

**INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DE GOIÁS:
ANÁLISE DE IMPACTOS DOS PROGRAMAS FOMENTAR E PRODUZIR (1995-2007)**

Eduardo Batista Borges
UFRJ/UEG/FAPEG
sirborges@bol.com.br

Sol Garson Braule Pinto
UFRJ

Introdução

Tema e Problema

A competição tributária entre jurisdições, entendida como a utilização pelos governos estaduais de isenções, reduções e diferimentos de prazos para pagamentos de impostos como recurso para alavancar a industrialização regional, remonta pelo menos aos anos 60. Após um período de maior intensidade e evidência, entre o final dos anos 60 e início dos anos 70, quando se tornou notícia pela primeira vez a chamada “guerra fiscal”, esse tipo de prática aparentemente perde ímpeto e desaparece dos debates e da mídia até o final dos anos 80 (Prado e Cavalcanti, 1998).

Com o fim do regime militar (1964-1985), a democracia avança no país, culminando com a adoção de uma nova Constituição em 1988, em que os direitos dos cidadãos foram ampliados e o federalismo e a descentralização foram reforçados. Além disso, no início dos anos 90, houve a abertura econômica e a estabilização da economia brasileira, com a implantação do Plano Real em 1994. Nesse período, com o avanço da globalização e a retomada dos investimentos diretos externos e internos no País, principalmente no setor automotivo, o tema da competição tributária entre jurisdições, mais conhecida como “guerra fiscal”, retorna à agenda de discussão, principalmente a partir de 1993/1994, quando se transforma numa grande polêmica nacional.

Segundo Rezende e Afonso (2004, p. 338) “a assim chamada guerra fiscal lança suas raízes em um vácuo criado pela ausência de uma política regional patrocinada pela esfera federal para contrabalançar a tendência à concentração das atividades econômicas modernas no Estado de São Paulo”. Dessa forma, a guerra fiscal busca substituir, de certa maneira, os instrumentos de política regional existentes nas décadas de 70 e 80.

A utilização do principal imposto estadual e da federação como instrumento de incentivo tem gerado um questionamento sobre os possíveis efeitos negativos dessa prática sobre os já

fragilizados orçamentos estaduais, levando à formação de um senso comum que chama a atenção para as conseqüências perversas da guerra fiscal sobre as finanças dos Estados.

Mas, esta não é uma opinião unânime. Trabalho desenvolvido por Prado e Cavalcanti (1998), influenciado pelo trabalho de Varsano (1997), buscou mostrar justamente o contrário, ou seja, que a guerra fiscal não implicaria necessariamente degradação da situação fiscal dos Estados praticantes. Segundo argumento desenvolvido por esses autores, é enfatizada a possibilidade de geração de efeitos orçamentários positivos para a economia do Estado, enquanto no plano agregado, considerando o país como um todo, a guerra fiscal necessariamente implica em perdas fiscais.

Aplicada ao Estado de Goiás, a problemática pode ser resumida na seguinte questão: *Devido à instabilidade econômica vigente desde o início dos anos 80 no Brasil e ao agravamento da crise fiscal, a preocupação com o desenvolvimento regional, por parte do governo federal, ficou em segundo plano. Somado a isto, a descentralização promovida pela Constituição de 1988 ampliou a autonomia dos governos sub-nacionais. Em consequência, os Estados passaram a adotar políticas autônomas de desenvolvimento, acirrando a competição tributária entre jurisdições. O questionamento que se faz é se, as políticas de incentivos fiscais e financeiros adotadas pelo governo do Estado de Goiás, no âmbito dos programas FOMENTAR e PRODUZIR, para atração de investimentos produtivos, contribuíram para promover o desenvolvimento do Estado.*

35

Em resposta a essa questão, procuraremos demonstrar que, *embora alguns indicadores evidenciem ganhos para o estado e a população das regiões beneficiadas com os novos empreendimentos no curto e médio prazo, a forma para se chegar ao desenvolvimento econômico sustentável não pode ser baseada em uma política de conflito federativo.*

Objetivo Geral

O objetivo geral da tese consiste em avaliar os impactos econômicos produzidos na economia do Estado de Goiás, em decorrência dos incentivos fiscais concedidos no âmbito dos Programas FOMENTAR e PRODUZIR, no período de 1995-2007. Essa política pública ocorre num contexto de “guerra fiscal”, principalmente a partir do seu acirramento, na segunda metade dos anos 90.

O FOMENTAR e o PRODUZIR são os dois programas mais importante de apoio ao desenvolvimento econômico adotado pelo Estado de Goiás no período recente.

Objetivos Específicos

Entre os objetivos específicos encontram-se:

- Avaliar a dimensão dos incentivos fiscais e financeiros oferecidos pelo Estado de Goiás, através dos programas “FOMENTAR e PRODUZIR”, que são os principais instrumentos para atração de investimentos produtivos;
- Entender a dinâmica da distribuição das empresas no espaço regional;
- Verificar se a guerra fiscal contribui para uma maior diversificação da estrutura produtiva estadual contemplando novas atividades ou apenas reforça especializações produtivas;

Referencial Teórico

O marco inicial da teoria das finanças públicas é o estudo das razões da existência e da intervenção do Estado na economia. Embora muitos defendam que uma economia competitiva de mercado, representada pela clássica “mão invisível” de Adam Smith, seja o melhor caminho para se atingir a eficiência econômica, existem situações em que o livre mercado falha e um resultado eficiente não pode ser obtido. Nesses casos, justificaria a intervenção do Estado na economia.

A competição tributária entre jurisdições tornou-se objeto de estudo da teoria econômica a partir da segunda metade do século passado. A atualidade em termos teóricos advém do fato de que grande parte da literatura econômica sobre o tema data dos anos 80 e 90. O fenômeno competitivo tem despertado interesse crescente por parte de diversos governos. Na literatura econômica, duas correntes antagônicas estão presentes. A primeira entende que o setor público deve agir similarmente ao setor privado e, portanto, a competição entre jurisdições, da mesma forma que numa economia de mercado, levaria à eficiência econômica das decisões governamentais. A segunda corrente, ao contrário, afirma que a competição entre governos gera distorção econômica, uma vez que leva à subprovisão de bens e serviços públicos. Nesse sentido, deveria ser combatida para elevar o bem-estar das diversas jurisdições.

A corrente pró-competição tributária tem como base o Modelo de Tiebout (1956), que resolve o problema da revelação de preferências para o setor público partindo do princípio de que, quando os eleitores escolhem a jurisdição onde irão residir, acabam revelando sua combinação preferida de impostos e bens públicos (*voting with one's feet*). Cada indivíduo se deslocará para a comunidade que satisfaz suas preferências. O ato de se mover ou não revela a demanda do indivíduo pela melhor combinação entre oferta de bens públicos e tributos. Então, em equilíbrio, cada comunidade possui o padrão de receitas e gastos que reflete os desejos de seus residentes. Nesse contexto, são atingidos os níveis ótimos de tributação e gastos públicos para cada comunidade.

A corrente que combate a competição tributária entre jurisdições tem como base o modelo de Gordon (1983), principalmente devido ao seu caráter geral e de como o modelo trata a

questão das externalidades advindas da competição tributária. A partir do modelo de Gordon, os estudos sobre competição tributária passaram a ser mais realistas. Por meio de sua análise, determinam-se os tipos de externalidades que resultam da competição entre federações descentralizadas e não-coordenadas. Esse estudo supõe a existência de um número limitado de comunidades e uma federação com dois níveis de governo. Os indivíduos escolhem viver na comunidade que é mais desejável dadas as preferências. Podem trabalhar, consumir e ter propriedades em todos os lugares, mas existem custos de mobilidade. As firmas podem contratar fatores ou vender produtos onde desejarem e os preços dos bens e fatores irão variar entre as comunidades devido aos custos de transporte. Cada Estado pode impor impostos sobre cada fator empregado pelas firmas em sua jurisdição e sobre cada bem produzido e vendido pelas firmas localizadas no Estado para os consumidores residentes na comunidade e para os consumidores que residem em outras jurisdições (tributação dos fatores baseada na fonte e dos bens na origem).

Viol (1999) considera competição tributária *“qualquer ação realizada por um governo que, mediante a utilização de mecanismos de natureza tributária, acaba por influenciar as finanças públicas e/ou o bem-estar (dos cidadãos) de outro governo”*.

Externalidades podem ser negativas ou positivas. Para Fiani (2011), externalidades são ações que possuem impacto econômico (geram custos e benefícios) sem envolverem transações em mercado.

A literatura econômica atual considera a competição tributária um problema de externalidade e é assim que ela deve ser tratada.. A maioria dos modelos conclui que o equilíbrio não-cooperativo fixa a arrecadação tributária e, conseqüentemente, os gastos públicos, em nível inferior ao ótimo social. Por outro lado, a favor da eficiência da competição fiscal, Brennan e Buchanan (1980), afirma que a descentralização fiscal pode ser utilizada como uma forma de restrição sobre o comportamento maximizador, por parte do governo, da renda que ele extrai da economia, conhecida como *“hipótese do Leviatã”*.

Rauscher (1998) e Cassete, Jayet e Paty (2005) também consideram os governos como um Leviatã que se apropria de parte dos recursos da sociedade ao mesmo tempo em que procura maximizar a utilidade dos cidadãos para garantir sua permanência no ciclo político.

Para Mintz e Tulkens (1986), *“existe competição tributária quando as decisões fiscais de um governo afetam as receitas tributárias de outros governos. Tipicamente, mediante a alteração de suas alíquotas relativamente às alíquotas de outras jurisdições, cada governo tem a possibilidade de modificar o tamanho de suas base tributária às custas (ou em benefício) dos seus*

vizinhos”. Assim, a competição tributária pode ser entendida, basicamente, como um problema de externalidade.

Resultado semelhante também é obtido pelo modelo de Zodrow e Mieszkowisk (1986), que demonstra a ineficiência na oferta de bens públicos em um ambiente de competição interjurisdicional.

O trabalho de Kanbur e Keen (1993) prova que, em ambiente não-cooperativo, a federação como um todo sai perdendo, pois a arrecadação global diminui, apesar de poder ter ganhos isolados para determinadas jurisdições.

Ineficiências geradas pela competição tributária são externalidades. Diversos autores compartilham esta visão. O grande problema do ambiente federativo competitivo é que os estados, quando decidem questões de política tributária, não levam em consideração as externalidades (custos e benefícios) impostas sobre outros estados. Em consequência, a decisão econômica será ineficiente e o bem-estar estará em nível abaixo do ótimo social.

Para solucionar o problema, Wildasin (1988), sugere a existência de um sistema intragovernamental de subsídios, que compensaria os efeitos externos gerados pela competição tributária. Wildasin (1988) agregou uma interessante contribuição à literatura, atentando para o fato de que a tributação é apenas um aspecto da política fiscal e que incentivos à competição, também, podem ocorrer pelo lado dos gastos.

Keen e Marchand (1997) analisam os efeitos da competição fiscal sobre a composição dos gastos públicos entre consumo de bens e serviços e investimentos públicos que afetam o lado produtivo da economia. Mostram que a competição interjurisdicional não leva apenas a um nível ineficiente de gastos, mas também à ineficiência em sua composição, isto é, os governos privilegiam gastos que afetam o lado produtivo da economia (infra-estrutura), em detrimento de despesas com o consumo (serviços sociais, parques ou bibliotecas).

O modelo de Borck, Caliendo e Steiner (2006) é baseado nos trabalhos de Keen e Marchand (1997) e Borck (2005) que usaram o modelo básico de Zodrow and Mieszkowski (1986) para estudar a composição de gastos sob um ambiente de competição fiscal. Estes últimos assumiram que a competição por mobilidade de fatores conduziria os impostos a níveis ineficientemente baixos. Borck, Caliendo e Steiner (2006) também concluíram que o processo competitivo gera ineficiência dos gastos e em sua composição.

Para Oates e Schwab (1988), *“a competição tributária tende a produzir um baixo esforço fiscal por parte dos governos locais ou uma estrutura tributária local fortemente regressiva”*. A regressividade advém do fato de que os fatores com maior mobilidade têm mais

facilidade de buscar regimes tributários preferenciais e, assim, pagar menos impostos. Desse modo, serão os fatores de menor mobilidade, tipicamente o trabalho menos qualificado e os proprietários de terras e imóveis, que terão de suportar a carga tributária. Utilizando hipóteses irrealistas (inclusive *lump sum taxes*), Oates e Schwab (1988) afirma que a competição tributária leva a um equilíbrio eficiente.

Outro resultado que mostra a eficiência do equilíbrio não-cooperativo foi demonstrado por Crombrughe e Tulkens (1990), mas apenas para o caso em que os estados encontram-se em autarquia, isto é, quando não existe exportação de bens ou tributos entre eles. Conseqüentemente, também não há externalidades.

Viol (1999) defende a necessidade de criação de instituições reguladoras que sejam capazes de monitorar as ações dos estados. Além disso, devem ser capazes de impor sanções às jurisdições que adotarem práticas tributárias desleais.

Silva (2001) entende que a competição tributária entre jurisdições gera distorções e propõe a harmonização de tributos como a política mais recomendável.

Segundo Artana e Templado (2012), o investimento depende não apenas de incentivos fiscais, mas também de outros elementos, como o respeito aos contratos, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada para o projeto, o clima dos negócios, a qualidade da infra-estrutura, etc.

Para Chirinko e Wilson (2008) os investimentos reagem aos incentivos que oferece um Estado, porém também aos que oferecem os estados vizinhos que reagem concedendo incentivos, diluindo em grande parte o efeito inicial sobre o estoque de capital.

Metodologia

Abrangência Espacial e Temporal

Esta tese definiu como marco territorial de sua investigação o Estado de Goiás. A investigação abrangerá o período que vai de 1995 a 2007, caracterizado por muitos autores como de acirramento da guerra fiscal, no qual serão apreciadas as políticas de incentivos fiscais adotadas para promoção do desenvolvimento regional no âmbito dos programas FOMENTAR e PRODUZIR. Os impactos econômicos serão medidos através dos indicadores socioeconômicos disponíveis.

Dados e Metodologia

Os métodos de abordagem que serão utilizados nesta tese são o método hipotético-dedutivo e histórico, por serem mais apropriados aos objetivos da pesquisa.

As técnicas utilizadas darão ênfase aos procedimentos técnicos de coleta e de análise de dados, delineando-se nas chamadas fontes de papel, envolvendo a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

O levantamento de dados em fontes oficiais será feito através de acesso direto aos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), () do Banco Central, do CONFAZ, da Secretaria da Fazenda Estadual (SEFAZ-GO), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Secretaria da Indústria e Comércio (SIC-GO), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A avaliação dos impactos da concessão desses benefícios sobre a economia goiana será feita através da análise crítica das principais variáveis a serem utilizadas na tese que são: Produto Interno Bruto (PIB), Renda, Geração de Empregos no Setor Industrial e Total, Arrecadação do ICMS, Participação da Indústria de Transformação no PIB Industrial, Participação do Estado no VTI (Valor da Transformação Industrial) nacional dentre outras, para o período de 1995-2007. O enfoque da pesquisa se dará em torno do setor da indústria de transformação.

Para cumprir os objetivos propostos nesta tese e saber quais foram as principais atividades industriais incentivadas no Estado, serão realizados levantamento de dados, pesquisas e entrevistas na Secretaria Executiva dos programas FOMENTAR e PRODUZIR, nas Secretarias Estaduais (Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio) responsáveis pela formulação e implementação das políticas de atração de investimentos para o Estado de Goiás, tais como: investimentos incentivados, volume de incentivos, localização dos investimentos, número de empresas instaladas por programa, entre outros. As informações obtidas serão cruzadas com os dados socioeconômicos utilizados na tese.

Concomitantemente a esse trabalho, serão aplicados questionários com os principais atores públicos e privados (agentes públicos, empresários, entidades de classe) envolvidos na formulação e implementação dos programas FOMENTAR e PRODUZIR, para entender a participação deles nesse processo.

A análise e interpretação dos dados serão feitas de forma qualitativa e quantitativa com a utilização de métodos estatísticos. Através da análise de impactos dos programas FOMENTAR E PRODUZIR na economia goiana, será possível identificar mudanças de tendências em diversas variáveis econômicas, comparando a situação anterior e posterior à implantação dos programas de incentivos fiscais.

Resultados e discussão

Espera-se, através desta pesquisa, entender melhor o processo de desenvolvimento ocorrido no Estado de Goiás a partir da implantação dos Programas FOMENTAR E PRODUZIR, no período de 1995-2007. Esses programas são os principais instrumentos da participação de Goiás na chamada “guerra fiscal”, ora em curso no país. A avaliação dos impactos econômicos da concessão desses benefícios sobre a economia goiana será feita através da análise crítica das principais variáveis a serem utilizadas na tese que são: PIB, renda, geração de emprego no setor industrial e total, arrecadação do ICMS, participação da indústria de transformação no PIB industrial e participação do Estado no Valor da Transformação Industrial (VTI) nacional. A maioria dos trabalhos sobre competição tributária entre jurisdições afirma que renúncias fiscais, utilizadas como mecanismo de atração de investimentos, reduz a capacidade de investimento dos Estados. Com base nos dados levantados, essa hipótese poderá ser confirmada ou rejeitada.

Ressaltamos que nessa etapa da pesquisa ainda não há resultados a serem apresentados, pois apenas defendemos o projeto de tese, no qual apenas o capítulo teórico principal foi desenvolvido. Os demais capítulos e o levantamento de dados só agora começam a serem tratados. Por isso, os resultados apresentados são os esperados.

Considerações finais

Devido à escassez de trabalhos empíricos, principalmente no âmbito estadual sobre o tema, espera-se que a pesquisa possa contribuir para ampliar o debate acadêmico e na sociedade, fornecendo subsídios para políticas públicas a serem adotadas pelos governos.

Outra contribuição do estudo será o de ouvir os principais atores públicos e privados (agentes públicos, empresários, entidades de classe) envolvidos na formulação e implementação dos programas FOMENTAR e PRODUZIR, para compreender melhor a participação deles nesse processo.

Através da análise de impactos dos programas FOMENTAR E PRODUZIR na economia goiana, será possível identificar mudanças de tendências em diversas variáveis econômicas, comparando a situação anterior e posterior à implantação dos programas de incentivos fiscais.

Ressaltamos ainda que a pesquisa bibliográfica incluirá a análise dos estudos que estão sendo feitos no Estado, envolvendo também a conversa com pesquisadores de Universidades e

Institutos de Pesquisas, visando levantar o *estado da arte* sobre o tema. Esse contato com essas experiências poderá contribuir para desenvolver a metodologia apresentada

Agradecimentos

O desenvolvimento deste trabalho tem sido possível graças à utilização dos recursos disponibilizados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás – FAPEG. Agradeço também à Universidade Estadual de Goiás – UEG pela liberação integral nesta fase da pesquisa. Aos funcionários e professores da UEG e da UFRJ que nos têm acolhido tão bem durante todo esse período. À minha orientadora, professora Dr^a Sol Garson Braule Pinto pela orientação segura e sempre disposta a ajudar a superar dificuldades. Aos amigos, parentes e, principalmente, à minha esposa e filhos pelo apoio nessa travessia e compreensão durante as ausências.

Referências

- ALVES, M.A. (2001). *Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: O caso do Setor Automotivo. Dissertação de mestrado*. Instituto de Economia da Unicamp. Campinas. São Paulo.
- ARTANA, Daniel.; TEMPLADO, Ivana. (2012). *Incentivos tributários a la inversión: Qué nos dicen La teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?* Gerência de Instituciones para El Desarrollo Del Banco Interamericano de Desarrollo.
- BORCK, R., CALIENDO, M., e STEINER, V. (2006). *Fiscal competition and the composition of spending: Theory and evidence*. IZA Discussion Paper No. 2428, November.
- CASSETTE, A.; JAYET, H.; PATY, S. (2005). *Tax Competition and Leviathan-type politicians*. In: PUBLIC ECONOMIC THEORY 2005 MEETING. **Papers**. Marseille: Institut d’Economie Publique, , 4th Journées Louis-André Verard-Varet.
- BRENAN, G.; BUCHANAN, J. (1980). *The power of tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. New York: Cambridge University Press.
- CHIRINKO, R. e WILSON, D. (2008). *State Investment Tax Incentives: A Zero-Sum Game?* Federal Reserve Bank of San Francisco. Working Paper Series 2006-47. July.
- FIANI, Ronaldo. (2011). *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- GORDON, R. (1983). *An optimal taxation approach to fiscal federalism*. **The Quarterly Journal of Economics**, 98: 567-586.
- KAMBUR, R. e KEEN, M. (1993). *Jeux sans frontières : tax competition and tax coordination when countries differ in size*. **The American Economic Review**, 83: 877-893.
- KEEN, M. e MARCHAND, M. (1997). *Fiscal competition and the pattern of public spending*. **Journal of Public Economics**, 66: 33-55.
- MINTZ, J. e TULKENS, H. (1986). *Commodity tax competition between member states of a federation: equilibrium and efficiency*. **Journal of Public Economics**, 29: 133-172.
- OATES, W. e SCHWAB, R. (1988). *Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?* **Journal of Public Economics**, 35: 333-354.
- PRADO, S. e CAVALCANTI, C. (1998). *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: IPEA/FUNDAP.
- PRADO, S. e CAVALCANTI, C.(2001). *A Guerra Fiscal no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA / Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP.

- RAUSCHER, M. (1998). *Leviathan and competition among jurisdictions: the case of benefit taxation*. **Journal of Urban Economics**, Irvine, v. 44, n. 1, p. 59-67.
- REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto. (2004). *A federação brasileira: desafios e perspectivas*. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (orgs.). *Federalismo e Integração Econômica Regional – Desafios para o MERCOSUL*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stifung.
- SILVA, N.L.C.(2001). *Uma resenha sobre a competição tributária entre jurisdições*. **exto para Discussão**, nº 819, Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA, Rio de Janeiro.
- TIEBOUT, C. (1956). *A pure theory of local government expenditures*. **Journal of Political Economy**, nº 60, p. 415-424.
- VARSANO, R. (1997). *A guerra fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde*. **Texto para Discussão**, nº 500, IPEA, Rio de Janeiro.
- VIOL, Andréa L. (1999). *O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro*. **Dissertação de mestrado**. Universidade de Brasília. Brasília.
- WILDASIN, D. (1988). *Nash equilibria in models of fiscal competition*. **Journal of Public Economics**, 35: 229-240.
- ZODROW , G. R.; MIESZKOWSKI, P. (1986). *Pigou, Tiebout, property taxation, and underprovision of local public goods*. **Journal of Urban Economics**, Irvine, v. 19, n. 3, p. 356-370.

Abstract

The general aim of the thesis is to evaluate the economic impacts produced in the economy of the State of Goiás, as a result of tax incentives granted under the Programs FOMENTAR and PRODUZIR, from 1995-2007. This public policy occurs in a context of "tax war", mainly from its worsening in the second half of the 90s.

The FOMENTAR and PRODUZIR are the two most important programs to support economic development adopted by the State of Goiás in the recent period.

The assessment of the impacts of granting these benefits on the economy will be goiana through critical analysis of the key variables used in the thesis are: Gross Domestic Product (GDP), Income, Job Generation in the Industrial Sector and Total, Revenue from ICMS , Participation Manufacturing Industry in GDP Industrial, State participation in the VIT (Value Industrial Transformation) national among others, for the period 1995-2007. Check will be the extent to which tax incentives policy implemented has been an effective tool for accelerating regional development and changes in the profile of your production system.