

O PAPEL DOS INCENTIVOS FISCAIS NO PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL EM GOIÁS (1998-2006)

Nathalia Cordeiro Laurias¹

RESUMO

O objetivo da pesquisa foi de identificar os aspectos positivos e negativos dos principais programas de incentivos fiscais dentro da perspectiva econômica goiana, através de uma breve análise histórica do que vem a ser os incentivos fiscais, como surgiram e qual sua função para o Estado. Trata-se de uma intensa exposição sobre os programas de incentivo fiscal perpassando o FEINCOM, o FOMENTAR e o PRODUZIR, considerando os requisitos necessários para a inserção de qualquer indústria nos mesmos, o relato das empresas beneficiadas pelos programas e, finalmente, a exibição dos resultados desse estudo dentro do processo de estruturação industrial no Estado de Goiás.

Palavras-Chave: Incentivos Fiscais, Estruturação Industrial, Economia Goiana.

ABSTRACT

This article deals with the role of fiscal incentives in Goiás State structural economic process from the period 1998 to 2006. This research aims was to identify the positive and negative aspects of main programs of fiscal incentives on an economic perspective by means of a short historical analysis of meaning of fiscal incentives, how they came up and what is its function for Goiás State. A large exposition about fiscal incentives programs that goes beyond the FENACOM, FOMENTAR, and PRODUZIR, as related to the necessary requirements for insertion of any industry in this program, enterprise being benefited by the programs and finally exhibition of results of this study according to the industrial structural process in Goiás State.

Key- words: fiscal incentives; industrial structure; Goiás state economy.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história do Brasil, podem ser percebidas as várias faces do processo de desenvolvimento econômico, com concentração de riquezas em algumas regiões do país e a necessidade de desconcentração destas riquezas.

Os incentivos fiscais surgiram na década de 80 como forma de descentralização do centro dinâmico do país, uma vez que a concentração econômica do mesmo estava vinculada diretamente ao eixo Rio-São Paulo.

Nesse contexto histórico, o Estado de Goiás buscou se adequar à dinâmica dos incentivos fiscais inicialmente com a instituição do Fundo de Expansão da Indústria e Comércio (FEINCOM), que foi responsável pela regulamentação dos primeiros Distritos Agroindustriais em Goiás, e que concedia às empresas beneficiadas a infra-estrutura necessária para que as mesmas se instalassem no Estado, por meio da cessão de terrenos,

¹ Mestranda em Sociologia.

serviços de água e esgoto, telecomunicações, pavimentação, malha intermodal de transportes, entre outros.

Em virtude das deficiências do FEINCOM e das necessidades advindas dos novos cenários econômicos que se formavam ao longo dos anos, esse programa foi substituído, na década de 80, pelo Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (FOMENTAR), que buscava corrigir as falhas do programa anterior e atender ao maior número de empresas, a fim de que um quantitativo maior de empresas se instalassem em Goiás e promovesse então o desenvolvimento da economia local.

O Programa FOMENTAR marcou o processo de incentivos fiscais em Goiás em virtude do número de empresas beneficiadas e da capacidade de trazer indústrias multinacionais gerando desenvolvimento local através da geração de empregos. Porém, ao longo do período em que vigorou o programa, observou-se também as falhas do mesmo, obrigando o governo do Estado a elaborar um novo programa de incentivo fiscal no ano de 2000 com o intuito de corrigi-las.

O Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás (PRODUZIR) veio substituir o FOMENTAR com essa intenção e trouxe em sua legislação aspectos novos como a implementação de subprogramas que englobam, não só os grandes empresários, mas também os micro-empresários, a fim de que estes também pudessem ter acesso às benesses do Estado, aspecto não considerado pelos programas anteriores no Estado de Goiás.

Dentro dessa perspectiva, buscou-se nessa pesquisa analisar os programas FOMENTAR e PRODUZIR, atentando para a análise comparativa de índices de crescimento e desenvolvimento econômico, a fim de elaborar um parecer sobre o impacto da política de incentivo fiscal na estruturação industrial no Estado.

São incisivos nessa análise, os dados estatísticos quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) e a arrecadação de Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS), assim como a relação entre esses indicadores e os aspectos de desenvolvimento humano da população local no âmbito da geração de empregos e a remuneração média dos trabalhadores, bem como as taxas de analfabetismo da população do Estado.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Os programas de incentivos fiscais tem suas raízes ligadas aos períodos dos ciclos da economia brasileira - o ciclo do açúcar, o ciclo do ouro, o ciclo do café - voltados diretamente para o mercado externo. Esse tipo de estrutura econômica foi chamada por Maria da

Conceição Tavares (1975) de “Modelo de desenvolvimento voltado para fora” e que é diretamente atingida por oscilações de preço do produto primário exportado, o que pode ser aplicado ao exemplo da superprodução cafeeira em 1930.

Com a quebra da Bolsa de Nova York, em 1930 o cenário econômico brasileiro teve de se adequar passando de economia agro-exportadora para a urbano-industrial, modificando assim o padrão de acumulação. Isso favoreceu a maior participação do Estado na economia, obedecendo aos padrões do *Welfare State*, com a necessidade da reestruturação do Sistema Tributário Nacional, e que se confirmou com a promulgação da Constituição Federal de 1934.

Diante da crise de 1930, o Brasil passou pelo que Furtado (1987) chamou de “deslocamento do centro dinâmico do país”, cujo elemento primordial na determinação do nível de renda da economia brasileira deixou de ser a demanda externa e passou a ser a atividade voltada ao mercado interno, principalmente o investimento doméstico.

A partir do momento que se pensa a economia brasileira, faz-se mister considerar os planos econômicos que vigoraram e que estão intimamente ligados com o contexto histórico do país e que muito diz sobre o andamento da mesma.

O Programa de Substituição de Importações (PSI) vigorou de 1930 a 1985 e teve como características a formação de uma industrialização fechada, ou seja, voltada para o mercado interno e dependendo de medidas de proteção da indústria nacional contra os concorrentes externos. Como modelo de desenvolvimento, o PSI inicia-se com um estrangulamento externo, proteção da indústria nacional preexistente, grandes investimentos nos setores substituidores de importação. Sendo assim, o PSI gerou um setor industrial composto por subsectores produtores de vários tipos de bens, tais como consumos não duráveis, consumos duráveis, intermediários e de capital.

Além disso, no período de 1930 a 1945, segundo Gremaud (2002) uma população sem fluxo migratório, e com o início de taxas baixas de crescimento populacional (alta natalidade, porém, alta mortalidade) e, posteriormente, estas taxas aumentaram com a queda da mortalidade; neste período o crescimento econômico é mais lento e mais instável em função da grande crise internacional com modelo de desenvolvimento voltado para o deslocamento do centro dinâmico do país.

No período de 1956 a 1960, segundo Gremaud (2002), vigorou dentro da perspectiva de programa de desenvolvimento, o Plano de Metas, com alcance além do processo de substituição de importações e, cujo principal objetivo era o de estabelecer as bases de uma economia industrial madura no país, com ênfase no setor de bens de consumo duráveis.

O Plano de Metas foi uma iniciativa mista de Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), considerado o primeiro plano no país a elaborar metas para o setor privado e estimular o estudo da economia brasileira.

Durante o Plano de Metas houve ampliação da participação política da sociedade, intensificação do processo de urbanização, elevado grau de populismo, com o nacionalismo assumindo a expressão de desenvolvimentismo. A principal preocupação do governo Kubitscheck era a industrialização, além da expansão das possibilidades de emprego na zona urbana com a meta de construir as bases para o desenvolvimento autônomo.

Este plano é o primeiro a decompor metas em termos setoriais, através da implementação de metas específicas que auxiliam na quantificação, decomposição de programas e instrumento de acompanhamento e controle.

De acordo com Gremaud (2002), os objetivos do Plano de Metas estavam vinculados aos setores de energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação. Era prioridade deste plano o aumento das receitas de exportações, a manutenção de um sistema de seleção de importações, a substituição de importação de certos bens.

O resultado foi o aumento da potência elétrica e da produção de petróleo, um significativo crescimento nas áreas de alimentação, indústria de base, e a implantação e o aumento da produção da indústria automobilística.

As vantagens do Plano de Metas sobre os planos anteriores são as metas bem definidas, havendo um detalhamento das mesmas através de projetos especificados e um acompanhamento através de relatórios sobre a execução desse programa.

A partir deste contexto, são criadas dentro do país, em diversos momentos, as chamadas “Superintendências de Desenvolvimento”, com destaque para a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO) e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL).

A criação das superintendências tem uma relação íntima com o desenvolvimento das políticas de incentivo fiscal em todo o país. Sendo assim, de acordo com Paschoal (2001), em 1959, através da lei 36.921 de 1959, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), idealizada durante o governo do Presidente Juscelino Kubitscheck, tendo à frente o economista Celso Furtado, destinada ao fomento do desenvolvimento econômico da região nordeste do país, na tentativa de encontrar soluções que permitissem a progressiva diminuição das desigualdades observadas entre as regiões geoeconômicas do Brasil. Entre as principais

políticas adotadas pela SUDENE estão a colonização do Maranhão e o Para substituir o Plano de Metas o governo criou o Plano Trienal, que, de acordo com Gremaud (2002), dispunha de objetivos contraditórios e que evidenciaram seu péssimo planejamento: aumento dos impostos e tarifas, ignorando o efeito sobre os investimentos privados; redução do desperdício público, e mesmo assim aumentando os salários; captação de dinheiro do mercado de capitais, sem criar nenhuma regra regulatória; e uma tentativa de conseguir recursos externos mesmo com a crescente hostilidade ao capital estrangeiro. Sendo assim, o Plano Trienal estava fadado ao fracasso, embora tenha sido importante para melhorar os esforços de planejamento do país.

Em 1964, durante o governo Castelo Branco, de acordo com Gremaud (2002), no âmbito de plano de desenvolvimento, lançou-se o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que dispunha de duas linhas de atuação, sendo a primeira de políticas de combate à inflação e a segunda, relacionada a sanar as dificuldades de crescimento econômico.

As principais metas do PAEG eram: a redução do déficit público por meio da redução de gastos e da ampliação de receitas através da reforma tributária e de aumento das tarifas públicas; restrição do crédito e arrocho monetário, com aumento de taxas de juros reais, o que levou a uma onda de falências, concordatas, fusões e incorporações; a política salarial, na qual, o governo passou a determinar os reajustes salariais, através de decreto, com objetivo de romper com as expectativas e conter as reivindicações.

No ano de 1966, durante o governo Castelo Branco, houve a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), cuja finalidade era promover o desenvolvimento da região amazônica, criando incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados, nacionais e internacionais.

Em 1967, através da Lei nº. 5.365, de 1º de dezembro de 1967, a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), que acompanhava os esboços atribuídos à SUDENE no que se referia ao planejamento, ao desenvolvimento regional e à sua estrutura, foi a primeira superintendência criada com legislação que atendia em especial o Estado de Goiás.

Ainda em 1967, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), criada pelo Decreto-lei nº. 301, de 28 de fevereiro de 1967, com a finalidade de planejar e promover a execução do desenvolvimento da Região Sul.

Com a Constituição de 1967, houve a consolidação de impostos de natureza idêntica em figuras unitárias, com a exata definição de suas bases econômicas, centralizando-os na União, eliminando a existência de três sistemas tributários autônomos, enfraquecendo assim os estados e municípios.

Segundo Gremaud (2002), durante o governo Costa e Silva, em junho de 1968, foi criado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que objetivava o crescimento econômico e a correção de falhas identificadas nos governos anteriores. Nesta perspectiva, os principais problemas da economia do país na época eram o esgotamento de oportunidades de substituir importações e a crescente participação do setor público na economia. Sendo assim, se tornou imprescindível a renovação dos setores dinâmicos, a consolidação da infra-estrutura e o incentivo a programas de expansão do poder de demanda, como também uma política de distribuição de renda.

Dentre as principais metas do PED estavam a retomada dos investimentos, a expansão dos mercados internos e externos e a ampliação de áreas de atuação do BNDES financiando a petroquímica, a extração mineral, a agropecuária e a mecânica entre outras.

Em setembro de 1971, foi encaminhada ao Congresso, juntamente com o segundo orçamento plurianual de investimentos, a proposta do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O I PND dispunha dos seguintes objetivos nacionais:

- colocar o Brasil na posição de nação desenvolvida;
- duplicar (até 1980) a renda per capita do país;
- expandir o PIB;
- investimentos nas áreas de siderurgia, petroquímica, transportes, construção naval, energia elétrica e mineração;
- prioridades sociais: agricultura, programas de saúde, educação, saneamento básico;
- ampliação do mercado consumidor e da poupança interna com os recursos do PIS e do PASEP;
- aumento da taxa de investimento bruto

Os projetos de desenvolvimento do I PND seriam completados pelo Programa de Integração Nacional (PIN), cujos objetivos eram a construção da rodovia Transamazônica e a colonização de regiões cortadas por ela.

Segundo Gremaud (2002), o Choque do Petróleo em fins de 1973 elevou a taxa de inflação interna. Sendo assim com a condição externa desfavorável e a diminuição da capacidade de financiamento do setor público, esse modelo de desenvolvimento se esgotou e o governo se viu obrigado a optar entre uma política de ajustamento ou financiamento.

O governo optou pela continuidade do processo de desenvolvimento e lançou em fins de 1974 o II PND. Esse plano foi considerado a mais ampla e articulada experiência de planejamento no Brasil após o Plano de Metas, elaborado durante o governo Geisel permanecendo em vigor até o primeiro ano do governo Figueiredo.

De acordo com Gremaud (2002), o II PND propunha a preservação do modelo de desenvolvimento e considerava que a continuidade do crescimento exigiria uma reconstrução estrutural com um esforço bem maior de acumulação por unidade adicional de produto.

As prioridades de industrialização brasileira durante o II PND passaram do setor de bens de consumo duráveis para o setor produtor de meios de produção. O plano enfatizou a abertura na política externa, o mercado interno e a empresa privada nacional, o combate à inflação, a exploração do potencial hidrelétrico e a continuação do processo de substituição de importações.

Segundo Gremaud (2002), o II PND propunha transformar o Brasil em uma “potência emergente”, deslocando-o do terceiro mundo para o espaço dos países altamente industrializados. Já Furtado (1974), os objetivos estratégicos do II PND podem ser sintetizados em dois pontos: ampliar a base do sistema industrial e aumentar o grau de inserção da economia no sistema de divisão internacional do trabalho.

Até então, no Brasil, as ações estavam sendo voltadas para política nacional desenvolvimentista com o auxílio de propostas da CEPAL, que pregava a industrialização enquanto o caminho para superação do subdesenvolvimento na América Latina e como forma de amenização das desigualdades sociais.

De acordo com Gremaud (2002), durante a década de 80, a crise fiscal do Estado Brasileiro o impediu de continuar formulando políticas públicas setoriais industrializantes, em virtude da preocupação com a inflação. Com isso, a partir de 1984, couberam aos estados regionais, a implementação das políticas públicas setoriais industrializantes, levando-os à criação de quarenta e três Programas de Atração de Novos Investimentos, tendo os incentivos fiscais, grande importância neste contexto.

O fenômeno da “Guerra fiscal” surge neste contexto, ou seja, a partir da reforma na Constituição, associado às alterações no âmbito da economia mundial e que exigiam novas posturas diante do desenvolvimento advindo da globalização.

Segundo Paschoal (2001), com a Constituição de 1988, o federalismo e a descentralização foram privilegiados, o fenômeno da competição tributária ganhou importância através do avanço da democracia no país. Com a globalização e a necessidade de buscar novos espaços econômicos, os estados passam a atrair novos investimentos e criar programas de desenvolvimento eminentemente regionais. Os incentivos fiscais são um meio de que os Estados dispõem para atrair e manter investimentos para suas regiões e tentar gerar emprego e renda.

Quando se remete ao papel das superintendências, o que se percebe é que, mesmo o Estado buscando elaborar um aparato desenvolvimentista respeitando as peculiaridades das regiões, elas “sozinhas” não conseguiram gerar o desenvolvimento esperado, ou seja, faltou um plano de desenvolvimento nacional que integrasse de certa forma estas superintendências e que pensasse o desenvolvimento econômico como um todo, o que não aconteceu em virtude do caráter imediatista, dado a interferência do Estado na economia que buscava apenas estabilização econômica.

A “Guerra Fiscal” está inserida dentro da lógica capitalista de acumulação, uma vez que ressalta o que ocorre nas economias de mercado: a competição.

De acordo com Galvão:

Na globalização, a competitividade emergiu como parâmetro imprescindível para a sobrevivência e afirmação das empresas e países nos mercados mundiais. Diante disso, assistiu-se a um esforço de redesenho de regras comerciais, que facilitasse a interpenetração e o livre trânsito das estruturas produtivas globais. Nessa direção, em simultâneo aos procedimentos de abertura de mercados, foram definidas regras e políticas que incidiram sobre os mercados nacionais e eliminadas outras que supostamente atrapalhavam a realização plena dos desígnios capitalistas empresariais. (GALVÃO, 2004, p. 89)

Tem-se nessa perspectiva de setores beneficiados pelos diversos programas de desenvolvimento econômico no país, as indústrias com forte integração inter-industrial, divididas em dois grupos: indústria metal-mecânica e eletroeletrônica e indústrias químicas, sendo que parte dessas encontram-se em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. Com exceção do Pólo-Petroquímico de Camaçari, na Bahia, e indústrias eletrônicas em Manaus.

3 A PERSPECTIVA GOIANA

No âmbito do Estado de Goiás, o primeiro programa ligado a perspectiva de incentivo fiscal, de acordo com Paschoal (2001), foi o Fundo de Expansão da Indústria e Comércio (FEINCOM), que por meio da lei 7.700, de 19 de Julho de 1973, regulamentou os primeiros Distritos Agroindustriais em Goiás, uma vez que beneficiava empresas e disponibilizavam infra-estrutura, por meio da cessão de terrenos, serviços de água e esgoto, telecomunicação, pavimentação, malha intermodal de transportes, entre outros. A primeira cidade a receber o Distrito Agroindustrial foi Anápolis, seguida de Itumbiara e Catalão.

O FEINCOM garantia a isenção do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cobrado no valor de investimento fixo realizado, no prazo máximo de cinco

anos; garantia de isenção de 80% sobre o consumo de telefone, água, energia elétrica e isenção de juros e correção monetária sobre empréstimos financeiros, objetivando a obtenção de bens de capital.

De acordo com a legislação que instituiu o FEINCOM, o programa garantia a isenção do Imposto Territorial Urbano (IPTU), de Imposto Sobre Qualquer Natureza (ISQN) além de isenção de contribuição de melhorias.

No que tange os resultados do FEINCOM, Paschoal (1998) conclui que o programa aprovou, no primeiro ano de implementação, cerca de 90 projetos, sendo 66 desses em Anápolis, 12 em Goiânia e outros 12 na região Centro-Sul do Estado. Diante da pouca integração das indústrias nesse programa, houve a necessidade da instituição de um novo programa com o intuito de trazer um quantitativo maior de empresas para o Estado e um geral desenvolvimento econômico local.

O Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (FOMENTAR), criado pela Lei nº. 9.489, de 19 de julho de 1984, veio substituir o FEINCOM e buscava desenvolver a implantação e a expansão de atividades que proporcionassem o desenvolvimento industrial do Estado de Goiás; o apoio técnico e financeiro às atividades dos setores de micro, pequenas e médias empresas; o apoio ao desenvolvimento de grandes empreendimentos industriais, considerados da maior relevância sócio-econômica para o Estado de Goiás; o estímulo da industrialização do Estado de Goiás.

De acordo com sua legislação, os recursos do Programa FOMENTAR eram destinados à promoção de atividades industriais do Estado, dando preferência ao ramo agroindustrial, através da concessão de apoios financeiro e tecnológico, a empreendimentos considerados prioritários e importantes para a economia e o desenvolvimento do Estado de Goiás.

O FOMENTAR previa o financiamento e investimentos fixos previstos em projetos enquadrados no Programa; empréstimo às indústrias de até 70% (setenta por cento) da quantia equivalente ao ICMS devido pelo estabelecimento industrial contribuinte; construção de obras de infra-estrutura básica, indispensável à instalação e funcionamento de indústrias beneficiárias do Programa; arrendamento mercantil de bens móveis ou locação de bens imóveis às indústrias, tais como máquinas, aparelhos, equipamentos e instalações industriais, inclusive galpões para estas instalações; prestação de serviços de natureza técnica e especializada às indústrias, com ou sem utilização de máquinas, aparelhos ou equipamentos.

De acordo com Paschoal (2001), como o programa pretendia subsidiar 70% (setenta por cento) do imposto gerado a recolher, por um período inicial de cinco anos, o restante, ou

seja, 30% deveria adentrar os cofres públicos mês a mês, enquanto durasse o período de fruição dos benefícios concedidos. O resultado foi a aprovação de cerca de 1.122 projetos.

Os empréstimos ou benefícios do Programa FOMENTAR eram concedidos às indústrias mediante apresentação de projeto de viabilidade técnica, econômica e financeira, elaborado por economista devidamente inscrito no Conselho Regional de Economia - CORECON do estado de Goiás (18ª Região).

Porém, a criação do FOMENTAR não foi suficiente para que o Estado obtivesse desempenho econômico superior ao dos outros estados da região Centro-Oeste. A possível explicação para esse acontecimento seria a deficiência estrutural e escassa de Goiás para suportar o crescimento econômico. Outra possível explicação se apóia na ineficácia do estado ao implementar suas políticas de desenvolvimento regional em comparação aos outros estados.

Borges destaca esses fatores:

Uma explicação para esse fenômeno pode estar no fato de que o dinamismo da economia local não depende apenas da concessão farta de incentivos fiscais, mas, também, da existência de uma infra-estrutura básica adequada, como boas estradas, energia elétrica suficiente, nível de instrução elevado, mão-de-obra qualificada, localização estratégica, abundância de matérias-primas, tamanho do mercado consumidor e nível de renda da população. Outra explicação, é que talvez os outros estados da região tenham sido mais eficazes na implementação de suas políticas de desenvolvimento regional, incluindo aí a concessão de incentivos fiscais. (BORGES 2004, p. 32)

Criado pela lei 13.591, de 18 de janeiro de 2000, o Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás (PRODUZIR) sucedeu o Programa de Fomento a Industrialização de Goiás, o FOMENTAR. Seu objetivo era contribuir para expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, a fim de estimular a realização de investimentos e aumento da competitividade estadual. Sem dúvidas é o principal instrumento utilizado pelo Governo de Goiás para atrair novos investimentos ao Estado e acelerar o processo de industrialização. Ainda é intenção do programa, contribuir para a correção dos desequilíbrios regionais e sociais e beneficiar a todos que queiram investir no Estado, sejam grandes, pequenos ou microempresários.

De acordo com sua legislação, esse programa proporciona uma redução do custo de produção da empresa, através do financiamento de até 73% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devido pelo período de 15 anos. Aquele beneficiado pelo programa tem carência de um ano e desconto no abatimento da dívida que pode chegar a

100%. Quanto aos juros, esses são de 0,2% ao mês (2,4% ao ano), não capitalizáveis e sem correção monetária.

A competição tributária deve ser vista de duas formas: se o objetivo dos programas de incentivos fiscais é gerar empregos, então devem direcionar o foco a micro, pequenas e médias empresas; porém, se o objetivo é aumentar a competitividade do Estado perante a outras unidades da federação, então se tem os incentivos a grandes empresas, desde que não seja por um período muito longo.

Assim, observa-se que o programa PRODUZIR além de beneficiar as grandes empresas ainda conta com subprogramas, como o Microproduzir para indústrias enquadradas no Regime Simplificado de Recolhimento dos Tributos Federais, o que corresponde a uma receita anual de até R\$ 1.200.000,00 (SIMPLES). O valor percentual do financiamento do ICMS, nesse caso, poderá ser de até 90% pelo período de 3 ou 5 anos, contados a partir da liberação da primeira parcela.

Dentre os projetos industriais amparados pelo programa estão a implementação de novos empreendimentos, da expansão e diversificação da capacidade produtiva, da modernização tecnológica, da gestão ambiental, do aumento da competitividade, da revitalização de unidade industrial paralisada e realocização de unidade industrial motivada por fatores de infra-estrutura e ambiental. Ao contrário do que se pode pensar, o programa PRODUZIR não é uma linha de crédito. Esse atua, na verdade, reduzindo o valor do ICMS mensal devido pela empresa beneficiária sob forma de financiamento, tornando o custo de produção mais barato e o produto mais competitivo no mercado. De acordo com sua legislação, o objeto social do programa é promover a geração de emprego e renda e reduzir as desigualdades sociais por meio da implantação, expansão, revitalização ou realocização das indústrias.

É interessante considerar que dentro da perspectiva do programa PRODUZIR, quando se fala em revitalização de uma unidade industrial paralisada, temos o que se trata de uma retomada da produção de uma empresa que se encontra no mínimo há vinte meses, suspensa no Cadastro de Contribuintes do Estado de Goiás, por iniciativa do contribuinte ou ativa no Cadastro de Contribuintes do Estado de Goiás, porém, sem realizar, comprovadamente, operação típica de ICMS.

Para que uma empresa seja considerada como de expansão, deve apresentar no seu projeto, o mínimo de 30% de aumento da sua capacidade de produção. É importante considerar que, para empresas do PRODUZIR, o programa exige um projeto completo, bem como a assinatura de um economista responsável. Já para empresas do MICROPRODUZIR, o

projeto é simplificado e o modelo é fornecido pela SEPLAN, não necessitando de economista, podendo ser preenchido pelo proprietário, contador ou órgãos que representam os micros e pequenos empresários.

De acordo com Paschoal (2001), pode-se ressaltar que, está entre os objetivos do PRODUIR, o papel de corrigir as falhas estruturais do programa anterior, como por exemplo, os seguintes aspectos: o problema do passivo das empresas, em função da estabilidade econômica; litígio com Prefeituras, em função da falta de repasse da parcela incentivada; problema de legalidade frente ao código tributário nacional; a inexistência de mecanismos que diferenciassem a micro, pequenas e médias empresas industriais.

Dentro das empresas atingidas pelo programa, percebe-se o segmento de laticínios, confecções, farmaco-industrial, químico, alimentos e bebidas, artefatos de cimento, cerâmico, telefonia, embalagens, produtos hospitalares, automóveis, entre outros. A partir dessa análise, observa-se a instalação, em Goiás, de empresas como a Perdigão, a Persa e a Sun Foods na área alimentícia, a Schincariol no ramo de bebidas, os laboratórios Teuto, Neo Química e Greenpharma, os serviços de Teleatendimento da Embratel, da Brasil Telecom, os centros de distribuição da General Motors do Brasil, armazéns Martins, colchões Probel.

A partir daí, foram criados pólos de desenvolvimento respeitando ao máximo as potencialidades econômicas de cada região, inclusive a logística de transporte e o armazenamento que podem implicar em menores custos de produção, favorecendo a maior competitividade dos produtos goianos nos mercados local, interestadual e internacional.

De acordo com SEPLAN (2005), já é possível identificar em Goiás, pólos tais como o Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA), que se trata de um pólo farmaco-industrial e que está a apenas 140 km de Brasília-DF, além da proximidade da Estação Aduaneira do Interior (EADI) e um terminal ferroviário. Esses passam a oferecer grandes vantagens competitivas às empresas inseridas nesses pólos, além de tais espaços contarem com infra-estrutura com rede de esgoto e água, energia elétrica, telefone, entre outros.

Outro setor muito importante para a economia goiana é o pólo calçadista. As indústrias de calçados reúnem hoje quinhentas fábricas distribuídas em sessenta e dois municípios. É um setor emergente e o que mais agrega valor dentro da cadeia produtiva do couro.

De acordo com o Anuário Estatístico do Estado de Goiás (2005), no âmbito da perspectiva do pólo calçadista, também merece destaque o pólo coureiro, uma vez que Goiás conta com o terceiro maior rebanho bovino do país. A abundância de matéria prima favorece o crescimento e solidificação das indústrias. Esse pólo coureiro dispõe de reservatório de água, asfalto, iluminação, terminal de cargas da rede ferroviária e mais de vinte frigoríficos

em um raio de 200Km², estrutura de telecomunicações, estação de tratamento de efluentes, enquadrando-o no conceito de ecologicamente correto.

O pólo confeccionista, ainda segundo o Anuário Estatístico do Estado de Goiás (2005) também merece destaque, pois é um dos mais economicamente ativos do Estado, gerando mais de sessenta mil empregos diretos e indiretos com diversos pólos de moda, com cerca de quatro mil e sessentas empresas representativas dentro do estado. Está entre as pretensões do Governo do Estado de Goiás, subsidiar todos os elos da cadeia produtiva do setor têxtil da produção do algodão, com a perspectiva da expansão do crescimento industrial globalizado do Estado. O fortalecimento do setor confeccionista pode colaborar para que Goiás ocupe um lugar de destaque entre os primeiros pólos confeccionistas do país.

Há também que se considerar no Estado, inúmeras áreas estratégicas destinadas a estimular a verticalização da cadeia produtiva do Estado, como por exemplo, a implantação de indústrias de informática, eletroeletrônica e assemelhadas. Esse segmento possibilitaria o início da constituição de um pólo de informática no Estado com infra-estrutura necessária para acolher iniciativas do setor, principalmente com a implantação do Teleporto de Goiânia, que irá proporcionar um grande desenvolvimento tecnológico para região.

Pode-se afirmar que os Municípios, a partir da criação desses pólos, se vêm beneficiados no que tange a geração de empregos e melhoria na renda da população, de acordo com os exemplos de Catalão, Rio Verde, Morrinhos, Luziânia e Acreúna.

O município de Catalão aproveitou a riqueza mineral de seu subsolo e passou a abrigar o pólo Mineroquímico e Metal mecânico, recebendo empresas de grande porte como a Cooperbrás, Mineração Catalão, Ultrafertil e Mitsubishi.

Rio Verde, dotada de terras e topografias favoráveis, aliada a utilização de novas técnicas e insumos, implementou um Pólo Agroindustrial de grandes proporções, contando com a instalação de uma fábrica do grupo Perdigão nesse município, o que gerou empregos diretos e indiretos.

Morrinhos destaca-se pela produção leiteira, abrigando em seu espaço laticínio a Itambé. Bela Vista também apresenta empresas com forte atuação nesse mercado como a Nestlé, Italac, Marajoara, Compleit, entre outras.

No entorno de Brasília, no caso específico de Luziânia, encontraremos empresas como a Brasfrigo e a Centerpharma.

O que se pode concluir é que, segundo Paschoal (2001), no período de fruição, tanto do FOMENTAR quanto do PRODUZIR, a arrecadação do ICMS não caiu, ao contrário, veio aumentando em relação ao Centro-Oeste e ao Brasil. A Tabela 1 mostra níveis crescentes de

arrecadação de ICMS perpassando a indústria, o comércio atacadista e o varejista, a prestação de serviços, a agropecuária, a extração mineral, bem como outras atividades que, apesar de terem o período de análise relacionado ao prazo de vigência do PRODUIR, são frutos também da política de incentivo fiscal do programa anterior (PRODUIR).

TABELA 1 - ESTADO DE GOIÁS: Arrecadação do ICMS, por setor de atividade – 2000 – 2004.

Ano	Total	Indústria	Comércio atacadista distribuidor	Comércio varejista	Prestação de serviços	Produção agropecuária	Extração mineral ou fóssil	Outras atividades
2000	2.198.012	920.774	629.317	249.149	249.746	75.149	1.032	72.845
2001	2.615.326	1.029.370	775.328	268.575	391.151	67.232	1.089	82.581
2002	3.020.447	1.095.517	975.419	312.511	431.392	88.256	1.830	115.522
2003	3.698.720	1.348.924	1.191.268	347.628	524.291	112.543	2.749	171.317
2004	3.978.116	1.421.339	1.257.727	455.540	560.938	108.131	3.535	170.906

Elaboração: SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica – 2005.

Outro aspecto fundamental com relação ao processo de estruturação industrial em Goiás, a partir dos programas de incentivo fiscal, é a participação relativa da indústria no PIB do Estado de Goiás. A tabela 2 mostra o aumento em aproximadamente cinco vezes dessa participação a partir da implementação de políticas de incentivo fiscal em Goiás, que datam pós década de 70.

Tabela 2.0 Participação Relativa da Indústria no PIB/Goiás.

Anos	1970*	2005**
Participação	5,00%	25,90%

* Fonte: FGV

**Fonte: SEPLAN/Sepin , apud FONSECA 2007.

O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador importantíssimo do papel dos incentivos fiscais na estruturação industrial do Estado de Goiás, visto que tem a capacidade de mensurar a atividade econômica de uma região. Através da tabela 3 observa-se o aumento notório da atividade econômica em Goiás desde o período de vigência do FOMENTAR até o PRODUIR, sendo essa uma evolução de 190% no PIB.

Tabela 3.0 Desempenho do PIB/Goiás (SEPLAN/Sepin).

PIB	ANOS		
	1998	2005	Evolução%
PIB (R\$bilhões)	17,4	50,5	190%

Fonte: SEPLAN/Sepin , apud FONSECA 2007.

Ao realizar um balanço numérico dos maiores programas de incentivos fiscais no Estado de Goiás (Fomentar e Produzir) no ano de 2007, foi possível, através da tabela 4, mensurar de forma quantitativa, o aumento significativo do montante de investimentos no programa, bem como o número de projetos aprovados e consequentemente no número de empregos gerados em função dos incentivos fiscais concedidos às empresas.

Tabela 4 - Programa FOMENTAR E PRODUZIR - Dados de junho de 2007.

DADOS	PROJETOS	EMPREGOS	INVESTIMENTO FIXO (R\$bilhões)
FOMENTAR	623	56,1	2,6
PRODUZIR	1.133	137,3	23,1

Fonte: Sefaz/GO, apud FONSECA 2007.

A evolução do emprego por subsetores nas indústrias beneficiadas pelos programas de incentivo fiscal (indústria de transformação), também apresentou aumentos significativos, principalmente após a implementação do Programa Produzir como mostra a Tabela 5, considerando-se o advento do montante de investimento nesse programa ter sido maior que nos demais.

Tabela 5 - Evolução do emprego por subsetores: Indústria de transformação - Taxas de variação.

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

* até julho de 2007

Fonte: Caged/MTr, apud FONSECA 2007.

A estrutura do Valor Adicionado das Grandes Atividades Econômicas em Goiás é mais um indicador do quanto os incentivos fiscais contribuíram para a estruturação industrial do Estado de Goiás. Foi possível observar, através da tabela 6, o quanto a participação da indústria cresceu em detrimento da redução no crescimento das atividades de agropecuária e de serviços, uma vez que as atividades industriais foram fomentadas por programas de incentivo fiscal, tais como o antigo Fomentar e o atual PRODUZIR, que dão sustentáculo à estruturação industrial goiana.

Tabela 6 - Estado de Goiás: Estrutura do Valor Adicionado das grandes atividades econômicas - 2002-2005.

Ano	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total (%)
2002	18,72	23,9	57,38	100
2003	18,28	23,24	58,48	100
2004	17,17	24,98	57,85	100
2005	13,36	25,97	60,67	100

Elaboração: Seplan-GO/Sepin/Gerência de Contas Regionais – 2007

Outro indicador de suma importância para análise de crescimento econômico também pode ser utilizado: trata-se de uma análise comparativa entre o PIB goiano e o brasileiro. Observa-se, a partir da tabela 7, que houve um aumento significativo do PIB goiano no período que se estendeu de 1999 à 2006, em virtude do montante considerável destinado a programas de incentivos fiscais, ou seja, mais uma vez percebe-se a importância dos programas de incentivo fiscal no processo de estruturação industrial do Estado de Goiás.

Tabela 7 - PIB Goiás/Brasil - Taxa de crescimento real (%) - 1999-2006.

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

(A) PIB preços correntes (R\$ Milhões). (B) PIB R\$ Milhões de 2006.

(C) Variação percentual real. (*) Valores Estimados.

*Fonte: IBGE/Bacen - Seplan/GO, apud FONSECA 2007.

No que tange os indicadores sociais de crescimento econômico e que tem uma relação íntima com os indicadores macroeconômicos já apresentados, observa-se que houve uma diminuição significativa no percentual de moradores em domicílio urbano sem saneamento básico adequado, como mostra a Tabela 8. Esse processo indica que o governo está revertendo o montante destinado ao fomento das empresas, em aumento de arrecadação de ICMS e repasse de benefícios sociais para a população. Ou seja, a partir do incentivo para as indústrias em Goiás, aumentou-se a arrecadação do ICMS, como mostrou a tabela 1. A tabela 8 revela o quanto esse aumento da arrecadação de ICMS tem se convertido em benefícios para a população goiana.

Tabela 8 - Percentual de moradores em domicílios urbanos sem saneamento básico adequado, segundo as grandes regiões do Brasil, 2001 a 2006.

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

Fonte: Pnad, apud PASCHOAL 2007.

Outro índice de crescimento econômico que também é reflexo das melhorias advindas do aumento do PIB goiano e, assim, da redistribuição de renda da população em forma de benefícios, é a diminuição significativa e gradual da taxa de analfabetismo no Centro-Oeste como mostra a Tabela 9. Isso mostra que políticas públicas voltadas à área da educação fomentada pelo aumento da arrecadação do imposto mais significativo para o Estado tem melhorado a qualidade de vida da população.

Tabela 9 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 a 24 anos ou mais de idade no Brasil e Grandes Regiões - 1996 – 2006.

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

Fonte: Pnda/IBGE; Elaboração: Disoc/Ipea (inclusive as áreas dos estados do Acre, Amapá, Amazonas,Pará, Rondônia e Roraima), apud PASCHOAL 2007.

Até mesmo a remuneração média do trabalhador, no período que abrange a participação significativa de programas de incentivo fiscal (Fomentar e Produzir), sofreu acréscimo, como mostra a tabela 10. Além disso, vinculados a outros aspectos anteriormente analisados, a estruturação industrial em Goiás com o advento dos incentivos fiscais permitiu o aumento da arrecadação de ICMS.

Tabela 10.0 PIB per capita / Remuneração real média R\$ - Goiás - (1999-2006)

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

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas e Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais. Seplan-GO / Sepin-Gerência de Contas Regionais -Elaboração ADIAL Brasil / Assessoria Econômica, apud PASCHOAL 2007. apud PASCHOAL 2007.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho mostrou a importância dos incentivos fiscais no processo de estruturação industrial em Goiás no período entre 1998 a 2006, trazendo uma análise histórica da política fiscal brasileira, através da evolução da mesma, advinda das alterações na Constituição Brasileira e das políticas de programação econômica.

A análise dos Planos Econômicos brasileiros também está relacionada diretamente à política de incentivos fiscais a nível nacional, uma vez que a partir do momento que o país não dispunha de nenhum programa de desenvolvimento econômico, fez-se necessário que cada Estado buscasse mecanismos para desenvolver-se, o que ocasionou a chamada “Guerra Fiscal”.

Goiás, a partir do surgimento dessa batalha para atração de grandes empresas para os Estados a fim de gerar desenvolvimento, implementou programas de incentivos fiscais, tais como o FEINCON, FOMENTAR e PRODUZIR, que se tratam das bases sustentadoras de crescimento econômico para Estado desde então.

Os índices de crescimento econômico, tal como o PIB, mostraram aumentos significativos, e a partir de então, teve-se o repasse, através de políticas do governo, de políticas de desenvolvimento econômico, através do investimento em setores fundamentais para melhoria da qualidade de vida da população, como saneamento básico e alfabetização .

A pesquisa revelou que embora o senso comum parta do pressuposto de que os incentivos fiscais geram renúncia fiscal, isso na realidade não acontece, uma vez que o que se percebeu foi o aumento crescente de arrecadação de ICMS.

O incentivo às indústrias fez que houvesse uma maior participação das mesmas dentro do PIB goiano, além de ter havido um aumento próximo a 200% em relação a esse índice em Goiás.

Também como forma de rebater as informações lançadas no senso comum, os programas de incentivo fiscal estão relacionados também ao aumento das taxas de emprego no Estado de Goiás, uma vez que é sabido que a indústria é capaz de absorver um quantitativo significativo de mão de obra que faz com que se observe níveis crescentes de geração de empregos nas atividades industriais.

A remuneração média também acompanha o crescimento dos empregos, ou seja, além dos incentivos fiscais contribuírem no processo de estruturação industrial e estarem gerando empregos, deve-se estar atento ao fato de que a remuneração média desses trabalhadores também teve aumentos percentuais.

No que tange a qualidade de vida da população goiana, a pesquisa analisou indicadores de alfabetização e saneamento básico e chegou à conclusão que a população sentiu as melhoras nos investimentos nesses setores através do repasse do percentual devido relativo à arrecadação do ICMS para os municípios.

O estudo mostrou a importância dos incentivos fiscais em Goiás dentro do processo de estruturação industrial do Estado, que remete a aumentos consideráveis na arrecadação de ICMS e que estão sendo revertidos em benefícios sociais para população goiana.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, Eduardo Batista in CASTRO, J. D. B. (Org.). *Ensaio sobre economia regional Goiana*. Goiânia: UEG, 2004.

BRASIL. Lei nº. 5.173 de 27 de Outubro de 1966. Cria a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

BRASIL. Decreto-lei nº. 301, de 28 de fevereiro de 1967. Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL).

BRASIL. Lei nº. 5.365, de 1 de Dezembro de 1967. Cria Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

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

FONSECA, Reinaldo. *Políticas de Estímulo aos investimentos em Goiás*. In: Cadernos de política econômica / FIEG. N.1 (fev.2008) Goiânia: FIEG, 2008. 90p

- Goiás. *Anuário Estatístico do Estado de Goiás/ 2003*. Goiânia: SEPLAN, 2005.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 22^a.ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.
- GALVÃO, Antonio Carlos F. *Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Européia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- GOIÁS. *Anuário Estatístico do Estado de Goiás/ 2003*. Goiânia: SEPLAN, 2005.
- GOIÁS. *Lei n°. 7.700 de 19 de Julho de 1973*. Cria o Fundo de Expansão da Indústria e Comércio do Estado de Goiás (FEINCOM).
- GOIÁS. *Lei n° 9.489 de 19 de Julho de 1984*. Cria o Fundo de Fomento à Industrialização (FOMENTAR).
- GOIÁS. *Lei n°. 13.591 de 18 de Janeiro de 2000*. Cria o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – PRODUZIR.
- GREMAUD, Amaury P., VASCONCELLOS, Marco A. S. & TONETO Jr., Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- PASCHOAL, Júlio A. Rosa. *O papel do Fomentar no processo de estruturação industrial de Goiás – 1984 a 1999*. Universidade Federal de Uberlândia – UFU, 2001. (Dissertação de Mestrado).
- PASCHOAL, Júlio A. Rosa. *A Influência dos Incentivos Fiscais na Vida e no Rendimento do Trabalhador Goiano*. In: Cadernos de política econômica / FIEG. N.1 (fev.2008) Goiânia: FIEG, 2008. 90p.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.