, maiores são suas chances de saírem vitoriosas dessa disputa entre os Estados, uma vez que o contraste de tributação é usado para pressionar a busca por facilidades fiscais em um mecanismo de pressão movido por vantagens fiscais comparativas.

Conforme Dulci (2002), além de corroer as finanças públicas – visto que estes instrumentos fiscais promovem uma expansão econômica com caráter artificial, e sem comprovação de sua sustentabilidade no longo prazo – há uma dicotomia entre o tratamento para as pequenas empresas locais, pois elas são oneradas com a carga tributária normal, impelidas à informalidade para competir, no mercado interno, com grupos beneficiados com carga tributária reduzida ou, muitas vezes, nula.

Em sua grande maioria, os programas, na tentativa de atrair indústrias ao seu território, analisam os projetos de implantação das novas plantas para identificar o montante que as empresas investirão para transferir ou instalar suas unidades no Estado em questão. Sobre o projeto são levantadas as expectativas de arrecadação de ICMS, geração de empregos, e outras informações que possam interessar à autoridade tributária local. Assim, são emitidos créditos para as empresas no valor do montante financeiro para projeto de implantação e, após sua implantação, inicia-se o pagamento desse crédito com um percentual do ICMS gerado, configurando um percentual de benefício. Para que esse uso de crédito não seja configurado como isenção do ICMS, muitos programas criam fundos para provocar a ocorrência o pagamento da parte incentivada por parte do fundo. Mesmo cada programa apresentando especificidades, de forma geral este mecanismo ocorre seguindo esta lógica.

A peculiaridade surge justamente por não existir uma certeza nem do total do investimento, nem do número de empregos gerados, e, muito menos, do ICMS que será gerado. Assim, os Estados ofertam créditos de ordem tributária sobre um tributo que ainda não existe, dado a não ocorrência do fato gerador, e é incerta sua existência. Ademais, com a promulgação da “Lei Kandir”, em 1997, que desonera o pagamento de ICMS para produtos destinados à exportação, os Estados mergulharam em um processo de conceder o benefício sobre um tributo que não será, definitivamente, gerado – as empresas tornam-se credoras dos Estados, e toda a lógica tributária se dissipa.

Serra e Affonso (1999) chamam a atenção para a geração de dois efeitos sobre a manipulação do ICMS: a) o aumento das pressões fiscais dessas esferas de governo sobre a União e b) a guerra fiscal que atua na contramão do processo de desconcentração regional da economia.

A União brasileira sempre atuou (sem exceções) como ‘emprestadora de última instância’ (*lenderoflast-resort*) de estados e municípios em situação de falência, induzindo-os, portanto, a um comportamento fiscal mais permissivo (SERRA; AFFONSO, 1999, p. 17).

O primeiro efeito se pontua na tradição do Estado centralizado. Os Estados realizam manobras com o ICMS, sua principal fonte de arrecadação, sem um comprometimento fiscal de longo prazo, sabendo que a União sempre proverá algum auxílio. O segundo ponto se fundamenta na forma como os incentivos fiscais são praticados. Como a grande maioria dos Estados da federação intensificou políticas regionais de incentivo à indústria, “os estados mais desenvolvidos tem óbvias vantagens, como localização de mercado e a infraestrutura econômica social, em relação aos menos desenvolvidos” (SERRA; AFFONSO, 1999, p. 16). Também os Estados mais desenvolvidos possuem uma arrecadação de ICMS maior e que permite uma vantagem orçamentária na constituição dos fundos de apoio às políticas de incentivos fiscais e na sua capacidade financeira de financiar o desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscou-se levantar os conceitos que tratam do desenvolvimento regional e dos incentivos fiscais, objetivando perceber a relação dessas políticas, principalmente às que são tratadas como responsáveis pela nova dinâmica industrial no Brasil. Percebeu-se que a guerra fiscal generalizou-se, a partir da segunda metade da década de 1970, com os Estados disputando a instalação de novas plantas industriais.

No entanto o custo dessas políticas envolve o comprometimento em curto e longo prazo da arrecadação, corroendo as finanças públicas sem que, de fato, ocorra uma mensuração de seus impactos sociais, dentre eles a geração de emprego e renda. Outra incoerência percebida é a prática de incentivos fiscais em atividades e operações fiscais beneficiadas com a lei Kandir, incorrendo em uma construção de montantes creditícios das empresas e rompendo a lógica macroeconômica da política, que parte de fiscal para uma política de aumento de dívida mobiliária do Estado com as empresas incentivadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, F. C. R. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, DF, v.31 n°84, p. 19-62, abr/jun. 2000.

ALVES, M. A. S. Guerra fiscal e finanças Federativas no Brasil: o caso do Setor Automotivo. *Dissertação* (Mestrado em Economia). Universidade estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2001.

ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística brasileira. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 17, n. 48, Fev. 2002.

BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. 27. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Lei Complementar nº. 101, 4 de maio de 2000. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de maio de 2000.

BRASIL. Presidência da República. *Metas e Bases para a ação do Governo*. Brasília-DF. 1970.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Nacional de Desenvolvimento*. Brasília. 1972.

DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 18, June 2002.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 13, dez. 1999.

SAYD, P. D. Renúncia Fiscal e equidade na distribuição de recursos para a saúde. *Dissertação* (Mestrado em Saúde Coletiva) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2003.

SERRA, J; AFFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*. v.6, n.12, p.3-30, 1999.