

INCENTIVO FISCAL E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL: UMA CRÍTICA À VISÃO DO MAINSTREAM DA ACADEMIA NACIONAL

Karin Kyo Hagy¹

Orcid.org/0000-0002-6272-7454

Resumo

O presente estudo tem como objetivo contribuir para o aprofundamento do debate acerca da relação entre o incentivo fiscal e o desenvolvimento industrial no Brasil, com a finalidade de contribuir para que sua aplicação em novos estudos acadêmicos por pesquisadores que tem se dedicado a investigar estes dois temas. Fazendo uma abstração crítica buscou-se dados e citações em autores, órgãos públicos e instituições de renome e assim obter um histórico cientificamente concebido. Bem como a origem e a motivação das políticas públicas que conceberam o incentivo fiscal e promoveram o desenvolvimento industrial no Brasil. Para atender o objetivo, utilizou-se o método de pesquisa com abordagem qualitativa e descritiva com levantamento bibliográfico. A pesquisa demonstrou que o incentivo fiscal, criado com o objetivo de desenvolver de forma mais igualitária as regiões brasileiras, gerou o crescimento da arrecadação de impostos estaduais. Todas as regiões brasileiras no período de 2008 a 2018 cresceram em termos nominais. Porém somente a região Sudeste, neste mesmo período, tem diminuído a sua participação em termos percentuais em relação às demais regiões. Nenhuma outra região do país chega a ombrear o Sudeste em termos de volume de indústrias, arrecadação de impostos e geração de empregos formais. É importante registrar que a organização dos dados ainda não está finalizada, pois sempre pode haver mais textos que complementam as ideias aqui expostas.

Palavras Chave: Incentivo fiscal, guerra fiscal, indústria, industrialização, desenvolvimento regional.

¹ Av. Perimetral Norte, 4129 – Vila João Vaz, Goiânia – GO, Brasil – 74.445-190. Celular: +55 62 99980 8822.
karinconstante@gmail.com

1. Introdução

O presente estudo surgiu da necessidade de evidenciar a contribuição positiva do incentivo fiscal e da indústria no desenvolvimento do Brasil. Ao debruçar sobre os temas na fase inicial do projeto de pesquisa ficou evidenciado que o termo “Guerra fiscal” constantemente está correlacionado de forma negativa ao Incentivo Fiscal concedido às indústrias.

Nesses termos, tem-se o intuito de responder às seguintes questões: o incentivo fiscal colabora ou não para o desenvolvimento industrial brasileiro e há realmente uma “guerra fiscal” entre os Estados e ou regiões brasileiras?

Em face a estas questões, o estudo procurou resgatar os fatores históricos que propiciaram a origem do incentivo fiscal no Brasil e o seu impacto sobre a industrialização no Brasil. Explora ainda a sua estreita relação com o desenvolvimento desigual das diversas regiões do país, origem a guerra fiscal entre os estados brasileiros.

Para embasar o fator positivo do incentivo fiscal, o artigo finaliza com o estudo dos pesquisadores Sarti e Hiratuka (2014) da UNICAMP – Universidade de Campinas. Por fim, corroborando com estudo da UNICAMP foram analisados os dados públicos do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária no período de 2008 a 2018 para demonstrar os ganhos efetivos do incentivo fiscal para o desenvolvimento industrial brasileiro em cada região brasileira.

Este estudo concentra-se na concessão do incentivo fiscal do ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços e Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação utilizados para promover a atividade industrial. A Constituição Federal de 1988 instituiu que os Estados e Distrito Federal são responsáveis pela cobrança do ICMS.

Neste contexto, Mattos (2013) explica que a nova Constituição consentiu aos Governos subnacionais a autonomia para legislar, controlar os recursos e, inclusive fixar alíquotas de impostos, ou seja, competência para praticar e administrar os respectivos tributos.

Segundo Cardozo (2010) “guerra fiscal” é um fenômeno que ocorre à medida que as Unidades da Federação (UF) intensificam suas condutas competitivas para a atração de indústrias através da utilização de instrumentos fiscais.

De acordo com Moraes (2011), a “guerra fiscal” é a decorrência de iniciativas políticas de governos subnacionais que repercutem de forma negativa gerando prejuízos com repercussão além de seu âmbito de atuação, gerando conflitos entre os entes federativos.

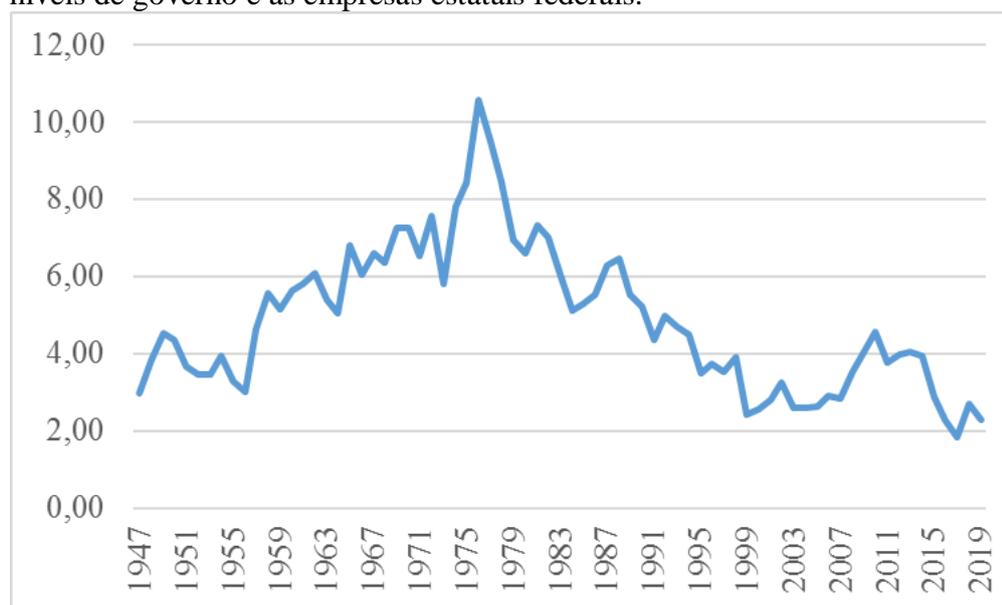
Para Rezende, (2020), a “guerra fiscal” pode ser definida como uma disputa por investimento entre os Estados da Federação, mediante a concessão de vantagens às empresas para atrair empreendimentos e assim fomentar o desenvolvimento local.

Segundo Milagres (1986) apud Baleeiro, através dos incentivos ou estímulos fiscais os Governos (Federal, estadual ou Municipal) procura provocar a expansão econômica de uma determinada região ou atividade econômica. Milagres explica o que é o incentivo fiscal:

“Técnica premial utilizada pelo Estado pode consistir numa facilitação direta (participação primária ou secundária, mas de forma direta) aos interessados, como no caso de concessão de subvenções em dinheiro, oferta de terrenos e de obras de infraestrutura, financiamentos a custos subsidiados, ou investimentos coligados a alguma forma de associação negocial (participação acionária), ou em facilitação indireta, através de normas que tomem particularmente atrativo o empreendimento pelos próprios interessados, através da atenuação ou extinção de tributação, principalmente, ou, o que é mais comum, a adoção de ambas as modalidades de intervenção, de forma perfeitamente integrada” (MILAGRES, 1986, p.103-104).

O incentivo fiscal demonstra ser relevante na medida que o ICMS é uma das principais fontes de arrecadação de impostos. E o momento atual de grande incerteza na economia nacional associado a crise que atinge as finanças públicas instalada nas três esferas do Governo (União, Estado/DF e Municípios), é um tema relevante para o futuro do Brasil e o bem-estar de todo cidadão. De acordo com Pires (2019), responsável pelo Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que elabora o levantamento histórico dos Investimentos Públicos (Federal, Estadual, Municipal e de Empresas Públicas), em 2019, a taxa de investimento do setor público chegou ao segundo menor patamar desde 1947: 2,26% em relação ao PIB (Figura 1). A menor taxa de investimento ocorreu em 2017 quando o investimento público atingiu apenas 1,85% do PIB.

Figura 1 – Investimentos Públicos – 1947-2018 - (% do PIB). Inclui os três níveis de governo e as empresas estatais federais.



Fonte: FGV –IBRE (2019).

E segundo Pires (2019), as perspectivas para o investimento público em 2020 não sinaliza crescimento. Os governos devem empenhar mais recursos no combate à crise com transferências de renda e saúde pública devido a pandemia da Covid-19 (contaminação viral que iniciou em dezembro de 2019 em Wuhan na China).

Para Xavier (2020), com a crise gerada pela pandemia da Covid-19, é possível esperar uma profunda contração da atividade econômica bem como da arrecadação de impostos, e na contramão, os gastos extraordinários destinados à saúde e às transferências de renda para pessoas resultarão em um relevante aumento do déficit primário em 2020. Previsão corroborada por Pires (2019, p.1) no estudo o Observatório da Política Fiscal já previa que os investimentos públicos devem ficar ainda mais baixos nos próximos anos.

Uma taxa de investimento baixa significa produzir pouco, arrecadar menos impostos e como consequência a redução da geração de renda da população, alimentando um círculo vicioso. Assim mais que uma crise conjuntural, o atual cenário aponta para uma provável quebra no potencial de crescimento econômico no longo prazo afirma Teles (2020). Neste contexto as cobranças da imprensa, governantes, da classe política, servidores, empresários são agravados para que o Brasil firme um novo rearranjo para a retomada do crescimento.

Em meio à crise financeira e crescentes dificuldades orçamentárias dos entes federativos das três esferas do Governo, especialmente dos Estados, o tema desenvolvimento regional e o incentivo fiscal é de suma importância para o crescimento do Brasil de forma mais simétrica.

No contexto deste cenário soma-se ao fato de que o atual Governo Federal possui capital político para realizar mudanças e desta forma impulsionar o desenvolvimento da indústria e consequentemente da economia nacional de forma igualitária em todos os estados brasileiros.

Atualmente alicerçada na Reforma Tributária que, segundo seus defensores, ajustará as obrigações e recursos entre as três esferas de poder e assim atingir um ponto de equilíbrio financeiro e concomitantemente o bem-estar de todo cidadão. Quando se fala de finanças públicas está se tratando de arrecadação de impostos, seja na esfera federal, estadual ou municipal.

O descompasso na arrecadação dos impostos é um fato histórico no nosso país. E este desarranjo está intimamente ligado à formação do Brasil como Federação, à preocupação com desenvolvimento regional e consequentemente o incentivo fiscal e o fomento da industrialização no Brasil.

2. O Federalismo

Em 1889 o Brasil adotou o regime de federação desde a Proclamação da República, sendo que as linhas do regime foram delineadas na Constituição de 1891. De acordo com Rammê (2015) o processo histórico de formação, no caso do Brasil, passou de um Estado Unitário (Império) que se dividiu em Estados-Membros.

De acordo com Gadelha, em seu estudo para Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2017), o Federalismo é um modo de organização política de um país e que possibilita o exercício do poder em grandes territórios, geralmente com grande diversidade cultural, econômica e social, mediante a divisão administrativa dos governos em unidades subnacionais: estados, províncias, condados, municípios, cidades, distritos etc., subordinados a um governo central e soberano. Pressupõe-se uma negociação entre as esferas administrativas para estabelecer a divisão das funções governamentais a serem cumpridas por cada uma delas, bem

como a distribuição dos recursos necessários ao desempenho das respectivas funções, preservando a autonomia entre as partes.

A organização federativa segundo Linhares (2012) constitui um arranjo estatal em função da autonomia política e financeira conferida a cada estado. Suas consequências são amplas, tanto em aspectos positivos quanto negativos. A dinâmica do estado federativo é impulsionada por mecanismos de responsabilidades e *accountabilit*. E por outro lado, são sistemas de freios e contrapesos impostos pela atuação dos diferentes atores e interesses.

As Federações (Estados Federais ou Estados Federativos) se caracterizam pela descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes. A soberania é única, e a Constituição reserva aos integrantes autonomia, maior ou menor, conforme o país, que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos em sua Constituição (Carvalho Filho, 2001). Trata-se de uma forma de organização política em um território, baseada no compartilhamento de legitimidade e decisões entre mais de um nível de governo. De acordo com Carvalho Filho (2001), o termo federação se origina de “*foedus*”, vocábulo latino, com o sentido de aliança, pacto, união. É exatamente o pacto entre as unidades federadas, no sentido de compor um único Estado, que marca o regime federativo.

Conforme com Ciro e Arvate (2004), em um sistema Confederado (ou Confederações) os Estados-Membros são politicamente mais fortes do que o governo central. Assim cada Estado-Membro tem suas próprias leis, mas concorda em abrir mão de parte de seu poder de legislar para ter uma legislação comum com os demais membros da confederação. E desta forma para obter benefícios decorrentes da integração sem perder soberania política. Na confederação, as decisões individuais são a regra, sendo coletivas apenas as ações previamente acordadas entre os membros.

De acordo com Furtado (1984), no Brasil a luta pelo federalismo está ligada ao desejo de desenvolvimento dos Estados e Municípios. Furtado afirma ainda que “o federalismo é a única forma de se contrapor o centralismo que está inscrito nas estruturas econômicas que se instalaram no País”. Desta forma afiança que o federalismo deve ser visto como uma forma confiável para a distribuição geográfica da riqueza e da renda.

3. Crescimento e Desenvolvimento Regional

Schumpeter (1964) em sua obra “Teoria do Desenvolvimento Econômico” estabeleceu a distinção entre crescimento e desenvolvimento ao afirmar: “Nem o mero crescimento da economia, representado pelo aumento da população e da riqueza, será designado aqui como um processo do desenvolvimento”

Segundo Vieira (2012), o conceito de desenvolvimento é mais abrangente do que crescimento econômico. O crescimento apoia-se na variação de uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) enquanto que o desenvolvimento considera a melhoria das condições socioeconômicas dos indivíduos. E complementa:

“ O desafio é duplo: definir o que significa essa melhoria e quais critérios para avaliá-la. No debate entre economistas e historiadores, os primeiros, em sua maioria, defensores da economia clássica, quantificam o desenvolvimento como a capacidade de produção de bens e serviços de uma determinada sociedade. Por sua vez, os historiadores estão mais preocupados com o processo como um todo, considerando, além do econômico, também o cultural, social e psicológico dos indivíduos. ” (Vieira 2012, p.366).

De acordo com Brum (2013) Keynes também procurou diferenciar o conceito de crescimento econômico e de desenvolvimento econômico, centrando sua análise na abordagem macroeconômica do emprego e nos fatores de crescimento econômico.

Contrário a este ponto de vista, Furtado (1967) não separa desenvolvimento de desenvolvimento econômico, e o distingue de crescimento: “o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a”. E conclui:

“...o crescimento é o aumento da produção, ou seja, do fluxo de renda, ao nível de um subconjunto especializado, e o desenvolvimento é o mesmo fenômeno do ponto de vista de suas repercussões no conjunto econômico de estrutura complexa que inclui o anterior” (Furtado, p.74).

Nesta mesma linha Bresser-Pereira (2008) compreende que desenvolvimento econômico e crescimento econômico possuem o mesmo fundamento:

“Dado o fato de que o desenvolvimento econômico implica mudanças estruturais, culturais e institucionais, existe uma longa tradição que rejeita a identificação de desenvolvimento econômico com crescimento da renda per capita ou simplesmente crescimento econômico; eu, entretanto, entenderei as duas expressões como sinônimas” (Bresser-Pereira, 2008, p.2).

Para Theis (2019), o Desenvolvimento Regional, é um campo do conhecimento interdisciplinar. Pois além da Economia e Geografia, o desenvolvimento regional se nutre de outras fontes tais como Sociologia, Ciência Política e Antropologia, História e eventualmente, Direito e Arquitetura. A esta constatação acrescenta que há a necessidade de diferenciar o que é um fato (dado empírico) e um propósito delineado:

“... se houvesse desenvolvimento regional – seja lá o que isso signifique –, então, não existiria razão para se intervir na realidade, para se moldar essa realidade, enfim, para fazê-la tornar-se aquilo que ela deveria ser. De maneira que o fato consumado do desenvolvimento regional dispensaria a formulação de uma política de desenvolvimento regional. Daí se infere que a distinção é inadequada se a intenção do desenvolvimento regional se justifica apenas em face de um fato como a inexistência (ou melhor: o não-fato) de desenvolvimento regional. O fato contra o qual se posiciona qualquer intenção (uma “política”) de desenvolvimento regional terá, pois, que ser a falta de desenvolvimento regional – falta que pode ser traduzida, por exemplo, por disparidades regionais. Assim, o fato da existência de desigualdades (sociais, econômicas, políticas...) entre regiões é o que convidaria a agir em favor de desenvolvimento regional, vale dizer, de uma redução nas disparidades regionais”. (Theis, 2019, p.353)

Em face ao exposto, em consonância com Schumpeter (1964), Furtado (1967) e Bresser-Pereira (2008) considera-se a que crescimento e desenvolvimento econômico são sinônimos.

4. O Incentivo Fiscal à Indústria fora do Eixo Sudeste e Sul.

De acordo com Dulci (2002) o uso de instrumentos fiscais no repertório de políticas de desenvolvimento regional é bastante antigo no Brasil, assim como em outras nações igualmente marcadas por forte heterogeneidade econômica interna.

Cano (1977) aponta que a “Questão Regional”, ou seja, as preocupações com os desequilíbrios regionais da economia brasileira afluíram somente nos fins da década de 1950 e 1951. A primeira publicação das contas nacionais do Brasil, ainda sem uma discriminação regional, foi na Revista Brasileira de Economia em 1950. E somente em 1952 foram publicados dados regionais sobre “Estimativa da Renda Nacional do Brasil” (Santos) na Revista Brasileira de Economia. Outro fator para a tomada de consciência das disparidades regionais, segundo Cano, foram as grandes secas de 1950 que ampliaram o número de “retirantes” nordestinos” que se dirigiam principalmente ao sul, em busca de sobrevivência. As migrações internas tiveram extraordinária importância para as decisões políticas que seriam tomadas sobre a “questão regional”.

Bouças (1956), um dos maiores estudiosos das finanças públicas brasileiras da sua época, relata em seu artigo intitulado Programa Doze Pontos que sintetiza os temas abordados no “Fórum Econômico” realizado em Minas Gerais. O IX item chamado de Transformação do Colonialismo ele declara:

“...a nosso ver, é imperioso cuidar seriamente da economia do Norte e Nordeste, de maneira a permitir a independência econômica dos estados daquelas regiões. Uma das medidas aconselháveis seria a aprovação de leis visando isentar do imposto de renda, por 10 anos, todas as empresas industriais que se estabelecessem naqueles Estados, para fins de industrialização das matérias-primas locais (celulose, madeiras, óleos vegetais, fibras, etc.). Aquelas unidades estaduais estão hoje, perante os grandes Estados industriais, como o Brasil estava diante da Metrópole, ao tempo que éramos colônia do Reino de Portugal. ” (Bouças, 1956, p.27).

A argumentação sobre a necessidade de uma mobilização para o desenvolvimento regional foi abordada e diagnosticada pelo economista Celso Furtado (1959) no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. O estudo indicou a necessidade da industrialização para o desenvolvimento:

“...a absorção de grandes massas de mão-de-obra, a um nível alto de produtividade, em regiões onde são escassos os recursos de terra, só é possível com a instalação de indústrias manufatureiras. O primeiro passo consiste, portanto, em determinar que indústrias apresentam maior viabilidade econômica na região, tendo em vista o mercado local e a possibilidade de concorrer com as indústrias do Sul, quer nos mercados nordestinos, quer nos mercados de outras regiões do país’ (Furtado, 1959, p.86).

Neste mesmo estudo, Furtado (1959, p 97) recomenda que para a execução do plano “...necessário mobilizar **recursos financeiros não recuperáveis** diretamente”. (Grifo do autor).

A Constituição de 1946 já previa a aplicação de determinados recursos nas áreas de pouco desenvolvimento. De acordo com Lacombe (1969), o que conferiu maior consistência à política de desenvolvimento regional foi a “Questão do Nordeste”, que foi a motivação para atuação do Governo no desenvolvimento regional.

Segundo Macedo (2018), o estudo do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) propunha uma descentralização da industrialização altamente concentrada em São Paulo devido à Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitscheck (1958) que se tornou conhecido como “50 anos de Progresso em 5 anos de realizações” (Figura 2). Segundo Silva (2019), o Plano foi elaborado com base em estudos e diagnósticos realizados desde o início da década de 40 por diversas comissões e missões econômicas. Esse ideal desenvolvimentista foi consolidado em um conjunto de 30 objetivos a serem alcançados em diversos setores da economia.

Para a implementação do plano de metas o GTDN propôs quatro fontes de financiamento. Sendo que a iniciativa privada (ou mista) correspondia a uma parcela de 35,40%. (Quadro 1). A participação da iniciativa privada era tão importante quanto a parcela de investimento do Governo Federal (39,70%). Aqui comprova-se que a gênese do pensamento do desenvolvimento regional houve por parte do Governo a inclusão da iniciativa privada como agente transformador.

Baseado neste estudo do GTDN foi criada a SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste em 1959 cuja política estava centrada no subsídio ao capital, através de incentivos fiscais, cambiais e outros. Em 1963 a política de desenvolvimento regional foi estendida à Amazônia. (SUDAM) e em 1967 a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

De acordo com Robock (1964), na época perito das Nações Unidas, afirma que uma estratégia eficiente para o desenvolvimento de uma região é influenciar o investimento privado, ao invés de investimentos públicos. O uso de impostos especiais e de outros incentivos financeiros para incentivar o investimento privado em regiões “pobres e atrasadas” é conhecida e se aplica com êxito.

Os Anais do Primeiro Congresso Brasileiro de Economia, de acordo com Simonsen (1973), concluem que a elevação da renda para atender os imperativos da nacionalidade, tem que ser constituída pela industrialização do país. O fortalecimento econômico nacional deve abranger da forma igualitária o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, bem como dos sociais e de ordem geral.

Os mecanismos e recursos desta política regional federal destinaram-se, majoritariamente, para a atração de iniciativas privadas externas às regiões-alvo por meio de mecanismo de isenção fiscal e financeira intensamente utilizados para possibilitar a redução do custo de instalação do capital produtivo de acordo com Vieira (2017).

Segundo Cano (1977) a partir de 1967 ocorreram várias modificações na política de incentivos fiscais, além das opções regionais, passaram a contar com opções setoriais, desvinculadas de localização compulsória de investimento.

Mesmo com estas modificações a perspectiva regional não desapareceu. Utilizando recursos dos incentivos fiscais foram estabelecidos o Programa de Integração Nacional, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estimulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste. Nesta época, a política de incentivos fiscais foi estendida para a indústria da pesca, em 1968 foram incluídos o turismo, o reflorestamento e a compra de sociedades de “capital aberto. De acordo com o Cano (1977) a partir de 1969, os estímulos foram estendidos para as isenções de

impostos de importação, de produtos industrializados e de circulação de mercadoria, aos bens de capital e determinadas matérias-primas (importadas e nacionais) desde que vinculadas à projetos de investimentos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial. Desde a década de 60 as isenções eram concedidas de acordo com Cano (1977) “com grande liberalidade na alocação regional dos investimentos, fossem implantados em São Paulo, no Nordeste ou em outra região”.

A importância do desenvolvimento regional foi institucionalizada na Constituição Federal de 1988. O artigo 3º destaca como com objetivo fundamental do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. A partir da Constituição foram regulamentados os fundos constitucionais regulamentados pela a Lei Federal nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social das regiões através de programas de financiamento do setor produtivo. De acordo com a Lei, a expansão do setor produtivo traria mais empregos formais, o aumento da arrecadação tributária e uma melhor distribuição de renda. E, dentre as iniciativas para o Estado cumprir o seu papel constitucional, a criação dos Fundos de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) foram a principal política para promoção do desenvolvimento regional.

De acordo com Affonso (1994), os Fundos Públicos são elementos decisivos para reduzir as desigualdades regionais, um dos princípios do federalismo é adotar medidas redistributivas para as regiões menos desenvolvidas. As receitas tributárias, as receitas disponíveis na União, os gastos das empresas estatais federais, os incentivos fiscais regionais e setoriais e os empréstimos do sistema financeiro público, segundo Affonso, são recursos passíveis de pactuação federativa. E ressalta ainda que é necessário considerar que os Fundos Públicos passíveis de pactuação federativa não somente as receitas tributárias, mas também a receita disponível da União, os gastos das empresas estatais federais, os incentivos fiscais regionais e setoriais e os empréstimos do sistema financeiro público.

Segundo Macedo (2018), PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional, institucionalizada através do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 com o objetivo de “reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento” falhou desde a sua origem. Na visão de Macedo o PNDR não contou com instrumentos de ação, mecanismos de política e tampouco ganhou

relevância na agenda do Governo Federal. Em uma tentativa de solução para a implementação da política foi o FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que segundo Macedo (2018) “não passou de uma proposta inviabilizada pela ausência de uma reforma tributária que redefinissem o pacto federativo brasileiro”. A não constituição do FNDR foi considerada por especialistas como o principal entrave para a execução do PNDR e para torná-la, efetivamente, uma política de Estado com abrangência por todo território”

De acordo com Vieira (2017), no início dos anos 1980, o país enfrentava um quadro de desorganização “macroeconômica” devido a deterioração e crise das finanças públicas nacionais, reduzindo de forma abrupta a capacidade de intervenção do Governo nas políticas nacionais de desenvolvimento. O autor em seu artigo “Desenvolvimento Regional em crise: Políticas econômicas liberais e restrições à intervenção no Brasil dos anos 90” (2005) apontava que os gastos governamentais em investimento na União, Estados e Municípios, chegaram a representar, respectivamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 17,0%, 11,0% e 15,6% dos seus PIBs regionais. Com a crise fiscal-financeira do Estado Brasileiro o gasto público retraiu e se manteve no mesmo patamar até o início da década de 2000, quando essa mesma rubrica passou a representar apenas 6,2% do PIB na região Norte, 4,5% no Nordeste e 7,7% no Centro Oeste.

O tema desenvolvimento, que ficou desaparecido dos estudos acadêmicos a partir da década de 1970, segundo Sunkel (2001) em função do declínio do sistema financeiro internacional, das recessões com inflação e das crises do petróleo e da dívida externa, voltou ao centro das atenções a partir da década de 1990 devido às, embora frágeis, conquistas macroeconômicas.

A partir da década de 1990 e mais intensamente nos anos 2000, segundo com Bellingieri (2017) o afloramento do paradigma do desenvolvimento endógeno (relacionado à valorização do local e dos atores locais, à ideia do protagonismo das cidades e ao desenvolvimento de baixo para cima, em contraste ao de cima para baixo) reelegeu o desenvolvimento regional como tema primordial contribuindo para a difusão de políticas e estratégias Governamentais voltadas para o fomento do desenvolvimento na escalas regional e municipal.

Apesar destes Programas Nacionais, o processo de desconcentração industrial iniciado no fim da década de 1960 e início da de 1970 continuou na década de 2000. As grandes

aglomerações industriais brasileiras do Sudeste e Sul ainda não perderam sua força, estas regiões ainda conseguem atrair as indústrias que procuram se beneficiar das várias formas de economias de aglomeração. As empresas nestas regiões se aproveitam das vantagens da localização próxima do mercado consumidor, do rápido acesso para importação e exportação. Desta forma, as próprias economias de aglomeração geradas pelas empresas sustentam e perpetuam a concentração industrial.

Com autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, o Senado propôs a criação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), conforme Projeto de lei nº 375/2015. Na proposta da nova PNDR, prevê a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com acesso diferenciado aos fundos constitucionais já existentes, e o diferencial para uma melhor distribuição territorial dos recursos financeiros do que o uso puramente setorial dos mesmos. Assim, além de criar um mecanismo de financiamento acessível à todas as regiões, esse instrumento deve também atender de forma igualitária o conjunto das regiões. Até 01 de setembro de 2020, o status da proposta está “em tramitação” no Senado tendo como relatora a Senadora Simone Tebet.

De acordo com Lima (2019), as lições que ficam na formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional de 2015 é que não se constrói uma economia nacional inclusiva e dinâmica, sem corrigir distorções no âmbito regional e, em especial, se as políticas públicas para o desenvolvimento regional não funcionarem.

Em sua obra de 2014, Brandão afirma que os entes subnacionais (estados e municípios) devem formular e implementar políticas públicas que respeitem e valorizam as múltiplas diversidades regionais e locais, e que combatam de forma mais eficaz a heterogeneidade sócio espaciais e promova maior qualidade dos bens e serviços público. Ou seja, ainda não temos uma coesão e uma solução única para o desenvolvimento regional.

De acordo com o Brandão (2013) as variadas formas de desigualdades presentes no Brasil devem ser enfrentadas multiescalarmente (multinível de governo) e multi-instrumentalmente. Arenas, instâncias e âmbitos de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser construídas e reelaboradas, dando voz e poder de articulação a magnífica riqueza de diversidade sócio- espacial brasileira”

O estudo basilar de Celso Furtado (1966) afirmava sobre a necessidade de instituições e instância decisórias intermediárias aptas a aglutinar, canalizar e dar voz a uma vontade política regional. Para Furtado, em um país grande e diversos como o Brasil seria decisivo dar margem de manobra às aspirações mais dependentes e garantir que o desenvolvimento material se difundisse menos assimetricamente dentro e na relação das regiões. E que as relações entre as regiões brasileiras não deveriam ser de contraposição entre a unidade nacional e identidade regional sobretudo em um contexto em que a concentração geográfica da riqueza e da renda e transnacionalização tendiam a colocar o risco sempre iminente da fragmentação.

Conforme o histórico aqui exposto, o incentivo fiscal não foi implementado por interesse particulares da iniciativa privada e sim como instrumento do Governo Federal para o desenvolvimento econômico nacional.

5. O Incentivo Fiscal e a Indústria no Brasil

Já no início do século passado Keynes (1936) afirmava com veemência a necessidade de o Governo estimular o investimento da iniciativa privada para a geração de empregos:

“Daqui se segue, portanto, que, dado o que chamaremos de propensão a consumir da comunidade, o nível de equilíbrio do emprego, isto é, o nível em que nada incita os empresários em conjunto a aumentar ou reduzir o emprego, dependerá do montante de investimento corrente. Por isso, enquanto a ampliação das funções do governo, que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício da iniciativa individual”. (Keynes, 1936, p.347).

O rápido desenvolvimento da economia brasileira década de 1930, acentuou as desigualdades naturais entre as diversas regiões do país. A interligação de mercados regionais até então bastante isolados uns dos outros. A cultura do café, ou complexo cafeeiro segundo

Cano (1977) estabeleceu a predominância paulista no desenvolvimento econômico na época. A política cambial da época, com o objetivo de controlar as importações, protegeu fortemente o setor industrial instalado reforçando ainda mais a centralidade econômica em São Paulo em detrimento às regiões menos desenvolvidas.

Conforme citado anteriormente, a primeira medida surgiu com o Decreto n.º 45.445, de 20/2/1959, criador do Conselho do Desenvolvimento do Nordeste. E com a lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959 que originou SUDENE, o Governo Federal avalizou o primeiro incentivo fiscal para a iniciativa privada. A lei previa dois tipos de incentivos fiscais: os concedidos para os empreendimentos localizados na região nordestina, declarados prioritários, por decreto; e os concedidos para indústrias sediadas em outras regiões, que aplicassem capitais no Nordeste.

Minas Gerais foi um dos estados beneficiados pela lei nº 3.692, apesar de não estar localizado na região nordeste. Justificado na lei por estar no “polígono das secas”. E em 1963, o Governo Federal estendeu à região amazônica os incentivos fiscais já concedidos para os Estados da região Nordeste e Minas Gerais.

Roberto Simonsen (1973) também advertiu sobre inevitabilidade do Governo estimular a “iniciativa particular” para o desenvolvimento econômico nacional, e para tanto é necessária, bem como vantajosa, uma descentralização industrial no Brasil.

De acordo com Espínola (2019) as origens dos problemas no Sistema tributário nacional partem de dois fatores. Primeiramente, a descentralização fiscal após a Constituição de 1988 que obrigou a União a buscar alternativas para restabelecer sua receita, recorrendo à aplicação de tributos não partilháveis com os outros entes federativos, tais como as contribuições sociais. E em um segundo momento, os Estados atuaram no intuito de recuperar o percentual arrecadatório perdido em decorrência da prática tributária da União, exercendo sua autonomia sobre a fixação de alíquotas de ICMS.

Na visão de Dulci (2002) houve desmontagem do regime autoritário de 1964 que culminou com a Constituição de 1988 que impulsionou a descentralização política e institucional. Houve deslocamento de poder em favor dos estados e municípios ao atribuir a cada ente federado o poder de fixar autonomamente as alíquotas de Imposto de Circulação de mercadorias e serviços (ICMS) – imposto que constitui a base da arrecadação estadual.

Segundo Campos Júnior (2015), na ausência de uma política nacional de desenvolvimento que efetivamente minimize as graves distorções econômicas e sociais no Brasil, os Estados criaram alternativas para o progresso social e econômico em seus territórios. Para tanto utilizaram políticas públicas de atração de investimentos da iniciativa privada para a geração de emprego e renda em suas regiões.

Stiglitz (2015) questiona se a desigualdade é o problema central da sociedade, e se a mesma deve minimizar a extensão do desequilíbrio. Mesmo que se deseje ajudar os menos favorecidos, a longo prazo, a melhor maneira “não é se preocupar em como a torta será dividida, mas sim em como aumentar o tamanho da torta”. Desta forma haverá mais bens para todos. De forma ilustrativa ele faz a seguinte análise:

“Considere uma economia simples com dois indivíduos, Robinson Crusoe e Friday. Suponha inicialmente que Robinson tenha dez laranjas e Friday apenas duas. Isso parece injusto. Assuma, portanto, que o papel do Governo é tentar transferir quatro laranjas de Robinson para Friday, mas no processo de transferência uma laranja se perde. Por isso Robinson acaba com seis laranjas e Friday com cinco. Nós eliminamos a maior parte da desigualdade, mas o processo diminuiu o número total de laranjas disponível” (Stiglitz, 2015, p.164)

O economista Gremaud (2007) afirma que desde 1964, o sistema tributário brasileiro foi bastante utilizado na forma de incentivos fiscais para estimular indústrias de setores específicos da economia para que pudessem se desenvolver. Devido a estes estímulos os incentivos privados para implementação de novas plantas fabris passaram ocorrer nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil.

De forma sucinta Nascimento (2013) declara que o incentivo fiscal no Brasil é utilizado como instrumento de realização de políticas públicas, objetivando a indução dos interesses privados em prol dos interesses públicos.

Os incentivos fiscais têm sido utilizados por diversos governos estaduais com o objetivo de estimular a implementação e expansão do setor industrial e desta forma expandir sua produção para as demais regiões do país. Os incentivos nestes estados buscam a geração de

emprego e renda, indicadores robustos do bem-estar da população e consequente desenvolvimento econômico.

Na tentativa de demonstrar do lado negativo do incentivo fiscal, a renúncia fiscal (o que os Governos deixam de arrecadar), Afonso, Silveira, Carvalho, Klintowitz & Azevedo (2014) deparou-se na falta de dados históricos lineares e completos. Em seu estudo “A Renúncia Tributária do ICMS” publicado na Revista do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, financiado pelo Governo da República Popular da China, demonstra a imprecisão sobre a apuração das informações:

“Mesmo sem plena cobertura das unidades federadas, a soma das renúncias informadas pela maioria dos estados brasileiros aponta para montantes entre 41 e 52 bilhões de reais, a valores históricos, no triênio 2012/2014, enquanto a renúncia tributária federal foi projetada entre 146 e 192 bilhões de reais para o mesmo período, embora compreendendo um conjunto mais amplo e sólido de receitas (sem computar previdência) ” (Afonso, Silveira, Carvalho, Klintowitz & Azevedo, 2014, p.40).

Em outro estudo mais recente com o objetivo de verificar o impacto econômico vis-à-vis o custo gerado pelos incentivos fiscais no Estado de Goiás, Araújo (2016) depara-se com a mesma dificuldade em obter uma série histórica:

“Não foi possível, nos limites deste trabalho, elaborar um modelo adequado para a avaliação do impacto global dos programas de incentivos fiscais. A precariedade dos dados existentes impediria qualquer aplicação mais rigorosa. Dessa forma, buscou-se indicar alguns elementos para uma avaliação, mesmo que preliminar, dos programas de incentivos fiscais do setor público estadual de Goiás” (Araújo, 2016, p.84).

6. A Indústria e a Arrecadação de Impostos

Em seu estudo mais recente Ladvoat (2019) alerta sobre a crescente tendência política de concentração fiscal nas mãos do Governo Federal. Essa concentração suscita fortes

preocupações com distorções sobre as necessidades locais, mercado interno comum, objetivos de equidade, ineficiência fiscal e aumento da desigualdade. E no pior dos cenários, a corrupção. Em seu estudo conclui que a descentralização fiscal é um instrumento redistributivo fundamental para o desenvolvimento regional.

Segundo Diniz (2000), na disputa fiscal, os “ganhadores” são os Estados e regiões mais desenvolvidos economicamente e com melhores condições locacionais, pois possuem mais recursos financeiros e influência política, que irá agravar as desigualdades regionais. Varsano (1977) também chegou a mesma conclusão de que os vencedores da guerra fiscal são os estados financeiramente mais poderosos, capazes de suportar o ônus das renúncias.

Ao analisar o Mapa de Distribuição Espacial da Indústria do IBGE (2016) observa-se claramente a desigualdade na distribuição geográfica das indústrias (Figura 3). Mesmo com a política de incentivos fiscais, as indústrias ainda estão fortemente concentradas nas regiões sudeste, sul do Brasil e litorânea do Nordeste do Brasil.

Figura 3 – Mapa da Distribuição espacial da Indústria em 2016.



Fonte: IBGE, 2016.

Além da concentração física das indústrias, a região Sudeste detém o domínio absoluto sobre a inovação na indústria segundo Pinho (2017, p. 20). Os dados da Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica – PINTEC do IBGE no período de 2000 a 2014, Pinho identificou que a região Sudeste detém mais da metade de todas atividades inovadoras realizadas pela indústria no período. Observou que no período de 1998 a 2014 chegou a uma média de 81,3% da inovação industrial realizada no país.

Porém segundo Pinho (2017, p.21) o PINTEC do ano 2000 a região Sudeste tinha uma concentração de 83,3% e em 2014 decresceu para 79,5%. Ao mesmo tempo que a taxa média das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte apresentaram respectivamente taxas médias de crescimento de 20,02%, 19,6% e 15,30%. Ao fim Pinho conclui: “Enquanto a tendência permanecer, a distribuição da inovação do setor da indústria apesar de lenta. Apresenta um movimento para uma maior homogeneização da inovação da indústria brasileira”.

Rodrigues Júnior (2013) analisando o DVA – Demonstração de Valor Adicionado no Estado do Ceará no período de 1998 a 2000 chegou à conclusão que os benefícios trazidos com a presença de indústrias superam os custos decorrentes da renúncia fiscal:

“Através desta análise, pode-se concluir que nas empresas estudadas, a relação custo-benefício passível de mensuração foi favorável para a região concessora dos incentivos fiscais. O montante de benefícios gerados pela empresa em favor da região, apurados por meio da DVA foi superior aos custos decorrentes dos incentivos fiscais concedidos comprovando a premissa destacada na introdução do trabalho, em que a renúncia dos impostos é benéfica para a região”. (Rodrigues Junior, 2003, p.154).

O autor esclarece que os incentivos fiscais cumprem seu papel de favorecer a descentralização dos polos industriais (Rodrigues Júnior, 2013 p. 22).

Essa concentração pode ser traduzida em números, considerando o volume da arrecadação de Tributos Estaduais, da qual o ICMS responde por mais de 80% da arrecadação. No quadro 2 observa-se claramente que as regiões Sudeste e Sul correspondem a 68% da arrecadação os impostos estaduais do Brasil em 2018. A região Nordeste em 2018 já possui o mesmo patamar de arrecadação da Região Sul.

Quadro 2 – Arrecadação de Tributos Estaduais no Brasil

ARRECAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS		
2019	Arrecadação (R\$)	Part. do Total da Arrecadação
Sudeste	292.272.579.215	49%
Sul	106.186.816.047	18%
Nordeste	100.610.330.904	17%
Centro Oeste	58.508.312.607	10%
Norte	40.304.558.230	7%
TOTAL	597.882.597.003	100%

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária – Ministério da Economia (2019)

Os pesquisadores do Núcleo de Economia Indústria e Tecnologia da Unicamp, Sarti e Hiratuka (2014) analisaram de forma mais profunda a concentração da indústria e a arrecadação de impostos e benefícios. O estudo utilizou com base os dados do Pesquisa Industrial Anual - PIA do IBGE do período de 1996 e 2012. Com a avaliação dos indicadores do emprego na indústria, número de empresas e VTI – valor de transformação industrial, Sarti e Hiratuka (2014) concluíram que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apontam para uma crescente participação no total da indústria como demonstra o Quadro 3 elaborado pelos pesquisadores. Para analisar o cenário da Região Sudeste de forma mais profunda estratificaram os dados do Estado de São Paulo. Porém a participação da Região Sudeste, Região Sudeste sem São Paulo e o Estado de São Paulo no total Brasil apresentaram a mesma diminuição do total apurado.

De acordo com Sarti e Hiratuka (2014), os indicadores das regiões Norte, Nordeste e Centro no período de 1996 a 2012 revelam uma importante e desejada descontração industrial, fundamental para reduzir as extremas disparidades regionais e resultados positivos para o desenvolvimento do país:

“A expansão dos investimentos em infraestrutura social (saneamento básico) e física (logística e transporte, telecomunicações e energia), além de ampliarem os mercados regionais e sua integração aos centros mais desenvolvidos no Sul e Sudeste, promoverá uma maior e mais competitiva oferta de serviços, bem como gerará uma forte demanda por emprego e bens industriais e domésticos, nacionais e regionais” (Sarti e Hiratuka, 2014 p.2).

Quadro 3 – Participação no número de empresas e empregos da indústria brasileira por Região – 1996 a 2012 (em %)

Sudeste	Empresa	Emprego
1996	61,6	61,6
2002	57,0	55,3
2007	55,3	54,0
2012	53,8	53,6
Sudeste sem São Paulo	Empresa	Emprego
1996	20,2	18,4
2002	19,8	17,4
2007	19,1	17,1
2012	18,7	18,2
São Paulo	Empresa	Emprego
1996	41,4	43,2
2002	37,2	37,9
2007	36,2	36,9
2012	35,1	35,4
Nordeste	Empresa	Emprego
1996	9,3	10,8
2002	10,0	12,1
2007	10,8	13,1
2012	11,5	13,2
Sul	Empresa	Emprego
1996	22,0	22,3
2002	24,5	25,6
2007	24,6	24,6
2012	25,4	24,1
Norte	Empresa	Emprego
1996	2,8	2,7
2002	3,0	3,2
2007	3,6	3,8
2012	3,4	3,7
Centro-Oeste	Empresa	Emprego
1996	4,2	2,7
2002	5,3	3,8
2007	5,6	4,5
2012	5,9	5,4

Fonte: (SARTI, 2014). Dados obtidos pelos autores no PIA – IBGE.

Os pesquisadores Sarti e Hiratuka ressaltam ainda que o aumento da participação das regiões menos industrializadas e desenvolvidas ocorreu em termos relativos, mas não significou redução absoluta da indústria paulista. Os números absolutos de emprego (Quadro 4) e de

empresas industriais (Quadro 5) em São Paulo foram crescentes no período de 2002 a 2012, depois de uma retração observada entre 1996 e 2002.

Quadro 4 – Emprego Industrial (*) Brasil e Regiões 1996, 2002, 2007 e 2012.

Emprego	1996	2002	2007	2012
Brasil	4.123.302	4.277.839	5.544.798	6.637.864
Sudeste	2.539.532	2.365.359	2.993.552	3.554.776
Sul	917.782	1.095.999	1.364.853	1.601.538
Nordeste	444.569	517.759	727.269	878.427
Centro-Oeste	110.774	162.647	249.481	358.773
Norte	110.644	136.076	209.643	244.350
São Paulo	1.781.039	1.622.485	2.043.940	2.347.786

Fonte: SARTI (2014) (*) para empresas com 30 ou mais empregados

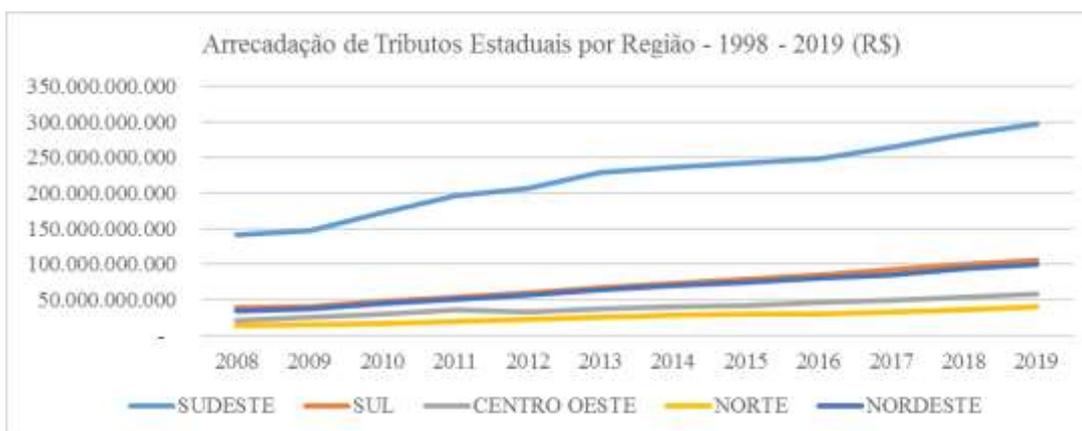
Quadro 5 – Número de Empresas Industriais (*) Brasil e Regiões 1996, 2002, 2007 e 2012

Número de Empresas	1996	2002	2007	2012
Brasil	39.919	44.255	39.336	58.227
Sudeste	24.574	25.246	27.300	31.300
Sul	8.797	10.853	12.129	14.808
Nordeste	3.729	4.445	5.349	6.718
Centro-Oeste	1.695	2.367	2.764	3.425
Norte	1.123	1.343	1.795	1.977
São Paulo	16.520	16.465	17.869	20.422

Fonte: SARTI (2014) (*) para empresas com 30 ou mais empregados

Seguindo esta mesma linha de pesquisa, porém com outra fonte de referência, foi analisado os dados publicados pelo CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária sobre a Arrecadação de Tributos Estaduais do período de 1998 a 2019. Ao transformar a base de dados em um gráfico com o histórico dos últimos 11 anos (Figura 4) observa-se que o recolhimento do volume de impostos foi crescente em todas as regiões do Brasil. Note-se que a região Sudeste lidera o volume de arrecadação de impostos estaduais com ampla vantagem em relação às demais regiões.

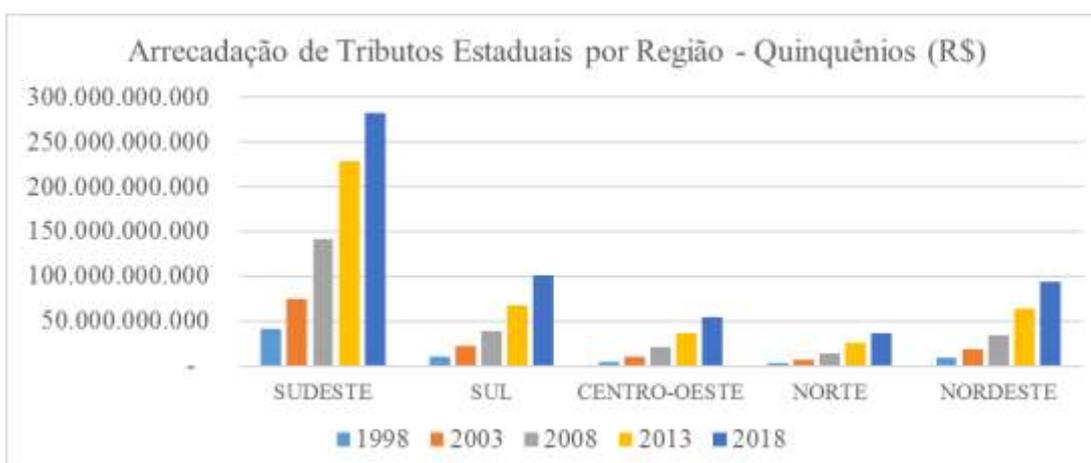
Figura 4 – Arrecadação de Tributos por Região no Brasil em R\$ bi (2008/ 2019)



Fonte: Processamento da autora a partir dos dados do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária – período de 2008 a 2019 (2020).

Utilizando a mesma base de dados, separando-os em forma de quinquênios, observa-se que estes mesmos dados de Arrecadação de Tributos Estaduais novamente constatam-se que todas as regiões da federação, sem exceção, cresceram em volume de arrecadação no período de 2008 a 2018 (Figura 5). Consta-se então que não existe uma perda de arrecadação de uma determinada região em detrimento de outra. Todas as regiões da federação tiveram crescimento da arrecadação em valores nominais.

Figura 5 – Arrecadação de Tributos por Região no Brasil por Quinquênios (2008/2019)



Fonte: Processamento da autora a partir dos dados do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária – período de 1998 a 2008 (2020).

Porém ao traduzir o volume de arrecadação (bilhões de reais) em percentual de participação por região constata-se que a região sudeste foi a **única** (grifo da autora) região da

federação que apresenta uma diminuição na participação total da arrecadação ao longo do período analisado, de 61% em 1998 reduz para 50% em 2009. Ao contrário da região da região Sudeste, todas as demais regiões cresceram tanto em volume (bilhões de reais) quanto na sua participação no aumento da arrecadação no país (Quadro 6):

Quadro 6: Percentual de participação da arrecadação de Tributos Estaduais por Região – 1998 a 2018

% Part. Região	1998	2003	2008	2013	2018
SUDESTE	61%	56%	57%	54%	50%
SUL	15%	17%	16%	16%	18%
CENTRO-OESTE	6%	8%	8%	9%	10%
NORTE	4%	5%	6%	6%	6%
NORDESTE	13%	14%	14%	15%	16%
BRASIL	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Processamento da autora a partir dos dados do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária – período de 1998 a 2008 (2020).

Novamente analisando os mesmos dados da Arrecadação de Tributos por Região no Brasil sob o prisma de percentual de crescimento por quinquênio obtêm-se outra perspectiva. Nota-se que a taxa de crescimento ocorre de forma assimétrica em cada região no período do 1998 a 2018. De forma consistente os dados demonstram que definitivamente todas as regiões cresceram a arrecadação de impostos estaduais.

Porém ao fazer o comparativo com as demais regiões, nota-se que o Sudeste foi a região que obteve a menor crescimento – 23% do Brasil (Quadro 7). Ou seja, a região brasileira que apesar do crescimento absoluto em valores monetários é a de menor crescimento. Parafrazeando Stiglitz (2015) a melhor maneira de minimizar o desequilíbrio é: “não é se preocupar em como a torta será dividida, mas sim em como aumentar o tamanho da torta”.

Quadro 7: Taxa de crescimento da arrecadação de Tributos Estaduais por Região-1980/ 2018.

Tx de Cresc	1998 a 2003	2003 a 2008	2008 a 2013	20013 a 2018
SUDESTE	80%	90%	62%	23%
SUL	123%	74%	73%	50%
CENTRO-OESTE	147%	95%	75%	47%
NORTE	154%	101%	79%	42%
NORDESTE	103%	89%	88%	45%
BRASIL	97%	88%	69%	34%

Fonte: Processamento da autora a partir dos dados do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária – período de 1998 a 2008 (2020).

Chega-se à conclusão que há uma **única** região no Brasil que perde com o status quo da política de arrecadação dos impostos estaduais (grifo da autora): a Região Sudeste.

Alves Filho (2015) avaliza que o modelo de incentivos fiscais de ICMS gerou um movimento de industrialização nas regiões Centro Oeste, Norte e Nordeste do país. E consequentemente a exportação de produtos industrializados para os demais estados brasileiros. As exportações para outras regiões promovem divisas adicionais para o estado de origem. Além do tributo, outro benefício é a geração de milhões de empregos formais para os trabalhadores nos estados concedentes.

Fernandez, Brito e Brandão (2020) pesquisaram sobre o crescimento demográfico e o desenvolvimento econômico setorial no período de 2002 e 2013 da Área Metropolitana de Brasília (AMB), capital federal do Brasil localizada na região Centro-Oeste. Na pesquisa baseada nos dados coleados do IBGE, Banco Central, Embrapa e do Instituto Mauro Borges (IMB), comprovaram que a região estudada possui um baixo nível de industrialização e uma alta dependência do emprego e renda da administração pública. Apontam sobre a necessidade de propor uma política de industrialização do Distrito Federal para atender a demanda de bens e serviços deste importante mercado. Ao final o estudo os autores concluem:

‘Como conclusão geral se pode afirmar que a Região Administrativa do Plano Piloto, e especificamente, o setor Administração Pública não pode continuar sendo considerado como fonte de trabalho para um contingente migratório que não se detém, nem o Distrito Federal, nem a Área Metropolitana de Brasília continuar como regiões improdutivas, é necessário propor um processo de industrialização para gerar valor e fortalecer um desenvolvimento regional integral e mais autônomo dessas regiões’ (Fernandez & Brito e Brandão, 2020, p.25).

Estas afirmações são corroboradas pelo estudo de Silva Filho (2019, p.22) ao analisar os indicadores obtidos a partir de informações censitárias dos Censos de 2000 e de 2010, concluiu:

“Os indicadores de renda dos municípios evidenciam elevação de renda domiciliar per capita nos municípios do Centro-oeste, reduzindo-se, assim, a pobreza domiciliar na região. Foi possível constatar redução substancial no número de municípios que concentravam pobreza

domiciliar acima de 30%. A redução da pobreza domiciliar pode ser explicada pela maior participação de chefes de domicílios ocupados no período, a melhora da escolaridade da força de trabalho e a maior formalização dos postos de trabalho constatada entre 2000 e 2010”. (Silva Filho, 2019 p.23).

Uma das propostas supostamente para “solucionar” a Guerra Fiscal é a alteração da cobrança mista do ICMS nas interestaduais para ser feita integralmente no estado de destino. Segundo Vieira (2014), promover esta simplificação extrema e inapropriada (termos do autor), irá arrefecer a guerra fiscal, mas não será capaz de eliminá-la por dois motivos principais:

“Em primeiro lugar, porque a mudança do regime de apropriação do ICMS neutralizará a capacidade de concessão de incentivo tributário dos estados predominantemente exportadores e de economias regionais pouco adensadas, ao passo que os grandes estados importadores e os que possuem estruturas produtivas mais integradas e complexas poderão ainda potencialmente utilizar artifícios fiscais calcados no ICMS para estimular investimentos em suas jurisdições. Em segundo lugar, a mudança não afetará em nada os mecanismos de subsidiamento de natureza estritamente orçamentária e financeira, que poderão ser ainda mobilizados para influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos. Em ambas as situações, os estados mais pobres serão os mais prejudicados, uma vez que não possuem poder fiscal-financeiro capaz de rivalizar com os demais entes da Federação, nem muito menos possuem uma economia local suficientemente desenvolvida para disputar em igualdade de condições a preferência locacional das empresas” (Vieira, 2014, p. 177).

Infelizmente ainda estamos distantes de uma solução. Estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no mês de janeiro de 2020, analisou as duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que reformam o sistema tributário e estão em tramitação no Congresso Nacional (45/2019 da Câmara dos Deputados e 110/2019 do Senado Federal). Ambas preveem a unificação de cinco tributos atuais – os federais PIS/COFINS e IPI, o estadual ICMS, e o municipal ISS – no chamado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A mudança,

segundo Orair (2019), autor do estudo, resultaria em um tributo de 26,9% sobre bens e serviços no Brasil, uma das alíquotas mais elevadas do mundo.

No entanto, alertam que as duas PECs pouco contribuem para o combate às desigualdades sociais. Segundo Orair (2019) a fatia da população de menor renda paga cerca de 26,7% do que ganha em impostos sobre o consumo, enquanto os mais ricos arcam com apenas 10,1%. Com as novas propostas, as diferenças diminuem, mas pouco: 24,3% para os mais pobres, contra 11,2% para os mais ricos.

7. Considerações Finais

O levantamento histórico e os dados expostos neste artigo demonstraram que o incentivo fiscal, a expansão industrial e o desenvolvimento regional estão interconectados. E que a iniciativa dos incentivos fiscais foi proposta desde o início pelos Governos, sejam a suas estâncias nacionais ou subnacionais.

Os dados do IBGE (período de 1996 a 2012), bem como do CONFAZ (1998 a 2018) demonstraram que nestes períodos estudados todas as regiões brasileiras cresceram em volume de arrecadação. Segundo os dados do CONFAZ o primeiro quinquênio avaliado (1998 a 2008) quatro regiões tiveram crescimento de 3 dígitos: Norte – 154%; Centro-Oeste – 147%; Nordeste – 103% e Sul – 123%. E somente a região Sudeste obteve a menor taxa de crescimento: 80%.

O estudo demonstra que região Sudeste ainda mantém a soberania na arrecadação de impostos, renda familiar, e as escolhas de investimento do setor industrial. Porém neste mesmo período a Região Sudeste tem sofrido com a diminuição da sua participação no total da arrecadação de impostos estaduais. Reduziu de 61% em 1998 para 50% em 2018. Ou seja, a sua soberania como maior arrecadadora de impostos estaduais está sob ameaça.

A região Nordeste que motivou a primeira ação nacional para o desenvolvimento regional (SUDENE) e promoveu os incentivos fiscais já possui um nível de arrecadação do mesmo patamar da Região Sul. Em 2018 segundo dados do Confaz, a Região Nordeste correspondeu a 16% da arrecadação de impostos estaduais do Brasil e a Região Sul com 18%

da arrecadação. O que comprova a efetividade do incentivo fiscal para o desenvolvimento regional e crescimento econômico do país.

As Regiões Norte e Centro-Oeste que totalizam somente 16% da arrecadação de impostos mas correspondem a 64,12% em termos territoriais (IBGE, 2018). Mesmo com a região Nordeste as arrecadações das 3 regiões correspondem a apenas 34% da arrecadação de impostos apesar de possuírem 82,37% do território brasileiro. Ou seja, ainda temos desequilíbrios federativos em termos de concentração da indústria, empregos e arrecadação de impostos. Ou seja, ainda há espaço para o desenvolvimento destas regiões de forma sustentável.

Desta forma concluímos com o economista Stiglitz, mesmo que se deseje ajudar os menos favorecidos, a longo prazo, a melhor maneira “não é se preocupar em como a torta será dividida, mas sim em como aumentar o tamanho da torta”. Precisamos de uma política pública para o crescimento econômico do Brasil de forma mais igualitária em todas as regiões brasileiras e nos fortalecer como uma nação pujante. E o incentivo fiscal é um instrumento eficaz para o crescimento econômico haja visto o crescimento da região nordeste.

Ainda que os diversos estudos teóricos e empíricos aqui apresentados tenham nos levado a evoluir significativamente no entendimento da importância do Incentivo Fiscal, verificou-se a necessidade de ampliação dos estudos para que novos entendimentos sejam formalizados. Neste sentido mantêm-se a oportunidade de dar voz à sociedade para que mecanismos mais eficazes sejam aperfeiçoados e/ou reelaborados e implementados com foco no desenvolvimento econômico de todas as regiões brasileiras.

As investigações devem ser aprofundadas pois as concepções aqui expostas não encerram o debate sobre o tema. Como sugestão para posteriores estudos, indica-se uma análise com a inclusão de uma variável representativa do incentivo fiscal em todos os Estados Brasileiros.

Referências Bibliográficas:

Affonso, R. (1994). A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.15 n. 2, pp. 321-322.

Afonso, J.R.R, Silveira R.F., Carvalho, C.M., Klintowitz, D. Azevedo, F. (2014). A Renúncia Tributária do ICMS. *Revista Banco Interamericano de Desenvolvimento*, IDB-DP-327, p.40.

Alves Filho, J. (2015). ICMS, Incentivos Fiscais e o Desenvolvimento Regional. In: Vilalta, L. A. *Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional no Brasil*. Goiânia: Editora Kelps, 2015, pp.5-11.

Araújo, E. S. (2016). Avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais do Estado de Goiás entre 2000 e 2013. *Economia-Ensaio*, Uberlândia, 30 (2):65-87.

Bellingieri, J.C. (2017). Teorias do Desenvolvimento Regional e local: uma revisão bibliográfica. Salvador: Revista Desenvolvimento Econômico – RDE – Ano XIX – v.2, n. 37, agosto de 2017.

Biderman. Ciro e Arvate, P. (2004) *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Editora Campus, v.10, 423-428.

Brandão, C.A. e Siqueira, Hipólita (2013). *Pacto Federativo, integração nacional e desenvolvimento Regional*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, p.169.

Brandão, C.A. (2014). Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: Neto, A. M. *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, pp. 213-229.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 05 de outubro de 1988. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 3.692 de 15 de dezembro de 1959. Acesso em: 29 de agosto de 2020. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13692.htm. Acesso em: 06 jun.2020.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado Nº 375, DE 2015. Retirado de: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=3406807&ts=1594041780940&disposition=inline>. Acesso em 07 ago.2020.

BRASIL. Serviço de Documentação. Estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 20 de junho de 1958. Presidência da República (1958).

Bouças, V. (1956) *Programa de 12 pontos*. Rio de Janeiro: Editora O Observador Econômico Financeiro, abril pp. 27-30.

Brum, A. J. (2013) *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro. Editora Vozes.

Bresser-Pereira, L. C. (2008) *Crescimento e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo. Editora Fundação Getúlio Vargas, p.2.

Campos Júnior, P. B. (2015) Incentivos Fiscais e a Indústria em Goiás. In: Vilalta, L. A. *Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional no Brasil*. Goiânia: Editora Kelps, p:p. 213-237

Cano, W. (1977). *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas: Instituto Economia da UNICAMP. 5ª edição. pp.19- 56.

Cardozo, S. A. (2010). *Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, p 16.

Carvalho Filho, J. S. (2001). Pacto Federativo: Aspectos Atuais. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v4, n15, pp.200-209.

Diniz, C. C. (2000). A nova geografia econômica do Brasil. In: Velloso, J.P.R. *Brasil 500 anos: futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olympio. p.343.

Dulci, O. S. (2002). Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. *Revista Sociologia Política*. Curitiba, nº 18 junho.

Espínola, G. W. (2019). *A crise do sistema tributário nacional na constituição federativo - Aspectos Atuais*. Centro de Ciências Jurídicas – UFPB.

Fernandez, F.N, Brito, H.L e Brandão L.S. (2020). Estrutura Econômica da Área Metropolitana de Brasília e o Distrito Federal. Goiânia: Rev. Baru, v. 6e8340, pp. 9, 17 e 25.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. Taxa de Investimento Público em relação ao PIB – 2019. Retirado de: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/observatorio-de-politica-fiscal-atualiza-estatisticas-historicas-de-investimento-publico-1947>

Furtado, C. (1950). Características Gerais da Economia Brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, pp. 7-38.

Furtado, C. (1959). *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste.

Furtado, C. (1966). *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização brasileira.

Furtado, C. (1967). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

FURTADO, C. (1984). *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Gadelha, S. R. B. (2017). *Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil*. Escola Nacional de Administração Pública.

Gremaud, A. P. (2007). *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Editora Atlas. 6ª. Edição.

IBGE - Mapa Distribuição espacial da indústria- 2016. Retirado de: <https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#mapa42>. Acesso em 26 jan. 2020.

IBGE - Mapa IBGE: Transferência de Renda – 2010 – Retirado de: <https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#mapa326>. Acesso em 26 jan. 2020.

IBGE - Fonte: Área territorial: Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Retirado de: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dosmunicipios.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 01.10. 2020.

Keynes, J. M. (1996). *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Editora Nova Cultural. São Paulo – SP. p.347. Copyright. Original: Londres: Macmillan Press, 1936.

Lacombe, A. L. M. (1969). Algumas considerações sobre incentivos fiscais. *Revista Administração de Empresas*. São Paulo: vol. 9 nº 4, p.110.

Ladvocat, M. e Lucas, V. (2019). *Regional Disparities, Public Policies and Economic Growth in Brazil*. Goiânia: *Revista Baru*. v.5, n.2, p.264-274.

Lima, J.F. (2019) Economia Regional no contexto da Economia Nacional: a importância da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Economistas*. Conselho Federal de Economia, outubro 2019. Retirado de: <https://www.cofecon.org.br/2019/10/24/artigo-economia-regional-no-contexto-da-economia-nacional-a-importancia-da-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional/> . Acesso em: 26 fev. 2020.

Linhares, P.T.F. (2012). Diálogos para o Desenvolvimento. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão *Federalismo à brasileira – questões para discussão*. Brasília: Editora IPEA.

Macedo, F. C. (2018). Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil? *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v.14, n. 2, p. 605-631.

Mattos, E., Rocha, F e Toporcov, P. (2013). Programas de Incentivos Fiscais são eficazes? Evidência a partir da avaliação do impacto do programa nota fiscal paulista sobre a arrecadação de ICMS. Rio de Janeiro. *RBE*, v.67, n.1, p.97.

Milagres, D.M. (1986). Incentivos Fiscais. Rio de Janeiro: *Revista de Ciência Política*. 29 (2) Jul./Set. p.103-177.

Moraes, J.V.P. (2011). Incentivos fiscais: critérios de concessão e consequências de seu descontrole. Porto Alegre: Dissertação Mestrado, Direito Tributário. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Nascimento, C.R.V (2013). Políticas Públicas e Incentivos Fiscais. Rio de Janeiro: *RFPTD*, v.1, n.1, p.1.

Orair, R.O. (2019). *Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: Uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.

Pinho, M. (2017). A distribuição das inovações da indústria brasileira no território nacional. In:*Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios*, 8, 2017, Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul. Anais [...]. Santa Cruz do Sul:2017. Trabalho 16544-14862-1-RV. Retirado de: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16544/4316>. Acesso em: 06 out. 20.

Pires, M. (2019). *Observatório da Política Fiscal*. São Paulo: FGV – Instituto Brasileiro de Economia. Retirado de: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/investimentos-publicos-1947-2018> . Acesso em: 03 mar. 2020.

Rammê, R. S. (2015). *O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14210/rdp.v10n4.p2302-2323>

Rezende, R.O (2020). Benefícios e Competição fiscal entre estados Brasileiros: Judicialização da Guerra Fiscal do ICMS no Supremo Tribunal Federal. Brasília: *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, v.01, n.1, p. Edição Especial.

Robock, S. (1964). *Estratégias do Desenvolvimento Econômico Regional*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

Rodrigues Júnior, M.S. (2013). A DVA como instrumento para mensuração da relação custo-benefício na concessão de incentivos fiscais: um estudo de casos. p.164 (Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Controladoria). Retirado de: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-30082004-145853/pt-br.php>

Santos, G. A. (1952). Estimativa da Renda Nacional do Brasil - 1947-1951. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, p. 13-126, out. 1952. ISSN 1806-9134. Retirado de: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/2351/2721> . Acesso em: 17 fev. 2020.

Sarti, F. e Hiratuka, C. (2014). Indústria, emprego e desenvolvimento regional. *Brasil em Debate*. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/industria-emprego-e-desenvolvimento-regional/>. Acesso em: 06 out.20.

Schumpeter, J. A. (1964). Teoria do Desenvolvimento Econômico. In: Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, ed. 1997, p.9.

Serviço de Documentação. (1958). *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitscheck*. Rio de Janeiro: Presidência da República.

Silva, S. B. (s.d) *50 anos em 5: a odisseia desenvolvimentista do Plano de metas*. Retirado de: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas..> Acesso em 22 de nov. 19.

- Silva Filho, L. A. (2019). Desenvolvimento Socioeconômico no Centro-Oeste: Uma Análise a partir dos Censos Demográficos de 2000 a 2010. In: *Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais*. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul. Anais [...]. Santa Cruz do Sul:2019. Trabalho 1192612423. Retirado de:
<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/18880/1192612423>. Acesso em: 06 out. 20.
- Simonsen, R. C. (1973). *Evolução Industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Ed. USP.
- Stiglitz, J. (2015). *Economics of the Public Sector*. United States – Rosengard: WW Norton Company Inc. 4^o. edition,, p. 164.
- Sunkel, O. (2001). A sustentabilidade do desenvolvimento atual na América Latina. In: ARBIX, Glauco *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP, EDUSP.
- Teles, V.K. (2020). Política macroeconômica para uma recuperação sustentável da economia. In: YOSHIKI, Nakano. *O Brasil sob Reforma*. São Paulo: FGV Editora, 2020. Retirado de:
https://books.google.com.br/books?hl=ptPT&lr=&id=f1_RDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=Vladimir+K.+Teles+fgv&ots=idvV1h3V&sig=7urgm2A0ftS5SR2CNi20KkDfVcE#v=onepage&q=Vladimir%20K.%20Teles%20fgv&f=false
- Theis, I. M. (2019) *O que é Desenvolvimento Regional? Uma aproximação a partir da realidade Brasileira*. Santa Cruz do Sul: Revista Redes, v. 24 n3, p. 334-360.
- Varsano, R. (1977). A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Brasília: IPEA, p. 1.
- Vieira, D. J. (2014). A Guerra Fiscal No Brasil: Caracterização e análise das disputas interestaduais por investimento em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. In: NETO, Aristides Monteiro. *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, pp. 176-177.
- Vieira, E. T. (2012). Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. In: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Taubaté, V.8, n.2, pp.344-369.
- XAVIER, E.C. (2020). O BRASIL NO COVID-19 E NO PÓS COVID-19 Análises e perspectivas sobre a atuação dos bancos públicos no apoio da economia brasileira. *Boletim Economia Empírica*. v. 1, n IV p.118.