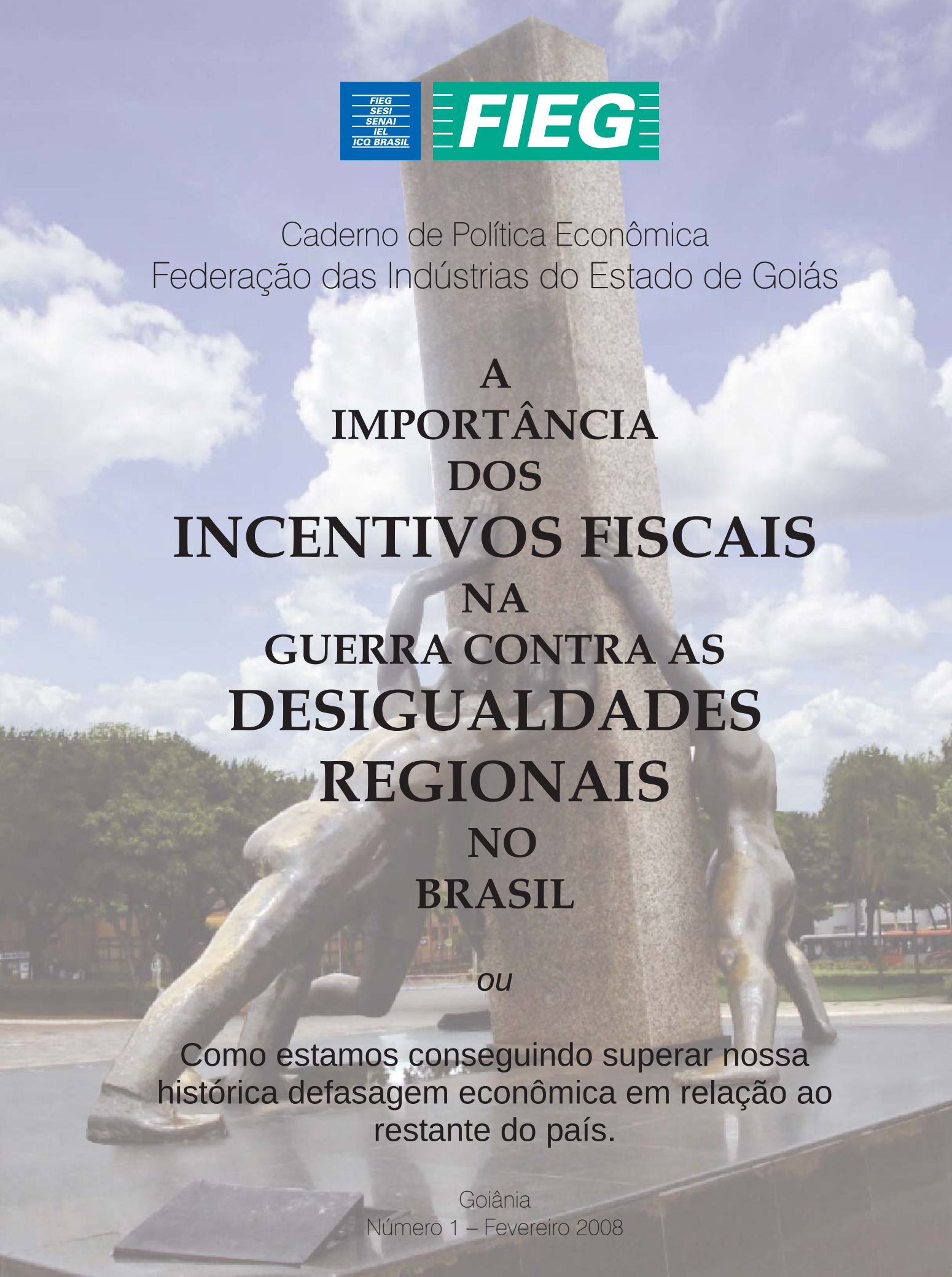


FIEG SESI SENAI IEL ICQ BRASIL

FIEG

Caderno de Política Econômica
Federação das Indústrias do Estado de Goiás

A IMPORTÂNCIA DOS INCENTIVOS FISCAIS NA GUERRA CONTRA AS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL

ou

Como estamos conseguindo superar nossa histórica defasagem econômica em relação ao restante do país.

Goiânia
Número 1 – Fevereiro 2008

© FIEG 2008
Cadernos de Política Econômica
Conselho Temático de Política Econômica

.

Ficha Catalográfica

F475i
Federação das Indústrias do Estado de Goiás.
A importância dos incentivos fiscais na guerra contra as desigualdades regionais no Brasil: ou como estamos conseguindo superar nossa histórica defasagem econômica em relação ao restante do país: cadernos de política econômica / FIEG. –- n.1 (fev. 2008) — . Goiânia: FIEG, 2008. 90p.

1.Importância dos incentivos fiscais em Goiás.
2.Desigualdades regionais no Brasil.
3.Economia em Goiás. I.Título. II.Título: Como estamos conseguindo superar nossa histórica defasagem econômica em relação ao restante do país.

Capa:
Monumento às Três Raças
Neuza Moraes (1932 – 2004)
Praça Dr. Pedro Ludovico Teixeira (Praça Cívica)
Goiânia - GO

Apresentação

A Federação das Indústrias do Estado de Goiás em apoio às ações de seu Conselho Temático de Política Econômica entende que as distorções regionais devem ser superadas com criatividade e liberdade, de forma a permitir um diferencial de oportunidades na atração de investimentos. Visto que a expansão da base produtiva industrial goiana passou de seu estado incipiente para outro, que expressa o crescimento de Goiás de forma acelerada e continuada chamando a atenção dos outros Estados.

Com o título de bandeira de Guerra Fiscal poucos Estados questionam algumas práticas de atração utilizadas por aqueles menos desenvolvidos, esquecendo que eles realizaram e realizam ações similares e com maior impacto para os setores menos representativos economicamente no seu entender. Daí rebater tais tratamentos que se figuram como injustos ao desenvolvimento uniforme do país.

Apoiar ações que levem ao entendimento da questão e permitir elevada transparência sobre a necessidade de nossa região traduz no suporte ao presente documento, cujo caráter objetivo é demonstrar, segundo seus autores, os benefícios advindos do apoio estadual a ampliação da indústria goiana, e, por conseguinte, à própria sociedade.

Paulo Afonso Ferreira
Presidente da FIEG

INDICE

Fevereiro 2008

APRESENTAÇÃO CNI
MARÇO 2007
6 **O ICMS como Instrumento das Políticas Tributária e de Desenvolvimento Regional**
O sistema tributário atual e sua carga sobre a economia. A importância do ICMS e seus Mitos. Incentivos e Guerra Fiscal. A proposta de reforma no Congresso Nacional. O IVA e seus impactos nos Estados:estimativas de perda de arrecadação.
Luiz Paulo Rosenberg
Michal Kartenkraut

OS INCENTIVOS FISCAIS NA EUROPA E NO BRASIL
39 **Incentivos Fiscais Regionais no Brasil: uma Avaliação da sua Compatibilidade à Luz da OMC**
A integração dos paises latino-americanos e seus impactos nas regiões menos desenvolvidas do País, principalmente do Nordeste. O fortalecimento e o aperfeiçoamento das atuais políticas regionais de concessão de incentivos fiscais do ICMS no Brasil são totalmente consistentes com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e devem ser vistos como condição indispensável ao processo de equilíbrio social e de convergência econômica.
Revista Econômica do Nordeste
Olímpio J. de Arroxelas Galvão
PALESTRA FIEG
JUNHO 2007
53 **A Reforma Tributária Proposta pelo Governo Federal e seu Impacto na Economia de Goiás**
As críticas ao sistema tributário atual e sugestões para a reestruturação do ICMS, preservando os Incentivos Fiscais.
Valdivino José de Oliveira

ASPECTOS JURÍDICOS DO PACTO TRIBUTÁRIO FEDERATIVO
61 **O Pacto Federativo, a Reforma Tributária e o ICMS**
A autonomia dos entes federados é obtida por meio de receitas próprias, decorrentes de sua competência para instituir e cobrar tributos e por meio de transferência de receitas alheias
Flávio Rodovalho

OS PROGRAMAS DE INCENTIVO À PRODUÇÃO DE GOIÁS
65 **As Barreiras Naturais e as Alternativas de Desenvolvimento Goiano**
O desenvolvimento de Goiás e os programas estaduais de incentivo aos investimentos privados na sua economia.
Mauro César de Paula
A INDÚSTRIA EM GOIÁS: DE 1950 A 2007.
72 **Política de Estímulo aos Investimentos em Goiás.**
A arrecadação tributária de Goiás, em termos reais, evoluiu no período de 2000/2007 e as perspectivas próximas futuras são de crescimento.
Jornal O Popular
Reinaldo Fonseca

O TRABALHADOR E OS INCENTIVOS FISCAIS
77 **A Influência dos Incentivos Fiscais na Vida e no Rendimento do Trabalhador Goiano**
Os aspectos históricos da distribuição desigual da riqueza no Brasil e de sua concentração nas regiões Sul e Sudeste. As conseqüências econômico-sociais na vida da população das outras regiões do país.
Julio Paschoal

ECONOMIAS DE AGLOMERAÇÃO
89 **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional**
Para assegurar um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, são necessárias políticas públicas ativas para as regiões menos desenvolvidas, capazes de atrair e reter investimentos privados cujos destinos seriam as regiões mais desenvolvidas.
Sérgio Duarte de Castro

Os **Incentivos Fiscais de ICMS**

e a Superação das

Desigualdades Regionais

"Tratar com desigualdade a iguais, ou desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real". Rui Barbosa – Oração aos Moços – 1920.

Estes Cadernos tem a intenção de mostrar os esforços dos Governos Estaduais de Goiás para vencer o grande fosso que nos separa do desenvolvimento sócio-econômico dos estados mais ricos da Federação.

Na ausência e/ou impotência do Poder Central em realizar políticas eficazes de promoção dos estados mais pobres (leia-se Norte, Nordeste e Centro-Oeste), os Governos Estaduais destas regiões redescobriram e usaram o princípio básico da economia de mercado, vulgo capitalismo: a livre concorrência. Não foi uma novidade. Já era uma ferramenta muito utilizada e ainda aplicada pelos estados do Sul e Sudeste.

A vontade e o empenho dos Governos goianos ultrapassaram suas cores partidárias e diferenças ideológicas. A competição pela atração de investimentos privados e pela sua retenção nos estados periféricos de nossa economia, de uso consagrado no mundo inteiro, foi adotada por aqueles governos. Sem nada a oferecer, ofereceram parcerias em receitas futuras.

Os riscos ficam por conta dos investidores. Os Estados ganham empregos, impostos e tecnologia. No âmbito federativo, todos também ganham. Mudam-se os fluxos migratórios, com mais polos de desenvolvimento, reduzem-se as disparidades regionais e aumentam as oportunidades locais na educação, infra-estrutura e postos de trabalho.

Utilizando benefícios fiscais do ICMS, os Governos de Goiás conseguiram resultados surpreendentes nesta última década.

Basta ver a evolução da distribuição da riqueza nacional neste período para verificar duas verdades: crescemos acima do Brasil e somos ainda muito pequenos na partilha desta riqueza.

	PIB Nominal (%)		
Regiões	1996	2006	Crescimento (%)
Sul	18,0	18,3	202,2
Sudeste	58,1	55,0	182,7
Nordeste	13,2	13,9	215,2
Norte	4,6	5,3	239,7
Centro-Oeste	6,1	7,5	265,8
Brasil	100,0	100,0	198,2
Goiás	**1,9**	**2,3**	**270,8**

Fonte: IBGE – SEPLAN/GO

O Governo da União insiste em uma proposta de reforma tributária com duas vertentes ameaçadoras à autonomia federativa: a eliminação dos incentivos fiscais estaduais e o IVA (Imposto de Valor Agregado) a ser recolhido no destino.

Alguns efeitos seriam sentidos de imediato, como a suspensão de vários investimentos privados já negociados e aprovados. Outros seriam progressivos com o tempo. A perda das vantagens competitivas advindas dos incentivos fiscais levariam as empresas a reverem suas estratégias e procurar o aproveitamento das antigas oportunidades, como a proximidade dos mercados consumidores, mão-de-obra especializada abundante, insumos industrializados mais baratos etc etc etc.

Esperamos que nossos congressistas não se esqueçam da máxima de Rui Barbosa.

Beyle de Abreu Freitas
Conselho Temático de Política Econômica
Federação das Indústrias do Estado de Goiás – FIEG

Apresentação para a CNI.
Brasília, março 2007

O ICMS como das Políticas Desenvolvimento

Luiz Paulo Rosenberg

Michal Gartenkraut

Rosenberg & Associados – Economia e Finanças

O Sistema Tributário Vigente

- **A essência continua sendo do Sistema de 1967**

1. **Feito para um outro mundo:**
   - Economia fechada;
   - Setor público, com poupança e capacidade de endividamento, lidera investimento;
   - Ao longo do tempo: apenas meias-solas;
   - Inúmeras oportunidades perdidas para reformar.

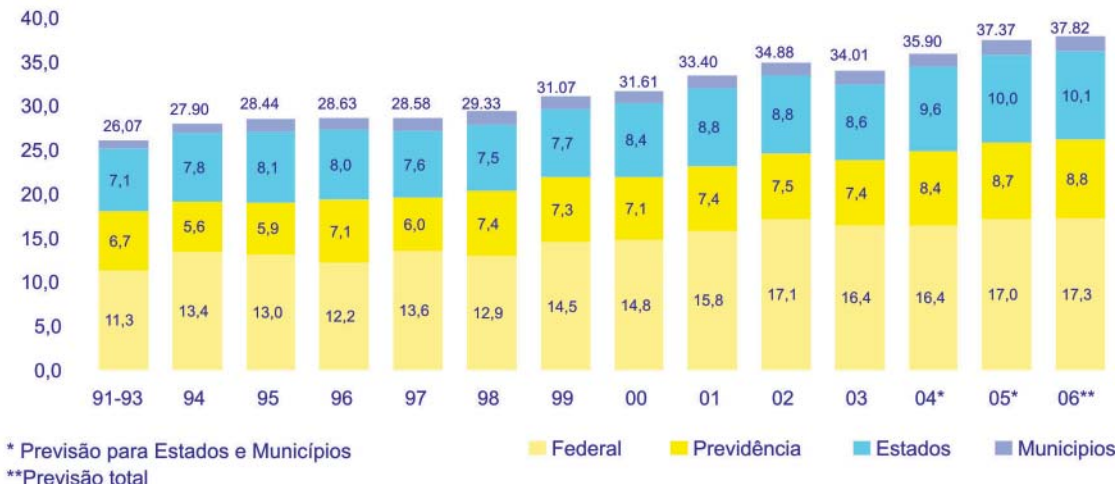
2. **Esgotada a capacidade de endividamento do setor público + estabilização**
   - Elevação (expressiva) do gasto público financiado por elevação da carga tributária;
   - Elevação deu-se principalmente no nível federal.

Nos últimos 15 anos a composição da carga tributária em relação ao PIB pouco se alterou. Relacionando as três esferas de governo, percebe-se que, a União mantém histórica participação com a maior fatia.

Em 1991 era responsável por 43,3% da carga tributária. Em 2006 teve sua participação ampliada para 45,7%, não levando em conta a Previdência. Ao adicioná-la , sua participação sobe à 69%.

Brasil: Carga Tributária 1991-2006
em %PIB

Instrumento Tributária e de **Regional**



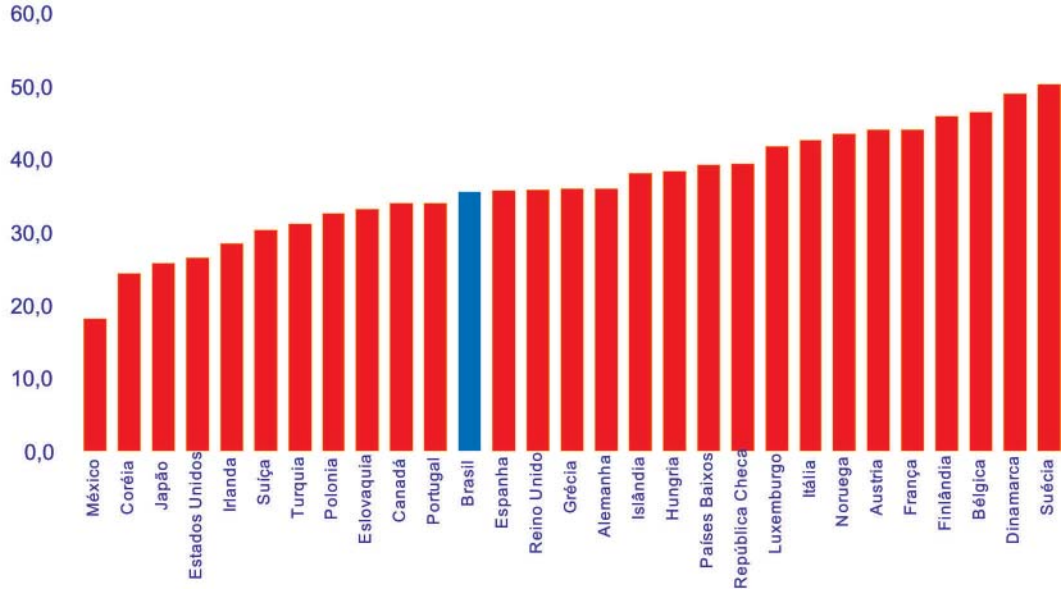
Fonte: SRF

Os Principais Problemas

- Carga muito elevada;
- Tributa produção, investimento, exportações e emprego;
- Base: tributos indiretos; baixo grau de progressividade;
- Tributos em cascata; prejudica exportações, favorece importações;
- Alto grau de complexidade, baixo grau de transparência:
  - Sistema federativo complexo por natureza;
  - Compartilhamento de tributos/competências/encargos entre entes federados.
  - Embute Previdência Social, com contaminação interna:
    - Despesas do Tesouro;
    - Tesouro cobre déficit.
  - Excesso de vinculações.

Ao comparar a relação carga tributária / PIB do Brasil com um grupo de países da OECD, se percebe que o percentual da carga tributária em relação à formação de riqueza supera economias potencialmente mais fortes. No gráfico abaixo, Japão, EUA, Canadá, México e outros apresentam carga tributária menor.

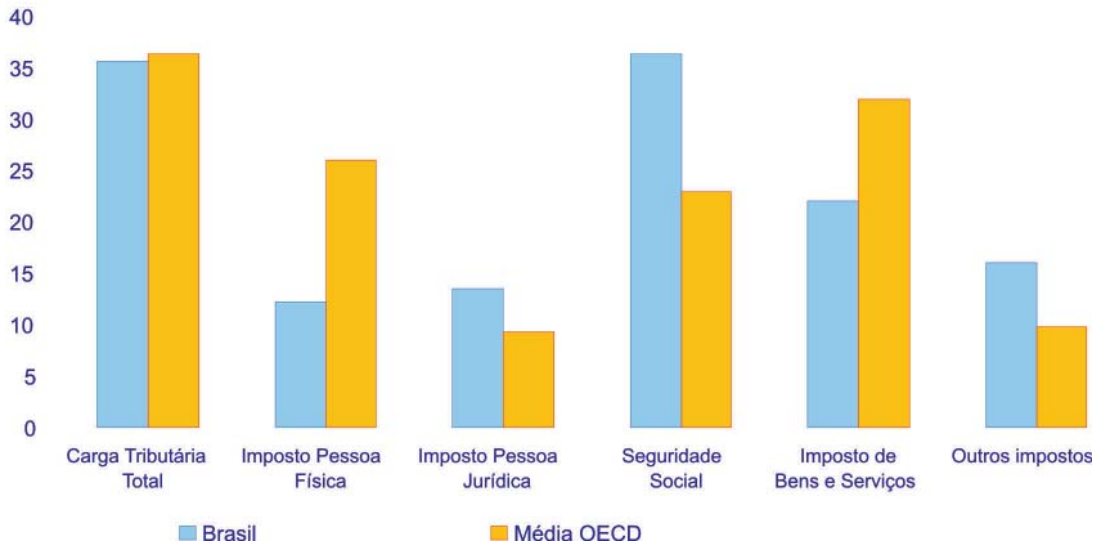
A Carga Tributária brasileira é muito alta
Brasil e OECD, % PIB, 2002



Fonte: OECD e SFR

Na comparação com o grupo de países da OCDE o Brasil distribui mal sua carga tributária. Dois aspectos no gráfico chamam mais atenção. O primeiro refere ao peso da seguridade social e o segundo à tributação sobre as pessoas jurídicas.

A estrutura não segue as melhores práticas
Brasil e OECD, % PIB, 2002



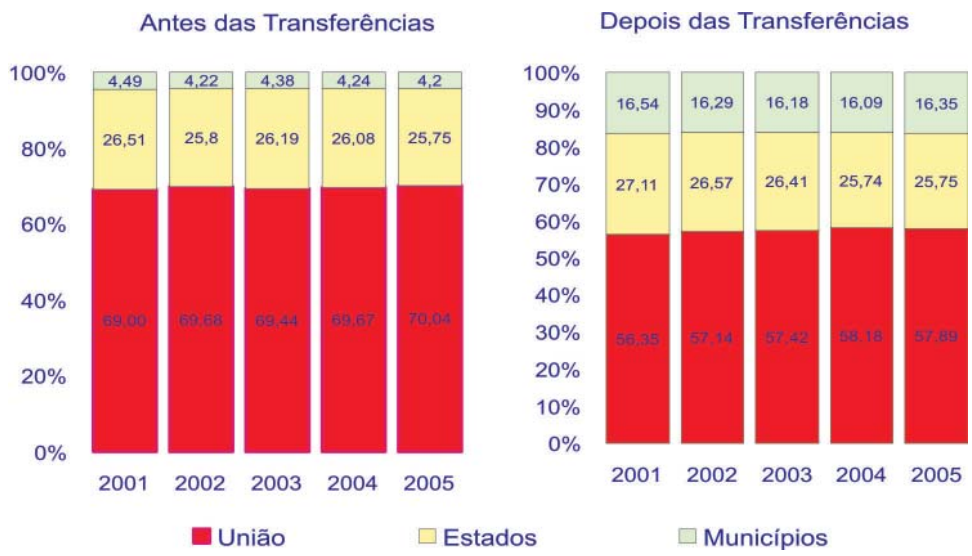
Fonte: SRF

Brasil: causas de perda de competitividade

- World Economic Forum: Ranking de Competitividade 2006-2007
  - Brasil cai do já ruim 57o. lugar em 2005 para 66o.
- Principais fatores da queda:
  - **Sistema tributário e alta carga;**
  - Juros;
  - Infra-estrutura;
  - Educação.

A união não só detém maior fatia na composição da carga tributária, como também concentra mais recursos.
No ano de 2001, após realizar as transferências constitucionais concentrava 56,3% dos recursos provenientes da tributação. Quatro anos mais tarde o percentual se elevou para 57,3%. No gráfico abaixo é possível acompanhar o seu processo de evolução.

A União fica com a parte do Leão
mesmo depois das transferências constitucionais



Fonte: SRF

O quadro abaixo retrata com precisão a evolução da participação dos tributos federais em relação ao ICMS.
Enquanto a participação da porção federal subiu 88%, o ICMS teve sua participação aumentada em apenas 19,4%.

Crescimento da porção da União é 3,4 vezes maior que a do ICMS em % do PIB

Crescimento 91-2005 66,0%

	1991	1994	1998	2002	2005
União	**14,7**	**18,0**	**19,7**	**23,4**	**24,4**
Receita Federal	**10,1**	**13,0**	**14,6**	**18,1**	**18,8**
IPI	2,2	2,1	1,8	1,5	1,4
IR	3,4	3,8	5,0	6,4	6,5
Compartilhados	5,6	5,9	6,8	7,9	7,9
COFINS	1,3	2,1	2,1	3,9	4,5
PIS/PASEP	1,1	1,1	0,8	1,0	1,1
CSLL	0,3	0,9	0,8	1,0	1,4
CPMF	--	1,0	0,9	1,5	1,5
Outros	1,8	2,0	3,2	2,8	2,4
Não-compartilhados	4,5	7,1	7,8	10,2	10,9
% do total	44,6	54,6	53,4	56,4	58,6
INSS	**4,6**	**5,0**	**5,1**	**5,3**	**5,6**
ICMS	**6,7**	**7,3**	**6,7**	**7,8**	**8,0**

Crescimento 91-2005 19,4%

O Problema
Fatos Estilizados

- O Sistema Tributário Nacional envelheceu;
- Há demanda generalizada por uma Reforma Tributária;
- Nunca houve uma Proposta de Reforma digna desse nome.

- Proposta atual, em tramitação no Congresso Nacional, é fruto de longa; negociação onde prevalece:
  - A visão do governo federal;
  - Mínimo denominador de consenso.
- Resultado:
  - A Reforma foca os Estados e o ICMS – seu principal tributo;
  - O objetivo principal é o combate à chamada "Guerra Fiscal";
  - Desfere duro golpe em pilar da Federação.
- Em suma: um grande risco para os Estados.

O Sistema ICMS
Os Principais Mitos

- O ICMS é o tributo que mais arrecada: então vamos focar a Reforma nele!
  - De longe, a maior fonte de financiamento dos Estados e Municípios;
  - Bem menor do que a arrecadação federal, compartilhada ou não;
  - Arrecadação cresceu menos nos últimos 10 anos, perdendo importância no bolo tributário;
- O Sistema ICMS promove a Guerra Fiscal:
  - ??
- Legislação muito complexa; excesso de Legislações (27 legislações)
  - Legislações seguem mesmo padrão; convergiram ao longo do tempo;
  - Legislação aperfeiçoada ao longo do tempo;
  - Jurisprudência estabelecida.

Mas, ... o ICMS

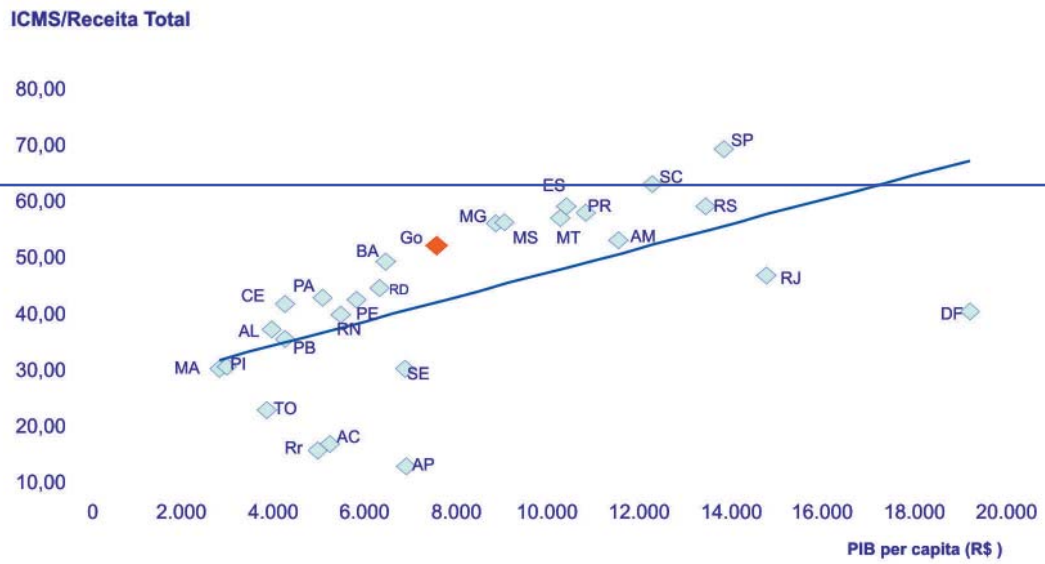
- Não é responsável pelos principais problemas do atual Sistema Tributário, pois:

  - Não tributa em cascata;
  - Dúvidas sobre metodologia de unificação.

Se o objetivo de uma Reforma for redução de carga sobre a produção, emprego e investimento, **seu foco principal deveria ser a tributação federal.**

O gráfico abaixo retrata a importância do ICMS para a composição das receitas dos estados. Em média participa com 55%.

O ICMS é a mais importante fonte de receita para maioria dos Estados
(dados de 2004)



Fonte: MF e IBGE

Os Incentivos e a Guerra Fiscal
As Críticas

- Fontes:

  - Piancastelli, M & Perobelli, F "ICMS: Evolução recente e Guerra Fiscal", IPEA TD 402, 1996
  - Varsano, R "Guerra Fiscal: Quem Ganha, Quem Perde", IPEA TD 500, 1997

- **Principais Argumentos:**
  - Arrecadação cessante:
    - Finanças públicas estaduais deterioram;
    - Estado não provê serviços.
  - PIB, emprego desacelera:
    - perda de dinamismo econômico;
    - pioram condições sociais.
  - Generalização de incentivos = Renúncias fiscais perdem poder de atrair empreendimentos.
  - Condições que Justificam a Concessão de Incentivos (Varsano)
    - Oportunidade de uso privado de recursos que não seria aproveitada sem incentivos;
    - Empreendimento efetivamente novo;
    - Benefícios apropriados (ao menos parcialmente) pelos residentes do Estado.
  - Diferente dos Programas em vigor?
  - Críticas datam da época de dificuldades nas finanças públicas em quase todos os Estados.

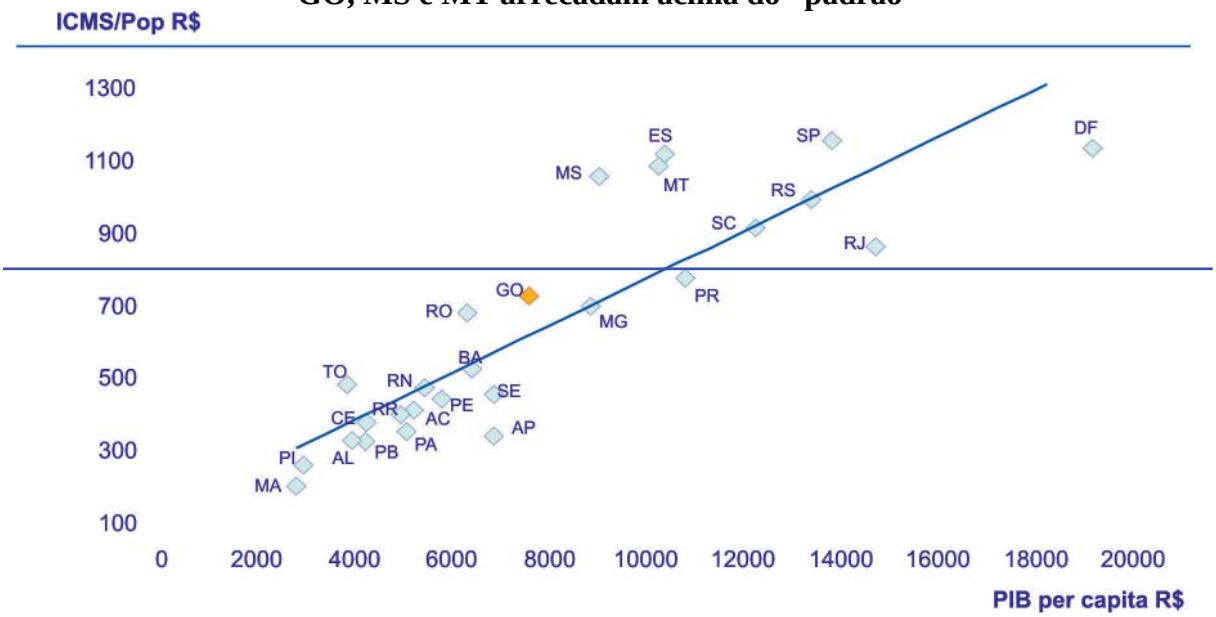
  - Depois disso: muitos fatos novos:

- Renegociação das dívidas estaduais com União (1998-99);
- Lei de Responsabilidade Fiscal (2001);

- Conscientização da população - “Responsabilidade Fiscal dá voto”.

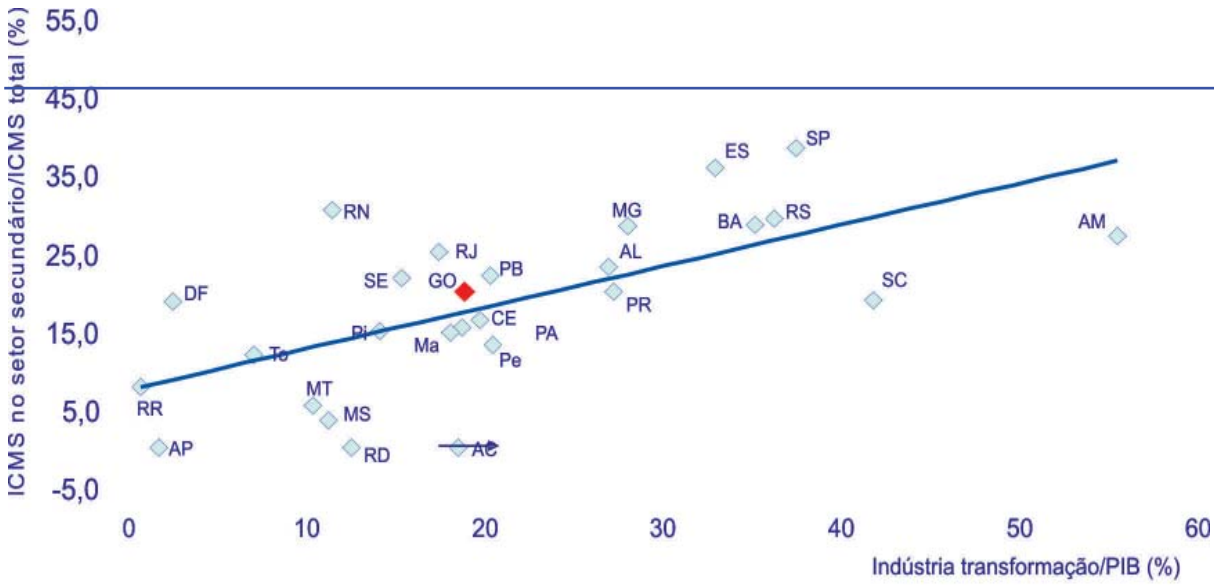
Estados como Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, vem crescendo suas arrecadações acima do padrão médio dos outros estados.

GO, MS e MT arrecadam acima do “padrão”



Na maioria dos estados ampliou-se a participação da Indústria na geração de ICMS. Goiás é um exemplo claro deste processo.

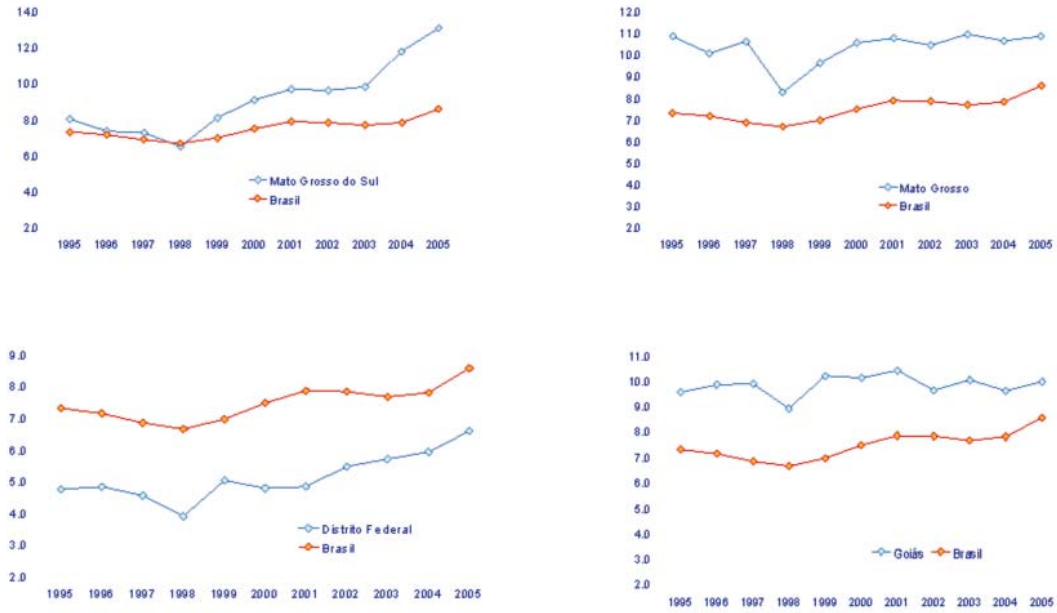
Tributação sobre a Indústria



Fonte: IBGE, Cotepe/MF

~~O desempenho da arrecadação na Região Centro-Oeste, quando comparado ao PIB do Brasil,~~ é mais consistente e regular.

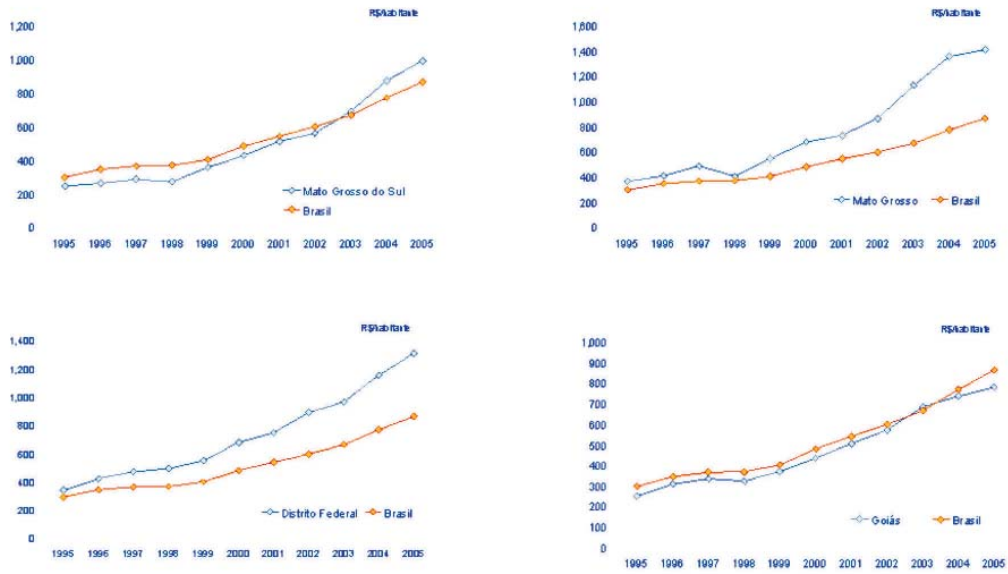
ICMS em % PIB



Os gráficos abaixo mostram a relação entre o crescimento da arrecadação e da população. O que se percebe é o crescimento do ICMS / Per Capita.

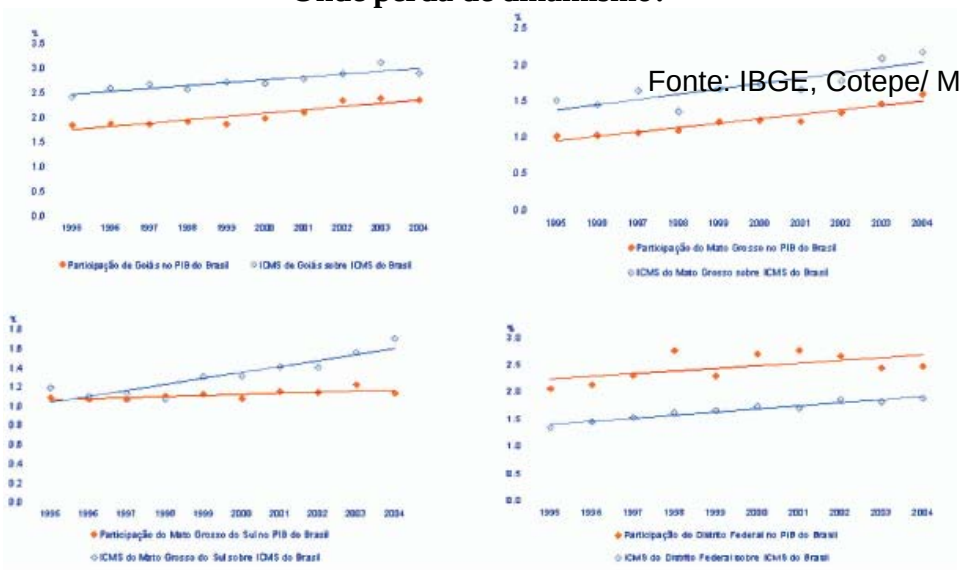
ICMS per capita
Onde perda de arrecadação?

Fonte: IBGE, Cotepe/ MF



Não existe perda de dinamismo. Tanto a participação de Goiás em relação ao PIB brasileiro, como a participação de Goiás no ICMS do Brasil vem aumentando ano após ano.

Onde perda de dinamismo?

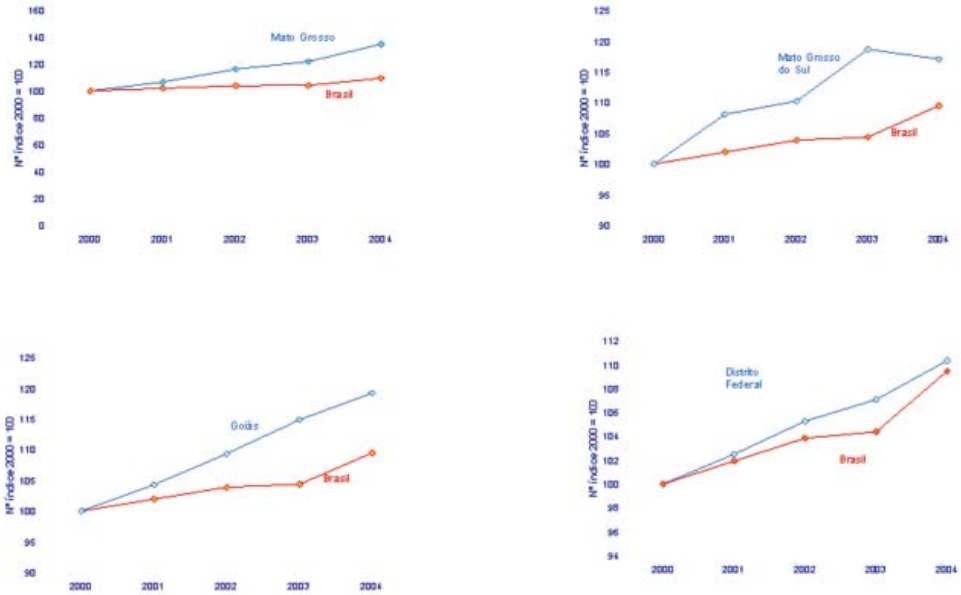


Fonte: IBGE, Cotepe/ MF

Entre 2000 e 2004, o PIB dos estados que compõem a região Centro-Oeste apresentou um desempenho superior a média do Brasil.

Evolução do PIB - Brasil x Estados

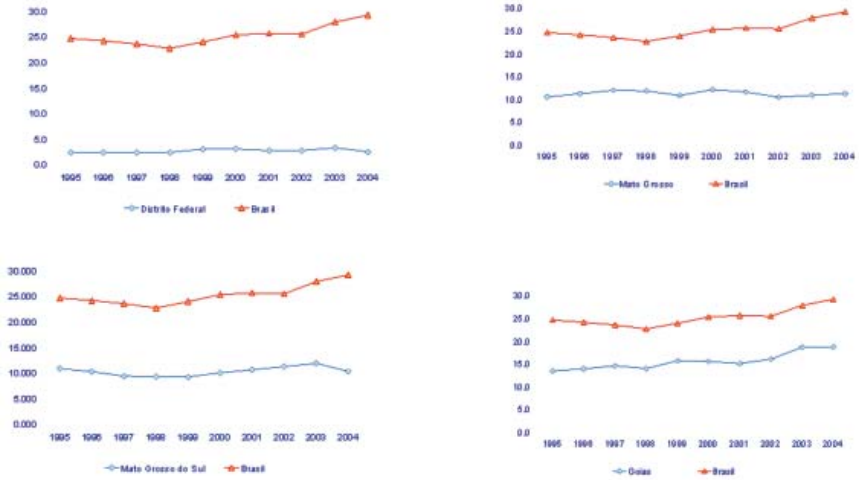
Fonte: IBGE, Cotepe/ MF



O desempenho da Indústria de transformação nos estados que formam a região centro-oeste tem sido muito bom. Em 2004 a melhor participação veio de Goiás com cerca de 20,0%.

Indústria de Transformação/PIB

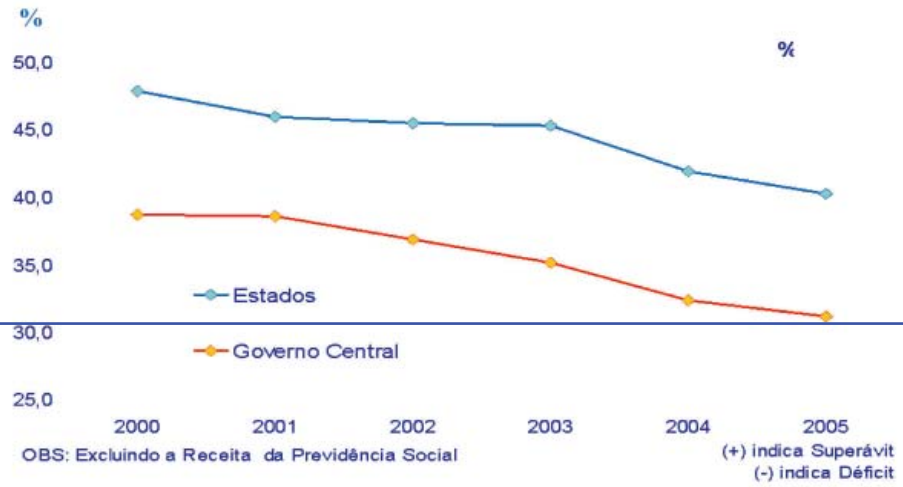
Fonte: IBGE



Os estados de maneira geral têm seguido o previsto na Lei Federal de Responsabilidade Fiscal. A Despesa Líquida com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida está abaixo do limite pré-estabelecido.

Despesa Líquida com Pessoal/Receita Líquida Corrente
Onde a Deterioração das Finanças Públicas?

Fonte: IBGE

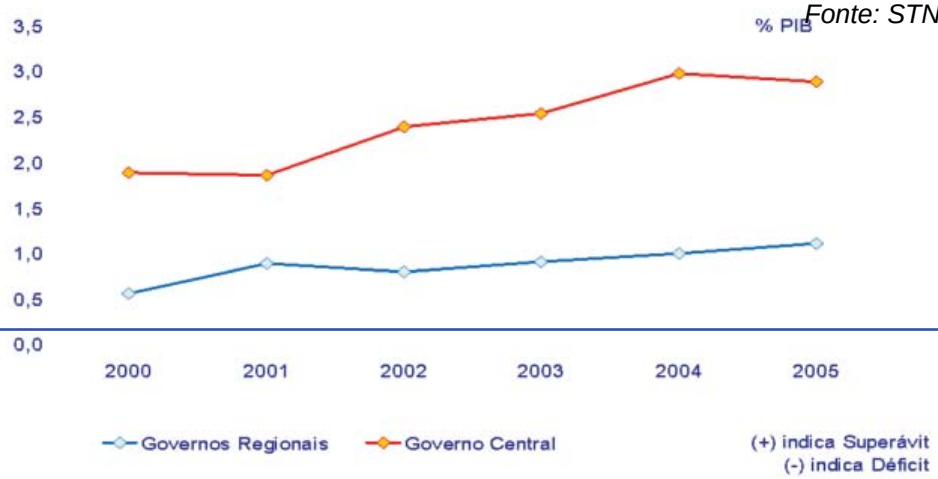


No período compreendido (2000/2005) Estados e a União trabalharam em sintonia com o equilíbrio fiscal. O desempenho do Resultado Primário tem acompanhado a evolução do PIB.

Resultado Primário
Onde a Deterioração das Finanças Públicas?

PIB%

Fonte: STN/MF, Bacen

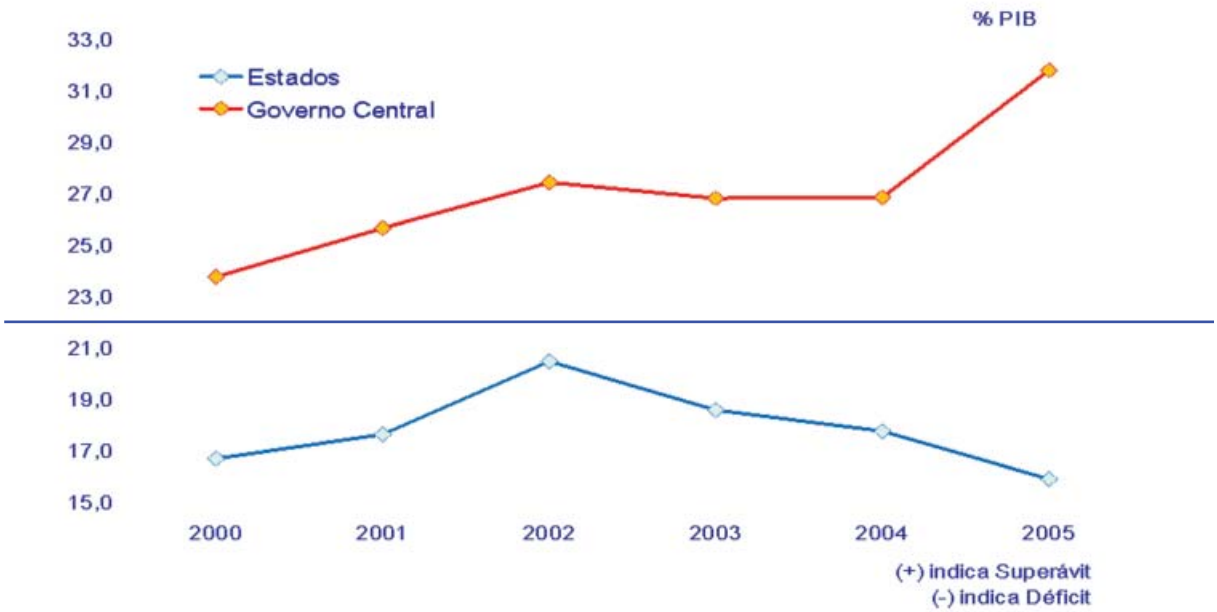


O resultado do equilíbrio fiscal exercido pela União e Estados, tem permitido às Unidades Federadas reduzir a participação de suas dívidas consolidadas líquidas em relação ao PIB.

Dívida Líquida Consolidada
Onde a Deterioração das Finanças Públicas?

PIB%

Fonte: Bacen



Fonte: STN/MF, Bacen

- A Falácia da "Guerra Fiscal":
  - Porque a competição entre Estados é um Bem e não um Mal;
  - Guerra fiscal e a existência de alíquotas diferenciadas interestaduais.
- O Desenvolvimento Econômico e os Desequilíbrios Regionais.
- Incentivos Fiscais como Instrumento de Alocação Eficiente de Recursos:
  - Incentivo fiscal como uma espécie de PPP (parceria público-privada);
  - Quem perde, quem ganha com incentivos fiscais?.
- A Federação e o Papel da União:
  - O absurdo da redução da autonomia dos Estados.
- Necessidades de aperfeiçoamento:
  - Isonomia;
  - Controle social.

Brasil na contra mão...

LIÇÃO CHINESA

A sugestão vem de gente ligada ao Fórum Econômico Mundial, que se reúne na quarta-feira em Davos: o Brasil precisa criar um marco regulatório para atrair o investimento estrangeiro direto, como faz a China. Na falta de incentivos, o País recebeu US$ 16 bilhões em 2006, enquanto a China abocanhou US$ 70 bilhões.

Isto É Dinheiro 487
24.01.2007

CHILE AP LSIONAR

Santiago, 24 - O rojeto de lei que concede incentiv lataforma para a produção de servi teve tramitação em tempo record impostos pagos fora do país, ante
O crédito se aplic em acordo sobre bitributação. De acordo com o Ministério das Finanças, as companhias têm evitado investir em países que não se enquadram nesses parâmetros.
O Senado também aprovou o aumento do crédito tributário de 4% para 6% para investimentos em capital fixo, como maquinários e computadores. As medidas custarão US$ 23 milhões aos cofres do governo neste ano, segundo contas do ministério. (Patricia Lara, com Dow Jones, site do Senado chileno e jornal O Mercúrio, 24.01.07)

Reforma Tributária

Proposta em Tramitação

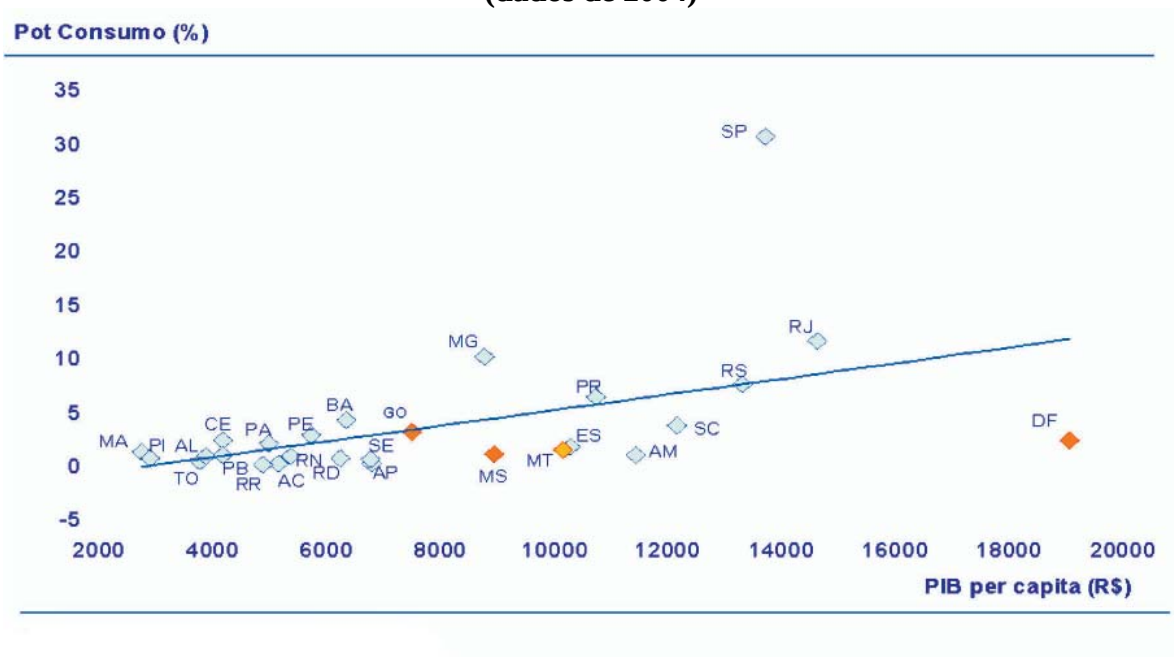
- Resumo:
  - **IVA substitui ICMS;**
  - Federaliza legislação – unifica alíquotas;
  - Tributa no destino;
  - Reduz e acaba com diferenciação das alíquotas interestaduais;
  - Proíbe incentivos;
  - Fundo de compensação de perdas;
  - Novo “CONFAZ”.
- Principais argumentos:

- Combate à Guerra Fiscal;
- Simplificação da legislação;
- Promoção da competitividade (arrecadação no destino);
- Cada Estado concentrará em seu Consumo;
- Ninguém perde;

- Ganhos e Perdas: o foco é no comércio interestadual.

O gráfico abaixo mostra que a maioria dos Estados tem um potencial de consumo reduzido. Isto é mais evidente nas unidades que encontram-se abaixo da Linha Referencial.

Maioria dos Estados tem Potencial de Consumo Reduzido
(dados de 2004)



O Comércio Interestadual
Resumo para Brasil e Goiás, 1999

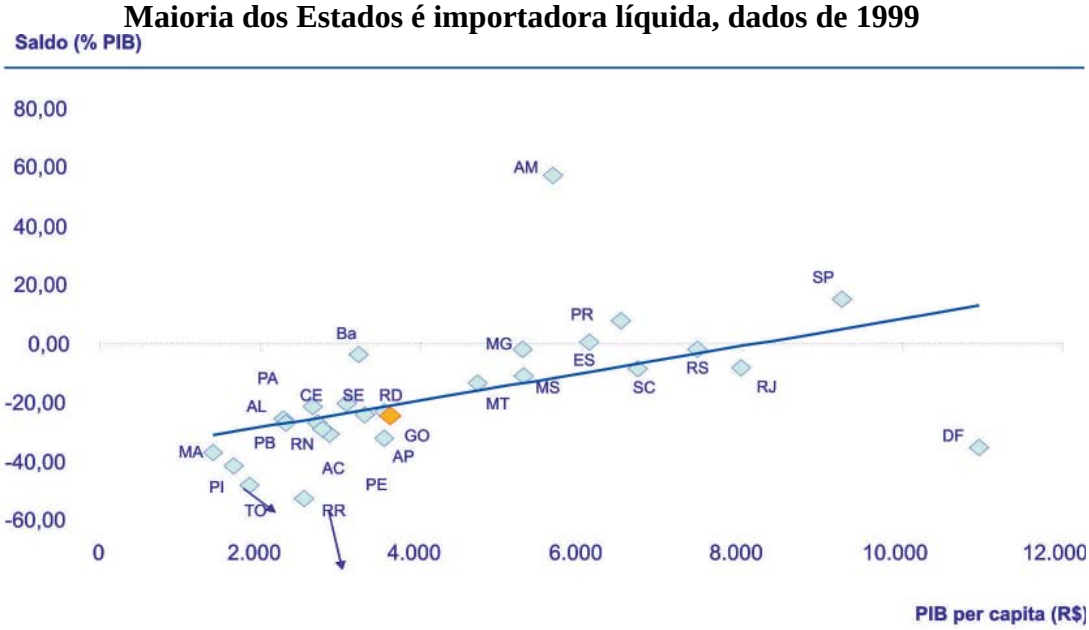
- Entradas totais = Saídas totais: R$ 454, 8 bilhões = 46,7 % do PIB.
  - PIB/Brasil/1999 =R$ 973,9 bilhões.
- Saldos do Comércio:
  - Só três Estados apresentam "superávit" (exportadores líquidos): SP, PR e AM;
  - ES: virtualmente equilíbrio;
  - Demais Estados apresentam "déficit" (importadores líquidos).
- Estado de Goiás:
  - Entradas totais = R$ 15,62 (87,2% do PIB), sendo com origem de:
    - Sul e Sudeste (exceto ES) = R$ 13,70 bilhões (88% do total) .....paga alíquota 7%;
    - Demais Estados = R$ 1,92 bilhões (12% do total) .....paga alíquota 12%.

Fonte: Gazeta Mercantil, IBGE

- Saídas totais = R$ 11,15 bilhões (62,2% do PIB).
- PIB/GO/1999 = R$ 17,92 bilhões.

Fonte: Matriz de Fluxo do Comércio Interestadual de Bens e Serviços do Brasil, 1999 – IPEA

Saldo das transações interestaduais, em % PIB
Maioria dos Estados é importadora líquida, dados de 1999

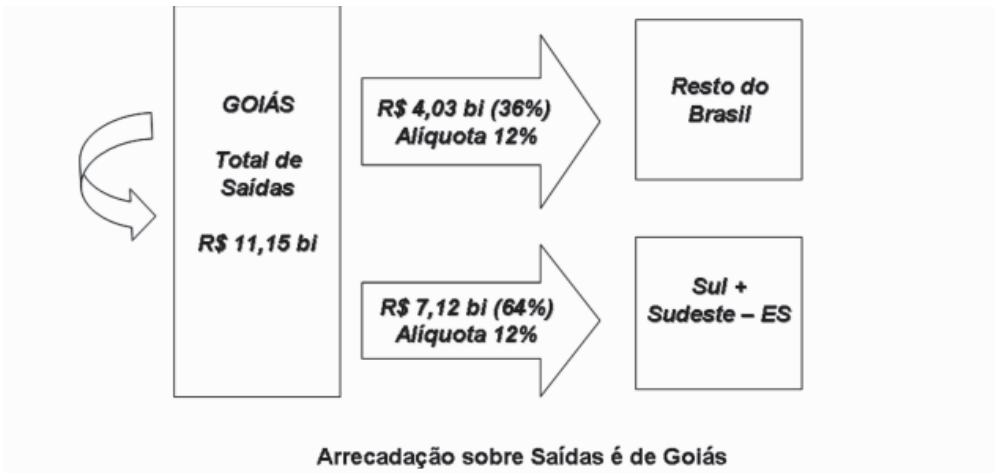


A Mudança para Tributação no Destino

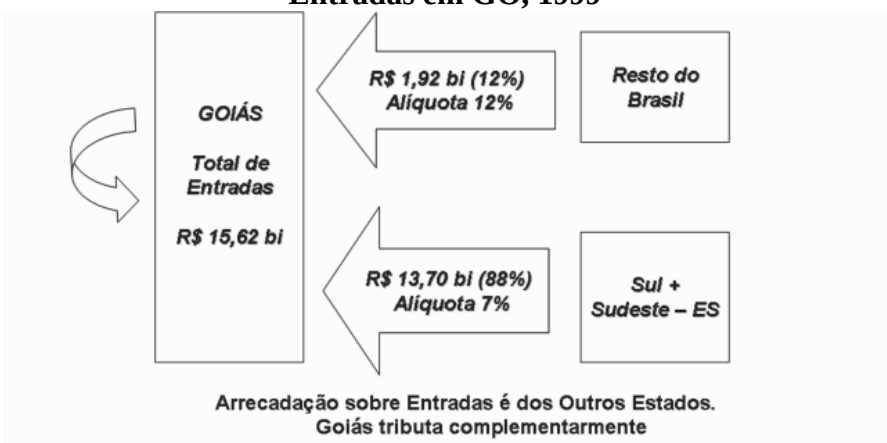
- A Lógica Oficial:
  - Facilita isentar exportações e acaba com a guerra fiscal;
  - Favorece os Estados importadores líquidos (são quase todos...).
- O Estado:
  - Ganha na tributação integral (sem crédito) das entradas;
  - Perde na tributação das saídas.
- Lógica pode não funcionar, porque:
  - Tributação por substituição (já é como se fosse no destino);
  - Em muitos Estados o crédito da maioria das entradas é baixo (7%);
  - Há perda de qualidade do sistema (poucos produtores x muitos consumidores);
  - A vantagem é potencial, enquanto a perda é certa.

ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: Goiás
Saídas de GO, 1999

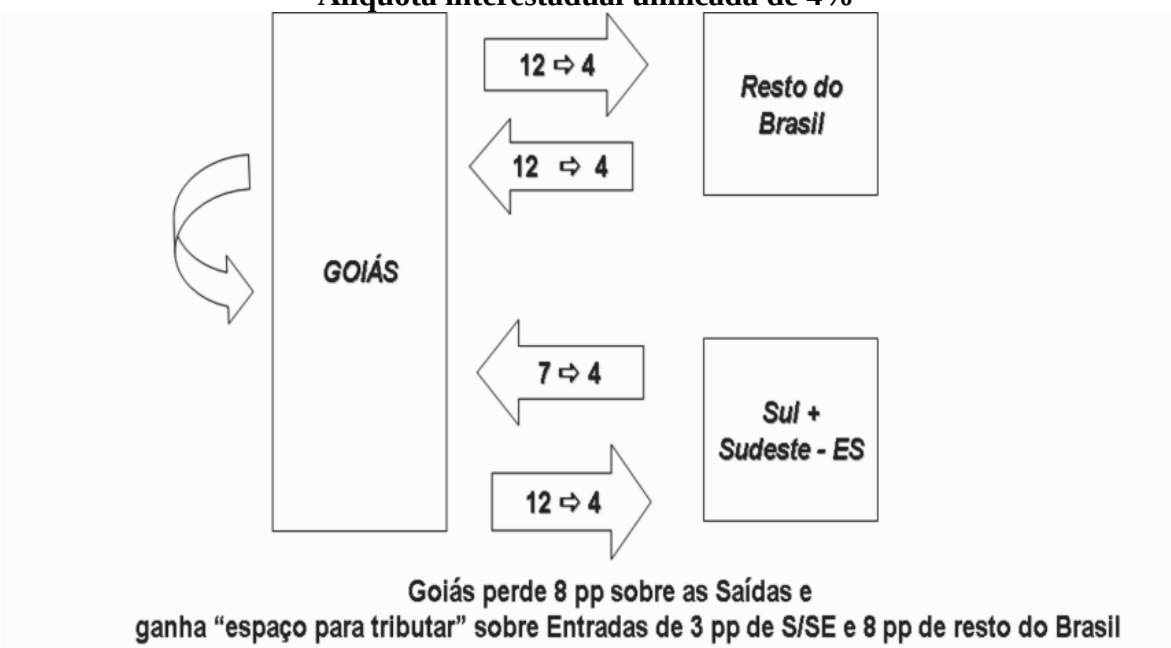
Fonte: MF, IBGE



ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: Goiás
Entradas em GO, 1999



Pós-Reforma: IVA e Comércio Interestadual. Exemplo: Goiás
Alíquota interestadual unificada de 4%



Pós-Reforma com IVA
Potencial de Perdas para GO

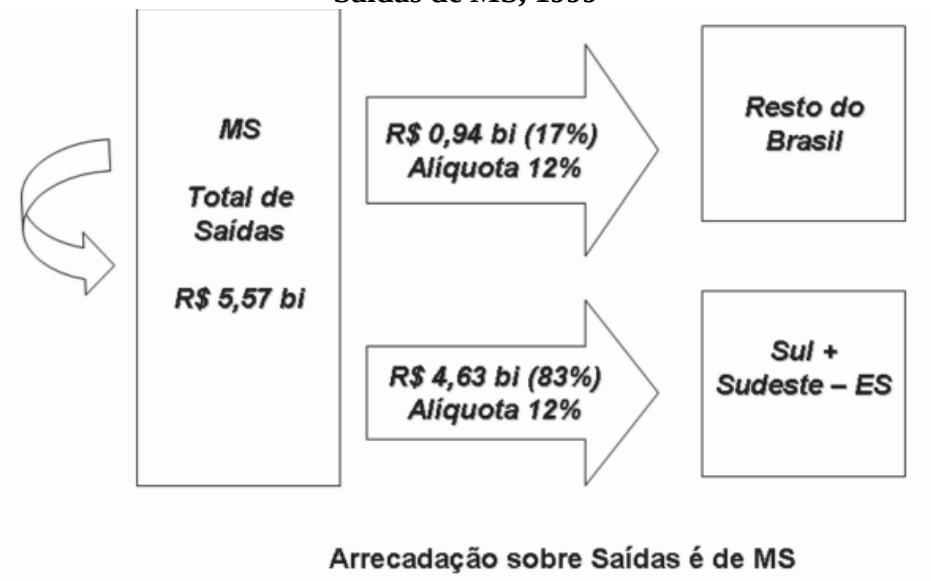
- Foco: Comércio Interestadual:
- Perdas = 0,08 x Saídas totais = 0,08 x 11,15 = R$ 892 milhões.

- Ganhos = 0,03 x Entradas/SSE + 0,08 x Entradas/RestoBr =
  = 0,03 x 13,70 + 0,08 x 1,92 = R$ 565 milhões.

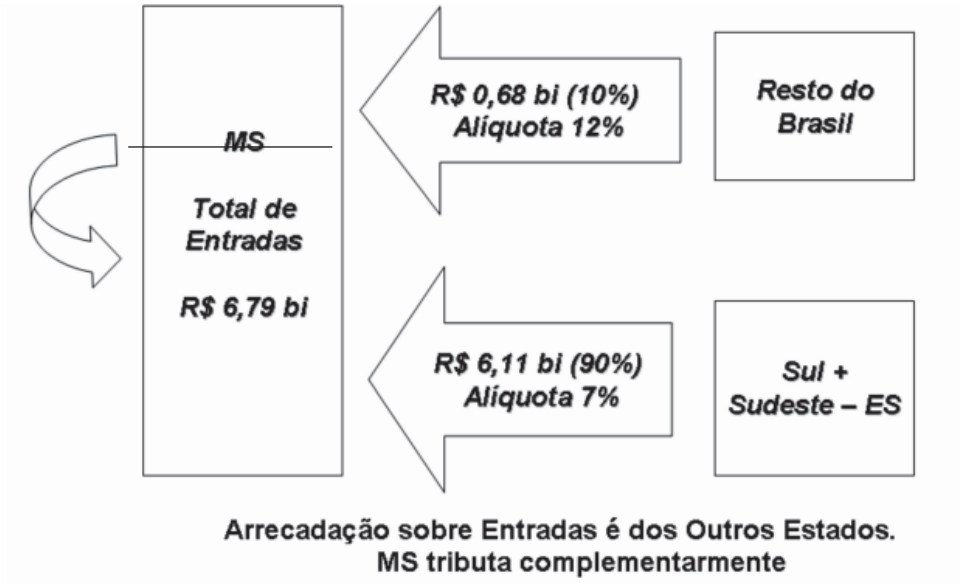
- Perda Líquida = R$ 327 milhões = 18% da arrecadação total do ICMS.

- Estimativa acima otimista; falta considerar os efeitos de:
  - Tributação por substituição;
  - Perda de qualidade do sistema tributário;
  - Arrecadação interestadual será repartida entre Estados (origem/destino).
- Nossa estimativa: perda pode chegar a 28% da arrecadação do ICMS.

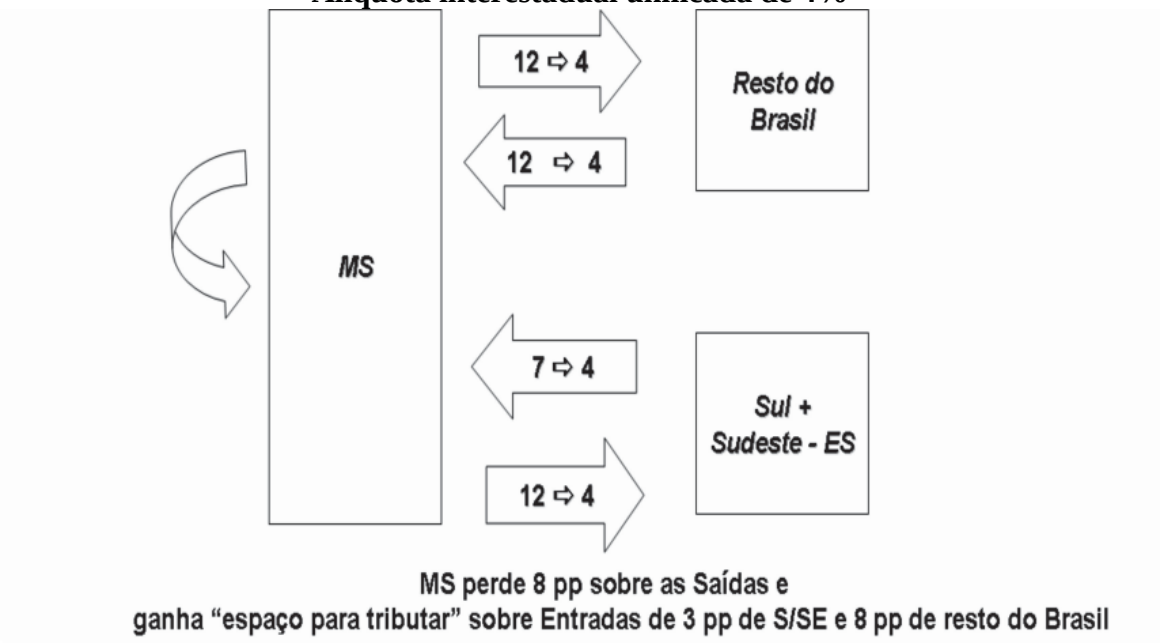
Comércio Interestadual. Exemplo: MS
Saídas de MS, 1999



ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: MS
Entradas em MS, 1999



Pós-Reforma: IVA e Comércio Interestadual. Exemplo: MS
Alíquota interestadual unificada de 4%



Pós-Reforma com IVA
Potencial de Perdas para MS

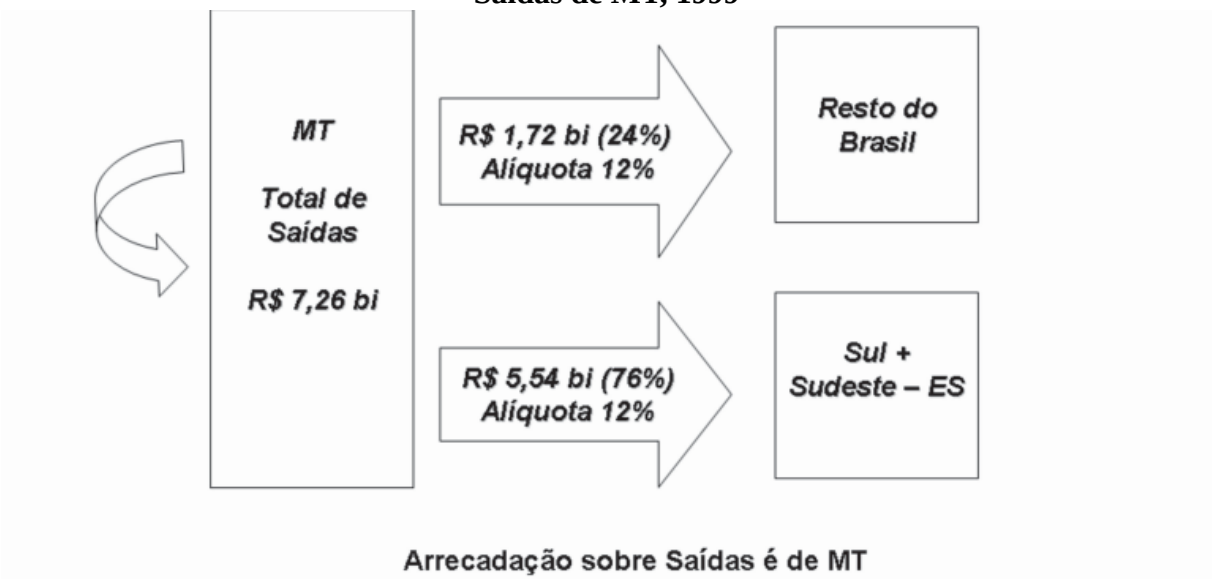
- Foco: Comércio Interestadual:
- Perdas = 0,08 x Saídas totais = 0,08 x 5,57 = R$ 445,6 milhões;
- Ganhos = 0,03 x Entradas/SSE + 0,08 x Entradas/RestoBr =

= 0,03 x 6,11 + 0,08 x 0,68 = R$ 237,7 milhões.

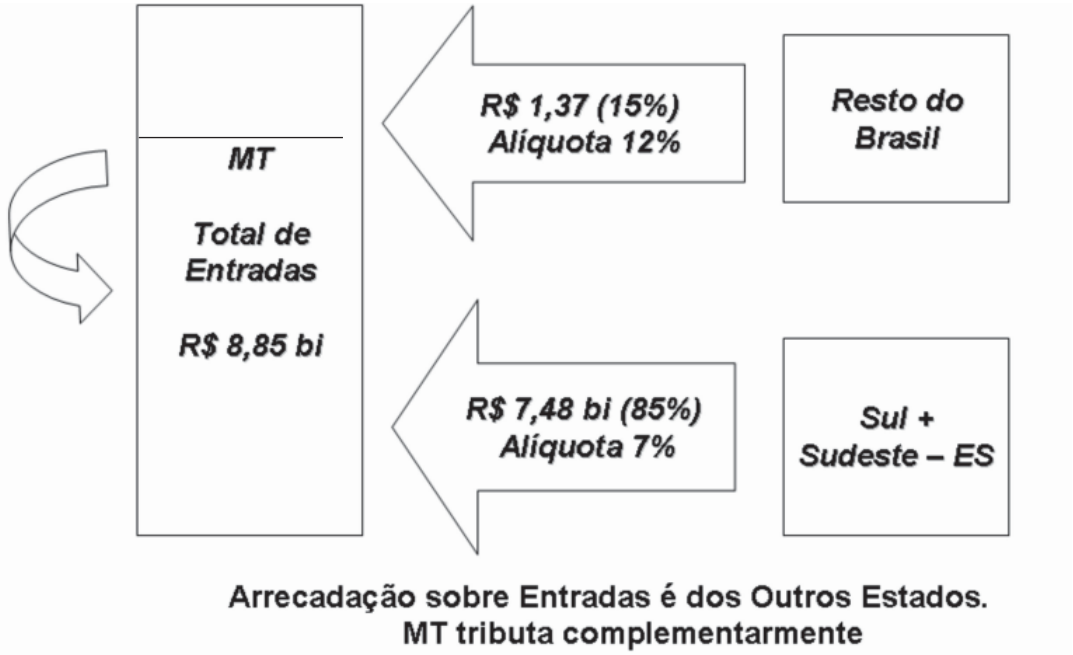
- Perda Líquida = R$ 207,9 milhões = 23,5% da arrecadação total do ICMS.

- Estimativa acima otimista; falta considerar os efeitos de:
  - Tributação por substituição;
  - Perda de qualidade do sistema tributário;
  - Arrecadação interestadual será repartida entre Estados (origem/destino).
- Nossa estimativa: perda pode chegar a 30% da arrecadação do ICMS.

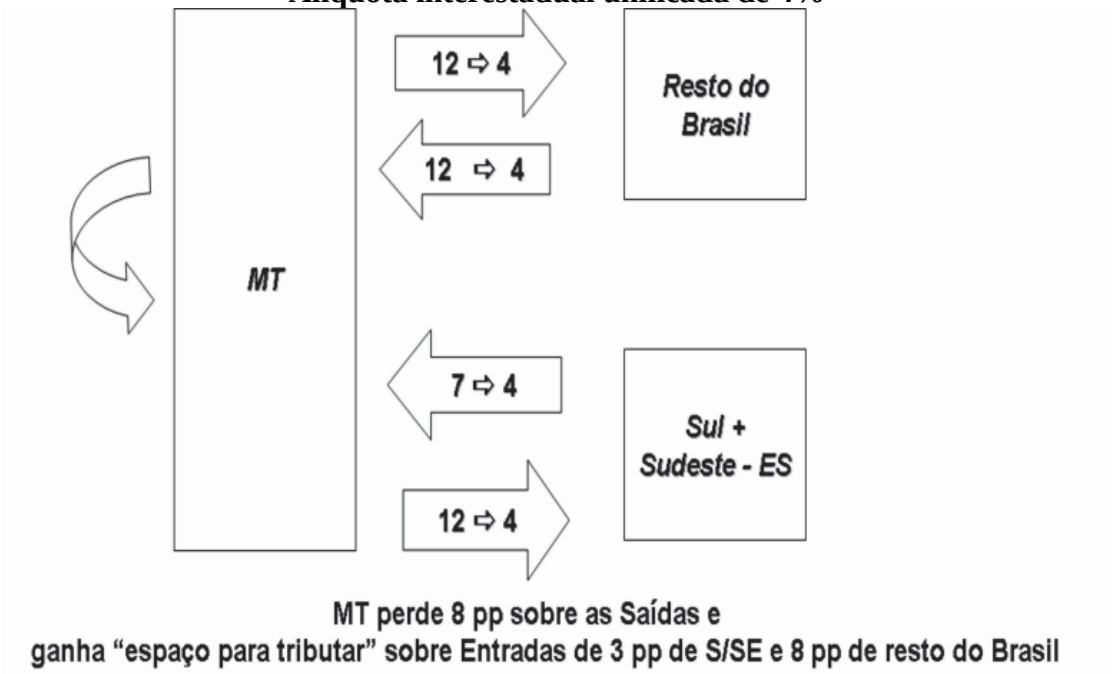
ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: MT
Saídas de MT, 1999



ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: MT
Entradas em MT, 1999



Pós-Reforma: IVA e Comércio Interestadual. Exemplo: MT
Alíquota interestadual unificada de 4%



Pós-Reforma com IVA
Potencial de Perdas para MT

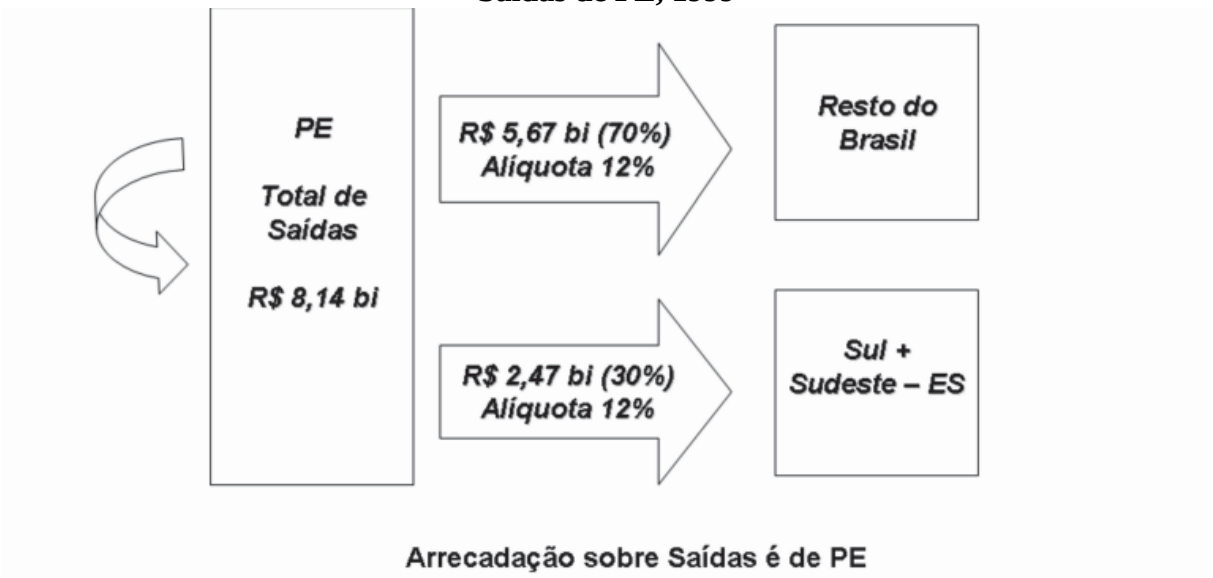
- Foco: Comércio Interestadual:

- Perdas = 0,08 x Saídas totais = 0,08 x 7,26 = R$ 580,8 milhões;
- Ganhos = 0,03 x Entradas/SSE + 0,08 x Entradas/RestoBr =
  = 0,03 x 7,48 + 0,08 x 1,37 = R$ 334,0 milhões.

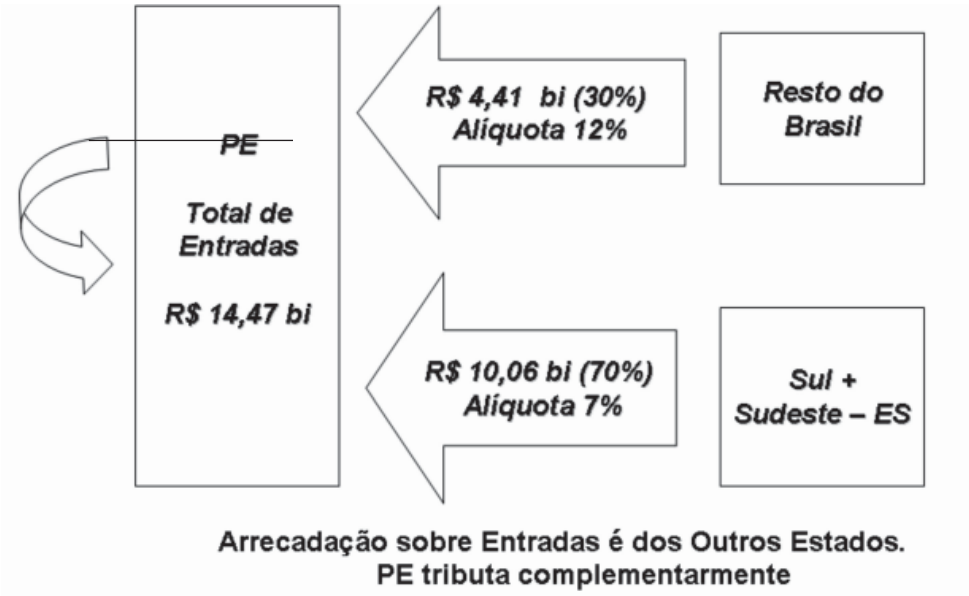
- Perda Líquida = R$ 246,8 milhões = 22% da arrecadação total do ICMS.

- Estimativa acima otimista; falta considerar os efeitos de:
  - Tributação por substituição;
  - Perda de qualidade do sistema tributário;
  - Arrecadação interestadual será repartida entre Estados (origem/destino).
- Nossa estimativa: perda pode chegar a 30% da arrecadação do ICMS.

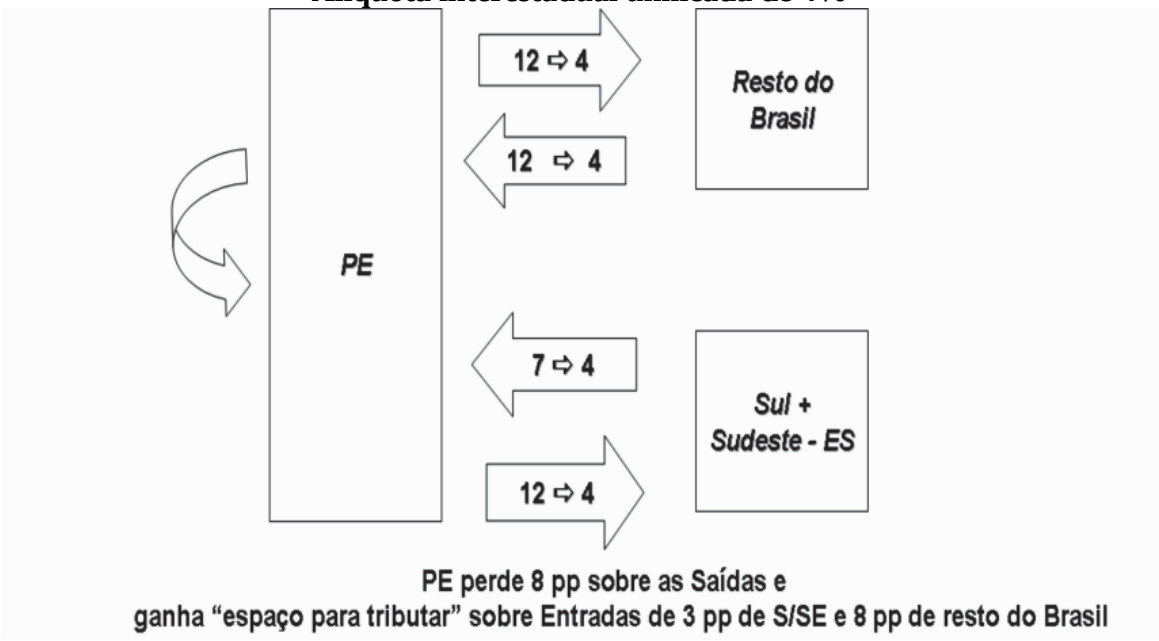
ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: PE
Saídas de PE, 1999



ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: PE
Entradas em PE, 1999



Pós-Reforma: IVA e Comércio Interestadual. Exemplo: PE
Alíquota interestadual unificada de 4%



Pós-Reforma com IVA
Potencial de Perdas para PE

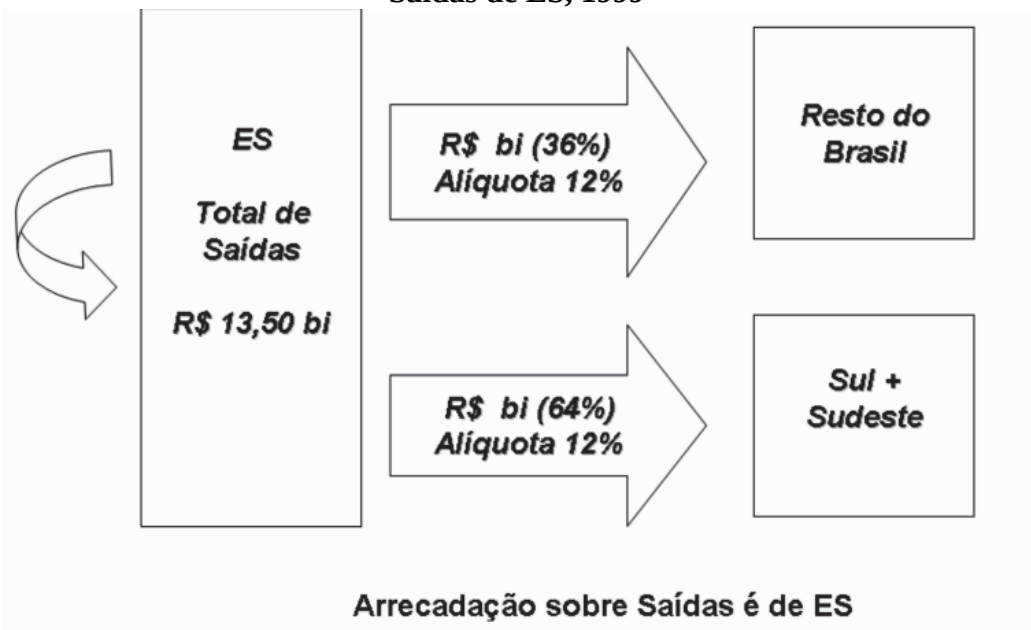
- Foco: Comércio Interestadual.
- Perdas = 0,08 x Saídas totais = 0,08 x 8,14 = R$ 651 milhões.
- Ganhos = 0,03 x Entradas/SSE + 0,08 x Entradas/RestoBr =

= 0,03 x 10,06 + 0,08 x 4,41 = R$ 655 milhões.

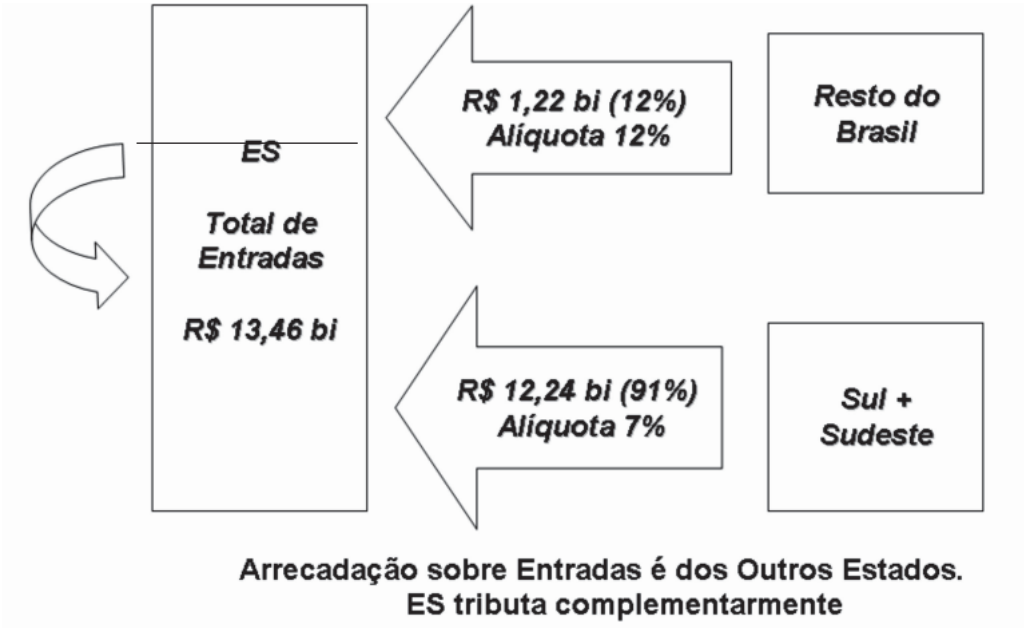
- Ganho Líquido = R$ 4 milhões (praticamente zero).

- Estimativa acima otimista; falta considerar os efeitos de:
- Tributação por substituição;
  - Perda de qualidade do sistema tributário;
  - Arrecadação interestadual será repartida entre Estados (origem/destino);
- Nossa estimativa: pequeno ganho deve virar perda;

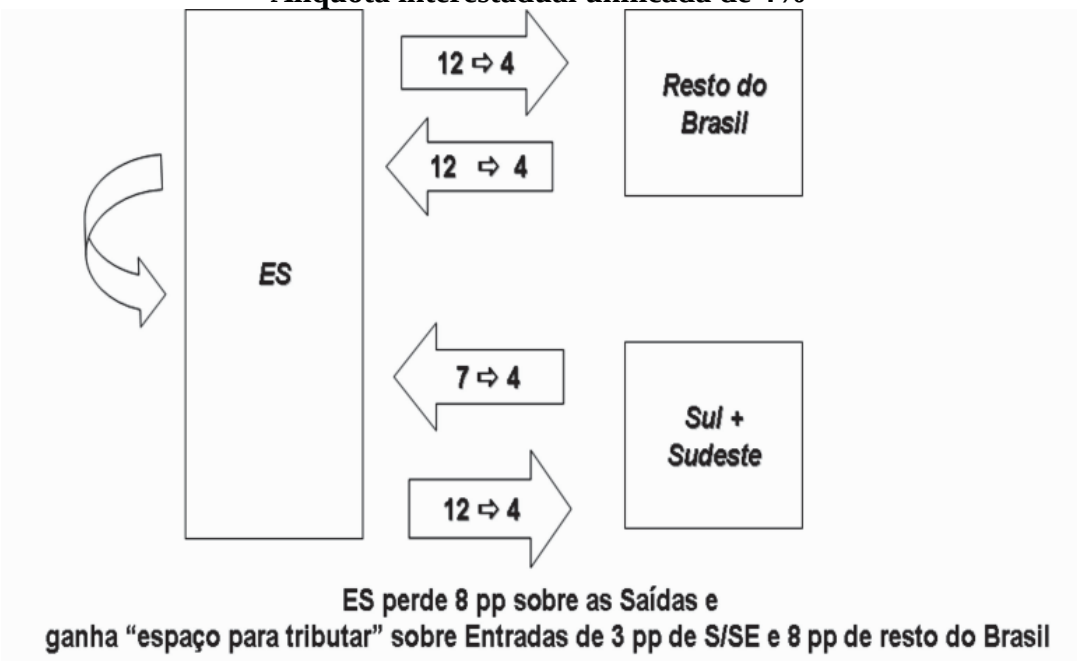
ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: ES
Saídas de ES, 1999



ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: ES
Entradas em ES, 1999



Pós-Reforma: IVA e Comércio Interestadual. Exemplo: ES
Alíquota interestadual unificada de 4%



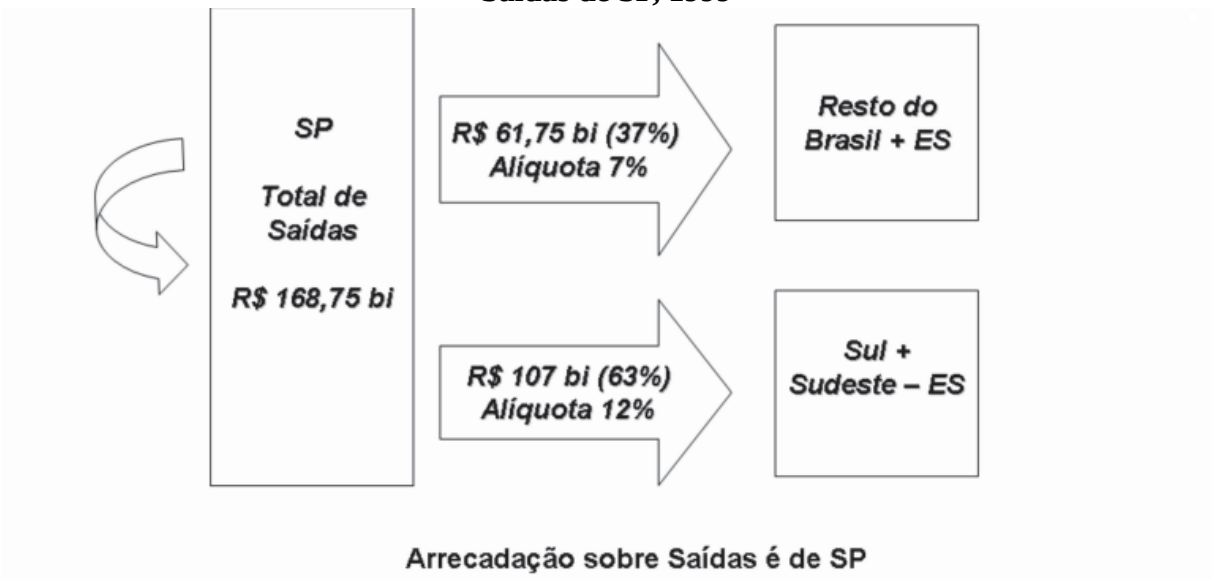
Pós-Reforma com IVA
Potencial de Perdas para ES

- Foco: Comércio Interestadual:
- Perdas = 0,08 x Saídas totais = 0,08 x 13,50 = R$ 1,08 bilhões.
- Ganhos = 0,03 x Entradas/SSE + 0,08 x Entradas/RestoBr =
  = 0,03 x 12,24 + 0,08 x 1,22 = R$ 465 milhões.

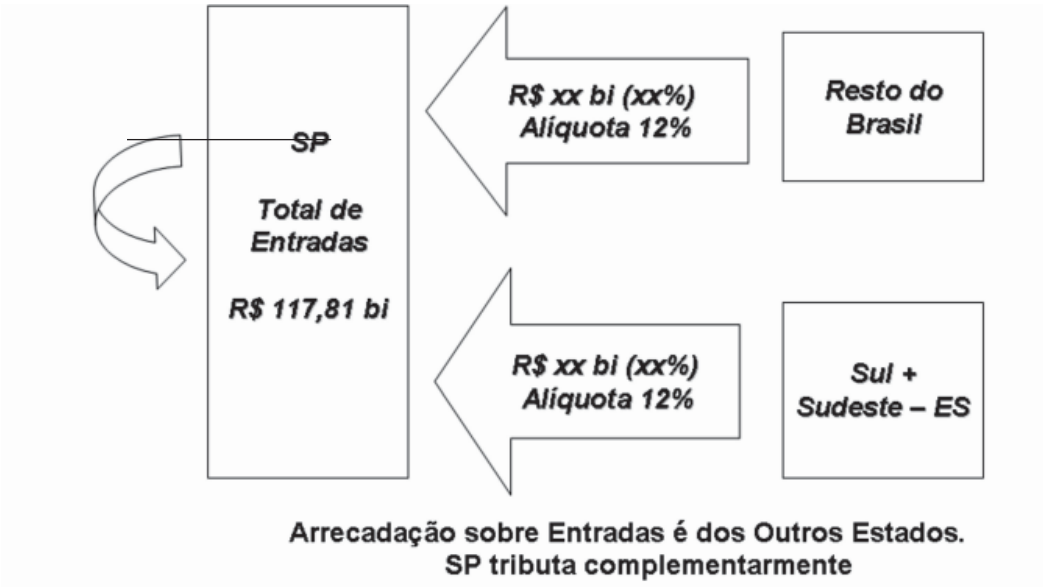
- Perda Líquida = R$ 615 milhões = 34% da arrecadação total do ICMS.

- Estimativa acima otimista; falta considerar os efeitos de:
  - Tributação por substituição;
  - Perda de qualidade do sistema tributário;
  - Arrecadação interestadual será repartida entre Estados (origem/destino).
- Nossa estimativa: perda pode chegar a 40% da arrecadação do ICMS.

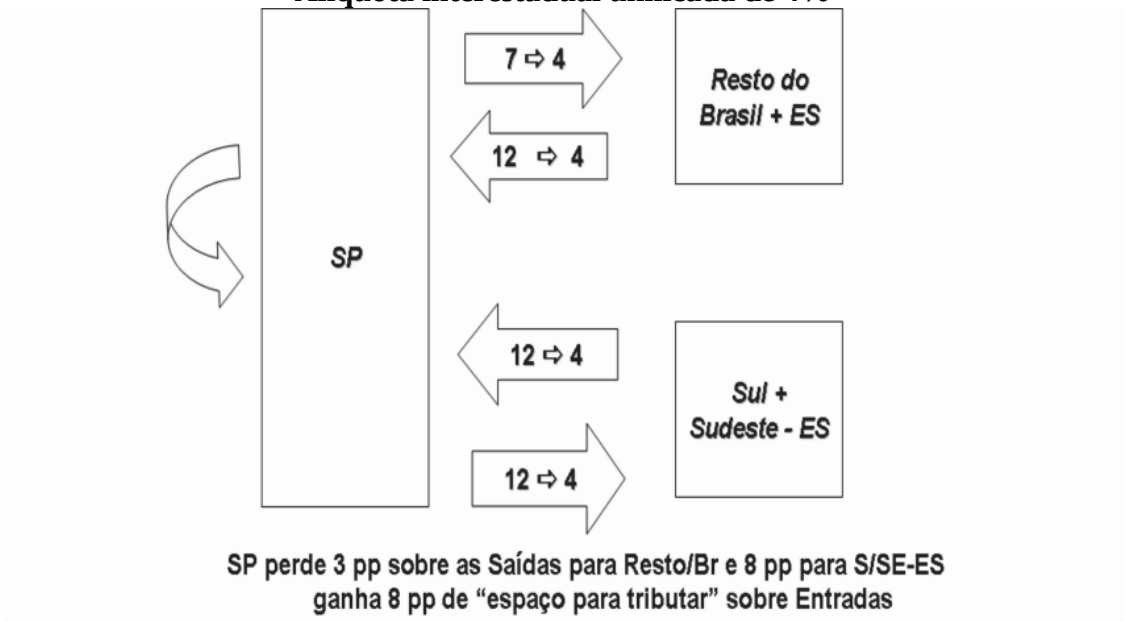
ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: SP
Saídas de SP, 1999



ICMS e Comércio Interestadual. Exemplo: SP
Entradas em SP, 1999



Pós-Reforma: IVA e Comércio Interestadual. Exemplo: SP
Alíquota interestadual unificada de 4%



Pós-Reforma com IVA
Potencial de Perdas para SP

- Foco: Comércio Interestadual
- Perdas = 0,03 x Saídas Resto/Br + 0,08 x Saídas/SSE =
  = 0,03 x 61,75 + 0,08 x 107 = R$ 10,41 bilhões.
- Ganhos = 0,08 x Entradas totais =

= 0,03 x 117,81 = R$ 3,53 bilhões.

- Perda Líquida = R$ 6,88 bilhões = 27% da arrecadação total do ICMS.

- Estimativa acima otimista; falta considerar os efeitos de:
  - Tributação por substituição;
  - Perda de qualidade do sistema tributário;
  - Arrecadação interestadual será repartida entre Estados (origem/destino).
- Nossa estimativa: perda pode chegar a mais de 30% da arrecadação do ICMS.

Pós-Reforma

Resumo do Potencial de Perdas por Estado

	Perda Líquida	
	(R$ milhões)	% Arrec
GO	327	18
MS	208	24
MT	247	22
ES	615	34
SP	3.530	27
PE	- 4	..

Substituição Tributária

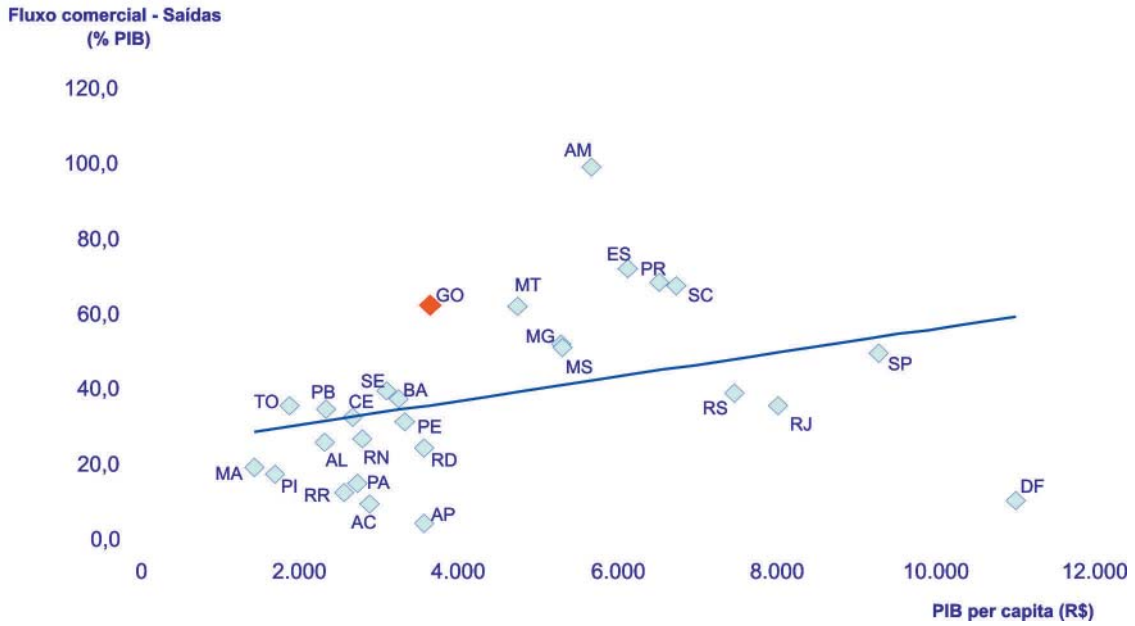
- Tributação por Substituição:
  - Crescimento expressivo (em diversos Estados chega a 30% da arrecadação total);
  - Facilidade de arrecadação, fiscalização;
  - Minimiza sonegação;
  - Eleva qualidade do sistema tributário: reduz número de contribuintes.
- Substituição equivale a tributar no destino:
  - Responsabilidade é do Estado de origem;
  - Estados de origem resistem;
  - Mudança origem/destino não altera arrecadação.

Pós-Reforma com IVA
Outros Estados com Potencial de Perdas

- Estados com volume relativamente importante de Saídas;
- Estados com volume relativamente pequeno de Entradas;
- Estados com alíquota interestadual reduzida para Entradas do Sul/Sudeste N/NE/CO/ES;
- Estados com volume relativamente grande de Entradas do Sul/Sudeste;
- Estados com alto volume de tributação por substituição.

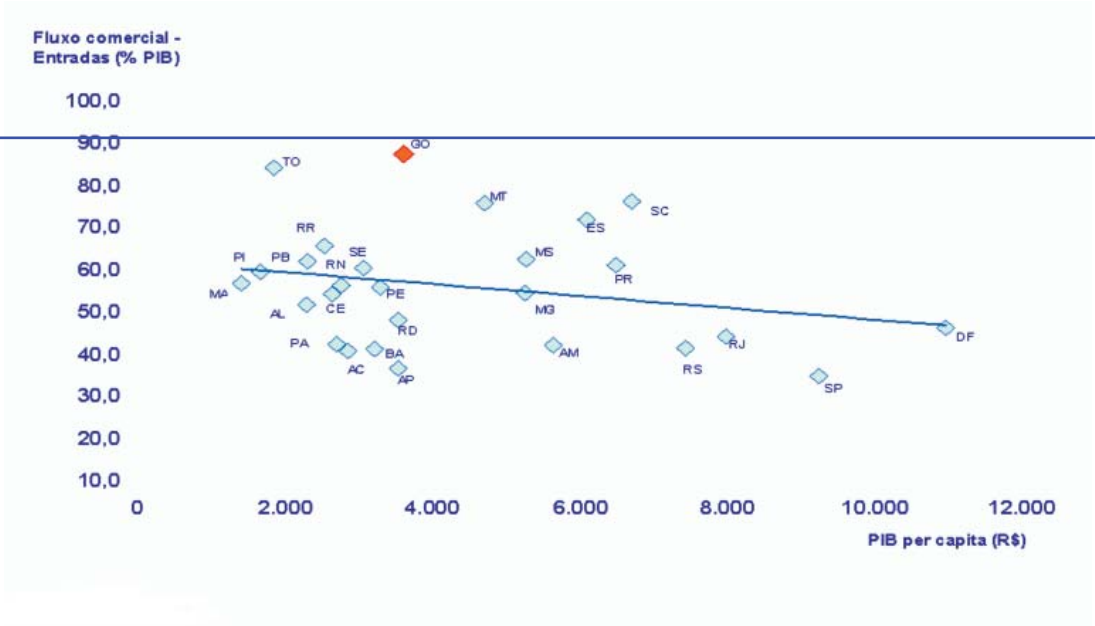
Ao considerar o Comércio Interestadual de 1999, depara-se com a seguinte situação: estados como GO, MT, MS, MG, ES, AM e SC, colocaram-se como grandes produtores de matéria-prima. Em média, 70% de suas produções são direcionadas aos grandes consumidores

Estados com Saídas Importantes em 1999



À exceção do PA, AC, BA, AP, AM, RS, RJ, SP e DF, todos os demais detém entradas importantes. Vendem matéria-prima de baixo valor agregado e compram em situação inversa.

Estados com Entradas Importantes em 1999



Impactos sobre o Desenvolvimento dos Estados

- Nos estados com mercados internos reduzidos (pequena população, baixa renda) a arrecadação no destino inviabiliza a produção em grande escala para exportação. A maioria dos Estados perde:

  - benefícios em participar da Globalização;
  - capacidade de atrair investimentos, inclusive do exterior;
  - crescimento de seu PIB;
  - capacidade de geração de empregos formais de boa qualidade;
  - capacidade de arrecadação, inviabilizando finanças públicas.

- Perda de autonomia de gestão dos Governadores (e das Assembléias) sobre a principal fonte de geração de recursos financeiros de seu Estado.

- Extingue bem sucedidos Programas de Desenvolvimento Regional dos Estados e desorganiza ordem econômica estabelecida por esses programas.

- Reverte processo de desconcentração da atividade econômica, emprego e riqueza - chave de todas as estratégias de desenvolvimento nacional adotadas desde 1970.

A Proposta de Reforma Tributária em Tramitação

- Resolve os Principais Problemas do Sistema??
  - Não, sequer aborda.
  - Risco de agravamento.
- Faz sentido??
- Uma Reforma que tenta apenas:
  - Combater "Guerra Fiscal";

Fonte: MF, IBGE

    - Simplificar legislação.
- Às custas de :
    - Atropelamento de Cláusula Pétrea da Federação;
    - Risco real de perdas para os Estados;
    - Aumento da carga tributária.

Em Suma,
a "Reforma" Proposta

- Não resolve o principal problema do Sistema Tributário;
- Desfere um pesado golpe no Sistema Federativo e impõe perdas aos Estados;
- Guerra Fiscal (ainda que argumento fosse válido):
    - Muito pouco para justificar uma Reforma Tributária;
    - Proíbe o que já é proibido.
- Introduz complicações adicionais:
    - Sistema continua híbrido (origem/destino), complexo;
    - Unificação de alíquotas: como se fará?
    - Não resolve problema de fronteiras;
    - Piora a qualidade dos sistemas estaduais;
    - Fundo de compensação de perdas: eficácia duvidosa ;
    - Riscos de perdas expressivas e de aumento de carga.
- Perda de Oportunidade: outra Reforma só daqui a ....

Pontos para uma boa Reforma

- Desenho do Sistema Tributário é parte do Pacto Federativo.
    - Reforma requer negociação no mais alto nível; aspectos técnicos e políticos.
- Sistema Tributário tem que ser estável. Reforma: evento raro;
- Reforma deve:
    - Ser abrangente, abordando os principais problemas do Sistema Tributário;
    - Preservar o Sistema Federativo (cláusula pétrea da Constituição).
- Existe demanda por Reforma, mas...
    - Custo de uma Reforma mal-feita é enorme; melhor não fazer.
- Se o Problema Principal é a Alta Carga.
    - Reforma Tributária precedida por (ou simultânea a) Redução de Gastos do Estado;
    - Reforma Tributária antes da redução de gastos = não resolve principal problema.

Palavras de especialista...

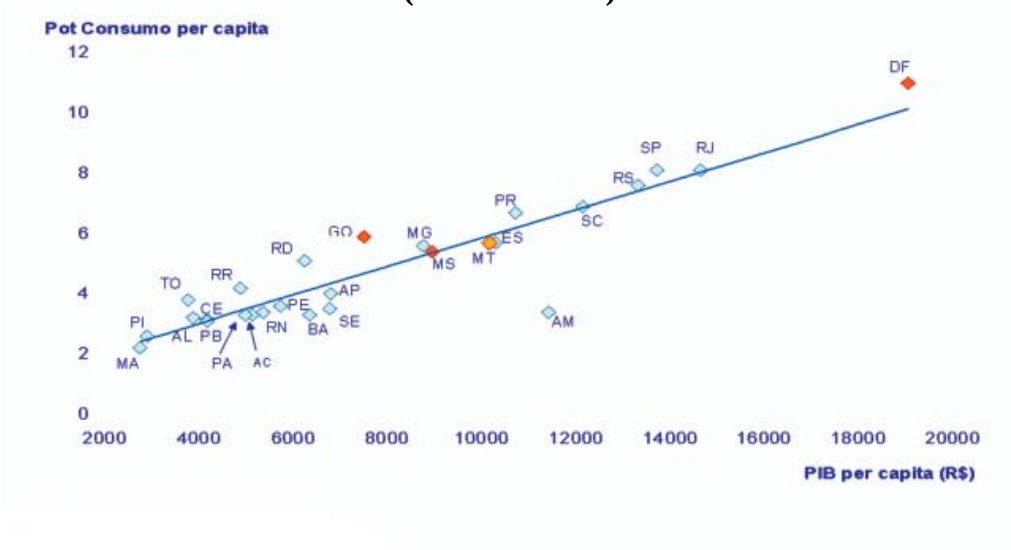
"Agenda Fiscal (nesta ordem...):
    - Limitação de Gasto Público;
    - Nova reforma da Previdência Social;

- Redução das Vinculações;
- Queda da Carga Tributária (sem reforma!):
  - Redução gradual da CPMF;
  - Redução de alíquotas de IPI;
  - Diminuição da cunha fiscal sobre ganhos de capital;
- Reformulação do Processo Orçamentário.

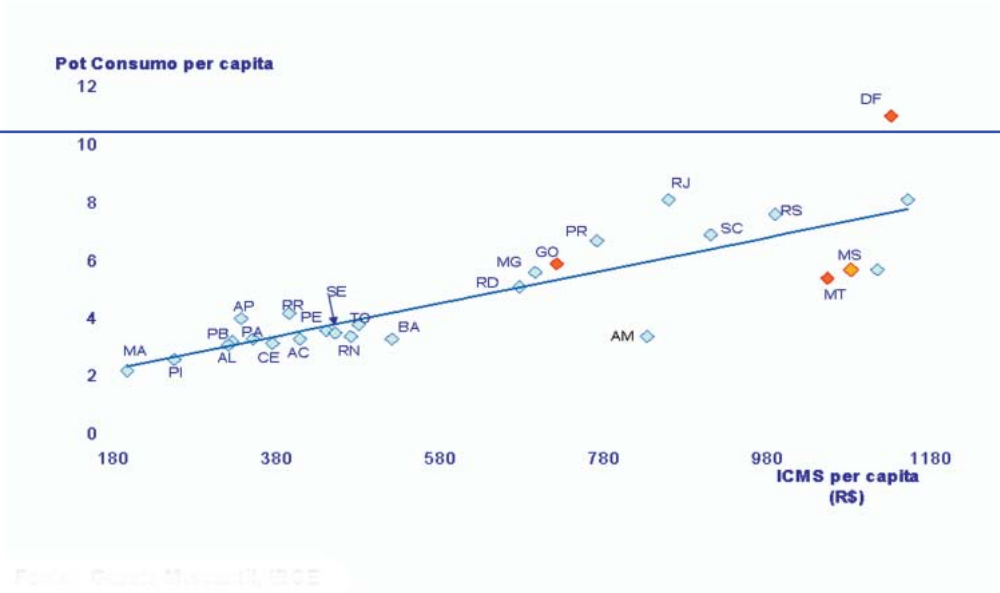
Uma reforma tributária integral não deveria constar do cardápio (prioritário). ICMS não é o problema mais urgente."

FONTE: Giambiagi e Tafner – Estudos CODIMEC, IBMEC, São Paulo, Abril 2006

Potencial de Consumo Per Capita
(dados de 2004)



Potencial de Consumo e ICMS
(dados de 2004)



Fonte: GAZETA MERCANTIL, IBGE

Obs: esta é uma síntese da palestra apresentada a CNI (Confederação Nacional das Indústrias) pelos professores Luiz Paulo Rosenberg e Michal Gartenkraut, da Rosenberg & Associados, em março de 2007, sobre uma proposta de reforma tributária à época em discussão no Congresso Nacional.

Foi patrocinada pela ADIAL Brasil (Associação Pró-Desenvolvimento Industrial do Brasil).

Revista Econômica do Nordeste

Fortaleza, out - dez 1999

Olímpio J. de Arroxelas Galvão

Prof. do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Pesquisador 1 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Revista Econômica do Nordeste)

1- INTRODUÇÃO

É ainda muito reduzido o conhecimento no Brasil sobre as implicações espaciais de dois fenômenos ou eventos de suma importância para o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do País: os desdobramentos do processo de integração continental, através da consolidação e expansão do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) e os efeitos decorrentes dos diversos acordos assinados ao final da Rodada Uruguai em 1994, que estão sendo aplicados pela Organização Mundial do Comércio (OMC) desde janeiro de 1995.

Fonte: GAZETA MERCANTIL, IBGE

Com relação ao primeiro evento, a criação e a consolidação do Mercosul – ao produzirem novas obrigações internacionais de caráter comunitário – deverão exigir mudanças nas legislações nacionais dos países membros, dentro do natural processo de harmonização de normas e políticas. A questão a saber é se essas novas obrigações internacionais irão afetar as políticas em execução pelo Governo Federal nas regiões menos desenvolvidas, no que diz respeito aos incentivos fiscais e a outros mecanismos de promoção ao desenvolvimento regional no País.

O segundo evento – o dos acordos assinados ao final da Rodada Uruguai – traz à tona uma série de

Incentivos Fiscais Regionais no Brasil: Uma Avaliação da sua Compatibilidade à Luz da OMC

implicações também ainda não devidamente apreciadas nos seus aspectos espaciais. A implementação do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias deverá afetar profundamente os fluxos das transações internacionais. Este acordo é uma das mais importantes peças legislativas reguladoras do comércio internacional em aplicação pela OMC, estabelecendo as regras relativas ao uso de incentivos e subsídios à produção doméstica e às exportações.

O presente trabalho propõe-se a investigar os possíveis problemas que as regiões menos desenvolvidas do País – especialmente o Nordeste –poderão enfrentar no futuro próximo com a continuidade do processo de integração dos países latino-americanos. O objetivo central desta investigação consiste em analisar se, como e quando a integração em curso nos países do Cone Sul irá afetar a política nacional de desenvolvimento regional no País e sua transformação futura num mercado comum, inclusive com a incorporação de novos membros. De modo específico, procurar se- á investigar se há uma base verdadeira para o receio de que as iniciativas de harmonização de políticas dentro do Mercosul levarão ao comprometimento dos esforços federais de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do Brasil em razão de pressões dos estados-membro em integração na América Latina – especialmente no tocante aos incentivos fiscais e financeiros ora concedidos a essas regiões, implementados por instituições como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Banco do Nordeste. Esta questão, em suma, remete a uma outra, qual seja: a de saber se as políticas regionais em curso no Brasil, em favor de suas regiões menos desenvolvidas, são compatíveis com as normativas recentes da Organização Mundial do Comércio, tal como concebidas pelo General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, após a finalização da Rodada Uruguai. Tal questão recentemente tornou- se assunto da ordem do dia no noticiário da imprensa brasileira e deu margem a acaloradas discussões no âmbito parlamentar, em função da renovação da Medida Provisória que estendeu o prazo de concessão

dos incentivos fiscais à indústria automotiva nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além dos veementes protestos de alguns governantes brasileiros, que viram no ato da renovação da mencionada Medida Provisória mais uma clara manifestação da guerra fiscal entre os estados, também a Argentina, invocando o Tratado de Assunção, expressou profunda discordância com a concessão dos incentivos que objetivavam legitimar a instalação da fábrica da montadora Ford no Estado da Bahia.

A busca às perguntas acima mencionadas – que o autor deste trabalho inicialmente procurou, sem muito sucesso, em várias instituições regionais e nacionais, como a SUDENE, o Itamarati e o Congresso Nacional, através de seus representantes na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – foi perseguida através de dois caminhos: um breve estudo comparativo de como a União Européia vem lidando com o problema de suas regiões menos desenvolvidas; e, principalmente, por meio de exame detalhado do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias GATT 94 e de outros acordos complementares, assinados ao final da Rodada Uruguai, que de forma básica explicitam as regras de comportamento a que estão sujeitos os países em integração no seu trato com a comunidade internacional. Tal exame do referido Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias permite mostrar, por exemplo – como será visto adiante – que regiões menos desenvolvidas como o Nordeste do Brasil poderiam fazer uso de vários instrumentos de política permitidos pela OMC até o ano 2003 (e, em alguns casos, até prorrogáveis). No entanto não o fazem, talvez por desconhecimento dos *policy makers* brasileiros, dos empresários das regiões menos desenvolvidas e das entidades governamentais que cuidam do desenvolvimento dessas regiões.
O trabalho, todavia, não se propõe a discutir o mérito da questão sobre a guerra fiscal entre os estados brasileiros mas, tão-somente, examinar se as políticas de incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento regional – adotadas pelo Governo Federal e pelos governos estaduais no Brasil – são consistentes com as novas regras em vigor pela Organização Mundial do Comércio.

2- INTEGRAÇÃO CONTINENTAL, POLÍTICAS REGIONAIS E A NOVA LEGISLAÇÃO DA OMC SOBRE INCENTIVOS

Quando alguns países acordam em formar áreas de livre comércio, uniões aduaneiras ou mercados comuns, o processo de integração resultante vem sempre acompanhado por dois efeitos importantes: a ocorrência de reestruturações em diversos segmentos dos sistemas produtivos da cada país, por conta da nova divisão do trabalho imposta pela liberalização do comércio, decorrente da diversidade das estruturas produtivas das economias em integração; e um amplo e crescente processo de negociação voltado para a harmonização de políticas, de legislações e de normas nacionais, para que estas se conformem aos interesses comunitários.

É desnecessário ressaltar que nenhuma integração seria possível sem o reconhecimento e a aceitação, tanto das mudanças estruturais que terá de sofrer cada país ou região, quanto da relativa perda de soberania de governos nacionais, no tocante à administração de políticas econômicas e sociais.

Por outro lado, quando os países também acordam em participar de negociações internacionais, firmando tratados e acordos comerciais – como os ocorridos durante as diversas rodadas de negociações do GATT e as que estão sendo conduzidas a partir de data recente pela OMC – ficam estes de igual modo obrigados a cumprir as regras e as normas estabelecidas por esses acordos e tratados. Se, de um lado, esses arranjos jurídicoinstitucionais contribuem para criar uma maior disciplina nas relações internacionais e, conseqüentemente, para produzir um comportamento mais racional das nações perante a comunidade mundial, por outro lado – e de certa forma em analogia com os esforços de integração – trazem como

implicações inevitáveis uma diminuição dos poderes discricionários das nações e, também, a necessidade de ajustamentos e reestruturações produtivas em vastas seções das economias dessas nações.

Não é sem razão que, num e noutro casos, ocorram resistências de países, de setores e de regiões dentro de países, prejudicados com as mudanças a eles impostas pelo conjunto das normativas internacionais e, bem assim, de segmentos econômicos, grupos políticos ou de indivíduos, inconformados em verem seus interesses contrariados ou seus governos obrigados a compartilhar de iniciativas e decisões, antes tomadas de forma unilateral e soberana, com os de outras nações[1].

Diversos fatores e circunstâncias contribuem para criar turbulências nas relações comerciais entre países e provocar o desrespeito às normas internacionais acordadas, muitas vezes após anos ou mesmo décadas de custosas negociações.
Diferenças de produtividade entre setores de economias distintas são, por exemplo, uma das fontes principais de confrontos entre governos nos foros internacionais, na medida em que possibilitam a formação de fortes *lobbies* de interesses privados, que se voltam contra a ampliação de processos de liberalização comercial e forçam a postergação do cumprimento de normas acordadas em tratados de comércio. Exemplos disso fornecem os agricultores dos países desenvolvidos e as indústrias intensivas em mão-de-obra dessas mesmas nações industrializadas que, sabidamente, constituem focos de resistência quase intransponíveis nas negociações internacionais para uma maior liberalização do comércio, provocando profundas repercussões negativas sobre as economias menos desenvolvidas do chamado Terceiro Mundo.

Disparidades de níveis de desenvolvimento econômico entre nações também constituem constantes motivos de desencontros com a comunidade internacional, exigindo cláusulas especiais nos tratados multilaterais de comércio, que permitam um tratamento diferenciado para as nações menos desenvolvidas. Os primeiros tratados multilaterais de comércio – como o GATT 1947 – já mencionavam, embora timidamente, a necessidade de um tratamento diferencial aos países não industrializados signatários desse acordo, mas, durante cerca de vinte anos de sua vigência continuava sendo deles exigida, por exemplo, a plena reciprocidade e simetria em suas relações comerciais com os países desenvolvidos (WTA, 1994 a). Por outro lado, algumas nações européias mantiveram relações especiais com suas colônias e ex-colônias desde longas datas, através da adoção de regimes de acesso aos seus mercados em condições favorecidas. No entanto, até os dias atuais, tais relações especiais restringem-se apenas a um grupo seleto de países, entre os quais não se incluem os da América Latina e o Brasil[2]. Somente a partir da segunda metade dos anos 60, por pressão dos países economicamente mais atrasados – através das diversas conferências sobre o comércio e o desenvolvimento, promovidas pela Organização das Nações Unidas – United Nations Conference on Trade and Development (as UNCTADs) – é que, nas sucessivas rodadas posteriores do GATT, foi explicitada a preocupação de que a facilitação do acesso dos bens produzidos no Terceiro Mundo pelas nações industrializadas poderia constituir mecanismo importante de desenvolvimento para as primeiras. O GATT passou a permitir expressamente a utilização de incentivos fiscais, bem como de subsídios à produção e à exportação por parte dos países menos desenvolvidos, e foi eliminada a obrigatoriedade da simetria e da reciprocidade (JOHNSON, 1968).

Desigualdades inter-regionais (diferenças de desenvolvimento dentro das próprias fronteiras nacionais) constituem outra causa potencial de geração de conflitos de ordem internacional, sobretudo, embora não exclusivamente, nos contextos que envolvem processos de integração econômica de economias

[1] *Na Europa, a harmonização de políticas nacionais e a unificação das legislações internas, para conformá-las aos interesses comunitários, constituíram a tarefa mais complexa para os órgãos superiores da Comunidade e, ainda hoje, mais de quarenta anos após o Tratado de Roma, existem muitas áreas – especialmente na esfera fiscal e na área da legislação trabalhista – onde a unificação é incompleta*.

nacionais na forma de áreas de livre comércio, e mais ainda, quando estas buscam alcançar estágios mais avançados de integração. Seja porque as regiões menos desenvolvidas apresentem mais fragilidades em suas estruturas sociais, políticas e institucionais, seja porque exibam menores dotações de recursos físicos ou humanos, o resultado da integração econômica pode ser o aprofundamento das desigualdades regionais dentro de cada país, por conta da existência de maiores externalidades disponíveis nas regiões mais desenvolvidas. Este fato, amplamente reconhecido no caso dos países europeus, por exemplo, tem levado à execução de políticas de convergência e de coesão social por parte dos órgãos superiores das comunidades européias, implicando na utilização de diversos mecanismos de transferência de renda dos países mais ricos para os menos desenvolvidos do continente.

Com efeito, desde o início da formação da Comunidade Econômica Européia e, mais ainda durante a fase de sua consolidação com o ingresso de novos membros, vêm os europeus adotando importantes ações de política social e espacial, voltadas para a diminuição das disparidades entre as nações do continente. A constituição de "fundos estruturais" e a adoção do princípio da "coesão social" – que consiste na noção de que os países mais ricos devem oferecer ajuda financeira aos mais pobres – são as ferramentas de que a comunidade das nações européias têm lançado mão, com vistas a acelerar o desenvolvimento das áreas menos favorecidas do continente, para que estas também possam "desfrutar de todos os benefícios do mercado único europeu" (COMISSÃO EUROPÉIA, 1995).

Mas a própria existência de regiões ricas e pobres dentro de um mesmo país – fato que ocorre igualmente nas nações pobres e ricas – tem levado desde longas datas à utilização de outros instrumentos de política (que não aqueles apenas centrados em transferências inter-regionais de renda), tanto por iniciativas comunitárias quanto, sobretudo, da parte dos próprios governos nacionais, com o propósito deliberado de criar as condições para a redução das desigualdades internas e para a geração de um processo endógeno de crescimento das regiões mais atrasadas[3].

Tais instrumentos de promoção regional, principalmente na forma de incentivos fiscais, creditícios e financeiros – geralmente denominados de subsídios – são concedidos com vistas a reduzir as desvantagens com que algumas áreas geográficas de um país se defrontam para crescer sendo, reconhecidamente, causadoras de muitas das diferenças sociais verificadas em nível nacional.

Ocorre, entretanto, que a utilização de políticas nacionais de desenvolvimento regional pode gerar delicados problemas de ordem política e diplomática para as nações que as praticam, porque tais políticas provocam repercussões, tanto em países que se organizaram em comunidades integradas ou que estejam em processo de integração, quanto nos países fora desses blocos, ou seja, nas demais nações da comunidade internacional.

Em associações de países nas quais alguns enfrentam sérias disparidades internas de desenvolvimento, a utilização de mecanismos de promoção para o crescimento de regiões mais atrasadas pode propiciar uma

[2]*Poucos anos após a criação da Comunidade Econômica Européia pelo Tratado de Roma, de 1957 e, sobretudo depois do ingresso do Reino Unido nessa Comunidade, as nações da Europa começaram a firmar uma série de acordos de preferências comerciais para acomodar os interesses das colônias e ex-colônias dos estados-membro, especialmente os da França e do Reino Unido, mas também os da Itália, da Bélgica e da Holanda. Firmados através das sucessivas Convenções de Yaoundé (depois Lomé), iniciadas no ano de 1964 e ainda vigentes durante as negociações finais da Rodada Uruguai, esses acordos compreendiam 69 países da África, do Caribe e do Pacífico – os chamados "países do ACP" – abrigando uma população de cerca de 500 milhões de habitantes (SWANN, 1990). O quarto e último Acordo de Lomé, com vigência até o ano 2000,deverá ser revisto durante as negociações a serem conduzidas pela OMC, no que já vem sendo chamado de Rodada do Milênio, a se realizar a partir do ano 2000.*

fonte adicional de desencontros na execução de processos de harmonização de políticas e na implementação de regras de convivência comunitária, uma vez que qualquer programa de desenvolvimento regional envolve, inevitavelmente, um tratamento diferenciado a certas áreas geográficas do País. Mesmo que esse tratamento diferenciado ocorra exatamente por se partir do reconhecimento das desvantagens com que se defrontam as regiões mais atrasadas para acompanharem o desenvolvimento das outras, tal fato implica, obviamente, em que algumas áreas de uma nação estarão oferecendo atrativos especiais para a localização de atividades produtivas criando, portanto, vantagens locacionais artificiais para o estabelecimento de empreendimentos agrícolas, industriais ou de qualquer outra natureza.

A existência de incentivos e de subsídios concedidos às regiões mais atrasadas de um país opera, portanto, como elemento de discriminação: não apenas entre as regiões do mesmo país – embora seja exatamente este o objetivo da política – mas também como instrumento de discriminação contra as outras nações de um espaço integrado e contra todos os demais países da comunidade internacional, cujas economias não contam com os mesmos mecanismos de incentivos e subsídios.

Portanto, é natural que numa comunidade como o Mercosul surjam eventuais alegações de que incentivos fiscais e outros instrumentos de promoção regional no Brasil estariam deixando de assegurar "condições adequadas de concorrência entre os estados-membro " do Cone Sul – princípio fundamental, como se sabe, em todos os tratados de integração.

Ao mesmo tempo, vem se desenvolvendo um certo receio nas regiões menos desenvolvidas do Brasil, também por justificadas razões, de que a integração que ora se processa entre os países da América Latina – ao criar novas obrigações internacionais de natureza comunitária – pode vir a afetar a política em execução pelo Governo brasileiro, no que diz respeito aos incentivos fiscais e a outros mecanismos de promoção ao desenvolvimento regional, em detrimento das regiões Norte e Nordeste do País[4].

A proliferação de áreas de preferências comerciais no pós-guerra, a consolidação das iniciativas de integração das nações da Europa Ocidental, as tentativas de replicação da experiência européia em outros continentes e a utilização, cada vez mais generalizada, de políticas de desenvolvimento regional – tanto em países industrializados quanto nos subdesenvolvidos – levaram à criação, através de grande número de acordos e tratados, de um vasto corpo de legislação internacional destinado ao disciplinamento das relações dos países, individualmente, e de comunidades em integração, com o restante da comunidade mundial.

Na impossibilidade da criação de uma organização da caráter mundial especificamente voltada para o disciplinamento das relações comerciais entre países – ao estilo da Organização das Nações Unidas (ONU), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Banco Mundial – a assinatura, em 1947, de um Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, denominado GATT, a ter vigência a partir de 1º de janeiro de 1948, institucionalizou, na prática, o funcionamento de uma organização atípica, por ser o GATT, ao mesmo tempo, um conjunto de

[3]*O reconhecimento explícito pelas nações européias de que não é possível alcançar uma plena integração com a manutenção de graves disparidades sociais e regionais entre seus membros, traz importantes lições para outras experiências regionais de integração. Ressalte-se contudo que, no caso de comunidades de países não desenvolvidos que também buscam integrar suas economias, logo se destaca uma diferença muito importante: não há, como ocorre nas comunidades industrializadas, como as européias, nações ricas e outras pobres, o que torna praticamente impossível o estabelecimento de mecanismos com objetivos explícitos de promoverem transferências de renda entre os estados-membro. Em termos práticos isto significa dizer que as iniciativas de políticas sociais e regionais tenderão a ficar, entre as comunidades de países menos desenvolvidos que se integram – a exemplo do Mercosul – totalmente restritas ao âmbito de cada estado nacional. Ou seja, na inexistência de mecanismos de natureza comunitária de transferência de renda entre os estados-membro, caberá a cada país a concepção e a condução de suas próprias políticas de desenvolvimento regional.*

normas sobre relações comerciais internacionais e um *locus* de negociações, onde se exercia a diplomacia comercial e se resolviam os conflitos e as disputas na área do comércio mundial.

Após sucessivas rodadas de negociações, o GATT foi incorporando novas regras e resoluções e consolidando sua condição institucional de órgão regulador das relações internacionais, pois havia sido criado um corpo organizacional complexo, composto de uma secretaria executiva, uma diretoria geral, uma junta de solução de controvérsias e vários grupos de trabalho, com a função de implementar o Acordo Geral e seus desdobramentos ao longo das décadas seguintes. A OMC, criada ao final da oitava e, até agora, última rodara da de negociações do GATT, veio assumir definitivamente as funções institucionais executadas pelos órgãos desse Acordo, passando o mundo a contar, finalmente, com uma organização internacional com personalidade jurídica própria – que o GATT não tinha – com a finalidade de implementar o novo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1994 (GATT 1994), além de vários acordos que cobriam outras esferas das relações internacionais e que também foram firmados ao final da Rodada Uruguai.

Portanto, um complexo sistema de normas e regras rege as relações comerciais entre os países desde 1948. No caso, por exemplo, das iniciativas internacionais de integração, ou seja, de formação de blocos regionais de comércio, todas as decisões dos países envolvidos tinham que ser homologadas pelo GATT (passando a sê-lo pela OMC a partir de 1995). Tanto as políticas comunitárias quanto as de cada estado-membro em relação a outros países deveriam ser, em princípio, consistentes com as regras estabelecidas no Acordo Geral-base de 1947 e com as normas e regras incorporadas a esse Acordo nas rodadas subseqüentes de negociação.

Especificamente no que se refere a políticas de desenvolvimento regional, desde as suas origens o GATT também já continha muitas normas claras e precisas, que estabeleciam os limites do comportamento de cada país no trato com a comunidade internacional.

Observe-se, de início, que políticas de promoção regional, como já acima assinalado, envolvem a concessão de vários tipos de incentivos, enquadrados pelo GATT na denominação geral de *subsídios*.

[4]*Como já foi sugerido acima, antes da elaboração deste trabalho, foram visitadas diversas instituições que tratam da questão regional brasileira ou que poderiam prestar informações sobre o andamento das negociações com os outros membros do Mercosul, sobre o problema da harmonização de políticas e da compatibilidade das políticas regionais no Brasil com os interesses dos outros países do Cone Sul. Inicialmente, foi visitada a Diretoria de Incentivos Fiscais da SUDENE, que revelou ainda não estar lidando com o problema, nem ter qualquer informação sobre o assunto. Numa visita à Coordenadoria de Cooperação Internacional desse mesmo órgão, obteve-se a informação de já haver uma certa preocupação com o tema, inclusive manifestada pela designação de um técnico daquela coordenadoria para pesquisar onde poderiam ser obtidas informações a respeito da questão. Em contatos com vários setores do Itamarati em Brasília, afirmou-se que o problema dos incentivos fiscais no Norte e no Nordeste ainda não estava na pauta das negociações entre os países do Mercosul, mas que, em algum momento no futuro, o assunto deveria ser discutido. Indagados sobre um documento dos grupos de trabalho do Mercosul, que menciona uma recomendação para a criação de um comitê especial a fim de discutir problemas regionais no Mercosul, alguns diplomatas e técnicos do Itamarati não souberam informar sobre o andamento das negociações e nem mesmo se o referido comitê havia sido efetivamente criado. Por fim, em contato mantido com o presidente (na época), da seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, durante visita ao Congresso Nacional, informou-se que a questão regional também ainda não constava da pauta das discussões dos parlamentares do Cone Sul, mas que, em algum momento futuro, essas discussões deveriam ser iniciadas, ante a possibilidade da ocorrência de potenciais conflitos de interesses, subseqüentes ao aprofundamento da integração.*

O tema subsídios constituía assunto de tanta importância para o GATT que já o artigo XVI de sua primeira versão de 1947 tratava explicitamente da matéria, proibindo qualquer tipo de interferência governamental que pudesse propiciar vantagens competitivas artificiais a algumas economias nacionais, a não ser em casos excepcionais,como no dos países subdesenvolvidos (WTA,1994 a). Em sua última versão – de 1994 – o GATT contemplou um longo e minucioso acordo, especificamente voltado ao tema subsídios, reiterando veementemente sua condenação a medidas de política que confiram vantagens de ordem fiscal, financeira ou de qualquer outra natureza a empresas específicas, grupos de empresas ou a indústrias de um país, sob o argumento de que tais políticas restringem o comércio internacional e distorcem a concorrência[5].

O GATT, porém, admite a utilização de subsídios pelos governos nacionais, em cinco casos particulares: a) à agricultura de modo geral – embora tenha sido estabelecido que todos os países, especialmente os desenvolvidos, deverão reduzir e, em um prazo razoável, eliminar todas as formas de subsídios e de suporte aos seus agricultores (WTA, 1994 b); b) a atividades de pesquisas realizadas por empresas privadas, universidades ou instituições especializadas; c) à promoção de iniciativas privadas ou públicas voltadas para a conservação do meio ambiente e para a diminuição da poluição; d) às regiões mais atrasadas ou desfavorecidas de um país, independentemente do seu nível de desenvolvimento, e e) aos países não desenvolvidos (WTA, 1994 c).

Pela sua maior pertinência à questão abordada neste trabalho, somente serão considerados os capítulos do GATT referentes aos itens d) e e) acima, que especificamente tratam de subsídios a regiões mais atrasadas e aos países não desenvolvidos.

Deve-se ressaltar, para que não restem dúvidas quanto às considerações feitas a seguir, que os dispositivos do referido Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, são as regras mais recentes em aplicação pela Organização Mundial do Comércio e que passaram a ter vigência a partir de 1º de janeiro do ano de 1995.

O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias de 1994 (ASMC), estabelece que são permitidos subsídios a regiões menos desenvolvidas de qualquer país, seja ele de alta renda ou subdesenvolvido – por exemplo, no *Mezzogiorno* italiano, nas áreas decadentes da França e Grã- Bretanha, no Sul da Espanha, nas áreas mais remotas e ainda com forte presença agrícola dos países escandinavos, nas regiões mais atrasadas da Índia, do Brasil ou da Argentina – desde que uma série de condições sejam cumulativamente satisfeitas.

Uma região de um país qualquer é considerada menos desenvolvida, atrasada ou desfavorecida – nos termos do ASMC, *disadvantaged region* – se ela atender a pelo menos uma das duas condições abaixo:

a) ter um Produto Interno Bruto (PIB) (ou renda familiar, ou renda) *per capita* não acima de 85% da média nacional; e

b) registrar uma taxa de desemprego de pelo menos 110% da média nacional (Artigo 8.2, item b, inciso iii do ASMC).

Uma "região", por sua vez, deve ser uma área geográfica contígua, com uma identidade econômica e administrativa claramente definida. Subsídios não podem ser destinados a um ponto geográfico isolado

[5]*O GATT define "subsídio" como toda e qualquer ajuda ou contribuição do Governo ou órgão público, seja na forma de transferência direta de recursos a empresas ou indústrias - doações (grants), empréstimos e participações acionárias (equity infusion) -, ou mediante transferências indiretas sob diversas modalidades, como garantia de empréstimos, renúncia fiscal (isenções, incentivos e créditos fiscais), mecanismos de suporte de preços e renda, cobertura de prejuízos de empresas, perdão de dívidas, etc. (WTA, 1994 c).*

no espaço nacional, e sem que exerçam alguma influência sobre o desenvolvimento de uma área mais ampla. Ademais, as dificuldades com que se defronta uma região devem ser de caráter estrutural, não sendo elegíveis para receberem subsídios aquelas que, mesmo atendendo aos requisitos a) e b) acima, derivem suas dificuldades de circunstâncias apenas temporárias, não observáveis, por exemplo, por um período acima de três anos (ASMC, Artigo 8.2, item b, incisos i, ii e iii).

Por outro lado, os subsídios concedidos devem estar inseridos num programa ou numa política mais ampla de desenvolvimento regional (envolvendo, por exemplo, investimentos em infra-estrutura, educação, saneamento, etc.), devendo tais subsídios estar explicitados em legislação específica – lei ou decreto governamental –, de conhecimento geral e público (ASMC, Art. 8.2, item b, inciso ii).

Em nível mais específico, também é exigência do citado acordo que, na administração de subsídios, seja respeitado o princípio da neutralidade da concessão, no sentido de que não favoreçam algumas empresas ou indústrias particulares em detrimento de outras na região. Ou seja, um subsídio não pode ser concedido, por exemplo, a uma empresa têxtil de uma região sem ser estendido a outras empresas têxteis da mesma região, nem ser concedido a uma empresa que venha a se instalar, sem que seja estendido a outras do mesmo ramo que, no futuro, vierem a se localizar na região. A automaticidade é outro princípio a ser obedecido: a concessão de um subsídio a uma empresa ou indústria dará automaticamente o direito a outra empresa ou indústria do mesmo ramo, que satisfaça às mesmas exigências atendidas pelas primeiras (Art.2.1, itens a), b) e c), do ASMC).

Por fim, qualquer política de desenvolvimento regional que venha a envolver subsídios nas linhas recomendadas pelo ASMC deve ser comunicada aos órgãos pertinentes da Organização Mundial de Comércio, especificamente ao Comitê sobre Subsídios e Direitos Compensatórios (*Committee on Subsidies and Countervailing Measures*) da OMC. Além do mais, os países signatários da OMC devem informar periodicamente sobre mudanças significativas ocorridas em seus programas ou políticas de desenvolvimento regional, para que as reclamações de outros países que se sintam prejudicados possam ser devidamente apreciadas pela Junta de Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Body*) da Secretaria da OMC. Essa organização estabelece ainda que outros países não terão direito a requerer informações sobre casos individuais de subsidiação enquadrados num programa já notificado à OMC (Art. 8.3 do ASMC).

Como se depreende da leitura acima, embora os acordos do GATT sejam textos de difícil leitura, por se constituírem em verdadeiro mosaico de regras e exceções – sendo as exceções muitas vezes mais numerosas e importantes que as próprias regras – as prescrições da OMC relativas a políticas de desenvolvimento regional são claras e cristalinas. No caso em referência, que trata especificamente de incentivos fiscais e de subsídios, o ASMC veio, na verdade, legitimar as ousadas políticas de desenvolvimento regional, em execução há muito tempo nos países europeus – tanto as promovidas sob a égide da Comunidade Européia, quanto as conduzidas pelos governos nacionais com os seus próprios recursos.

As nações européias, como se sabe, têm uma larga tradição com políticas de promoção regional. Países como a Grã-Bretanha, a França, a Alemanha e, sobretudo, a Espanha e a Itália, fazem uso, desde longas datas, de avançados mecanismos de subsidiação às suas regiões menos favorecidas que se defrontam com maiores dificuldades para acompanharem o desenvolvimento nacional. Em períodos mais recentes, com o ingresso à Comunidade Européia de nações menos desenvolvidas - como Portugal, Espanha, Grécia, República da Irlanda e a antiga Alemanha Oriental –, novos mecanismos de promoção regional foram implementados, tanto através da ampliação de laços de solidariedade entre os países mais ricos e os mais pobres da Europa, quanto mediante o fortalecimento das medidas de redução de disparidades sociais e espaciais pelos governos de cada país[6].
De igual modo, conclui-se das considerações acima que as políticas de desenvolvimento regional em

execução pelo Governo Federal no Brasil são absolutamente consistentes com as prescrições emanadas do ASMC de 1994.

No Brasil, a legislação de incentivos fiscais e financeiros às regiões menos desenvolvidas respeitam rigorosamente os princípios da "neutralidade" e da "automaticidade", sendo esses princípios, aliás, regras consignadas na legislação referida desde suas origens, no início dos anos 60. O PIB *per capita* das regiões incentivadas no País, e mais ainda o de todos os estados do Nordeste, situa-se com folga nos limites exigidos pela OMC – um diferencial de 15% em relação à média nacional – enquanto suas taxas de desemprego, aberto ou disfarçado, encontram-se muito acima dessas mesmas médias nacionais. Por outro lado, as regiões incentivadas do Brasil formam áreas geográficas contíguas e apresentam identidade econômica e administrativa claramente definidas. Suas dificuldades resultam de condições estruturais e históricas de natureza secular, não derivando, portanto, de circunstâncias temporárias ou de adversidades conjunturais. Por fim, todos os mecanismos de promoção regional em execução no Brasil fazem parte de uma política de desenvolvimento regional ampla, clara e estruturada, estando explicitados – em legislação específica, de conhecimento público e geral – os instrumentos legais utilizados pelas agências federais que operam nas regiões incentivadas.

Chame-se a atenção para o fato de que os incentivos ou subsídios até aqui discutidos são os aplicáveis a qualquer país membro da OMC que apresente disparidades regionais dentro de suas fronteiras nacionais, independentemente de sua condição de economia desenvolvida ou não.

O ASMC contém ainda dispositivos especialmente dirigidos aos países em desenvolvimento, estabelecendo que devem merecer um "tratamento especial e diferenciado" (Parte VIII do ASMC).

Desde a sua primeira versão, de 1947 (Art. XVI) e, mais enfaticamente na última, de 1994 (Art. 27 do ASMC), o GATT assinala que os "países membros reconhecem que os subsídios devem desempenhar um importante papel nos programas de desenvolvimento econômico das nações menos desenvolvidas signatárias" do Acordo Geral.

Nesse sentido, as regras mais recentes em aplicação pela OMC consignam que, além dos subsídios a que teriam direito as regiões desfavorecidas de todos os países em geral, as nações em desenvolvimento poderão fazer uso de outros tipos de subsídios – "vedados às regiões desfavorecidas" (*disadvantaged regions*) de países desenvolvidos – entre os quais se destacam os subsídios à exportação[7].

No caso de subsídios às exportações, porém, o ASMC distingue dois grupos de países subdesenvolvidos: os "menos desenvolvidos" (*least developed*) e os demais, chamados de "países em desenvolvimento"

[6]*No que diz respeito especificamente às políticas regionais, além de definirem a procura do equilíbrio regional como objetivo de máxima prioridade da Comunidade, os europeus lançaram mão de dois princípios fundamentais que vêm se constituindo em ferramentas cruciais para a redução das disparidades interregionais de desenvolvimento: o princípio da "adicionalidade" – que determina que os recursos dos fundos europeus de desenvolvimento regional sejam obrigatoriamente aplicados em "adição" (e não em substituição) aos investimentos dos programas de promoção regional já existentes em cada país; e o princípio da "subsidiariedade" – estipulando que os órgãos superiores da Comunidade Européia apenas tomem iniciativas legislativas ou executivas quando a ação em nível de autoridade central (no caso, a Comissão Européia) se revele mais eficaz do que a ação em nível nacional. Ou seja, para garantir a descentralização quanto ao uso dos recursos e para conferir maior poder de decisão às regiões na definição de seus próprios problemas, os órgãos centrais da União Européia só deverão atuar nos estados nacionais de forma subsidiária, quando autorizados e quando de sua iniciativa resultarem maiores benefícios do que seriam alcançados pelas iniciativas regionais, provinciais e municipais (EUROPEAN UNION, 1998; COMISSÃO EUROPÉIA, 1995; SODER, 1995; MAIA, 1996 e 1993; COSTA, 1995).*

(*developing countries*). Os primeiros, compreendidos numa listagem de países muito pobres, elaborada pela ONU de acordo com dados do Banco Mundial são, em geral, aqueles que apresentam renda *per capita* inferior a US$1.000. Os demais, entre os quais se encontram o Brasil e a grande maioria dos países da América Latina, têm um estágio de desenvolvimento mais elevado e compreendem as economias com renda *per capita* acima desse patamar.

O ASMC trata diferenciadamente esses dois grupos de países. Para os mais pobres, o tratamento é mais generoso, sendo permitida a concessão de subsídios a exportações sem quaisquer restrições de prazo de duração para os programas de subsidiação. Para os demais países em desenvolvimento, subsídios às exportações são permitidos, mas deverão ter validade por um período de apenas oito anos, contados a partir da entrada em vigência do Acordo que criou a OMC (ASMC, Art. 27.2, itens a) e b)). Esses subsídios são renováveis em casos especiais.

Além do mais, o ASMC estipula que perderão o direito aos subsídios para as exportações os países que registrarem níveis de competitividade elevados em qualquer dos produtos subsidiados. No caso das economias de nível intermediário de desenvolvimento os subsídios devem ser eliminados em dois anos, estendendo-se o prazo para cinco anos no caso dos mais atrasados. Os citados níveis de competitividade são alcançados quando o referido produto atingir uma participação de pelo menos 3,25% do mercado mundial por dois anos consecutivos (Arts. 27.4 e 27.5 do ASMC).

Observa-se assim que, mesmo sob condições mais restritas, as regiões menos desenvolvidas do Brasil podem lançar mão de subsídios a muitas de suas exportações por um período de oito anos contados a partir de janeiro de 1995, quando se instalou a OMC, valendo portanto até o ano 2003 e tendo ainda possibilidades de prorrogação em casos justificados.

Ocorre, porém, por uma série de razões, que essas regiões brasileiras parecem não estar utilizando essa importante concessão da OMC. De uma parte, o fato de o Brasil ser considerado, entre as economias subdesenvolvidas, como um país de nível intermediário de renda e bastante "competitivo" em muitos segmentos agroindustriais e manufatureiros, dificulta a adoção de mecanismos especiais de subsidiação à produção e à exportação de algumas de suas regiões, porque tais iniciativas talvez viessem exigir certificados de origem ou de procedência regional – expediente que não está, lamentavelmente, explicitado no ASMC. Outra razão também importante que traz dificuldades para a execução de uma política específica para as regiões mais atrasadas do Brasil, como o Nordeste, é o fato de muitas indústrias brasileiras, em geral localizadas nas áreas mais industrializadas, virem sendo freqüentemente acusadas nas últimas décadas por várias nações signatárias do GATT, de utilizar práticas desleais de comércio, fazendo do País um alvo de inúmeros processos de investigação sobre *dumping* e para a adoção de medidas de salvaguardas, sob a alegação de utilizar excesso de subsídios, de desrespeitar normas ambientais, sanitárias e fitossanitárias e de suas exportações causarem danos a indústrias de países desenvolvidos (GALVÃO, 1997). Em virtude do ASMC não especificar que os subsídios para as exportações acima discutidos são aplicáveis "apenas a regiões atrasadas dos países subdesenvolvidos" (na verdade tais subsídios são extensíveis ao País como um todo), a posição do Brasil no cenário internacional estaria, em última análise, impedindo que as regiões Norte e Nordeste se beneficiassem de uma importante oportunidade para incentivar muitas de suas exportações, sem que fossem violadas as regras da OMC no que diz respeito a subsídios.

[7]*O ASMC apresenta uma longa lista de subsídios à produção voltada para as exportações. Entre os mais importantes destacam-se a concessão de bônus às firmas exportadoras; o pagamento, por essas empresas, de despesas de transportes e de taxas portuárias em condições mais favoráveis do que as oferecidas pelo transporte de mercadorias para o mercado nacional; a utilização de regimes de drawback e de créditos prêmio em relação a tributos domésticos; garantias de créditos e seguros em condições privilegiadas etc.*

Além dos pontos acima levantados, deve ser considerado ainda o fato de que, nos esquemas vigentes durante o GATT e, mais ainda, com a OMC, as demandas dos países ou de suas regiões devem ser formalmente apresentadas nos fóruns internacionais junto a órgãos específicos – no presente momento ao Comitê sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC. Em outras palavras, seria necessário que, caso o Governo brasileiro desejasse fazer uso de alguns expedientes especiais de subsidiação a que teriam direito suas regiões mais atrasadas, estivesse este disposto, primeiro, a disponibilizar recursos para essas regiões (já que subsídios exigem renúncia fiscal e/ou dispêndios orçamentários) e, segundo, que os seus corpos diplomáticos na OMC estivessem efetivamente preparados para apresentar e defender as medidas de subsidiação permitidas pelo ASMC. Vale acrescentar, ainda dentro desse contexto, que a concessão de novos subsídios (ou, seja, de novos incentivos fiscais ainda não praticados pelas regiões menos desenvolvidas do País), exigiria comunicação expressa ao Comitê sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC e um acompanhamento permanente do processo de julgamento da solicitação dos novos incentivos, criando uma dificuldade adicional para sua materialização, por demandar a presença de negociadores brasileiros interessados, que muito provavelmente só poderiam ser provenientes das próprias regiões a serem beneficiadas.

De qualquer sorte, fica patente das considerações acima que as políticas de desenvolvimento regional vigentes no Brasil, inclusive as de incentivos fiscais e as financeiras, contam com amplo respaldo das normativas mais recentes em aplicação pela OMC e que, à luz da experiência internacional e não raras vezes, instrumentos de promoção regional são empregados em outros países do mundo até em escala e profundidade muito maiores do que as utilizadas pelo Governo no Brasil.

Dessa forma, quando o tema das políticas regionais entrar na pauta de negociações no âmbito do Mercosul, deve-se partir da posição de que os incentivos fiscais e financeiros ora concedidos às regiões menos desenvolvidas do Brasil não conflitem com as regras do GATT e, especificamente, com as do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias em aplicação pela Organização Mundial do Comércio – devendo estar, ao contrário, em perfeita consistência com os princípios básicos do Direito Internacional que regem e disciplinam as relações entre as nações.

Alegações podem surgir, da parte de grupos particulares de interesses, dentro e fora do País, de que as políticas regionais estariam "distorcendo a concorrência", mas tais alegações só serão capazes de gerar ações ou demandas em fóruns internacionais em casos muito excepcionais e precedidos de detalhado exame por parte de órgãos específicos da OMC[8].

Saliente-se, ademais, que os principais instrumentos legais que regulam o Mercosul consagram claramente o princípio do tratamento desigual aos desiguais, seja no que se refere aos países dele integrantes, ou às regiões menos favorecidas de cada uma dessas nações. Na introdução ao Tratado de sua constituição a integração do mercado dos países do Cone Sul é vista "como condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento com justiça social" (TRATADO ..., 1996). O Art. 6 do referido tratado assinala, de forma explícita, que os Estados-partes reconhecem as diferenças de nível de desenvolvimento existentes entre as nações do Cone Sul. Por sua vez, o Protocolo de Ouro Preto, que transformou o Mercosul numa união aduaneira, ao tempo em que firma o compromisso com a harmonização das legislações nacionais "fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-partes", explicita a "necessidade de uma consideração especial para países e **regiões** (grifo do autor) menos desenvolvidos do Mercosul", em reafirmação aos "princípios e objetivos do Tratado de Assunção" (PROTOCOLO ..., 1996).

Considerando-se, por outro lado, que todos os países do Mercosul também têm regiões menos desenvolvidas em seus territórios e que seus governos fazem uso, com maior ou menor intensidade, de

políticas diferenciadas de desenvolvimento em nível espacial, parece ser recomendável, em princípio, a necessidade da manutenção de programas de desenvolvimento regional nesses países e a aceitação desses programas no âmbito dessa comunidade, e que esta seja uma norma a ser considerada quando da incorporação de novos parceiros nesse mercado.

Nesse contexto, a harmonização de políticas e de legislações nacionais não deverá significar a eliminação do tratamento diferenciado a regiões menos desenvolvidas dos países da América Latina, mas exatamente o contrário. O fortalecimento ou aperfeiçoamento dessas políticas deverá ser visto como uma condição necessária e indispensável a um saudável processo de equilíbrio social e de convergência econômica – ao estilo da bem sucedida experiência dos países europeus.

3- CONCLUSÕES

Diante do acima exposto não parece restar dúvidas de que as atuais políticas praticadas pelo Governo Federal nas regiões menos desenvolvidas – a exemplo do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) – e, inclusive, pelos governos dos Estados dessas regiões, através de concessões de incentivos do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), são consistentes com as regras do GATT, em implementação pela OMC, como, por exemplo, as que estão sendo concedidas para atrair as indústrias têxteis, de confecções e de calçados para o Nordeste.

Nesta mesma perspectiva, são também compatíveis com as novas regras do ASMC os incentivos concedidos pelo regime automotivo às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, desde que tais incentivos, por conterem elementos adicionais em relação aos tradicionais instrumentos há muito utilizados no País, sejam comunicados ao Comitê sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC e devidamente homologados por esta organização – como foi o caso do citado regime, que sofreu recentemente apenas uma extensão de prazo e não uma alteração de conteúdo.

Vale ressaltar que, pelas regras da OMC, não seria legal a concessão de incentivos a uma única empresa automotiva – como na prática pode resultar, no caso da montadora Ford na Bahia. Todavia, sob o aspecto estritamente legal, os incentivos recém estendidos o são para toda a indústria automotiva que pretenda se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, não particularizando, portanto, qualquer empresa específica.

Além do mais, considerando-se as adversas condições das contas externas brasileiras no presente momento, as regiões menos desenvolvidas do País e talvez especialmente o Nordeste, poderiam até fazer uso de instrumentos de política de estímulos mais ousados às suas exportações, tal como os previstos no ASMC e, portanto, sem entrar em conflito com as normativas mais recentes da Organização Mundial do Comércio.

Vale frisar ainda que, dentro do programa recém- lançado pelo Governo Federal para estimular as exportações – a Agência de Promoção de Exportações (APEX), as regiões menos desenvolvidas do Brasil poderiam receber um tratamento preferencial concedendo-se, por exemplo, mecanismos específicos

[8] *O ASMC prevê que, no caso de um programa de incentivos causar "sérios efeitos adversos" à indústria doméstica de um outro país, e que este dano seja "muito difícil de reparar", o país prejudicado pode requerer um procedimento de consulta ao Comitê sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, que determinará, após circunstanciado estudo, se o programa de incentivos deverá ser alterado ou eliminado (ASMC, Art. 9, parágrafos 1, 2, 3 e 4).*

de apoio a suas exportações menos tradicionais. A formação de consórcios de exportação – voltados especificamente para a transformação de micro, pequenos e médios produtores em exportadores – seria particularmente aconselhável, especialmente pelo fato de que tais exportadores dificilmente atingiriam os tetos de exportação que a OMC julga como capazes de criar problemas potenciais nas economias das nações importadoras – caracterizados pelo suprimento de 3,25% do mercado mundial, como já acima assinalado.

Nesse contexto, a utilização de vários instrumentos de subsidiação poderia exercer impactos de grande importância para a alavancagem das , exportações regionais e para o descobrimento de inúmeras oportunidades lucrativas existentes no mercado internacional.

Considerando-se que uma economia como a do Nordeste não se caracteriza especialmente por uma forte tradição exportadora, porque sempre foi, e continua sendo muito fechada ao comércio exterior, a combinação dos instrumentos acima mencionados com as recentes desvalorizações do Real, oferece uma oportunidade potencial para a inserção crescente dos produtos da região – especialmente dos pequenos e médios produtores – no cenário internacional.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

COMISSÃO EUROPÉIA. **O mercado único**. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1995. p. 14.

COSTA, J.M. Monteiro da. Incentivos fiscais e desequilíbrios regionais: a experiência internacional. In: ENCONTRO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2., 1995, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, 1995. Segunda parte. p. 785-800.

EUROPEAN UNION. **Committee of the regions:** the contribution of the Committee of the Regions to the Construction of Europe. Bruxelas, 1998.

GALVÃO, O. J. Tendências recentes do comércio internacional: impactos sobre o Brasil e a Região Nordeste. In: GALVÃO, O.J., BARROS, A.R., HIDALGO, A.B. **Comércio internacional e Mercosul:** impactos sobre
o Nordeste brasileiro. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1997.

JONHSON, H. G. Economic policies toward less developed countries. New York, 1968.

MAIA, G. GOMES. **Desenvolvimento e política regional na União Européia.** Brasília: IPEA, 1996. (Mimeogr.)

Políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo (e algumas de suas implicações para o Brasil). São Paulo: CNI, 1993.

PROTOCOLO de Ouro Preto – 1994. **Informativo Mercosul**, Brasília, a. 1, n. 1, jun./jul. 1996.

SODER, J. A. **União Européia:** história, organização, funcionamento. São Leopoldo: Unisinos, 1995.

SWANN, D. **The economics of the common market**. 6. ed. Londres: Penguin Books, 1990.

TRATADO de Assunção – 1991. **Informativo Mercosul,** Brasília, a. 1, n. 1, jun./jul. 1996.

WTA. GATT 1947 (amended through 1966). Genebra, 1994. a

_____. GATT 1994 – agreement on agriculture.
Genebra, 1994. b

_____. GATT 1994 - agreement on subsidies
and countervailing measures. Genebra, 1994.
c
_____. GATT 1994 - decisions on measures
in favour of least developed countries. Genebra,
1994. d

Palestra realizada na FIEG
Goiânia – Junho 2007

Valdivino José de Oliveira
Economista, professor licenciado do Departamento de Economia da Universidade Católica de Goiás, ex-Secretário da Fazenda do Estado de Goiás e do Distrito Federal e atual Vice-Prefeito de Goiânia.

1. O Sistema Tributário Atual

A Reforma Tributária ora em discussão no Congresso Nacional interessa a três setores, fundamentalmente: ao Governo Federal, aos Estados da Federação e ao Setor Produtivo Brasileiro.

Um primeiro diagnóstico do Sistema Tributário Atual, do ponto de vista dos principais interessados, leva às seguintes conclusões:

1. Governo Federal:
   - O Sistema atual é complexo, com:
     - Multiplicidade de legislações (União, Estados e Municípios);
     - Multiplicidade de Alíquotas.
   - Inexistência de neutralidade no Sistema Tributário.

     Incidências Cumulativas;
     - Defeito das Incidências sobre o Comércio Exterior;
     - "Guerra Fiscal".
   - Problemas localizados nos tributos indiretos sobre bens e serviços.
2. Estados:
   - Centralização de Recursos da União;
   - Insegurança jurídica em relação aos benefícios;
   - Desenvolvimento Regional.
3. Setor Produtivo
   - O sistema atual é complexo;
   - A carga tributária é elevada;
   - Insegurança jurídica quanto aos Incentivos Fiscais Estaduais.

São várias as distorções do ICMS atual.

Na ótica do Governo Federal:

A Reforma Tributária Proposta pelo Governo Federal e seu Impacto na Economia de Goiás

É um sistema misto para a partilha do imposto nas operações entre Estados. Gera "Guerra Fiscal" e distorções na tributação do comércio exterior, além de outras distorções.

- "Guerra Fiscal"
  - Custo baixo para o Estado que concede o benefício, mas elevado para o conjunto dos demais;
  - Renúncia estimada em R$ 25 bi/ano;
  - ADIN'S e Glosas de Créditos.

- Distorção na Tributação do Comércio Exterior:
  - Favorecimento das importações em detrimento da produção nacional (benefícios fiscais);
  - Dificuldade de exonerar as exportações.

- Outras distorções apresentadas pela União:
  - Não permitir a desoneração integral do investimento (até 48 meses);

– Crédito a ser reconhecido geralmente pago em outros Estados.

Na ótica dos Governos Estaduais:

- Desarmonia na tributação de bens e serviços, levando uns a praticar baixas alíquotas para competir com outros;
- Legislação pendente de decisões pela CONFAZ, que em relação a benefícios exigem unanimidade dos votos para sua aprovação.

Na ótica do Setor Produtivo

- Desestímulo aos investimentos produtivos;
- Insegurança jurídica;
- Inexistência de neutralidade no comércio exterior;
- Alto custo para cumprimento das obrigações tributárias (não só em relação ao ICMS);
- Elevado nível de sonegação e elisão fiscal.

2. A Proposta do Governo Federal

- Substituição dos tributos sobre bens e serviços (ICMS, IPI, PIS, CONFINS, CIDE-Combustíveis) para dois impostos sobre o valor adicionado: um estadual (IVA-E) e um federal (IVA-F)
  – O IVA-E observaria o princípio do destino;
  – Fim da "guerra fiscal";
  – Debater com municípios a integração do ISSQN à base do IVA.

- Formulação de uma política de desenvolvimento regional como alternativa efetiva e transparente à "guerra fiscal".

- **Principais características do novo IVA-E**

- Uniformidade Nacional:
  – Lei complementar única;
  – Regulamentação nacional, a exemplo do Simples Nacional.

- Bases Amplas: Bens e Serviços.

- Não cumulativo:
  – Sistema de débito e crédito;
  – Crédito para Bens de Capital.

- Alíquotas: os Estados teriam autonomia na fixação de alíquotas dentro de parâmetros definidos nacionalmente.

- Fiscalização: especializada, segundo a competência tributária e integrada (cadastros e bases de dados comuns), podendo ser compartilhada mediante

convênios ou lei.

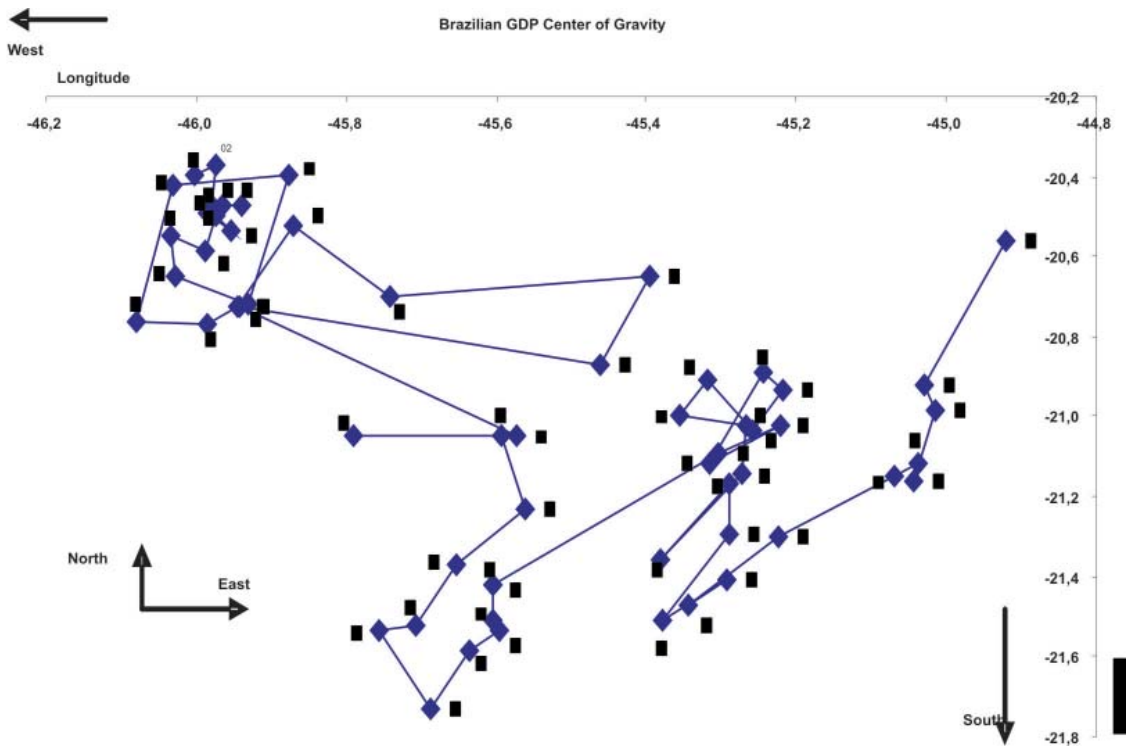
- Nas operações interestaduais o imposto seria apropriado pelo Estado de destino, conforme modelo a ser definido na Lei Complementar Federal.

- ICMS mantido por prazo de transição.
  - Alíquotas interestaduais do ICMS (em período de transição) seriam progressivamente reduzidas, migrando a cobrança para o destino.
- Benefícios Fiscais já concedidos no ICMS:
  - Os de caráter geral – seriam extintos com o ICMS;
  - Os de caráter subjetivo, com prazos e condições – observados os limites temporais, seriam recepcionados no IVA-E, mediante renegociação dos Estados com beneficiários em função de nova legislação do IVA-E, com homologação pelo CONFAZ.

- **A Importância do Incentivo Fiscal**

- Insere o País no contexto da atração de investimentos estrangeiros diretos (FDI), desde que com segurança jurídica. Daí a necessidade de convalidação dos incentivos vigentes.
- Promove a interiorização do crescimento. Em um estudo do prof. Carlos Azzoni (FEA/USP), no país de 1939 a 2003, sobre o deslocamento do PIB brasileiro, nota-se a clara tendência de sua movimentação.

PIB Brasileiro
1939 - 2003



O deslocamento do centro de gravidade do PIB brasileiro do sudeste em direção ao centro-oeste, é uma realidade.

PIB e ICMS Brasil
Participação Relativa por Região

O gráfico abaixo mostra o aumento da participação do ICMS no PIB dos Estados, a partir da prática de Incentivos Fiscais.

- Ajuda a reduzir a alta carga tributária brasileira.

Carga Tributária
1997 - 2005

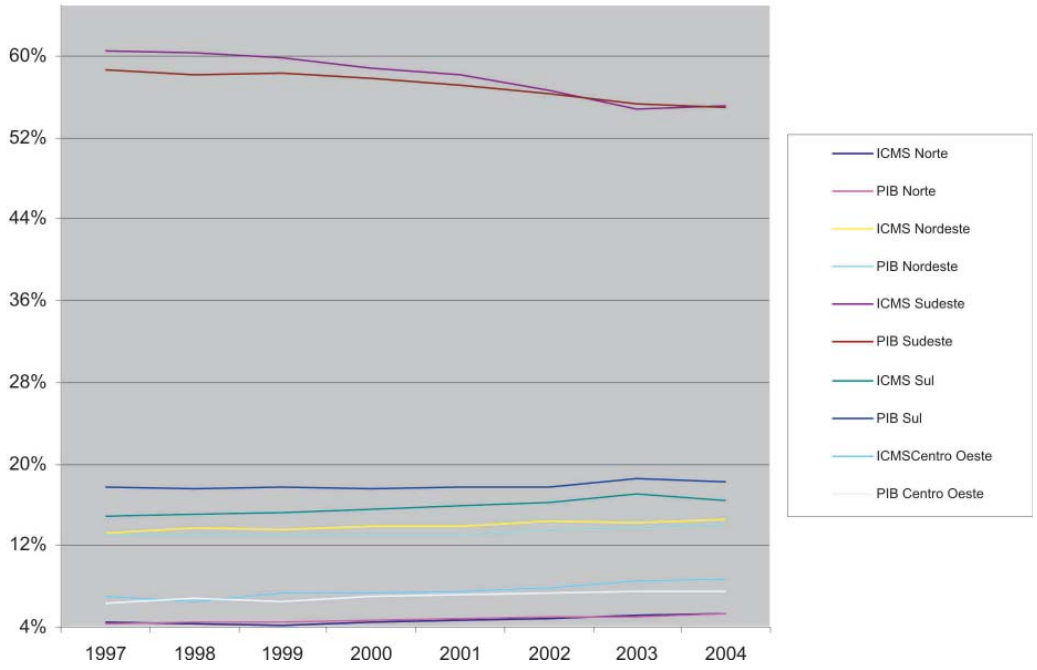
O crescimento dos Tributos Federais ficou bem acima dos Estaduais. No período de 1991 a 2005 a Cesta de Tributos Federais cresceu 66,0% enquanto o ICMS teve crescimento de apenas 19,4%.

- Fortalece a Federação: melhora a arrecadação, equilibrando as finanças públicas estaduais e garantindo a autonomia estadual (os números da arrecadação estadual mostram isso e o contrário nunca foi provado, conforme Estudo da OCDE, 2007).
- **Incentivos Fiscais**

- A quase totalidade dos Estados financia a parte do ICMS apurado que supera uma

média histórica de arrecadação do setor / empreendimento (garantia de arrecadação mínima).

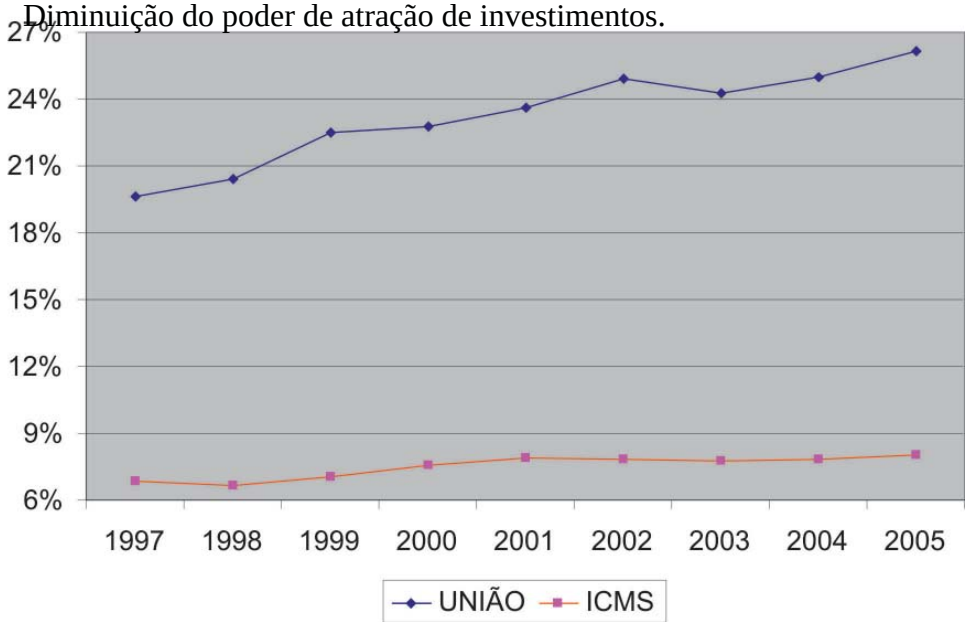
- Não há perda de receita estadual.



- **A competição entre os Estados**

O fim da competição entre os Estados significará:

- Insegurança jurídica (quebra de contratos).
- Diminuição do poder de atração de investimentos.



- Ainda maior concentração de emprego e renda em poucos Estados. Como mostra o gráfico abaixo.

	1991	1994	1998	2002	2005
União	**14,7**	**18,0**	**19,7**	**23,4**	**24,4**
Receita Federal	**10,1**	**13,0**	**14,6**	**18,1**	**18,8**
IPI	2,2	2,1	1,8	1,5	1,4
IR	3,4	3,8	5,0	6,4	6,5
Compartilhados	5,6	5,9	6,8	7,9	7,9
COFINS	1,3	2,1	2,1	3,9	4,5
PIS/PASEP	1,1	1,1	0,8	1,0	1,1
CSLL	0,3	0,9	0,8	1,0	1,4
CPMF	--	1,0	0,9	1,5	1,5
Outros	1,8	2,0	3,2	2,8	2,4
Não-compartilhados	4,5	7,1	7,8	10,2	10,9
% do total	44,6	54,6	53,4	56,4	58,6
INSS	**4,6**	**5,0**	**5,1**	**5,3**	**5,6**
ICMS	**6,7**	**7,3**	**6,7**	**7,8**	**8,0**

Crescimento 91-2005 66,0%

Crescimento 91-2005 19,4%

- Aumento de carga tributária (R$ 25 bi = 1,2% do PIB).

- Centralização do poder político na União, com redução da autonomia estadual

ICMS Brasil (R$ milhões) - 1997 / 2006

UF	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
NORTE	**2.678.507**	**2.606.102**	**2.794.145**	**3.703.191**	**4.410.035**	**5.143.317**	**6.229.656**	**7.274.887**	**8.530.400**	**9.549.994**
Acre	51.287	77.232	78.304	110.476	135.768	169.676	208.455	257.212	331.512	360.904
Amazonas	1.234.841	1.034.703	1.102.680	1.404.443	1.655.936	1.950.757	2.193.497	2.612.640	3.002.409	3.312.987
Pará	770.220	875.351	902.985	1.183.935	1.480.002	1.718.357	2.131.627	2.405.769	2.851.873	3.308.268
Rondônia	357.767	302.805	359.089	516.690	557.722	626.047	865.536	1.057.534	1.243.724	1.336.299
Amapá	54.867	65.090	68.834	101.910	118.408	138.511	147.464	184.420	240.529	287.868
Roraima	53.342	69.066	68.343	107.821	118.784	123.889	134.411	150.919	184.571	221.393
Tocantins	156.183	181.854	213.910	277.916	343.416	416.081	548.664	606.392	675.782	722.275
NORDESTE	**7.829.988**	**8.373.607**	**9.190.439**	**11.393.825**	**13.024.375**	**15.213.052**	**17.066.153**	**20.133.001**	**22.719.918**	**25.167.868**
Maranhão	396.984	430.757	458.869	631.453	805.427	921.773	979.725	1.191.859	1.464.279	1.828.237
Piauí	305.527	320.620	340.413	429.989	467.932	544.159	612.352	761.714	902.277	1.068.985
Ceará	1.254.252	1.361.765	1.541.324	1.867.769	2.121.416	2.423.682	2.633.553	2.994.081	3.144.615	3.755.799
Rio Grande do Norte	458.904	510.152	614.280	791.539	911.350	1.016.366	1.186.565	1.394.630	1.616.466	1.913.542
Paraíba	491.205	548.124	605.355	735.898	910.422	925.133	1.040.954	1.144.547	1.336.562	1.532.786
Pernambuco	1.616.238	1.719.573	1.793.661	2.143.972	2.394.616	2.865.016	3.177.688	3.667.071	4.313.803	4.864.103
Alagoas	368.068	422.653	416.803	539.446	592.671	673.072	799.453	973.291	1.100.364	1.281.320
Sergipe	366.731	358.570	396.499	489.796	578.002	689.975	764.509	873.013	1.010.710	1.139.482
Bahia	2.572.078	2.701.393	3.023.236	3.763.962	4.242.538	5.153.874	5.871.355	7.132.795	7.830.843	7.783.616
SUDESTE	**36.035.307**	**36.755.509**	**40.551.218**	**48.355.674**	**54.776.510**	**59.588.513**	**65.430.817**	**75.928.080**	**84.671.310**	**94.703.076**
Minas Gerais	5.641.644	5.578.564	6.471.129	7.562.362	9.223.822	9.543.623	11.026.332	13.221.765	15.637.857	17.018.047
Espírito Santo	1.635.426	1.496.776	1.605.702	2.004.533	2.490.518	2.381.618	2.934.516	3.732.003	4.635.617	5.091.607
Rio de Janeiro	5.239.172	6.360.805	7.229.980	8.169.917	9.368.879	10.409.118	11.180.564	13.051.843	13.396.583	14.804.974
São Paulo	23.519.065	23.319.364	25.244.407	30.618.862	33.693.291	37.254.155	40.289.406	45.922.469	51.001.254	57.788.447
SUL	**8.879.221**	**9.177.616**	**10.388.917**	**12.758.901**	**14.999.289**	**17.130.385**	**20.383.157**	**22.720.287**	**25.972.038**	**27.245.743**
Paraná	2.839.024	2.929.403	3.454.257	4.355.486	5.002.580	5.786.723	6.709.704	7.824.124	8.759.645	9.263.658
Santa Catarina	2.033.431	2.016.151	2.275.125	2.756.602	3.290.355	3.902.169	4.684.610	5.258.225	5.829.455	6.168.785
Rio Grande do Sul	4.006.766	4.232.063	4.659.535	5.646.813	6.706.354	7.441.493	8.988.843	9.637.938	11.382.938	11.813.299
CENTRO-OESTE	**4.141.337**	**4.007.374**	**4.960.730**	**6.105.814**	**7.099.473**	**8.312.441**	**10.189.442**	**11.881.321**	**12.924.739**	**14.181.385**
Mato Grosso	972.011	816.112	1.125.092	1.415.798	1.556.533	1.864.312	2.474.554	2.973.369	3.098.462	3.156.533
Mato Grosso do Sul	674.510	652.895	883.952	1.076.821	1.328.974	1.476.724	1.859.635	2.349.042	2.666.872	3.009.798
Goiás	1.587.615	1.558.742	1.830.592	2.198.112	2.615.257	3.020.439	3.698.714	3.978.086	4.223.690	4.698.622
Distrito Federal	907.201	979.625	1.121.093	1.415.084	1.598.710	1.950.965	2.156.538	2.580.823	2.935.715	3.316.432
BRASIL	**59.564.360**	**60.920.209**	**67.885.449**	**82.317.405**	**94.309.681**	**105.387.708**	**119.299.225**	**137.937.575**	**154.818.406**	**170.848.066**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda

(“pires na mão”).

- **Um ICMS renovado dentro de uma Reforma Tributária**

Seriam propostas de alteração da Constituição Federal:

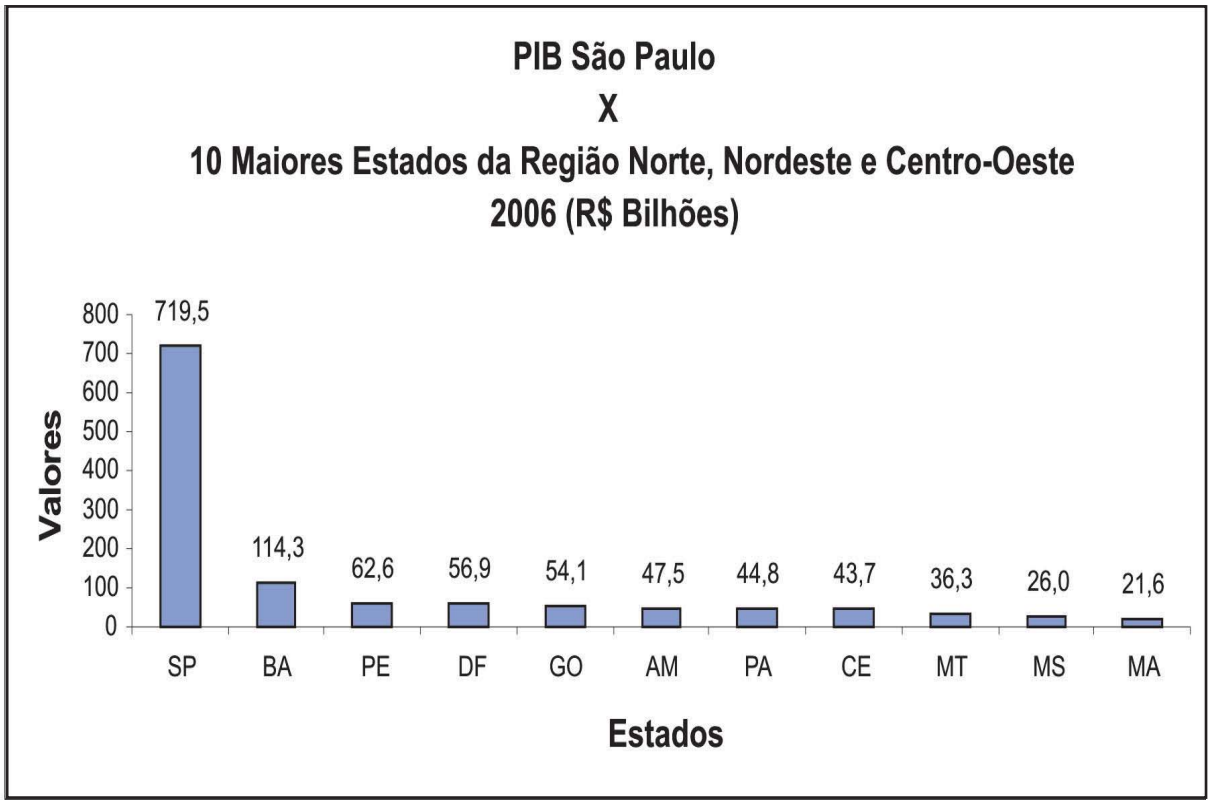
- Explicitação de que o financiamento com base no ICMS, pela via do orçamento estadual, de projetos econômicos prioritários não se inclui na vedação do art. 155; em conseqüência, a convalidação dos incentivos estaduais hoje implementados;

- Desvinculação orçamentária do ICMS incentivado;

- Instituição da imunidade ao PASEP da receita estadual utilizada para o incentivo;

- Criação de limite de financiamento do ICMS (talvez 75%), e de limites de prazos de fruição e pagamento e índices de correção monetária e de taxas de juros;

- Tratamento do incentivo estadual como subvenção para o investimento, para fins de



tributação federal (de modo a evitar a redução do esforço estadual pela incidência de IRPJ, CSLL e PIS/COFINS);

- Oferta pública dos valores financiados (resgate antecipado) e leilão privado de créditos futuros;
- Gestão do Programa por Agência de Fomento Estadual – Fundo Estadual de Desenvolvimento.

Obs: esta é uma síntese da palestra realizada em 21 de junho de 2007, na Federação das Indústrias do Estado de Goiás, pelo professor Valdivino José de Oliveira.

Flávio Rodovalho.
Advogado em Goiânia, membro da Academia Brasileira de Direito Tributário.

O Brasil é uma República Federativa constituída pela união indissolúvel dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme se verifica já no art. 1º da Carta Constitucional. A Constituição também enfatiza a autonomia destes, que compreendem a organização político-administrativa do Brasil, sendo todos autônomos e com competência para se auto regularem, desde que mantidos os princípios constitucionais da República.

Na matriz constitucional, a autonomia significa no seu aspecto formal a inexistência de hierarquia entre os entes políticos, e em matéria tributária, significa a divisão material dos tributos, sem possibilidade de ocorrer uma bitributação, invasão de competência ou superposição de tributos.

Deste modo, a Carta Maior estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas, com competências comuns e concorrentes, na busca da manutenção da autonomia do sistema federativo, e que se caracteriza, principalmente, pela descentralização, fortalecimento dos Estados e Municípios e busca da diminuição do desequilíbrio regional. Assim, a competência tributária é outorgada a estes de conformidade com as diretrizes estabelecidas na Constituição.

Contudo, é sabido que um dos maiores problemas concernentes a qualquer Federação, diz respeito à distribuição das bases tributárias entre as esferas de governo e sua posterior repartição da receita arrecadada. As teorias econômicas sugerem critérios básicos para orientar a distribuição de receitas intergovernamentais, visando maximizar os níveis de eficiência e equidade dos sistemas tributários, ou seja, minimizar os custos de arrecadação dos tributos, bem como, promover maior adequação entre receitas e gastos.

Pode-se afirmar que a prática brasileira de atribuições de receitas não está muito distante das recomendações teóricas quando confere o imposto sobre a renda, as contribuições e os impostos regulatórios ao Governo Federal. Em contrapartida, os estados arrecadam o imposto geral sobre o consumo e os Municípios, os impostos sobre os serviços e sobre parte do patrimônio.

A Constituição também consagra regras de partilhas e transferências intergovernamentais de receitas, visando corrigir as desigualdades regionais, bem como, veda à instituição de tributos que não fossem uniformes em todo o território nacional, a tributação da renda das obrigações

O Pacto Federativo, a Reforma Tributária e o ICMS

públicas, como forma natural de conter o déficit público, e proíbe também a diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Mas existem características do sistema brasileiro que fogem à tradição internacional, como por exemplo o fato de existirem dois impostos sobre o consumo, do tipo valor agregado, administrados por níveis diferentes de governo: o IPI (União) e o ICMS (Estados), trazendo, ainda, acirradas disputas entre as esferas estaduais e a federal quando se fala em possível alteração do sistema pela consolidação dos mesmos em um único tributo.

Estas e outras idiossincrasias, como o excesso de tributos sobre a produção, é que contribuem para a complexidade e ineficiência do aparelho tributário, o que vem justificando a premência de uma Reforma do Sistema Tributário Nacional. Contudo, o modelo obsoleto e ineficaz de tributação e arrecadação, não é, todavia, o único problema, o desequilíbrio fiscal e financeiro do governo também deve ser tratado.

Afinal, nos últimos anos o Governo Federal, na tentativa de frear seu crescente desequilíbrio fiscal e financeiro, promoveu uma série de medidas no âmbito tributário, pautadas principalmente na criação de tributos não sujeitos à partilha com estados e municípios, caso da CSLL, da COFINS e da hoje extinta CPMF, o que só veio a tornar o sistema mais anacrônico.

Essas medidas, contudo, não contribuíram para melhorar a qualidade da tributação ou das contas do governo. Além disso, o desequilíbrio das contas públicas provoca a insuficiência, em qualidade e quantidade, dos serviços públicos e põe em risco a estabilidade da economia, já que não consegue atender à demanda crescente de ampliação da infra-estrutura necessária ao crescimento econômico do país, deixando clara a necessidade da reforma do Estado e da tributação que o financia.

Daí que quando se fala em Reforma Tributária, o contribuinte, em especial o setor produtivo, clama por redução da exasperante carga suportada pela nação. Vale lembrar, porém, outros aspectos tão importantes quanto, como a criação de condições de igualdade competitiva entre o produto nacional e o estrangeiro, a simplificação do sistema tributário e a adoção de sistemas que permitam aos

estados escolher o modelo de seu crescimento, com a adoção de incentivos buscando a reduzir as desigualdades regionais.

Deste modo, a reforma ideal seria aquela que conseguisse solucionar, ou pelo menos acomodar esses pontos: i) o conflito entre os setores público e privado, na medida em que aquele busca ampliar receitas e estes reduzir o impacto negativo da tributação sobre a eficiência e competitividade dos produtos nacionais, ii) conflito entre as esferas de governo que buscam ampliar receitas para financiarem seus encargos; iii) justiça fiscal, inclusive com a adoção do Código de Defesa do Contribuinte; iv) segurança jurídica, previsibilidade e liberdade de investimentos; e v) redução da burocracia.

Ademais, é de se ter como essencial os princípios do federalismo preceituados pela Carta Magna. Qualquer que seja a reforma esta deve preservar a essência do pacto federativo de autonomia financeira dos entes federados, obtida por meio de receitas próprias, decorrentes de sua competência para instituir e cobrar tributos e por meio de transferência de receitas alheias.

Afinal, a Constituição atual define um sistema rígido de competências tributárias, delimitando e definindo os tributos inerentes à cada esfera de governo. Assim as alterações que resultarem em diminuição ou ampliação da competência tributária de qualquer destes será inconstitucional, já que o federalismo é clausula pétrea e só pode ser modificado através de uma Assembléia Nacional Constituinte.

Deste modo, entender que a Reforma Tributária é um processo e não um ato isolado é o primeiro passo para superar divergências. Neste processo é preciso respeitar a história, a cultura, a realidade político-institucional e as peculiaridades da Federação brasileira. Além do aspecto tributário deve-se levar em consideração que o objetivo da federação é a manutenção das autonomias, da descentralização política e na participação da vontade regional na vontade nacional, ou seja, a manutenção do pacto federativo.

Para o Governo Federal o principal ponto da reforma é o fim da "guerra fiscal" decorrente da busca por investimentos produtivos na forma de concessão de incentivos fiscais relacionados a crédito de ICMS e, para isso a proposta é a federalização deste imposto.

Interessante atacar o ICMS, como se fosse ele o vilão da questão tributária nacional, quando segundo o IPEA a União ampliou sua fatia na receita tributária 3,4 vezes a mais que o ICMS, utilizando-se do artifício das contribuições, sem necessidade de repasse para os Estados. Ou seja, hoje a União arrecada 76% do bolo nacional enquanto Estados, Municípios e Distrito Federal ficam com apenas 24%.

Os Projetos de Reforma Tributária, tanto o que já está em trâmite no Congresso Nacional, a PEC 41/03, quanto a que se encontra em gestação pelo Governo Federal para substituir esta emenda, tendem a modificar a sistemática do ICMS unificando, em lei federal, as alíquotas, alterando o recolhimento do imposto para o estado de destino e ainda vedando as compensações de créditos anteriores.

As criticas ao projeto apontam diretamente para os aspectos da constitucionalidade. Primeiro porque o projeto fere de morte o pacto federativo ao retirar a autonomia financeira dos estados, retirando-lhes a competência de legislar sobre seu principal imposto e, consequentemente suas autonomias política e jurídica. Segundo por extinguir o princípio constitucional da não cumulatividade ao vedar as compensações de créditos anteriores.

Por qualquer ângulo que se analise a proposta em andamento a conclusão é a mesma. As limitações ao exercício da competência estadual sobre o ICMS, impossibilitam o estabelecimento de políticas fiscais condizentes com suas prioridades político-administrativas, transformando-os de titulares da capacidade tributária ativa para serem apenas uma parte na arrecadação do tributo. Governadores e Deputados Estaduais perdem sua função de planejadores e executores de políticas públicas de tributação e investimento, e passam à condição de pedintes. De pires na mão atrás do repasse dos fundos do ICMS. Aliás, numa situação muito parecida com a de municípios que dependem

do repasse do Fundo de Participação dos Municípios.

Ademais, o ICMS representa 85% das receitas arrecadadas pelos estados, isto quer dizer que, o exercício de sua competência tributária relativa a este imposto é fundamental para sobrevivência e autonomia financeiras dos entes estaduais. Sem sua competência tributária plena, qualquer ente da federação fica impossibilitado de estabelecer a política fiscal condizente com suas prioridades político-administrativas.

Do ponto de vista das empresas, ao vedar o direito do remetente de utilizar os créditos de ICMS anteriores à operação, a proposta torna o tributo cumulativo, pois passará a incidir sobre cada operação realizada tornando-se assim um imposto sobre o faturamento, isto afetará negativamente o fluxo de caixa, exigindo constantes aportes para pagamento do tributo, além da perda ao crédito presumido do ICMS.

A proposta também inova ao impor ao destinatário da operação a obrigação de fiscalizar o pagamento do ICMS devido pelo remetente, para só então utilizar seu direito ao crédito. Cria-se mais uma obrigação acessória ao contribuinte onerando-o ainda mais. Estas alterações distorcem a situação do mercado criando uma concentração das operações intra-estaduais, com créditos incondicionados, em detrimento das operações interestaduais, implicando em perda da competitividade das empresas que realizam prioritariamente operações interestaduais.

Apesar de propor um imposto agregado, o modelo em discussão em nada lembra o modelo europeu, ao qual busca inspiração. Aquele não é cumulativo, o imposto repassado nas aquisições pode ser deduzido do incidente sobre as vendas e, sendo identificado na nota fiscal, permite ao consumidor saber exatamente a carga tributária incidente sobre os preços de serviços e produtos.

De outra monta, fato é que as regiões mais ricas do país concentram tanto o mercado produtor, quanto o mercado consumidor e ainda, a mão-de-obra qualificada, as universidades e institutos de pesquisa industrial. Por isso, a falta de uma Reforma Tributária que verdadeiramente desonere a produção e torne mais eqüitativa à distribuição dos recursos hoje concentrados neste eixo tão essenciais para o desenvolvimento e integração entre todas as regiões.

Até porque, a desigualdade regional hoje reinante é também um grande entrave a uma mudança em que se faça justiça fiscal e social, atendendo para o imperativo constitucional que prevê a diminuição destas diferenças, com o fim das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Brasileira.

Buscar o desenvolvimento é direito legítimo dos entes federados, mais do que isso é um dever do Governo Federal. O modelo atual de desenvolvimento não leva em consideração a integração regional. Deste modo, criam-se ilhas isoladas, fazendo com que cada estado tenha seus incentivos fiscais próprios que não interagem com os dos demais estados e regiões.

Nesse sentido há que se discutir também a questão dos incentivos fiscais. Quando o projeto ataca a chamada "guerra fiscal" o faz unicamente com foco no fim dos incentivos fiscais de estados periféricos, mas se esquece que os estados mais ricos da federação utilizam a "guerra fiscal" como instrumento de mercado, e mais, num passado não muito distante, foram plenamente beneficiados com incentivos de larga monta, ou seja, querem agora fechar a porta por onde passaram.

Incentivos fiscais condicionados, como os dos programas Produzir e Fomentar, possibilitaram a instalação de várias empresas no Estado de Goiás alterando sua feição meramente agropastoril, trazendo crescimento econômico e social a diversas cidades, abrindo espaço para a instalação de uma gama de setores como o automobilístico, o farmoquímico, o mineral e um pujante agronegócio, promovendo, assim, a inserção do estado na economia nacional.

Em Goiás as parcelas desoneradas do ICMS têm, por força de lei, como destino a implantação, expansão, modernização e diversificação do nosso parque industrial.

Estes recursos também se destinam ao fortalecimento das empresas estabelecidas no estado e da competitividade da produção goiana. Os recursos disponíveis são também reinvestidos na geração de emprego e renda, na inovação tecnológica, na redução das desigualdades regionais e sociais, através dos programas de inclusão social.

Deste modo, sob qualquer hipótese, a reforma que venha terá que considerar que os benefícios fiscais já concedidos deverão ser preservados, com a segurança jurídica necessária e com os legítimos direitos e expectativas que foram gerados por sua concessão, assegurando-se o respeito ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

Assim um bom projeto de reforma, será aquele que consiga estimular a competitividade da economia brasileira,reduzir as obrigações acessórias do contribuinte, combater à sonegação, estimular a formalidade, dar condições de investimento, ter previsibilidade e segurança jurídica, reconhecer o direito dos estados ao auto-incentivo, promover o desenvolvimento regional e, essencialmente, manter o pacto federativo firmado em 1988 e a autonomia dos entes federados.

Fortalecer o pacto federativo e a autonomia dos governos locais é importante na inserção do país no processo de integração globalizada. Ao contrário do que se imagina, somente a convergência de forças dos entes federados é capaz de fortalecer o Estado Federal.

Mauro César de Paula
Economista. Mestre em Engenharia da Produção. Professor dos departamentos de Ciências Econômicas, Relações Internacionais e assessor da Coordenação da Pós-Graduação Lato Sensu da Universidade Católica de Goiás (UCG).

Ao analisar as economias e seus recortes regionais, faz necessário voltarmos à linha do tempo, mostrando a formatação e o desenho das economias regionais, no contexto nacional, no transcorrer dos anos 1930 até os dias atuais.

A economia nacional, quando se amparava no modelo agrário exportador, não era integrada e cada uma de suas regiões havia tido uma história e uma trajetória econômica específicas, que deixaram uma herança cultural, demográfica e econômica, demarcadora de diferentes graus de pobreza absoluta e relativa e de diferentes estruturas produtivas.

A partir de 1930, o Estado brasileiro apresentou uma nova política econômica de desenvolvimento, com base na industrialização, colocando o ano de 1930, como um divisor de águas, pois não só realiza a transição do padrão de desenvolvimento agrário-exportador para o urbano-industrial, como também edifica o Estado Nacional, criando a ossatura capaz de absorver as transformações resultantes.

As classes sociais emergentes naquela oportunidade não detinham a hegemonia capaz de conduzir o processo da transformação, razão pela qual o Estado foi chamado para mediar os interesses destas em prol da industrialização.

A partir de 1930, o processo de integração do mercado nacional foi modificando, através do aumento das relações econômicas entre São Paulo e todo o resto do Brasil. À medida que se intensificavam o desenvolvimento e a industrialização paulista, novas transformações das estruturas produtivas regionais estimularam o seu crescimento econômico.

O período entre 1930 e 1970, foi o momento em que o país apresentou uma das maiores taxas de crescimento econômico do mundo capitalista e, São Paulo cresceu em taxas anuais superiores à média nacional.

Com a consolidação de nossa matriz industrial, no período compreendido entre 1970 a 1985, a acumulação exigia esforço periférico de articulação mais intenso, devido à utilização dos recursos naturais água, terra, minérios, etc., disponíveis em lugares os mais dispersos. A maior parte dos projetos de grande envergadura hidrelétricos, não-ferrosos, químicos e petroquímicos foi sendo implantada na periferia. Isso, mais os impactos decorrentes

As Barreiras Naturais e as Alternativas do Desenvolvimento Goiano

das políticas de desenvolvimentos regionais praticadas a partir dos meados da década de 1960, proporcionaram um processo de desconcentração industrial regional.
Pode-se fazer a seguinte leitura nas regiões brasileiras em nível de retratação desse processo de desconcentração industrial:

- **Região Norte** – Zona Franca de Manaus e o Projeto Carajás no Pará, elevando a participação da indústria de eletroeletrônicos, eletrodomésticos e mineração com apoio da SUDAM;

- **Região Nordeste** – Polo Petroquímico de Camaçari na Bahia e Cloroquímico em Alagoas e Sergipe;

- **Região Sul** – Polo Petroquímico de Triunfo, a indústria de metal mecânica, máquinas, equipamentos e implementos agrícolas além das agroindústrias no três Estados sulinos;

- **Região Centro-Oeste** – implantação das agroindústrias ancoradas nas políticas de subsídios e incentivos fiscais;

- **Região Sudeste** – consolida a indústria de bens de consumo duráveis e de bens de capitais com destaque à automobilística. Especificamente, no Estado de São Paulo, as políticas foram formuladas visando as exportações,

fortalecendo assim, os complexos vinculados a soja, cana-de-açúcar (favorecida com implantação do programa PROÁLCOOL), carne e laranja. Políticas de investimento em Petroquímica

O processo de abertura da economia empreendido nos anos 90 provocou fortes alterações na dimensão espacial do desenvolvimento nacional, promovendo uma ruptura da lógica interna que presidiu o período anterior, assentada, como foi visto, na complementaridade do conjunto da economia nacional à economia paulista, que fazia convergir os fluxos econômicos na direção do sudeste com epicentro em São Paulo. Com a abertura, surgem novas alternativas de articulação econômica regional, possibilitando aos distintos sistemas produtivos internos uma ligação direta com o exterior e enfraquecendo, portanto, a unilateralidade de amarração territorial presidida pela lógica anterior de estruturação do mercado interno.

O novo cenário internacional dos anos 90 - Globalização, Reestruturação Produtiva, Supremacia Liberal, Plano Real, etc. imbuiu toda a sociedade brasileira e provocou uma inserção subordinada da nossa economia ao contexto internacional. Por esse motivo a participação ativa do Estado nas atividades econômicas perdeu força e tamanho. Nos últimos anos assiste-se à uma política de privatização, desregulamentação e abertura comercial. O desenvolvimento nacional e/ou regional ficou subordinado apenas às leis de mercado e/ou a ações dos governos estaduais e municipais, tipo “Guerra Fiscal”.

Em países de extensas dimensões continentais e imensas disparidades regionais, como o Brasil, à adoção de políticas de abertura comercial em um contexto de inexistência de planejamento, tende a produzir impactos regionais bastantes diferenciados, até mesmo afetando o equilíbrio federativo.

Os dados do Produto Interno Bruto – PIB, levantados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE, aponta para a década de 90 como sendo a pior do século XX. A economia nacional apresenta uma variação média anual de 1,5%. Esse desempenho consegue ficar abaixo do verificado dos anos 80, considerado como a “década perdida”.

Os indicadores do desemprego na década de 90 destacam-se por registrar a mais grave crise do atual século. Nem mesmo a depressão de 1929 e 1932 ou as duas recessões de 1981/83 e de 1990/92 foram capazes de gerar tanto desemprego. Durante os anos de 1990 o volume de desempregados superou os 6 milhões, enquanto da década de 1980 não alcançou os 2 milhões, segundo o IBGE.

O Estado de Goiás é conseqüência do sistema mercantilista estruturado nos séculos XVI a XVIII. No período colonial, o Brasil manteve estreitas ligações com a Metrópole, tendo no seu bojo a descoberta de ouro e pedras preciosas. Surgiram assim, os primeiros núcleos habitacionais ao longo das vias de penetração e em volta dos centros de exploração aurífera.

O ouro goiano foi o atrativo básico para o processo de ocupação de nosso território, provocando uma revolução da sociedade colonial, fazendo emergir o aparecimento de uma nova classe social, a burguesia, proveniente dos grandes proprietários rurais e escravos.

Ao lado da mineração surgiu a criação de gado e a agricultura de subsistência, visando sustentar a atividade mineradora. Com a queda da produção e da produtividade o interesse pela região foi desaparecendo, provocando um quadro de isolamento e decadência econômica, interrompido, somente no século XX, através de políticas públicas.

O processo histórico de nossa ocupação e a posição geográfica mediterrânea induziu o Estado a uma posição subalterna de produtor de matéria-prima, especificamente, de *commodities*, devido à ausência de infra-estrutura adequada para investimentos industriais.

As décadas de 1970 e 1980 foram importantes para as transformações goianas principalmente no que ser refere à agricultura, patrocinada por ações do governo federal e estadual.

As políticas públicas foram as principais indutoras do processo de expansão das áreas de fronteira agrícola, nos anos 1970, contribuindo assim para interiorizar o progresso e integrar a economia do centro-oeste às demais regiões do país, reduzindo, ainda que em pequeno nível, o grau da desigualdade regional e adensamento populacional. Em 1970 a região detinha 3,2 habitantes/Km², em 1997 a relação era 6,7 habitantes/Km², o que significa um aumento 3,4 vezes da ocupação do espaço territorial do Planalto Central.

A modernização agrícola em Goiás, nas décadas de 1970 e 1980, teve como instrumento o planejamento regional sob a responsabilidade do governo federal, complementado por ação estadual. Para tanto, foram fundamentais os subsídios ao crédito rural e ao financiamento, os investimentos em infra-estrutura, o apoio técnico além dos incentivos fiscais, fixados nos programas especiais dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, no I e II PND.

Ação proativa visando à modernização goiana ocorreu, em julho de 1984, quando o Estado instituiu a lei nº 9.489, criando o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (FOMENTAR), tendo como objetivos básicos:

- o incremento de implantação e da expansão de atividades industriais, preferencialmente as do ramo de agroindústria, que efetivamente contribuam para o desenvolvimento sócio-econômico do Estado de Goiás;

- o apoio técnico e financeiro às atividades dos setores de micro, pequenas e médias empresas;

- o apoio ao desenvolvimento de grandes empreendimentos industriais, considerados da maior relevância sócio-econômica para o Estado de Goiás;

- o estímulo da industrialização do Estado de Goiás.

- o apoio a empreendimentos públicos considerados relevantes para o desenvolvimento do Estado de Goiás.

Nos últimos anos pode-se dizer que Goiás consolidou áreas mais dinâmicas e capitalizadas

onde a atividade produtiva privada foi a mais beneficiada, tanto pela fertilidade natural dos solos como pelas políticas de aproveitamento do cerrado, conquistando diferenciais de produtividade, firmando-as como áreas modernas de produção de *commodities*, com a crescente inserção no mercado internacional, como é o caso das zonas produtoras de soja.

A Região Centro-Oeste embora ocupe 18,8% da área territorial brasileira, responde por apenas 6,5% do total da população do país, credenciando a região como uma das mais baixas densidades demográficas do país (6,7 habitantes/Km²). O Estado de Goiás é o mais populoso abrigando (43,1%) do contingente do Brasil Central e o Distrito Federal acolhe o menor percentual (17,4%).
Ainda é pequena a participação do Produto Interno Bruto (PIB) da região centro-oeste na formação do PIB nacional, contribuindo apenas com 1,9% da produção das riquezas do país em 1994. Entretanto se classificou na 12ª posição do *ranking* nacional, de acordo com as estatísticas oficiais do IBGE.

No período recente, especificamente, no ano de 2005, o PIB goiano registrou o desempenho de 4,22%, atingindo valor de R$ 50, 536 bilhões, superior ao do ano anterior, quando registrou R$ 48,021 bilhões. Sua participação no PIB nacional equivale o percentual de 2,35, ocupando a 9ª posição no *ranking* nacional. Observa-se, também, que no período de 2002 a 2005, ocorre uma variação real de 14,30% e média anual de 4,55%, superior a média nacional, que foi de 3,30% no período, conforme estatísticas oficiais da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás (Seplan-GO/Sepin/Gerência de Contas Regionais).

O governo estadual implementou, no século XXI, novo instrumento de execução da política industrial goiana, a lei nº 13.591, de 18 de janeiro de 2000, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE), em 20 de janeiro de 2000, o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (PRODUZIR) e o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais (FUNPRODUZIR).
O programa tem por objeto social contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Acrescentam-se ao programa PRODUZIR, os seguintes subprogramas:

- MICROPRODUZIR, considerado prioritário uma vez que, abrange as ações voltadas para as empresas industriais, enquadradas ou não no Regime Simplificado de Recolhimento dos Tributos Federais, desde que o faturamento não ultrapasse o limite fixado para enquadramento no mencionado regime;

- Apoio ao Comércio Exterior no Estado de Goiás (COMEXPRODUZIR) que objetiva apoiar operações de comércio exterior realizadas por empresa comercial importadora e exportadora, inclusive por '*trading company*', que operem, exclusiva ou preponderantemente com essas operações, por intermédio de estrutura portuária de zona secundária localizada no Estado de Goiás;

- Apoio à Instalação e Expansão de Empresas Operadoras de Logística de Distribuição de Produtos no Estado de Goiás (LOGPRODUZIR), visando incentivar a instalação e a expansão de empresas operadoras de logística de distribuição de produtos;

- Apoio ao Serviço de Telecomunicação (TELEPRODUZIR), o apoio consiste na prestação de assistência financeira destinada a financiar parte do custo do investimento realizado, à empresa de telecomunicação que instalar unidade central de atendimento (*call center*) no Estado de Goiás.

O programa, em 2006, aprovou projetos de 152 empresas, de diferentes ramos de atividades industriais, destacando-se as destilarias, induzindo à geração de 22.488 novos empregos e investimentos fixos de 5,194 bilhões de reais, o que equivale a um acréscimo de 85,80%, em relação ao ano anterior, segundo as estatísticas da Secretaria de Indústria e Comércio (SIC), publicada pela SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica - 2007.
O Estado de Goiás disponibiliza também benefícios fiscais, ou seja, subsídios concedidos através do Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), relacionados com incentivos em futuras operações ou prestações nas atividades por ele estimuladas como:

- a isenção;
- a redução da base de cálculo;
- o crédito outorgado;
- a manutenção de crédito;
- a devolução total ou parcial do imposto.

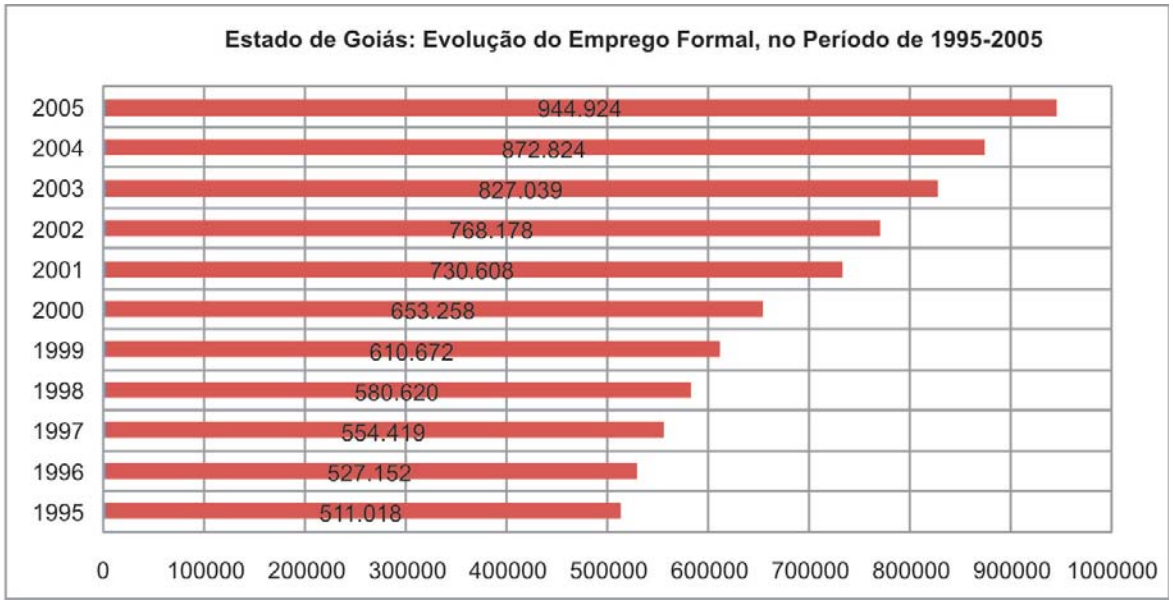
Enquanto, São Paulo faz parte de um mercado consumidor superior a 40 milhões de pessoas, Goiás pertence a um mercado não superior a 6 milhões. Indicadores que revelam a necessidade da manutenção e aprimoramento da política de incentivos e benefícios fiscais, possibilitando ao produto goiano condições para concorrer em mercados cada vez mais amplos, eliminando, assim, as barreiras naturais de nosso desenvolvimento.

Atualmente, o crescimento econômico regional está ancorado no desenvolvimento das atividades Industrial e de Serviços, representando respectivamente, 35,48% e 43,78% da estrutura produtiva.

Estado de Goiás: Estrutura do Valor Adicionado das Grandes Atividades Econômicas - 1994-2004

(%)

Ano	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
1994	18,66	28,29	53,04	100,00
1995	18,07	26,07	55,88	100,00
1996	15,84	26,72	57,46	100,00
1997	15,87	29,40	54,73	100,00
1998	16,35	28,74	54,92	100,00
1999	16,16	29,56	54,29	100,00
2000	17,19	32,49	50,32	100,00
2001	17,54	35,03	47,44	100,00
2002	22,51	32,62	44,87	100,00
2003	21,94	35,15	42,91	100,00
2004	20,74	35,48	43,78	100,00



Elaboração: Seplan-GO/Sepin/Gerência de Contas Regionais - 2006

De acordo com a Consultoria Simonsen & Associados, o Estado obteve, em 2004, a 8ª posição no *ranking* nacional, na classificação dos indicadores de riqueza e infra-estrutura econômica e social, subindo uma posição em relação ao ano anterior, desbancando o Espírito Santo, entre os dez mais competitivos.

Os indicadores revelam que os incentivos e os benefícios fiscais vêm proporcionando modificações profundas na composição das atividades econômicas, permitindo transformações nas estruturas produtivas, ou seja, deixando de ser mera produtora de matéria prima para os centros hegemônicos, como nas décadas anteriores.

Estes, importantes, instrumentos de execução da política industrial, vêm alavancando a economia e o mercado formal de trabalho, conforme registram as estatísticas da Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás (SEPLAN-GO/SEPIN/Gerência de Estatísticas Sócio-Econômicas). Ao

analisar,o gráfico a seguir, do período de 2002 a 2005, constata-se variação de 84,91% e média anual de 6,36%, dados expressivos da realidade goiana.

A) COMPARAÇÃO ENTRE AS TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO DO PIB

	PERÍODOS	
GO/BR	1980 / 1991	1991 / 2006
GOIÁS	2,33	2,39
BRASIL	1,93	1,62

Fonte: Seplan-GO/Sepin/Gerência de Estatísticas Sócio - Econômicas

O Estado de Goiás mantendo a política dos incentivos e dos benefícios fiscais, implementados a partir de 2000 e ações inovadoras de desenvolvimento inter-regional, alcançará o seguinte cenário: atração e manutenção de investimentos; aumento da renda e emprego; incremento da arrecadação de ICMS; crescimento do PIB e maior participação no PIB nacional; melhor classificação no *ranking* do PIB nacional, ampliação da renda per capita; evolução do índice de desenvolvimento humano, superávit na balança comercial e avanço da participação do comércio *front* ao mercado mundial, que possibilitará o rompimento da concepção de Estado fornecedor de matéria prima, para de uma economia dinâmica, capitalizada, competitiva, diversificada, inovadora e integradora da base produtiva.

Jornal "O Popular"
19/12/2007

Reinaldo Fonseca
Economista da FIEG.

Países, regiões, Estados e municípios, em quase todo o mundo, utilizam ou utilizaram políticas públicas de estímulos aos investimentos, notadamente direcionadas aos setores de infra-estrutura e industrial. As premissas que suportaram suas decisões foram de ordem econômica e social – no primeiro caso, houve decisiva contribuição da teoria econômica em seus estudos sobre o desenvolvimento, ao esclarecer que cabe ao "investimento"o principal papel de indutor do crescimento, e quanto mais produtivo for, maior agregação de valor e benefícios ele proporciona. A constatação de tal fato está registrada na história econômica das nações: aquelas que mais investiram nos setores mencionados, infra-estrutura e indústria, são hoje as mais desenvolvidas. No segundo caso, da questão social, estava e está a angustiante necessidade da oferta de mais postos de trabalho face ao crescimento populacional, situação que aflige, em maior grau, os países em desenvolvimento que, também, são os que detém as maiores taxas de expansão demográfica. Unido a esses dois fundamentos junta-se um terceiro que é a vontade de progredir. Por que, indagam cidadãos de um país pobre, não podemos ter um padrão de vida melhor?

Pressões são exercidas sobre os governos para encontrarem fórmulas para crescer a economia, mas muitos deles perderam a capacidade de investir. A favorita das fórmulas, baseada no exemplo dos países desenvolvidos, foi estimular os investimentos mais convenientes para propiciar condições de crescimento mais adequadas. Desta forma, política de estímulos e incentivos aos investimentos privados existem no mundo todo, sob diversas formas e com resultados diferentes, sendo as principais: a oferta de infra-estrutura, como é o caso dos distritos industriais com terrenos

Política de Estímulo aos Investimentos em Goiás

a preços facilitados, taxas de juros de longo prazo subsidiadas, incentivos fiscais, taxa de câmbio de proteção da indústria local, prêmios à exportação, tributos e cotas sobre importações, formação de recursos humanos especializados, oferta de pesquisa básica e aplicada, financiamento para inovação tecnológica, incubadora de empresas, assistência a pequenas empresas e outras formas menos freqüentes.

Posso mencionar alguns exemplos: a revolução industrial ocorrida no século 19 na Inglaterra foi financiada com uma taxa de juros entre 3 a 4% ao ano; a oferta de terrenos e distritos industriais na Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, Itália, Japão, etc; os diversos paraísos fiscais existentes no mundo; os acordos bilaterais e multilaterais comerciais existentes entre as diversas zonas de comércio; as plataformas de exportação, isentas de quaisquer tributos em vários países, para citar alguns México, Taiwan, Uruguai, Paraguai, Singapura, Indonésia, Coréia do Sul; os incentivos estaduais e municipais exixtentes nos Estados Unidos; os benefícios fiscais do nordeste brasileiro e da Zona Franca de Manaus; os incentivos fiscais para a implantação da indústria automobilística no Brasil. O exemplo mais lembrado é o da China, que adota quase tudo o que foi citado como política de incentivo.

Assim explicado, não faltaram a Goiás motivos indutores para construir uma política de estímulos/incentivos aos investimentos nem pressões de um grupo de indústriais pioneiros reunidos na Federação das Indústrias (Fieg), no sentido do Estado criar condições para sua industrialização em razão de ser sua economia, até nos anos 70, baseada na agropecuária. Além do mais, os grandes investimentos industriais estavam se localizando no Triângulo Mineiro atraídos pelos incentivos fiscais concedidos por Minas Gerais. Os Estados do Sul/Sudeste vendem para outras regiões com uma alíquota de 7% de ICMS, desequilibrando a competição, e o mercado de consumo de nossos produtos se localizavam e se localizam longe das nossas fronteiras. Diante dessa situação, Goiás foi obrigado a agir. Não criou e nem foi original em seus programas de atração de inversões, apenas copiou e está dando certo. Recomendo aos interessados em políticas públicas de incentivos acessar na internet o Google e pesquisar Fiscal Incentives World e vão encontrar milhares de informações de incentivos fiscais no mundo.

Antecedentes

A primeira iniciativa de vulto que o Estado adotou a favor da industrialização foi em 1950, quando foi autorizado por lei a participar do capital social do Frigorífico Goiás,

de

Investimentos

Goiás

situado em Anápolis. Em 1958, atendendo aos apelos da Fieg, gerou a Lei 2.000, que isentou de todos os impostos estaduais, pelo prazo de 8 anos, as novas indústrias fabricantes de produtos sem similares no Estados, que se instalassem entre janeiro de 1958 a dezembro de 1965 (Governo José Ludovico de Almeida). Em 1971, pela Lei 7.380 (redigi o texto original), o Estado voltou a conceder incentivos para novas empresas, com ampliação das existentes, relocação de empresas por zoneamento urbano, formação e aperfeiçoamento de mão-de-obra e estudos de mercado. Concedeu 50% de ICM para financiar essas atividades (governo Leonino di Ramos Caiado). Em seguida, o Estado ampliou as concessões de benefícios pela Lei 7.700 de 1973, para as empresas que implantassem até dezembro de 1978. Dentre os incentivos constava a isenção, por até cinco anos do ICM (governo Leonino di Ramos Caiado). No ano de 1975, foi editada a Lei 7.994 que inovava nos objetivos, criando um sistema de incentivo à industrialização calcado na participação transitória em capital de empresas industriais utilizando de, no máximo, 80% do crédito tributário gerado pela empresa, fomento de empresas industriais, treinamento e qualificação de pessoal (governo Irapuan Costa Júnior). Em 1984, pela Lei 9.489 o Estado ampliou os incentivos concedendo um rebate de 70% no ICM/ICMS a recolher (Fomentar) para ser financiado com taxa de juros subsidiada e um desconto, dependendo do cumprimento de certas exigências, de 90% (governo Íris Rezende Machado). Em 1997, na possibilidade de aumentar a atração de investimentos, o Estado aprovou um mecanismo de uso do ICMS como um fundo de investimento – Lei 13.194, denominada “crédito especial para investimentos” (governo Maguito Vilela). Por último, em janeiro de 2000 o Estado editou a Lei 13.591, modificando em parte a lei anterior do Fomentar, ampliando para 73% o financiamento do ICMS, instituindo o subprograma denominado Micro-Produzir e criando variações em torno da da lei maior, gerando o Comex/Produzir, o CD/Produzir e o Log/Produzir e com isso, pela primeira vez, alcançando o comércio exterior, o comércio distribuidor e o serviço de transporte interestadual (governo Marconi Ferreira Perillo).

Esta é, em síntese, a descrição das ações dos governos goianos em favor de programas de

investimento no Estado amparados por lei específica, durante o período 1950-2007.

Resultados

É complexa uma análise conclusiva dos resultados de uma política de incentivos pelo número de variáveis que apresenta. No caso de Goiás, qualquer que seja a abordagem do tema não poderá deixar de considerar determinados números que em seguida apresento:

B) ARRECADAÇÃO DO ICMS-CRESCIMENTO REAL (IPCA)

PERÍODOS COMPARATIVOS em %						
2001/00	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	2007/06
11,38	6,53	6,70	0,92	-0,84	8,49	22,82*

D) PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA INDÚSTRIA NO PIB/GOIÁS

ANOS	1970*	2005**
Participação	5,0%	25,9%

Desempenho do PIB/Goiás (Seplan/Sepin):

PIB	ANOS		EVOLUÇÃO%
	1998	2005	
PIB/R$bilhões	17,4	50,5	190%

Fonte: Seplan/Sepin

E) PROGRAMA FOMENTAR E PRODUZIR

Dados numéricos de junho de 2007:

DADOS	PROJETOS Unid.	EMPREGOS MIL	INVESTIMENTO FIXO R$ bilhões
FOMENTAR*	623	56,1	2,6
PRODUZIR	1.133	137,3	23,1

Fonte: Sefaz/GO. *comparação com julho

C) EVOLUÇÃO DO EMPREGO POR SUBSETORES: INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - TAXAS DE VARIAÇÃO

ANOS/%	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taxas:	2,57	6,20	4,85	3,34	2,55	10,04	5,21	6,83	16,71*

Fonte: Caged/MTr.

1997	15,87	29,40	54,73	100,00
1998	16,35	28,74	54,92	100,00
1999	16,16	29,56	54,29	100,00
2000	17,19	32,49	50,32	100,00
2001	17,54	35,03	47,44	100,00
2002	22,51	32,62	44,87	100,00
2003	21,94	35,15	42,91	100,00
2004	20,74	35,48	43,78	100,00

Elaboração: Seplan-GO/Sepin/Gerência de Contas Regionais – 2006

Fonte: 1970=FGV; 2004=Seplan/GO

Conclusão

Tendo por base os números apresentados, não há quem possa, do ponto de vista técnico, não concluir que os programas de incentivos adotados pelo governo de Goiás foram e estão sendo exitosos. Dados do PIB goiano de 2005 colocam o Estado como a 9ª economia do Brasil. Destaco a transformação do perfil da economia goiana nos últimos 30 anos e pode-se afirmar que Goiás se industrializou; destaco ainda a exelente evolução do emprego formal na indústria de transformação no período de 1999/2007, sempre positiva e, em determinados anos, a taxa de evolução foi uma das maiores do País; a arrecadação tributária, em termos reais, evoluiu no período 2000/2007 e as perspectivas próximas futuras são de crescimento face a entrada em operações de grandes projetos industriais; destaco ainda que os projetos implantados, considerando os do programa Fomentar já encerrados, alcançaram quase 2 mil fábricas, com estimativa de geração de quase 200 mil empregos.

Fonte: SIC/GO. *dados dos projetos em andamento

Por último, destaco um relevante dado que é a constatação de que Goiás cresceu a taxas médias superiores às do Brasil no período de 1980 a 2006. No período 1980/91

cresceu 20,7% a maior; no período de 1991/2006 cresceu 47,5% mais do que a média do País!

Não mencionei, de propósito, o montante dos incentivos fiscais e o saldo atual concedidos nos dois programas em curso pela simples razão de que não vão se realizar na totalidade. Esclareço que muitos dos projetos foram inchados pelos projetistas para alcançar um limite maior, mas a realidade dos dois programas é a de que o projeto só se beneficia se criar produção e venda, pois o incentivo fiscal/financeiro tem sua base de cálculo no valor do faturamento do projeto. A estimativa é a de que somente 25% do total contratado se realize com incentivo. Fica o alerta para os analistas desses programas que não conhecem essa realidade. Concluo afirmando que o atual estágio de industrialização que alcançou o Estado permite uma nova modelagem na política de estímulos aos investimentos em Goiás em termos de seletividade dos projetos, da inovação tecnológica, contribuição à qualificação dos recursos humanos do Estado, prioridade a regiões mais carentes e pequenas empresas, e estímulo à preservação e melhoria do meio ambiente.

É preciso considerar que a produção goiana tem de ser competitiva na disputa do mercado global. Goiás exporta 90% da sua produção agroindustrial para outros estados e o exterior. O custo do frete vem onerando cada vez mais a produção goiana, daí a importância de contarmos com outros modais de transporte como a ferrovia e a hidrovia.

Para terminar deixando uma sugestão, dentre muitas que poderão ser dadas por todos e aproveitadas, defendo um programa de estímulos ao florestamento/reflorestamento do Estado.

Julio Paschoal
Assessor Econômico da ADIAL Brasil (Associação Pró- Desenvolvimento Industrial do Brasil)
Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFU-MG

1. Aspectos históricos do desenvolvimento econômico brasileiro

A evolução dos níveis de emprego guarda relação direta com o processo de formação de riqueza, tanto em economias centrais como periféricas. O Brasil, como qualquer outra nação, apresenta em sua história ciclos de prosperidade e de estagnação, que de certa forma, tem influenciado o seu processo de desenvolvimento.

No passado o ciclo virtuoso do café contrastou em alguns aspectos socioeconômicos com o processo de ascensão da industrialização, baseada no “Programa de Substituição de Importações”. No ciclo do café a concentração da mão-de-obra se deu no campo, enquanto que na indústria, o fluxo de trabalho é mais intenso no perímetro urbano.

No princípio a formação e o deslocamento da mão-de-obra se davam apenas em direção ao sul e sudeste

A Influência dos Incentivos Fiscais na Vida e no Rendimento do Trabalhador Goiano

do país, contemplando apenas aqueles estados, face às economias de aglomeração.
Os problemas advindos de sua urbanização acelerada, combinados com a expansão de suas fronteiras agrícolas e minerais, impuseram nova dinâmica ao desenvolvimento. Estados até então menos cotados ganharam importância no cenário econômico e social do país.

As "Políticas Públicas Compensatórias" mudaram novamente este cenário. Pólos de desenvolvimento emergiram levando novas oportunidades às regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste, ainda desarticuladas com o centro dinâmico do capitalismo brasileiro, São Paulo.

As ações provenientes destas políticas, os planos que as seguiram, a mudança da Capital Federal para Brasília e obras de infra-estrutura de grande vulto, abriram um novo caminho para o desenvolvimento de Goiás e dos demais estados, que compreendem a região Centro-Oeste.

No bojo destas mudanças aconteceram fatos externos que acabaram modificando o cenário econômico e financeiro internacional e que trouxeram reflexos negativos para o Estado Brasileiro, impondo a este, uma "Crise Fiscal" de grandes proporções. Momento em que o planejamento centralizado abre espaço às políticas regionais de desenvolvimento.

O fortalecimento dos Estados e dos Municípios, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mais os processos de abertura comercial e de reestruturação produtiva das empresas ocorridos na década seguinte, deram novos contornos ao processo de recuperação econômica do país.

Estavam criadas as condições para a estabilidade da moeda e também para a retomada do crescimento econômico, ingredientes necessários para a abertura de novos postos de trabalho na economia.

Diante destas circunstâncias a década de 1990 ficou caracterizada como um período de ajustes macroeconômicos, tendo como carro chefe as taxas de câmbio e de juros, variáveis importantes para a garantia da estabilidade monetária. Os juros quando situados acima da média paga no mercado internacional, como no caso brasileiro, acabam incrementando o fluxo de capital para o setor financeiro. Este fato tem reduzido ainda mais, o montante de recursos a ser direcionado ao setor produtivo. Com isso, menos fatores de produção foram, no decorrer dos anos, mobilizados para a atividade produtiva, prejudicando os níveis de emprego e renda.

A opção por uma política monetária constritiva no período restringiu também as operações de crédito no mercado. Isto afetou o desempenho da produção no país fazendo com que as taxas de desemprego ficassem acima de 10%.

Uma outra situação, que já naquela oportunidade contribuía para um nível de renda abaixo das expectativas do mercado e que ainda hoje impede um desempenho melhor do setor produtivo, é o aumento contínuo da carga tributária. Este instrumento foi e ainda vem sendo muito utilizado pelo Governo Federal, para compensar o aumento excessivo de suas despesas correntes.

Neste cenário os "Programas de Incentivos e Benefícios Fiscais" ganharam força principalmente nos estados, quando da implantação de políticas de desenvolvimento regionais. O estado do Amapá foi o único que não se utilizou destes artifícios para atrair e manter investimentos. A razão assenta no montante de subsídios federais a ele destinados. Todas as demais unidades da Federação adotam, desde o início dos anos 80, políticas de desenvolvimento regional apoiadas em Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros.

O estado de Goiás está entre os que melhor trabalharam esta relação. Por esta razão os resultados de seus indicadores econômicos e sociais, acabaram superando as expectativas.

A tabela abaixo mostra que no período compreendido entre 1999 e 2003 a taxa de crescimento do PIB goiano ficou bem acima da média nacional. Nos anos seguintes o crescimento destas taxas foi similar ao verificado no país.

(A) PIB preços correntes (R$ Milhões). (B) PIB R$ Milhões de 2006.
(C) Variação percentual real. (*) Valores Estimados.

Não na mesma proporção de Goiás, todos os outros estados viram suas riquezas aumentarem no período analisado. Este nos, através dos subsídios conce etitivos implicam em maiores ve

PIB Goiás/Brasil

Taxa de Crescimento Real (%)
1999-2006

	Goiás			Brasil		
Período	**(A)**	**(B)**	**(C)**	**(A)**	**(B)**	**(C)**
1999	17.920	39.963	3,2	1.065.000	26	0,3
2000	20.665	42.001	5,1	1.179.482	978	4,3
2001	25.048	43.808	4,3	1.302.822	661	1,3
2002	37.416	45.954	4,9	1.477.822	446	2,7
2003	42.836	48.298	5,1	1.699.948	823	1,1
2004	48.021	50.761	5,1	1.941.498	680	5,7
2005	50.536	52.893	4,2	2.147.239	523	3,2
2006(*)	54.110	54.110	2,3	2.332.935	935	3,8

Fonte: IBGE/Bacen - Seplan/GO

Para tanto uma rio e terciário), é necessária, já q es Sudeste e Sul, que historicam

2. A distribuiç

Segundo a Rose nos consolidados para o ano de 2 uado na zona de concentração d Minas Gerais os acompanha de perto, devendo alcançar no período R$ 219,1 bilhões.

Não menos ricos são os estados pertencentes à Região Sul do país, que junto com os anteriores, também concentram grande parte da riqueza no Brasil. O mais dinâmico deles, o Estado do Rio Grande do Sul, em função do seu Pólo Metal-Mecânico e de Máquinas e Implementos Agrícolas, deve alcançar em 2006, um PIB de R$ 187,5 bilhões, sendo seguido de perto pelo Estado do Paraná com R$ 142,5 bilhões que detém em seu espaço econômico, grandes Complexos Agroindustriais e ainda uma indústria altamente diversificada. Somando a estes dois vem o Estado de Santa Catarina, com um PIB estimado para o período de R$ 92,38 bilhões devido, a força de seu Pólo Têxtil e Agroindustrial, com destaque sua indústria de vinhos.
Os estados periféricos, mesmo com sua política de desenvolvimento "turbinada" pela concessão de incentivos e benefícios fiscais, não chegam nem perto do quantitativo de riqueza esperada por aqueles que integram as regiões Sudeste e Sul.

O estado da Bahia pertencente à Região Nordeste tem uma expectativa para o PIB de 2006 em torno de R$ 114,3 bilhões. Ainda no Nordeste, bem abaixo, vem o Estado de Pernambuco com R$ 62,6 bilhões.
Na Região Centro-Oeste o destaque fica por conta do Distrito Federal com um PIB estimado de R$ 56,9 bilhões. Em seguida vem o Estado de Goiás, com expectativa de um PIB para 2006, de R$ 54,1 bilhões, 13 vezes menor que o do Estado de São Paulo.

A Região Norte cuja dependência destes subsídios é ainda enorme tem apenas dois estados, cuja formação de riqueza pode superar o montante de R$ 40,0 bilhões, ou seja, o do Pará, com expectativa de R$ 44,7 bilhões e o do Amazonas com R$ 47,5 bilhões. Os demais estados estão em média na casa de R$ 7 bilhões, sendo que o pior desempenho é esperado para o Estado de Roraima com apenas R$ 2,4 bilhões.
Em resumo, as regiões Sul e Sudeste concentram 73% da riqueza nacional e só São Paulo, 34%. E esta grande diferença se reflete inexoravelmente, no quadro social do país.

3. Distribuição desigual da riqueza gera nanismos sócio-regionais.

Os serviços simultâneos de água, esgoto e coleta de lixo ainda não atendem convenientemente nossa população e apresentam índices bem inferiores aos internacionais. Entretanto, as regiões Sul e Sudeste se destacam do restante do país.

Percentual de moradores em domicílios urbanos sem saneamento básico adequado, segundo as grandes regiões Brasil, 2001 a 2006.

Regiões	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Norte	66,8	63,5	64,5	61,0	59,9	59,5	-7,3
Nordeste	49,5	49,9	48,7	48,3	45,8	44,3	-5,2
Sudeste	13,9	12,9	12,5	11,9	11,7	10,7	-3,2
Sul	27,5	24,7	23,4	21,4	22,0	21,0	-6,5
Centro-Oeste	55,2	54,8	52,8	57,0	53,4	53,1	-2,1
Brasil	30,9	30,0	29,2	28,7	27,8	26,8	-4,1

Goiás tem melhorado muito pouco nestes quesitos, salvo na coleta de lixo, com 89,4% da população atendida em 2006 (3,2% acima da média Brasil, que é de 86,6%).

Também no atendimento de energia elétrica e telefone, Goiás apresenta índices superiores à média Brasil.

Percentual de moradores em domicílios urbanos atendidos com energia elétrica.

		% atendido	
Estados	Posição	2005	2006
Distrito Federal	1º	94,1	94,5
Rio Grande do Sul	2º	88,4	89,5
São Paulo	3º	85,1	86,9
Santa Catarina	4º	84,7	86,1
M. Grosso do Sul	5º	83,0	85,7
Rio de Janeiro	6º	84,1	84,9
Paraná	7º	78,4	82,1
Goiás	8º	75,9	79,5
Brasil	-	71,6	74,5

Pnad - 2006

Fonte: IPEA/DISOC a partir de IBGE - Pnads 2001-2006

Percentual de moradores em domicílios urbanos atendidos por telefone.

Estados	Posição	% atendido 2005	2006
Distrito Federal	1º	94,1	94,5
Rio Grande do Sul	2º	88,4	89,5
São Paulo	3º	85,1	86,9
Santa Catarina	4º	84,7	86,1
M. Grosso do Sul	5º	83,0	85,7
Rio de Janeiro	6º	84,1	84,9
Paraná	7º	78,4	82,1
Goiás	8º	75,9	79,5
Brasil	-	71,6	74,5

Pnad - 2006

O grande esforço nacional para redução do nosso analfabetismo crônico tem apresentado resultados, infelizmente desiguais, o que preserva as disparidades regionais.
Embora com a redução nestes últimos 10 anos a uma taxa em torno de 30%, permanecem as grandes diferenças regionais.

Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade
Brasil e Grandes Regiões
1996 – 2006

Goiás apresentou, em 2006, taxa de 9,6%, ficando acima da região Centro-Oeste.

No Brasil todo, cerca de 90% dos analfabetos estão na faixa estaria de 25 anos ou mais, sendo que a maior concentração, em números absolutos e relativos recai sobre os idosos (IPEA/Pnad 2006 – Setembro de 2007).

Quando confrontadas estas mesmas taxas, na população de 15 a 24 anos de idade, podemos constatar melhorias significativas.

Para esse grupo reduziu-se em 17% a taxa de 2005 para 2006 e em 65% no período de 1996 a 2006.

Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 a 24 anos ou mais de idade
Brasil e Grandes Regiões
1996 – 2006

Regiões	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	12,4	13,5	12,6	12,3	11,2	10,4	10,6	10,2	9,4	9,1
Nordeste	28,7	29,4	27,5	26,6	24,3	23,4	23,2	22,4	21,9	20,7
Sudeste	8,7	8,6	8,1	7,8	7,5	7,2	6,8	6,6	6,5	6,0
Sul	8,9	8,3	8,1	7,8	7,1	6,7	6,4	6,3	5,9	5,7
Centro-Oeste	11,6	12,4	11,1	10,8	10,2	9,6	9,5	9,2	8,9	8,3
Brasil	14,7	14,7	13,8	13,3	12,4	11,8	11,6	11,2	10,9	10,2

Fonte: Pnda/IBGE; Elaboração: Disoc/Ipea (exclusive as áreas dos estados do Acre, Amapá, Amazonas,Pará, Rondônia e Roraima).

As disparidades regionais ainda permanecem elevadas, embora a região Centro-Oeste figure ao lado das regiões Sul e Sudeste, com taxas em torno de 1%, o Nordeste e o Norte, principalmente o primeiro, estão bem distantes do conjunto nacional.

4. Os Resultados das Políticas de Incentivos e Benefícios Fiscais nos Indicadores Sociais de Goiás

- **Fluxo migratório**

Regiões	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	4,1	4,9	4,0	4,0	4,0	2,8	2,8	2,6	2,0	2,1
Nordeste	15,3	15,1	13,0	11,4	9,6	8,4	7,9	7,2	6,3	5,3
Sudeste	2,2	2,3	1,9	1,8	1,6	1,5	1,2	1,0	1,1	1,0
Sul	2,4	1,9	1,7	1,8	1,4	1,1	1,2	1,0	1,2	0,9
Centro-Oeste	3,2	3,0	3,0	2,2	2,1	1,8	1,5	1,3	1,3	1,0
Brasil	6,5	6,4	5,4	4,9	4,2	3,7	3,4	3,0	2,8	2,3

Fonte: Pnda/IBGE; Elaboração: Disoc/Ipea (exclusive as áreas dos estados do Acre, Amapá, Amazonas,Pará, Rondônia e Roraima).

de trabalho, São Paulo absorveu 400 mil habitantes e Goiás cerca de 40 mil habitantes vindo deste e de outros estados que perderam população.

Saldo Migratório dos Estados Brasileiros
1992 a 2006 (média anual)

UF	Década de 1.990 Saldo	2001 a 2005 Saldo	2006 Saldo
Acre	4.073	-724	4.608
Alagoas	-41.516	-43.952	-35.125
Amapá	19.427	11.201	-1.946
Amazonas	5.580	-611	-2.808
Bahia	-220.850	-39.409	33.017
Ceará	-14.277	31.705	38.329
Distrito Federal	62.643	-34.147	-12.784
Espírito Santo	63.637	39.741	55.351
Goiás	39.754	135.567	73.560
Maranhão	-67.684	-71.919	-66.707
Mato Grosso	31.312	88.794	56.512
Mato Grosso do Sul	-1.507	15.734	39.818
Minas Gerais	35.435	47.360	39.435
Pará	-98.703	10.795	23.432
Paraíba	-12.018	10.200	-25.661
Paraná	-47.844	-21.887	-11.919
Pernambuco	-113.576	-10.221	-10.044
Piauí	-21.286	-8.103	-11.352
Rio de Janeiro	-109.219	-78.433	-41.596
Rio Grande do Norte	7.164	24.886	30.423
Rio Grande do Sul	-15.096	-27.391	-37.493
Rondônia	-17.221	-22.493	-20.801
Roraima	14.919	21.010	29.531
Santa Catarina	47.391	76.783	89.946
São Paulo	400.880	-126.943	-207.098
Sergipe	3.276	-3.291	-6.303
Tocantins	45.015	-24.255	-22.325

Fonte: IBGE/PNADs 1992 a 2006. Elaboração IPEA

São Paulo, ntrada de novos moradores. da líquida igual a 207 mil s

Goiás de fo ra uma entrada líquida de

Neste senti 1 a 2005 e o 2º lugar, em 2

• **Emprego**

A questão Pelo Cadas 5 do Ministério do Trabalh , verificados no estado de om propriedade esta evoluç

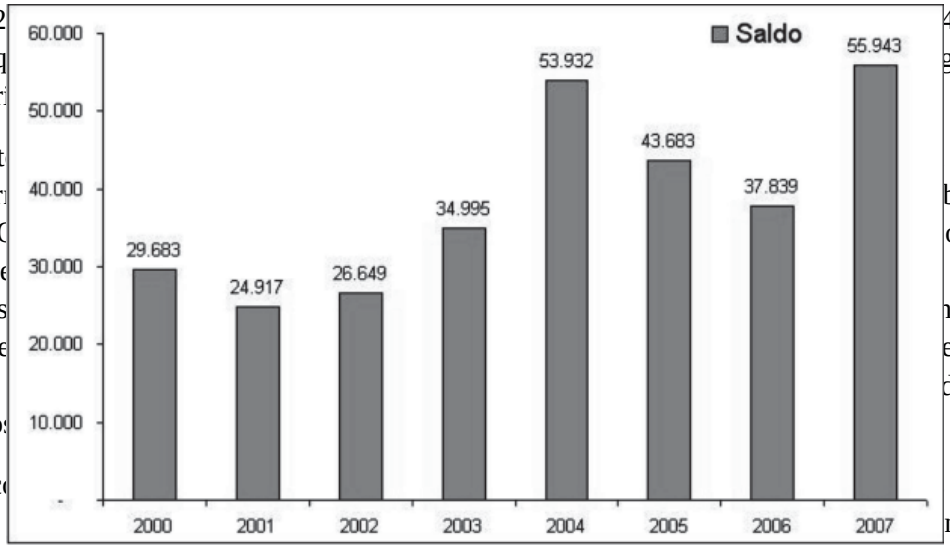
No ano de 2000, primeiro ano de nossa série comparativa, 29.683 dos trabalhadores admitidos permaneceram no mercado de trabalho ao encerrar o ano. Nos anos seguintes o saldo também foi positivo,

nos primeiros onze meses do ano de 2007 este saldo foi de 55.943 trabalhadores, com crescimento no período de 88,4%.

No ano de 2 4 empregos formais. O q gropecuária e na indústr

Os segment à indústria de transfor balhadores demitidos. C om (+ 500) trabalhadore Em que pes ncedidos às empresas pe e empregos e melhoria dos setores incentivados

Ainda de ac em relação à geração e m: Goiânia (+1.449), Aparecida de Goiânia (+496), Anápolis (+347), Catalão (+263) e Itumbiara com (+174).



Fonte: MTE/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados lei 4.923/65

No final do ano os números foram ainda mais animadores, pois Goiânia fechou com um saldo positivo entre admitidos e desligados da ordem de (+12.457), seguida por Aparecida de Goiânia (+4.751), Anápolis (+3.159), Rio Verde (+3.098) e Catalão com (+2.742).

Em Goiânia o saldo entre trabalhadores admitidos e desligados por dia no ano de 2007 foi positivo em (+34), seguido de Aparecida de Goiânia (+13), Anápolis (+9), Rio Verde (+8) e Catalão (+7).

Todos estes municípios contam com empresas com subsídios fiscais e que atuam nos segmentos de: Indústrias, Logística de (Transporte e Armazenamento), Comércio (Atacadista e Varejista), Prestação de Serviços e Outros. .

O gráfico abaixo mostra a evolução dos números de trabalhadores admitidos e os desligados no mercado de trabalho goiano em 2007, até o mês de novembro.

Fonte: MTE/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados lei 4.923/65

A Relação Anual de Informações do Ministério do Trabalho – RAIS aponta para um crescimento bastante satisfatório.

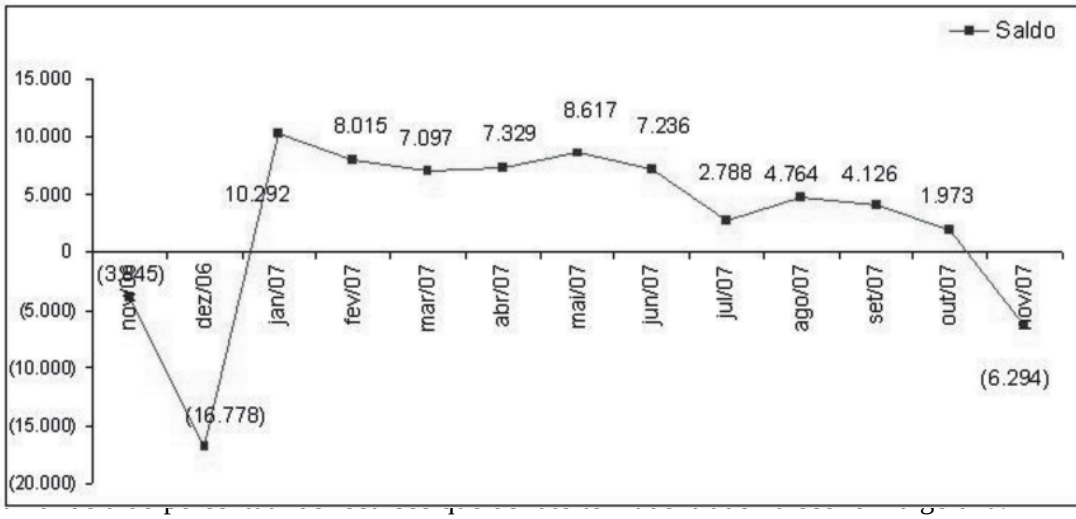
O efetivo de trabalhadores com carteira assinada em 31 de dezembro 2000, alcançava 663.898. Sete

anos r
cresci

• **Rer**

A se (nador
ligadc idade
econô

Tamb valor
desta minal
de 40'
Como tado.
Dentr para
se ter



Entre (1999 e 2001), a participação deste indicador proveniente da indústria no produto per capita foi de 15% em média. Em 2004 caiu, ficando em 8,7%. A partir de 2005 iniciou um processo de recuperação, chegando a 8,8%. No ano seguinte a participação deste indicador alcançou 9,2% mantendo-se crescente e colhendo, a partir daí, os frutos do bom desempenho da economia goiana.

• **Educação Profissionalizante**

Uma relação singular, entre a Política de Incentivos e Benefícios Fiscais praticada no Estado de Goiás com a melhoria dos indicadores sociais, está no número de concluintes dos cursos de educação profissional e básica, oferecidos pelo Serviço Social da Indústria – SESI/GOIÁS.

No período compreendido (1999 a 2007), 85.138 alunos concluíram a educação básica constituída pela (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), com a finalidade de desenvolver o educando, assegurando-lhe formação indispensável para o exercício da cidadania. A educação profissionalizante formou 379.760 alunos.

Goiás - PIB Per Capita / Remuneração Média R$
(1999 - 2006)

Ano	PIB Per Capita	Remuneração Média	Percentual de Participação
1999	3.614,00	610,67	16,8
2000	4.726,00	653,26	13,8
2001	4.839,00	768,3	15,9
2002	7.078,00	732,83	10,3
2003	7.937,00	729,76	9,2
2004	8.718,00	762,23	8,7
2005	8.892,00	780,89	8,8
2006	9.274,35	854,72	9,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas e Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais. Seplan-GO / Sepin-Gerência de Contas Regionais - Elaboração ADIAL Brasil / Assessoria Econômica

São capacitados em média 42.195 trabalhadores por ano no Estado, acompanhando a demanda dos setores incentivados p ompromisso das empresas beneficiadas com a al s e aqueles que provem de outros estados.

Ano	Número de Concluintes	
	Educação Básica	Educação Profissional
1999	7.621	37.582
2000	7.945	46.682
2001	9.353	39.839
2002	9.665	38.533
2003	10.393	37.350
2004	10.228	48.406
2005	9.473	56.987
2006	9.193	41.836
2007	11.267	32.545(*)
Total	85.138	379.760

Fonte: SESI/GO. (*) Dados Preliminares

- **Mortalidade Infa**

A Política de Deser em muito a melhoria de outros Indicadores S il e a Esperança de Vida ao Nascer.

Embora ainda em val eduziu 3,2%, passando de 23,90% em 2000 par

No indicador Espera a posição em relação ao ano de 2000 em 1,4 l, neste caso o ganho foi de 0,92%.

Dentro deste novo cenário, a expectativa de vida média do brasileiro passou de 70,4 anos em 2000 para 71,9 anos em 2005 e do goiano, de 71,4 anos para 72,8 anos.

5. Conclusões.

Diante dos resultados .sados neste trabalho, torna-se imprescindí Regionais apoiadas em Incentivos e Ben ão de Mercadorias e Serviços – ICMS.

A aprovação de uma "R ícios Fiscais Estaduais, cujas normas encontra ganização Mundial do Comércio-OMC, tend palmente nos estados periféricos, ampliando do reduzidas ao longo dos últimos anos.

Taxa de Mortalidade Infantil e Esperança de Vida ao Nascer 2000 - 2005 Goiás e Brasil

	Taxa de Mortalidade Infantil (%)		Esperança de Vida ao Nascer (Anos)	
	2000	2005	2000	2005
Goiás	23,90	20,70	71,39	72,82
Brasil	30,43	25,88	70,44	71,90

Fonte: IBGE/ Seplan-GO/Sepin/Gerência de Estatísticas Socio-Econômicas - 2007
Elaboração: ADIAL Brasil / Assessoria Econômica

Sérgio Duarte de Castro
Doutor em Economia pela Unicamp, foi Pesquisador Visitante do Centre de Dynamique Internationale (CEDI) da Universidade de Paris e, atualmente, é Professor Titular do Departamento de Economia da UCG e Gerente Executivo de Atração de Investimentos da SIC-GO.

A partir do final dos anos 80, políticas de atração de investimentos com base em incentivos fiscais passaram a ser componentes de grande importância no desenvolvimento industrial dos estados localizados fora do centro-sul do país.

Os incentivos fiscais constituem um instrumento de política industrial amplamente utilizado em todo o mundo para fomentar o desenvolvimento de regiões deprimidas.

Os críticos desse instrumento partem de uma visão idílica de concorrência perfeita, onde o território é apenas uma abstração e os agentes econômicos concorrem em condições de igualdade. Segundo essa visão, ao conceder vantagens fiscais aos investimentos em determinadas regiões, o poder público

Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional

estaria distorcendo as leis de mercado e impedindo a alocação mais eficiente dos recursos produtivos no país.

Entretanto, vários teóricos do desenvolvimento regional já demonstraram que os investimentos não tendem a se distribuir de forma homogênea no espaço. As regiões que se destacam inicialmente no processo de crescimento, acumulam "economias de aglomeração", vantagens em termos de infra-estrutura, qualificação de recursos humanos, capacidade de consumo e outras, que passam a exercer uma grande força de atração sobre os investimentos privados, de tal forma que as vantagens iniciais tendem a se multiplicar produzindo e aprofundando desigualdades na distribuição regional do desenvolvimento.

Para assegurar um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, são necessárias políticas públicas ativas para as regiões menos desenvolvidas, capazes de compensar/reduzir as desvantagens que o investimento privado teria para se localizar nessas regiões, em relação às regiões mais desenvolvidas.

Isto significa, em âmbito nacional, integrar a política industrial com a política de desenvolvimento regional, com a utilização de um amplo e articulado conjunto de instrumentos. Políticas que incluem, de um lado, incentivos fiscais e financeiros, capazes de atrair o investimento privado na medida em que compensam, no curto prazo, as desvantagens locacionais da região, e, de outro, investimentos em infra-estrutura básica, em capacitação profissional, educação, ciência e tecnologia, que reduzam efetivamente essas desvantagens ao longo do tempo.

A Europa tem utilizado fortemente incentivos fiscais na consolidação de seu processo de unificação, permitindo a redução das diferenças de desenvolvimento de países como Portugal e Grécia, em relação ao resto do continente. Nos Estados Unidos, onde a concorrência fiscal entre os estados é uma tradição, desde pelo menos os tempos de Roosevelt, os programas estaduais de incentivos se multiplicaram nos anos 1990 (Amaral, 2003).

O Brasil é um país marcado por profundas desigualdades sociais e regionais. A história da industrialização do país, em particular, conduziu a uma enorme concentração da riqueza da nação no estado de São Paulo. Esse estado,

sozinho, concentra 40,2% do valor da transformação industrial (VTI) do país, enquanto toda a região centro-oeste somada representa apenas 3,7% da VTI nacional (PIA/IBGE, 2005).

Com a força polarizadora exercida por São Paulo, a indústria tende a se concentrar naquele estado e em seu entorno imediato mais dinâmico. Os quatro estados que integram a região sudeste respondem, em conjunto, por 63,5% de toda a transformação industrial do Brasil (PIA/IBGE, 2005).

Na medida em que dispõe da esmagadora maioria da indústria, essa região também concentra a renda e o consumo, além de contar com uma infra-estrutura física, educacional e tecnológica muito superior à do resto do país, o que representa fortes economias de aglomeração. São vantagens de localização com um enorme poder de atração sobre os investimentos. Assim, o país fica preso a um circulo vicioso que tende a reproduzir permanentemente a sua elevada desigualdade regional.

Um exemplo claro da força dessas economias de aglomeração é o destino dos investimentos estrangeiros no Brasil, cada vez mais importantes na economia nacional. São Paulo, sozinho, detém 56,5% do estoque de investimentos externos no Brasil e, quando somado ao restante dos estados do sudeste, atinge impressionantes 90,3% do total (BC, 2000).

Entre 1970 e final dos anos 1980 o governo brasileiro procurou desenvolver políticas de desenvolvimento regional, como a criação de agências, programas e incentivos fiscais regionais; investimentos em infra-estrutura e direcionamento das inversões do II PND para as regiões menos desenvolvidas. Tais políticas representaram certo contraponto às tendências naturais à concentração espacial da indústria e deram início a um movimento de desconcentração (Sabóia, 2001).

A partir daí, entretanto, o governo federal abandonou completamente as políticas de desenvolvimento regional, impelindo os estados a desenvolver políticas locais de desenvolvimento industrial baseadas na concessão de benefícios fiscais. Na ausência de uma política nacional capaz de disciplinar e dar um sentido de integração nacional ao esforço dos estados, o movimento desencadeou uma "guerra fiscal", provocando exageros e distorções (Piancastelli e Perobelli, 1006).

Apesar das distorções, as políticas dos estados representam uma saudável descentralização das políticas regionais, e têm sido fundamentais para o seu desenvolvimento industrial recente. O caso de Goiás é exemplar. Com uma política agressiva de atração de investimentos, baseada em incentivos fiscais, o estado assistiu a participação de sua indústria no produto bruto saltar de 28,7%, em 1998, para 35,5% em 2004, com um crescimento do PIB de quase o dobro da média nacional no período. Tudo isso, sem comprometer sua arrecadação de ICMS, que acompanhou o elevado ritmo de crescimento da economia (Castro, 2007).

Avaliando o sucesso e as limitações de suas ações, vários estados vêm realizando o esforço de avançar em suas iniciativas, buscando construir políticas industriais mais amplas, onde os incentivos fiscais não apareçam como um

elemento isolado, mas como parte de um conjunto coerente e articulado de instrumentos e ações.

Na contramão desse processo, e com uma visão completamente míope da atual realidade brasileira, o governo federal está propondo uma Reforma Tributária que retira dos estados federados sua autonomia sobre o ICMs, impedindo-os de continuarem a conceder incentivos fiscais. Trata-se de uma proposta irresponsável, que não percebe que a redução da profunda desigualdade regional do país é condição necessária para a sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro.

Ó que o país necessita é de uma efetiva política nacional de desenvolvimento industrial e regional sustentável, que complemente, discipline e dê um sentido de coesão nacional ao esforço de desenvolvimento industrial dos estados federados.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Jair. Incentivos fiscais e políticas estaduais de atração de investimentos. Texto para Discussão IPECE n. 8, Fortaleza, agosto de 2003.

Banco Central do Brasil – BC. Censo de Capitais Estrangeiros, 2000. Disponível em www.bcb.gov.br.

CASTRO, Sérgio D. Diretrizes de política industrial e tecnológica de Goiás. Goiânia, 2007.

IBGE. Pesquisa Industrial Anual, 2005. Disponível em www.ibge.gov.br.

PIANCASTELLI, Marcelo e PEROBELLI, Fernando. ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal. Texto para Discussão IPEA n. 402, Rio de Janeiro, fev. de 1996.

Saboia, João. A dinâmica da descentralização industrial no Brasil.

FIEG
SESI
SENAI
IEL
ICQ BRASIL
FIEG