

Políticas Públicas e Incentivos Fiscais na Geração de Empregos às Micro e Pequenas Empresas: Um Estudo Comparado

Selma Regina Martins OLIVEIRA (UFT)
Severino GONÇALVES (UFT)

Resumo: A Sociedade moderna tem se preocupado cada vez mais com as questões relacionadas ao financiamento do Estado. Os debates sobre políticas de incentivos e benefícios fiscais têm gerado uma grande quantidade de trabalhos e pesquisas. O objetivo deste trabalho era Identificar através da análise dos dados obtidos em instituições oficiais, os resultados da aplicação dos programas de incentivos fiscais do ICMS para as micro e pequenas empresas do setor industrial, sobre a geração de empregos para a população do Estado do Tocantins. A hipótese inicial foi confirmada, ou seja, foi possível avaliar, por meio da comparação dos dados oficiais que os incentivos fiscais disponibilizados pelo Estado do Tocantins, estavam ou não contribuindo para a geração de empregos. O trabalho iniciou-se com a pesquisa bibliográfica, com vistas a conhecer a realidade teórica sobre o tema. Depois, com base em pesquisas documentais, levantaram-se os dados que mostravam que a realidade teórica assemelhava-se aos dados obtidos e por fim, as pesquisas de campo verificaram as opiniões dos principais atores. Entre os resultados, observou-se que os programas de incentivos ao setor industrial do Tocantins não foram os fatores fundamentais na atração das empresas e dos seus investimentos e assim, esses programas não contribuíram efetivamente para a geração dos empregos, embora ao disponibilizar mais recursos para o capital de giro, ajudem as empresas mantê-los.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Micro e Pequenas Empresas, Benefícios Fiscais, Incentivos Fiscais, Guerra Fiscal, Federalismo, Tributação.

1. INTRODUÇÃO

Os processo de desenvolvimento local requer esforços articulados de atores estatais, da sociedade civil e do capital, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e conflituosos. A lógica do desenvolvimento local necessita do surgimento e fortalecimento de atores inscritos em seus territórios e com capacidade de iniciativa e condição sócio-econômica para capitalizarem as potencialidades locais (MARSIGLIA, 1996). Este desafio só é possível, se fortalecer o núcleo institucional desses atores na definição de suas estratégias que impulsionam a solução de problemas. Em síntese, é imprescindível fortalecer as capacidades institucionais do Estado, dos atores sociais coletivos, no nível local, com foco na promoção da articulação, no implemento e gestão das políticas públicas que geram resultados efetivos à sociedade. Nesta perspectiva, as micro e pequenas empresas têm um papel expressivo, respondem por uma parcela significativa na geração de empregos e renda ao país e participa cada vez mais na formação do produto interno bruto – PIB anual. Mas, há fatores que restringem e compromete o crescimento dessas empresas e, por conseguinte da economia, e ficam a própria sorte, levando a altos índices de mortalidade precoce, ocasionados por diferentes elementos e condições ligadas a estas unidades produtivas.

Sendo assim, na perspectiva das política públicas, o Estado tem um papel fundamental no incentivo a esta competitividade dessas referidas empresas, à medida que exercita várias funções: regula, fiscaliza e promove condições para as pessoas e empresas crescerem. Com investimentos em alguns setores e em infra-estrutura gera empregos, ao mesmo tempo, presta serviços que redistribuem a riqueza produzida por todos. E para financiar estas atividades, é atribuído ao Estado o poder de tributar, de exigir do particular uma parcela da sua produção, mas este poder não é absoluto, é rigidamente regrado para não ultrapassar os limites que foram estabelecidos por aqueles que concederam o poder.

Neste espectro, os tributos representam uma parcela da riqueza produzida por todos e que de forma compulsória é entregue ao Estado. Esta transferência não terá necessariamente uma contraprestação direta ao contribuinte. Apesar disto, indiretamente, o contribuinte será beneficiado. Os recursos financeiros dos tributos permitem ao Estado oferecer educação gratuita, serviços médicos,

segurança pública, construir estradas, pontes, barragens. Por exemplo, quando encomenda obras civis, elas geram empregos diretos e indiretos e quando prontas, incentivarão o crescimento por uma relação de ação e reação. O Investimento leva ao aparecimento de novas empresas e empregos que acabam por realimentar o sistema com uma possível ampliação na geração de tributos. Segundo Meirelles *apud* Kohama (2000), os serviços públicos objetivam “facilitar a existência do indivíduo na sociedade”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 repartiu tanto a responsabilidade de instituir e arrecadar os tributos, como a responsabilidade em investir os recursos entre a União, os Estados e os Municípios. E para melhorar os níveis de investimentos e gerar mais empregos, o Estado busca apoio na iniciativa privada, procurando ampliar os resultados das políticas escolhidas. E para viabilizar as políticas de geração de empregos, os Governos se valem de instrumentos estruturais e fiscais, como os incentivos fiscais como uma das formas de atrair as empresas para seus territórios. Nesta perspectiva, este artigo tem por objetivo identificar, por meio da análise dos dados oficiais obtidos em instituições como IBGE, MF, SEFAZ, os resultados dos programas de incentivos fiscais do ICMS para as micro e pequenas empresas do setor Industrial do Estado do Tocantins, com vistas a confirmar a efetividade deste instrumento como gerador de benefícios sociais, principalmente em relação à geração de empregos no Estado do Tocantins.

2. O ESTADO DA ARTE

2.1 Os Benefícios Fiscais

A Globalização contribuiu para a concorrência entre os diversos países em busca do investimento e do capital transnacional. Então, valendo-se das suas funções, os países oferecem, além de estrutura física, mercado consumidor, financiamentos de longo prazo, e os chamados benefícios fiscais para atrair para seus territórios os capitais privados. Para Oliveira e Duarte (1999) este comportamento de concorrência entre as nações impregnou as economias locais, principalmente na década 90, período em que Estados e Municípios passavam por dificuldades financeiras. Para Silva (2001), a guerra fiscal é “um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial, ou seja, no deslocamento de plantas já existentes e na alocação de uma nova planta”. Prado e Cavalcanti (1999) entendem como um fenômeno caracterizado pelo acirramento das políticas fiscais e práticas não cooperativas dos Estados, na tentativa de atrair novos investimentos privados para os seus limites territoriais. Vários fatores contribuíram para o crescimento da Guerra Fiscal no Brasil. Alguns autores, como Prado e Cavalcanti (1999), Varsano (1997), Piancastelli (1996), Ibanez (2006), citam como exemplos a alta concentração industrial nos Estados do Sudeste, principalmente em São Paulo e a escassez dos investimentos e de uma política industrial do governo central, ao final do regime militar e início do período democrático, foram fundamentais. Ainda no entendimento desses autores, a existência de um imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal (ICMS) contribuiu como munição adicional para esse conflito fundamentado no uso dos benefícios fiscais.

Para Oliveira e Duarte (1999) o novo ICMS criado no art. 155 da C.F de 1988, contribuiu ainda mais para o agravamento dos conflitos, pois passou a contar com uma base de incidência maior com a inclusão dos serviços de transporte e de comunicações e permaneceu com pouca regulamentação sobre o seu uso. Fato que deu mais vigor e poder de barganha aos Estados. E essa conjuntura desencadeou a “guerra fiscal” entre as unidades subnacionais, na qual, Estados utilizam-se de incentivos para atrair novos investimentos. “uma luta pela sobrevivência e pela descentralização da riqueza” – segundo os seus defensores. “um jogo em que todos perdem”, segundo os que combatem essa prática. SINAFRESP-AFRESP (1998) Pedrosa et al (1996) *apud* Silva (2001), Prado e Cavalcanti (1999) conceituam benefício fiscal como a situação onde o Estado pratica uma redução ou anulação dos impostos de sua competência. Isso pode ocorrer isoladamente, ou em conjunto com outros Estados, sobre as regras do CONFAZ. Pelas suas atribuições legais, este colegiado deveria ser o grande gestor e equalizador do sistema de benefícios fiscais nacionais, mas os Estados tem criado leis sem submeter ao órgão. Assim, quando alguém se sente prejudicado e essas regras são questionadas no STF, quase sempre, elas são consideradas inconstitucionais. Isso cria uma ambiente de risco para o investimento. Apesar disso, o ICMS continua sendo a base dos incentivos Estaduais e a principal fonte do conflito fiscal entre os Estados.

Segundo estudos do Ministério da Fazenda (MF), o ICMS é o imposto Estadual mais importante. A arrecadação é superior ao arrecadado com o imposto de renda e pouco menor do que é arrecadado com o IR e o IPI da União. É um imposto indireto, não cumulativo, que poderá ser seletivo e sobre valor agregado. Sua cobrança é dividida entre os Estados, pois parte do imposto ficará no Estado do remetente do produto ou serviço e parte caberá ao Estado do destinatário. O ICMS, como já foi dito, é o imposto estadual mais importante, representando em média 80% da arrecadação tributária dos Estados segundo dados do CONFAZ. A partir da Lei Complementar nº 24 de 1975, o CONFAZ ganhou caráter de conselho deliberativo nacional em matérias relacionadas ao ICM. Esta lei regulamentou a forma dos Estados concederem benefícios fiscais. A Constituição Federal de 1988 recepcionou a LC nº 24/75 e determinou a Carta de 1988 no art. 155, Inciso XII, alínea “g” que as isenções e os benefícios fiscais relativos ao ICMS sejam regulados apenas por uma lei complementar. Em setembro de 1996, foi criada a LC nº 87, que disciplinou vários aspectos do imposto estadual. Essas duas leis determinam que qualquer benefício fiscal esteja previsto em lei específica e os benefícios fiscais estaduais para serem criados precisam da autorização do CONFAZ, mediante convênio assinado pelos representantes dos Estados. Caso contrário, estas leis terão a inconstitucionalidade decretada pelo Supremo Tribunal Federal, caso alguém que possua a competência legal provoque aquela Corte Suprema.

A capacidade de permitir benefícios fiscais é estreitamente delineada, mas não tem impedido os Estados a praticarem, ao seu critério, políticas fiscais que podem ou não beneficiar a população. A isenção de um determinado imposto pode estimular o consumo, mas ao mesmo tempo, retira recursos das receitas estatais que contribuiriam para vários serviços coletivos. E esse equilíbrio é muito delicado. Apesar dos riscos, muitos Estados utilizam políticas fiscais de uma forma acirrada, buscando cada vez mais soluções locais e criando a chamada guerra fiscal nacional. Na visão de Varsano (1997) e Silva (2001), uma das conseqüências da guerra fiscal interna é que a competição entre os Estados retira importantes recursos dos cofres públicos para deixá-los com os empresários. Para eles, mesmo que não existissem estes incentivos, provavelmente os investimentos seriam realizados no lugar mais economicamente viável, ou onde houvesse demanda, pois os empresários não abririam mão da sua participação no mercado. Para eles, quem mais perde é a nação, já que os recursos tributários que beneficiariam a todos ficaram nas mãos de poucos. Ainda segundo estes autores, a adoção do princípio do destino na tributação do ICMS, diminuiria bastante as armas da guerra fiscal.

2.2. Os Programas de Incentivos Industriais dos Estados

Desde a década de 70, os Estados adotaram políticas de incentivos fiscais para estimular suas economias a partir da atração de novos investimentos. Como visto na seção anterior, Ibanez (2006), Piancastelli, M. e Perobelli, F. (1996), Prado e Cavalcanti (1999) e Varsano (1997), consideram que isso ocorreu ora pelo efeito da excessiva concentração dos investimentos produtivos no Estado de São Paulo, ora em virtude da falta de investimento e diminuição do controle exercido pelo Governo Central. Prado e Cavalcanti (2000) destacam ainda que a concentração industrial ocorrida no Estado de São Paulo foi crescente durante as sete primeiras décadas do século XX, e levou a região a responder por quase 57% de toda produção industrial do país. Para eles, esse processo de concentração começou a sofrer mudanças, uma desconcentração, no início da década dos anos 70, e seguiu no período de 1970 a 1985. Tanto para estes autores, como para Silva (2001, p.33) esse período de desconcentração dos investimentos na região metropolitana de São Paulo e municípios vizinhos, é marcada por um processo de alocação privado para uma região maior, que incluía o interior do Estado de São Paulo e Estados vizinhos. Azzoni *apud* Silva (2001) chama esse fenômeno de “desconcentração concentrada”, mesma visão apontada por Diniz e Crocco *apud* Silva (2001), que ampliam e criam uma espécie de polígono da concentração que incluem Belo Horizonte, Maringá Porto Alegre, Florianópolis, São José dos Campos e fechando na capital mineira. Este cenário, vivido até a década de 70, levou Estados como Minas Gerais e Rio de Janeiro a adotarem políticas de incentivos fiscais e orçamentários para atraírem novos investimentos. No começo da década de 70, a FIAT e alguns dos seus fornecedores escolheram Betim – MG para abertura de uma fábrica de veículos e outras de autopeças. Estabelecendo um novo marco para o conflito fiscal. Outros Estados seguiram a mesma receita, raramente alcançando os mesmos resultados.

Os Estados que adotam essas políticas de benefícios fiscais, acreditam que com seus programas podem interferir na escolha locacional dos empreendimentos, acreditam que podem conseguir isso com benefícios fiscais, financiamentos e infraestrutura. Segundo Prado e Cavalcanti (2000, p. 20), vários fatores afetam as escolhas dos investidores. Fatores como infraestrutura, localização do mercado consumidor e das fontes de matéria prima, mão-de-obra qualificada são fundamentais, mas não seriam os únicos. Ainda na visão deste autor, um empreendimento procura a localização ideal, e a partir daí, uma escala decrescente das condições ideais. Assim, para a escolha de um local menos atrativo do ponto de vista locacional, a empresa solicitará mais benefícios para compensar essa escolha. Para Silva (2001), esses programas de incentivos acabam gerando um custo acima do normal para o Estado que buscam esses investimentos, criando um alto custo para cada vaga gerada com o novo empreendimento.

Apesar de todas as ponderações acima expostas, e a margem do que determinam as regras constitucionais, os Estados adotaram políticas fiscais com a intenção de atrair novos investimentos, ou deslocar plantas industriais de Estados vizinhos para os seus limites jurisdicionais. O processo parece ter sofrido uma diminuição na intensidade durante o período de 1985 a 1990. Para Afonso (1994) *apud* Prado e Cavalcanti (2000, p.49) e Prado e Cavalcanti (1999, p.13), o aumento da arrecadação nos Estados devido a ampliação da base do ICM na constituição de 1988 pode ter contribuído para está relativa calma naquele período. Na visão destes, o novo ciclo de investimento surgido nos primeiros anos da década dos 90, fez renascer entre os Estados as políticas de incentivos fiscais. Neste cenário, o Estado do Tocantins criado em 1988 começa a tomar suas próprias medidas na tentativa de acompanhar esse ciclo.

2.3. Programas de Incentivos Fiscais ao Setor Industrial do Tocantins

O Estado do Tocantins foi criado num momento em que havia uma aparente calma nos conflitos entre os Estados. O início dos anos 90 marca o retorno dos novos investimentos privados e a nova corrida dos Estados. O Tocantins começa sua participação com alguns programas de renúncia fiscal. Nessas duas primeiras décadas, adotou alguns instrumentos tributários para incentivar o setor industrial, os mais importantes foram os programas PROSPERAR e PROINDUSTRIA, que serão avaliados e comparados com os programas criados em outras unidades da federação.

Após a fundação do Estado foi criado o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Tocantins - IDE-TOCANTINS, através da Lei nº 59 de 28 de junho de 1989. Este programa se propunha beneficiar a toda economia tocaninense e atendia a agricultura, indústria, comércio e turismo. Estabelecia que as regras destes programas seriam baixadas por decretos posteriores O que em matéria tributária é impossível, já que apenas as leis podem instituir benefícios fiscais como a isenção e o diferimento. Talvez por isso, o programa não teve vida longa.

Em dezembro de 1994, foi criado um fundo com recursos do orçamento e recursos proveniente da receita do ICMS para financiar o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial do Estado do Tocantins – PROGREDIR. Ele era voltado apenas para o setor industrial, mas não foram encontrados dados sobre como teria sido o andamento deste programa naquele período e quantas empresas teriam aderido especificamente a ele. Hoje, apenas duas empresas usufruem ainda de seus benefícios. Vale observar que ele também teve vida breve, pois em junho de 1995, foi Criado o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins - PROSPERAR através Lei nº 761/95. O PROSPERAR, além de substituir o PROGREDIR, teve sua área de ação aumentada para os setores da agricultura, do comércio e do turismo. Seus recursos eram provenientes das dotações orçamentárias, recursos de instituições financeiras públicas ou privadas, e os recursos aplicados pelas próprias empresas. Para discipliná-lo, foi criado através do Decreto n. 69/1995, o regulamento do programa. Neste, constavam parâmetros para atribuição de pontos de acordo com a natureza da empresa beneficiada (nova ou expansão), a destinação ao mercado consumidor (interno, interestadual ou exportação), e ao numero de vagas criadas. Ao conjunto desses parâmetros era atribuída uma pontuação que servia para se determinar a faixa de enquadramento e o tempo de fruição dos benefícios, que poderiam chegar até 15 anos. O financiamento era de no máximo 70% das parcelas mensais do ICMS, para a implantação de novos empreendimentos.

Com a Lei nº 1.355 de Dezembro de 2002, o PROSPERAR passou por uma ampla reforma nos seus dispositivos, passando a ter uma versão mais sofisticada, com a inclusão de vários dispositivos no texto da própria lei. Foi novamente regulamentada pelo Decreto n.º 1768/2003. Basicamente foram ampliados os valores das parcelas máximas, que passaram de 70 para 75% servindo tanto na implantação como na reestruturação dos projetos e criado um desconto de 95% na parcela incentivada para quem antecipasse o pagamento. Foram retirados os critérios relacionados ao tempo de fruição que passou a variar de 12 a 25 anos. A Lei nº 1355/2002 revogou, inclusive, parte do Programa de incentivo as indústrias do setor automotivo criado pela Lei nº 1155 em maio de 2000, talvez por que este programa não ter conseguido trazer nenhum empreendimento para o Tocantins. O PROSPERAR continua em vigor, mas a maioria das indústrias que aderiram ao programa migraram posteriormente para o PROINDUSTRIA, que ao contrário do PROSPERAR, é um programa específico para o setor industrial. O PROINDUSTRIA foi criado pela lei nº. 1385 em julho de 2003. Ele tem como objetivo principal, a interiorização das atividades industriais, a geração de emprego e renda, o uso e transformação da matéria prima local, e o uso sustentado dos recursos naturais. O programa consiste na aplicação de alguns incentivos fiscais de acordo com a situação específica, das quais destacamos as seguintes: (i) isenção de impostos; (ii) crédito presumido; (iii) inexistência do ICMS Substituição Tributária nas operações que destinem mercadorias para uso ou consumo do estabelecimento beneficiado; (iv) aplicação do programa de incentivo mesmo na fase pré-operacional do projeto. O Programa começou a receber a migração de empresas beneficiadas com o PROSPERAR para as suas contas. É difícil precisar o número de empresa que migraram, pois como uma condição para o aproveitamento integral era que as empresas fossem novas, é possível que algumas tenham efetuado mudanças na denominação pra se adequarem a esta exigência do PROINDÚSTRIA. Apesar disso, nos levantamentos foram contados 23 empreendimentos que claramente migraram do Prosperar para o novo programa.

2.4. O Efeito dos Tributos na Geração de Empregos

Estas políticas de incentivos fiscais estão ajudando na criação efetiva de empregos? Esta é apenas uma das perguntas que podemos fazer sobre o assunto. Para responder a esta pergunta, é preciso compreender que a tributação tem efeito sobre o consumo. Resende (2006, p. 308) explica que até um certo limite, o aumento da disponibilidade dos recursos para as famílias tem como resultado o aumento do consumo. Ou seja, quando ocorre a diminuição da carga tributária sobre as famílias, elas passam inicialmente a consumir mais, isso aumentará a produção local, ou a importação dos produtos e serviços para suprir aquela necessidade. Aumentando a produção local, poderão ocorrer contratações que aumentarão novamente o consumo, até chegar a um equilíbrio. No entendimento de Rezende (2006) não existe essa relação direta quando os recursos ficam exclusivamente nas mãos dos empresários. Ele explica que Keynes defendia que em alguns momentos, o investimento público é mais eficiente na geração de empregos do que a iniciativa privada, e que passados esses momentos especiais e criada as condições suficientes, o Estado deve se afastar da economia, principalmente, diminuindo os efeitos dos tributos. Para Rezende (2006) isso ocorre por que os empresários têm uma relação parecida com as famílias, eles investem ou gastam até certo ponto, ou enquanto eles se sentirem confiantes, mas passam para a poupança particular os recursos que sobram, ou quando se sentem inseguros.

Prado e Cavalcanti (2000), Rezende (2006) e Silva (2001) defendem que não existe uma relação direta entre a criação de vagas e os incentivos fiscais, entendem que a escolha dos locais para investimento pelas empresas do setor privado depende de uma avaliação complexa das diversas possibilidades, que incluem fatores como a proximidade com os mercados consumidores, a localização das fontes de matérias primas, a existência de mão de obra qualificada ou qualificável para o empreendimento. Por outro lado, Arbix (2002) *apud* Ibañez (2006, p. 68) lembra que no máximo o que ocorre é uma mudança locacional, em que um número de vagas criadas no Estado ocorre em detrimento das vagas que seriam abertas em outro muito próximo àquele local preferencial. Para os autores citados, a criação de empregos em uma determinada região não é tão simples, mas constantemente observa-se na mídia, que os defensores da Guerra Fiscal insistem que seus Estados precisam adotar essas políticas para conseguirem competir com os Estados mais fortes pela atração de empregos e investimentos.

3. A PESQUISA

Este trabalho é resultado de uma pesquisa exploratória e descritiva, realizada a partir da literatura especializada, dos dados oficiais disponíveis em sítios do CONFAZ, Ministério da Fazenda-MF, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE-, Secretarias de Fazenda e Finanças dos Estados, e da pesquisa de campo. E está sistematizado conforme a seguinte estrutura:

1ª Etapa: Revisão da literatura sobre os seguintes temas: Estado, Funções do Estado; Competência Tributária, Tributos Estaduais – ICMS; Compensação; Incentivos Fiscais; Avaliação de Políticas Públicas. Esta etapa foi realizada durante os meses de novembro de 2008 e abril de 2009;

2ª Etapa: Foi desenvolvido um estudo das pesquisas realizadas pelo IBGE para determinar o número de estabelecimentos na área pesquisada; a variação no número de pessoas ocupadas no setor ao final de cada ano e a média de salários, retiradas e subsídios pagos a cada ano. Na Secretaria da Receita Federal verificou-se o comportamento da arrecadação do imposto sobre os produtos industrializados (IPI) para o conjunto das empresas do setor estudado. No Conselho Nacional de Política Fazendária estudou-se o comportamento das receitas referentes ao ICMS recolhido pelas empresas industriais dos Estados. Nos Diários Oficiais do Estado do Tocantins (DOE) pesquisou-se quais e quantas empresas foram beneficiadas pelos programas PROSPERAR e PROINDÚSTRIA. Investigou-se as informações de domínio público disponíveis no banco de dados do Sintegra para a perfeita identificação destas empresas e o tempo de atividade. Esta etapa foi realizada entre os meses de dezembro de 2008 e março de 2009;

3ª Etapa: Coleta de dados: Foram feitas entrevistas estruturadas, por meio de questionários, com empresários ou diretores das empresas selecionadas. A amostra foi equivalente a 20% das empresas com incentivos fiscais do PROINDÚSTRIA e PROSPERAR nas cidades de Araguaína, Gurupi, Palmas e Paraíso. Foi observado se as empresas continuam em operação; qual a estrutura física, os bens de produção, e o quadro funcional das empresas; verificou-se ainda quantas pessoas estavam trabalhando na produção e na administração das empresas. Os trabalhadores foram selecionados aleatoriamente nas empresas, em número não inferior a três e não superior a cinco em cada empresa. De forma que foram entrevistados trabalhadores de todas as empresas visitadas, no total de 100 trabalhadores. Na Secretaria da Fazenda, os técnicos foram selecionados entre aqueles que trabalham ou já trabalharam com os benefícios fiscais, no total de dez profissionais e por indicação deles. Os técnicos da Receita Federal foram selecionados aleatoriamente entre os profissionais lotados na Delegacia da Receita em Palmas, foram entrevistados quatro indivíduos. Os dados coletados sofreram tratamentos em planilhas eletrônicas. Esta etapa foi realizada no mês de maio de 2009.

4ª Etapa: Análise e avaliação dos dados e elaboração do relatório final a partir das bases teóricas e conceituais e da pesquisa de campo. Esta etapa da pesquisa ocorreu durante o mês de maio de 2009.

Os Sujeitos da Pesquisas: A pesquisa teve como sujeitos os empresários e diretores das empresas selecionadas, os trabalhadores do setor de produção das empresas selecionadas e os técnicos efetivos da Receita Estadual e da Receita Federal.

População e Amostra: a população foi constituída de um conjunto das 158 empresas da indústria de transformação que estavam usufruindo dos programas PROINDÚSTRIA ou PROSPERAR em 31 de dezembro de 2008. E a amostra representou 20% da População (32 empresas). Essa amostra foi estratificada a partir dos dados dos Diários Oficiais e do SINTEGRA e será explicitada mais a frente. Dentro dos subgrupos, foram escolhidas aleatoriamente as empresas que seriam entrevistadas. Os trabalhadores entrevistados foram escolhidos aleatoriamente dentre os mais antigos, nas empresas visitadas. Os técnicos da Receita Federal e da Receita Estadual foram selecionados da seguinte forma: Na Receita Federal, aqueles que estavam presentes na data da visita à Delegacia da Receita Federal em Palmas, e que se dispuseram a participar da entrevista. Na Secretaria da Fazenda, a partir do Contato com os atuais gestores da Diretoria de Regimes Especiais, foram selecionados técnicos que trabalham ou trabalharam diretamente com os programas de incentivos fiscais ora estudados. Foram entrevistados quatro técnicos na Receita Federal e dez na Receita Estadual

Coleta de Dados: A pesquisa documental foi realizada para aprofundar o conhecimento sobre o fenômeno, visou proporcionar uma análise comparativa dos indicadores dos vários Estados sobre a

arrecadação do ICMS para o setor estudado, a arrecadação do IPI, a evolução do número de empresas, a quantidade de pessoas ocupadas no setor estudado, e a evolução dos salários e retiradas das pessoas ocupadas no setor. Na pesquisa de campo, utilizou-se a técnica de entrevistas estruturadas e formulários aplicados junto aos proprietários ou diretores das empresas beneficiárias dos programas de incentivos fiscais; trabalhadores das empresas beneficiárias; profissionais atuantes nas áreas fiscais das Secretarias da Fazenda do Estado do Tocantins e Secretaria da Receita Federal lotados na cidade de Palmas. O objetivo das entrevistas foi obter mais informações sobre o fenômeno estudado e principalmente a opinião e a experiência daqueles que vivenciam o fenômeno. Foram realizados pré-testes com os instrumentos que seriam usados nas entrevistas. Surgiu a partir do pré-teste a necessidade de incluir perguntas abertas para que os entrevistados apresentassem com suas próprias palavras os fatores que os levaram a investir na área estudada.

Restrições da Pesquisa: Os programas de incentivos federais e constitucionais como o FNO para o norte e o FINOR para o nordeste foram criados para tornarem essas regiões mais atraentes para novos empreendimentos, e dentro das suas regiões contemplam critérios iguais para a concessão. Os efeitos desses programas foram considerados equivalentes e capazes de tornar as regiões igualmente atraentes para os investidores, colocando-as em igualdade de condições com o sul e o sudeste. Outra limitação é a participação das empresas industriais extrativistas. No sistema IBGE em maio de 2009, percebe-se claramente qual é a participação delas em relação às indústrias de transformação, mas o mesmo não ocorre com os dados do CONFAZ e SRF disponíveis até maio de 2009. Eles não separam essas fontes de arrecadação. Como seria inviável para esta pesquisa, separar os dados dessas variáveis e segundo o IBGE, as pessoas empregadas nas empresas dos setores de transformação facilmente superam os 95% do total, na maioria dos Estados, optou-se por tratar os dados da SRF (IPI) como da indústria de transformação. Outro fator a ser considerado, é que o Estado do Tocantins foi criado em 1988 e nos seus primeiros anos, passou por grandes investimentos públicos federais e estaduais, fato que provavelmente contribuiu para dar vigor a sua economia. No entanto, não é possível isolar os efeitos do crescimento devido aos investimentos públicos decorrentes da criação do Estado e aqueles que são fruto do investimento incentivado, especificamente para o setor industrial. Na tentativa de amenizar esta incerteza, foi considerado que esses efeitos diminuiriam a partir do ano 2000.

4. RESULTADOS e ANALISES

Esta seção do trabalho está dividida em três frentes a saber: Resultados das pesquisas às informações dos órgãos oficiais; Resultados das Pesquisas com os Empresários e Diretores; Resultados das Pesquisas com os técnicos do fisco federal e estadual. Os dados do CONFAZ foram confrontados com os da SRF, e observou-se os padrões relacionados a arrecadação. Realizou-se uma comparação entre as realidades dos Estados a partir dos dados do IBGE e com os dados das pesquisas de campo.

4.1 Resultados das Pesquisas aos Dados dos Órgãos Oficiais: Nesta parte do trabalho, buscou-se primeiro conhecer a realidade dos programas de incentivos fiscais nos Estados. Inicialmente procurou-se nos sítios oficiais dos Governos, das Secretarias de Fazenda e Finanças e das Secretarias ligadas ao planejamento ou desenvolvimento econômico a existência de programas de incentivos fiscais e ou financeiros, e o período que eles iniciaram e se ainda estão sendo oferecidos. Quando não eram encontrados nos sítios dos Estados, pesquisou-se nos sítios das Assembléias Legislativas dos respectivos Estados, as leis que amparavam tais programas. Foi realizada uma leitura prévia, para a identificação dos mecanismos utilizados para disponibilizar os benefícios. Da análise das legislações estaduais, foi possível verificar certa uniformidade quanto a existência tanto dos incentivos fiscais puros (redução da base de cálculo, diferimento, crédito presumido) como da existência de incentivos financeiros ou orçamentários, criados com recursos provenientes do próprio ICMS, bem como aqueles oriundos de dotações do orçamento do Estado. O que difere nestes programas é mais a dose do “remédio” do que o seu princípio ativo. Assim, a pesquisa não aprofundou sobre qual a intensidade em cada unidade da federação, e considerou que em cada Estado, os responsáveis pelos programas e pelas legislações, colocaram a disposição dos investidores, os instrumentos de acordo com os limites que seus estudos mostravam que o Estado suportaria renunciar. Com relação ao Estado de São Paulo, Prado e Cavalcanti (1999) observam a existência de ações isoladas. Para eles, São Paulo não pode conceder benefícios de forma generalizada, pois afetaria diretamente a sua arrecadação, pois por

questões de isonomia, as outras empresas já instaladas reclamariam tratamento igual, mas ao mesmo tempo, sofre pressões dos grupos empresariais para a adoção de medidas. Nesse sentido, São Paulo adota uma política mais de defesa, questionando no STF os benefícios dados aos demais Estados. Em seguida, procurou-se identificar a primeira variável – número de estabelecimentos industriais, com CNAE na Indústria de Transformação. Foram considerados todos os estabelecimentos, não importando o número de pessoas ocupadas, nos Estados e no Tocantins, ao longo do período analisado. Para isso foi utilizado um instrumento disponível no sítio do IBGE denominado SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática, que permite a consulta e a construção de tabelas a partir dos bancos de dados agregados do IBGE. Observou-se que o crescimento no número de empresas industriais tocantinenses para o setor, mostra-se bem abaixo dos valores para os outros Estados. Ainda a partir dos dados do IBGE em 2009, foi possível comparar o crescimento percentual médio do número de empresas em cada Estado, em relação a um intervalo maior. Nota-se que o número de empresas no Tocantins cresceu 4,7% em média por ano, o que é próximo à média da região norte, e compatível com Estados maiores e de economias mais complexas como Rio Grande do Sul (4,19%), Espírito Santo (4,57%) e o Ceará (4,8%), porém bem abaixo dos Estados do Amapá (8,19%), Rondônia (7,07%) e Amazonas (7,56%). Verificou-se no acumulado do período, que o crescimento do número de estabelecimentos dentro do Tocantins ficou próximo a Estados maiores como Rio Grande do Sul, Ceará, Espírito Santo e acima dos grandes como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas, mas abaixo dos outros Estados, principalmente os da região norte e nordeste.

A partir das informações contidas nos Diários Oficiais do Estado do Tocantins, entre os anos de 2000 e 2008, foi contado o número de empresas beneficiadas com os programas PROSPERAR e PROINDÚSTRIA, anotados a identificação da empresa, o ano em que foi concedido, o número da inscrição no cadastro da Receita Federal e no cadastro de contribuintes do ICMS do Estado, a finalidade do termo de acordo e data de início para cada empresa encontrada. Observou-se ainda, a existência de portarias de suspensão que possuíam empresas do setor industrial e anotadas aquelas que haviam sido suspensas do cadastro, ou aquelas que revogavam os benefícios. Os dados foram digitados em planilhas eletrônicas que permitiram um tratamento mais veloz das informações. Verificou-se que 150 indústrias são beneficiadas com os programas PROINDÚSTRIA e oito com o programa PROSPERAR. Numa comparação feita a partir desses dados, foi possível observar que pelo menos 23 empresas migraram do Programa PROSPERAR para o PROINDÚSTRIA.

Com o número da Inscrição do Cadastro Estadual e Federal, buscou-se no SINTEGRA o endereço dos estabelecimentos, a cidade, bairro e número, características da atividade e se a mesma encontrava-se ativa ou impedida de comercializar. É evidente que o número de estabelecimentos não poderia ser sozinho um indicador de eficácia para um programa de desenvolvimento econômico. Por isso, optou-se pelo acompanhamento da arrecadação do ICMS Industrial. Considerado este, o ICMS arrecadado das empresas do setor da indústria de transformação. Para tanto, utilizou-se uma ferramenta disponível no sítio do CONFAZ que permite o acompanhamento mensal da arrecadação dos tributos estaduais, em especial o ICMS. Os dados disponíveis no CONFAZ apresentam-se isolados para cada ano, por isso, foi necessário consolidados para uma melhor visualização. Verificou-se que no Estado do Tocantins, o crescimento da receita do ICMS para o conjunto dos setores está acima da média nacional, ficando atrás apenas dos Estados do Acre, Mato Grosso do Sul e Maranhão. O fato dos valores iniciais da arrecadação, para o período analisado, estarem num patamar muito abaixo dos demais, contribui para a variação expressiva. Então, realizou-se o mesmo teste para o período 2000 a 2007, excluído 2008, pois em alguns Estados, as informações deste ano ainda não eram definitivas. Então, para diminuir a incerteza, investigou-se qual o crescimento da arrecadação geral do ICMS para compará-los com a arrecadação do IPI, já que este é o imposto federal incidente sobre as operações típicas do setor analisado. Verificou-se a evolução do IPI a partir dos dados da MF/SRF em 2009, por ele possuir relação direta com as atividades industriais, e considera-se que as atividades industriais abrangidas pela incidência do imposto guardem proporcionalidade entre os Estados. Percebeu-se que crescimento de 100%, está bem abaixo dos demais, principalmente, quando comparado aos Estados da Região Norte, já que cresceu próximo ao Acre e Roraima e menos da metade do Pará, Amapá e apenas ¼ do crescimento do Amazonas. A análise do número de pessoas ocupadas no setor foi realizada a partir da ferramenta SIDRA e suas tabelas 1987 e 1988. Para o IBGE (2009), Pessoal ocupado são os indivíduos que efetivamente estão trabalhando no dia 31 de dezembro

de cada ano, incluindo também os que, mesmo sem ter vínculo empregatício, são remunerados diretamente pela unidade, incluindo as pessoas em férias, licenças, ou em seguro por acidente. O pessoal ocupado inclui diretores ou sócios com atividade na empresa; pessoal não ligado à produção; e pessoal ligado à produção.

A variação do Tocantins está em um nível acima da média nesse período, mas lembram-se as ressalvas feitas, ou seja, os números do Tocantins apresentam-se influenciados tanto pelo alto investimento pós-criação. Como pelo fato da variação de um nível muito baixo para um patamar mais acima sempre representar em termos percentuais um crescimento considerável. Ou seja, se haviam 200 pessoas ocupadas no ano x1 e em x2 400 pessoas, houve crescimento de 100%, em termos percentuais é maior do que o crescimento de um outro Estado que aumentou de 10.000 para 11.000 pessoas (10%), em termos percentuais, mas esse resultado seria minimizado quando se considerasse que os dois possuem população, PIB e outras variáveis parecidas, e esse crescimento de 10% gerou 900 vagas a mais. Portanto foi mais eficaz. Imagina-se que se um processo de industrialização forte repercutirá em algum momento no número de pessoas que migram para a região. Então, buscou-se verificar a variação do número de habitantes do Estado. Como o Estado foi criado em 1988, buscou-se verificar qual a variação do crescimento da população. Para isso foi obtido junto ao IBGE, os dados referentes aos anos de 1996, 2000 e 2007. Percebe-se na consolidação das informações, que a população do Tocantins teve um crescimento apenas razoável no período 1996 a 2007, mas esses números foram maiores no período de 1996-2000 do que 2000-2007. O exame das informações colhidas nos Diários Oficiais do Estado do Tocantins permitiu identificar que cento e cinquenta e oito empresas estavam cadastradas como beneficiárias dos incentivos fiscais para o setor industrial em 31/12/2008. Contados os estabelecimentos com benefícios fiscais em 31/12/2008, verificou-se que os mesmos haviam sido constituídos basicamente por firmas individuais, sociedades limitadas, sociedades anônimas e cooperativas. A partir dos dados obtidos nos Diários Oficiais, observou-se o número de empresas por municípios, extraiu-se que 64% das empresas beneficiárias estavam distribuídas em 4 municípios e 36% nos outros 39 municípios.

A partir dos dados do SINTGRA foram contadas o número de empresas para cada subsetor da produção. As empresas foram divididas em 10 subsetores: Asfaltos, Curtumes; Pré-moldados de Cimento; Metalúrgicos; Rações; Plásticos; Produtos cerâmicos; Mineração; Alimentos e Outros, e a participação de cada setor. Estabeleceu-se uma amostra equivalente a 20% do total de empresas industriais com benefícios fiscais, o que corresponde a 32 estabelecimentos (20% de 158). Definiu-se que 20% dos estabelecimentos seriam em Araguaína, 27% em Gurupí, 36% em Palmas e 17% em Paraíso. O que correspondeu a 6 estabelecimentos em Araguaína, 9 em Gurupí, 12 em Palmas e 5 em Paraíso. Em cada município, metade das empresas selecionadas foi do setor de alimentos, pelo menos uma do setor de mineração e as outras de qualquer setor entre os seguintes: Plásticos, Produtos Cerâmicos, Metalúrgicos e Pré-moldados. Em Paraíso, foram sorteadas três empresas do setor de alimentos e as outras duas, dos demais setores. Os empresários e diretores selecionados para entrevista foram escolhidos a partir desse sorteio, onde foi atribuído um número de 1 a x, onde x era o número total de empresas daquele subsetor em cada municípios, assim, em Araguaína, por exemplo, existem 12 indústrias de alimentos, cada uma recebeu um número de 1 a 12 e foram escolhidas. As seis primeiras sorteadas (50% do subsetor de alimentos). Investigados os dados oficiais, partiu-se para a pesquisa de campo para avaliar a opinião dos empresários ou diretores, os trabalhadores e técnicos das Secretarias de Fazenda do Estado do Tocantins e da delegacia da Receita Federal em Palmas. As entrevistas ocorreram no mês de maio de 2009.

4.2 Resultados Produzidos à Luz das Entrevistas com Empresários e Diretores

As entrevistas estruturadas ocorreram no período de 7 a 16 de Maio de 2009, e consistiram em visitas pessoais aos diretores ou proprietários das empresas. Os resultados são apresentados abaixo: Entre as empresas sorteadas para a entrevista, 29 eram sociedades limitadas, 2 eram sociedades anônimas e uma era firma individual. Dentre as agraciadas no sorteio, 18 estabelecimentos eram de médio porte (56%) e 15 eram de grande porte (44%). A maioria absoluta dos entrevistados responderam que as empresas eram estabelecimentos únicos (81,25%), outras quatro empresas eram as matrizes (12,5%) e duas eram filiais de outros estabelecimentos (6,25%). Todos os que responderam que suas empresas possuíam filiais, disseram que elas só possuíam uma filial. Dos quatro que

responderam ter filiais, apenas uma possuía filial fora do Tocantins. Ou seja, o equivalente a 3% da amostra. A maior parte das empresas do setor são administradas por indivíduos com um bom tempo de experiência.

Quanto ao tempo de atividade das empresas, constata-se que a maior parte dos estabelecimentos (65%) tem mais de 7 anos de funcionamento, sendo, a maioria, anterior aos programas lançados no ano 2001. E ao questionar os Empresários/Diretores qual o fator determinante para a empresa se instalar no Estado do Tocantins, responderam que espontaneamente. Porém, a maioria mencionou as questões ligadas à concorrência ou a oportunidade. Dentre os motivos apresentados pelos entrevistados, não constavam questões referentes aos benefícios ou incentivos fiscais. Os resultados indicaram ainda que o mercado consumidor é o principal motivo para escolher um ou outro estado. Um dos elementos de restrição de instalação no estado do Tocantins é a pouca demanda, que impede as vantagens da economia de escala. A maioria dos respondentes disse que a oportunidade e a concorrência foram determinantes para instalação no Estado do Tocantins. Uma pequena parte atribuiu como determinante os benefícios fiscais.

Ao comparar a contratação de trabalhadores no período de criação da empresa com o número de trabalhadores em 31/12/2008, verifica-se um crescimento médio de 22%. Percebe-se ainda que a maior parte dos trabalhadores (72%) encontra-se na produção. Os entrevistados citam ainda como maiores dificuldades para ampliarem suas atividades questões relacionadas à infra-estrutura como: estradas, portos, ferrovia, oferta de gás natural e outros. Em segundo lugar, informam sobre a concorrência e impostos em geral. Retirando os 22% que informaram como maior dificuldade a concorrência, os demais, informaram problemas relacionados com a administração pública, ou seja: impostos, contribuições, burocracia e infra-estrutura.

Para 80% dos entrevistados, a empresa já recebeu algum tipo de benefício, sendo a maior parte Estadual (82,5%), e uma parcela menor Federal (17,5%). A totalidade dos entrevistados lembra dos benefícios fiscais Estaduais, mas apenas 40% respondem ter recebido algum tipo de benefícios federal. Para 76% destes, os benefícios foram financeiros e para os 24% restantes, foram tributários. Os entrevistados declararam que as empresas recebiam benefícios fiscais Estaduais, em média, há cinco anos. A maioria dos entrevistados afirmou que os benefícios fiscais ajudou-os a melhorar os lucros das empresas. Para 40% deles, os incentivos estimularam o mercado consumidor e as vendas aumentaram; já para 31,5% os incentivos aumentaram as Receitas, pois, diminuíram os impostos a pagar. Os outros 31,5% responderam que diminuíram as despesas/custos por causa da diminuição dos impostos sobre a matéria prima, insumos etc. Para 80% dos entrevistados, os incentivos ajudaram com um aumento equivalente a 10% do quadro da época e que 100% dos contratados foram para a produção. Para os outros 25%, não contribuíram para contratações.

4.3 Resultados Produzidos à Luz das Entrevistas com os Trabalhadores

Foram entrevistados em média três trabalhadores em cada empresa. A partir da tabulação dos dados da pesquisa de campo percebe-se o seguinte: Para 90% deles, a produção aumentou nos últimos anos. Do total dos entrevistados, 95% disseram que nunca tinham ouvido falar que a empresa possuía benefícios fiscais, apenas 5% responderam que já ouviram falar algo a respeito. Dos entrevistados, 68% possuem menos de três anos na empresa. Para a maioria deles, metade dos trabalhadores é considerada nova no emprego. A maior parte dos entrevistados respondeu que é alto o nível de rotatividade na fábrica, que é comum os colegas deixarem a empresa em busca de novas oportunidades. A maior parte dos trabalhadores relata que não foram treinados por ações da empresa, e sim por esforços pessoais e ou companheirismo dos colegas. Esse resultado mostra pouco comprometimento da direção das empresas com a melhoria do quadro de funcionários. Além disso, observou-se, pelos resultados, que os trabalhadores não percebem indícios que os programas de incentivos proporcionam melhoria de vida. A maior parte deles informou que existia pouco treinamento, que o nível de rotatividade era alto. Características que sugerem atividades pouco atraentes ou pouco estimulantes.

4.4 Resultados Produzidos a Partir das Entrevistas com Técnicos da Receita Estadual e da Receita Federal

4.4.1 Técnicos da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins: Nas entrevistas aos técnicos do Estado que trabalham ou trabalharam diretamente com esses programas, procurou-se investigar a opinião deles sobre a influência dos programas sobre a decisão locacional das empresas. Para a maioria dos técnicos (80%) os programas ajudam a criar empregos no Tocantins, pois influenciam as empresas na decisão de aqui se instalarem. Os entrevistados informaram que é feito um acompanhamento mensal da empresa, principalmente em relação ao recolhimento do ICMS, o cumprimento das obrigações acessórias e programas de auditoria. Não é realizado nenhum acompanhamento em relação à geração de empregos. Segundo os técnicos, não é realizado um acompanhamento global dos resultados dos programas. Para a maioria dos entrevistados, os programas necessitam ser aprimorados, e precisam de alterações na legislação. Para boa parte deles, a máquina fiscalizadora possui poucos instrumentos para fiscalizar tais programas.

4.4.2 Técnicos da Secretaria da Receita Federal: Nas entrevistas realizadas com técnicos da Receita Federal que trabalham diretamente com a fiscalização de pessoas jurídicas, procurou-se investigar a opinião deles sobre a influência dos programas de incentivos fiscais sobre a decisão locacional das empresas. Para os técnicos entrevistados, os programas não ajudam a criar empregos, e nenhum deles acredita que esses programas conseguem influenciar a decisão das empresas de instalarem em regiões distantes de onde elas realmente estão querendo e os estudos de viabilidade e de mercado indicam que elas devem se instalar. Para os entrevistados, esses programas são muito específicos e não criam condições suficientes para atrair investimentos, ainda na opinião deles, os empresários querem saber se vão ter mercado consumidor para preservar os investimentos e não regras tributárias que podem ser alteradas a qualquer momento. Ao serem perguntados por que esses programas ajudam (ou não ajudam) a criar vagas. Os resultados dessas entrevistas mostraram opiniões divergentes. Enquanto para a maioria dos Técnicos Estaduais, os programas têm a capacidade de atrair investimentos para o território; para os Técnicos Federais atribuem essas decisões a fatores relacionados ao mercado consumidor, viabilidade econômica e outros. Referenciam que as empresas ao decidirem por investimentos não mudam a localização em virtude dos eventuais programas Estaduais, no máximo deslocariam para pontos muito próximos, como municípios ou áreas vizinhas às fronteiras. Enfim, os resultados das entrevistas mostram semelhança nos argumentos apresentados por empresários e pelos técnicos da Receita Federal sobre os motivos que levam os investidores a escolherem determinadas regiões.

5. ANALISES dos RESULTADOS

Os resultados permitiram concluir que desde a década de 1970 o processo denominado Guerra Fiscal existe, e ano a ano, com mais ou menos intensidade, os Estados têm adotado leis que, via de regra, são contrárias a constituição, mas que tem, segundo os seus defensores, o intuito de atrair para o território empresas industriais, apesar da evidente falta de cooperação. As pesquisas realizadas junto aos sítios dos Estados e das Assembléias Legislativas mostraram que os Estados tomaram, através da criação de leis, medidas fiscais, financeiras e orçamentárias semelhantes para atrair os investimentos para os seus territórios. Muitos adotaram essas medidas mesmo não estando amparadas pelas exigências constitucionais. Essa situação colocou-os em uma situação próxima em relação aos benefícios ofertados para a atração de investimentos, isolando ou diminuindo bastante os efeitos que essas variáveis poderiam ter se fossem adotadas por poucos Estados isoladamente. Para vários autores citados no referencial e também nas pesquisas junto aos Diretores e Proprietários, as empresas não se instalaram nos Estados por motivadas pelos incentivos fiscais, argumento esse, utilizado apenas por uma pequena parcela dos entrevistados. Além disso, quando perguntados se investiriam em outros Estados, a maior parte respondeu que “sim” (80%), principalmente em virtude de mercado consumidor e a oportunidades em existentes nos outros Estados melhores para a suas empresas.

Os dados referentes ao desempenho da arrecadação do ICMS mostraram-se aparentemente favoráveis ao Tocantins, no entanto, foram feitas duas ressalvas: a – Existe a possibilidade dos números oficiais iniciais terem sofrido erro no tratamento estatístico, b – O crescimento nos primeiros anos do Estado foi bastante acelerado mesmo, já que naquela época, ele era desprovido de infraestrutura e investimentos públicos ou privados, e o mérito do crescimento da arrecadação seria a própria criação do Estado e não as políticas governamentais adotadas, já que outras unidades adotam políticas tão ou até mais agressivas. Os números da arrecadação do IPI não mostraram um resultado

excepcional quando comparados com os outros Estados, os valores sequer acompanharam os níveis de crescimento registrados para o ICMS do setor industrial. O confronto das informações do IPI com o ICMS também colaboram para aumentar as dúvidas sobre o crescimento acentuado do ICMS industrial nos primeiros anos, pois se o processo de industrialização sofreu um aquecimento naquele período, ele deveria ter apresentado resultado significativo também na arrecadação do Imposto Federal, informação não confirmada. Já que a variação no crescimento do IPI foi muito inferior ao do ICMS, fato que pode ser indício que tais indústrias fariam mais operações comerciais (revenda de mercadorias) sujeita apenas a incidência do ICMS do que operações industriais (venda de produtos) sujeitam a incidência do ICMS e do IPI. O número de empresas criadas no Estado está mais próximo aos Estados maiores e do Sudeste, do que aos do Norte e Nordeste, que tiveram um número de empresas criadas bem maiores do que aqueles Estados. Esses resultados sugerem que os programas não seriam mais atraentes que os programas dos outros Estados, ou insuficientes para atrair os empresários e suas plantas para o Tocantins. O que os dados mostram é que os Estados mais fortes das regiões Norte e Nordeste atraem mais investimentos para os seus territórios. É o que mostram os números do IBGE em relação ao Estado do Amazonas e Pará no Norte e a Bahia no Nordeste, que já são também, os Estados mais industrializados nessas regiões. Observou-se que um número significativo de estabelecimentos começou a funcionar antes dos atuais programas, e que esses números podem ser maiores, pois algumas empresas tidas como novas, apenas mudaram suas identificações por razões que esta pesquisa não procurou investigar. Quando se avaliou a variação percentual referente ao número de pessoas ocupadas, os números do Tocantins apresentam melhores do que a maioria dos Estados, mas é preciso considerar a ressalva feita na primeira parte sobre o crescimento populacional e dos investimentos públicos e privados decorrentes da criação do Estado. O resultado apresentado (55%) também não se apresenta tão superior aos demais Estados, já que para a maioria dos Estados, a expansão do período ficou acima dos 40%.

Comentários

Os resultados mostram que os incentivos fiscais adotados no Estado do Tocantins não foram fatores decisivos para atrair as empresas instaladas, e também não foram decisivos na criação de novas vagas. Para os empresários, os fatores fundamentais para o investimento estão relacionados com o mercado, concorrência e infra-estrutura e não com os incentivos fiscais. Observa-se que as Leis n. 1355/2002 (PROSPERAR) e 1385/2003 (PROINDUSTRIA), ao diminuírem os encargos para as empresas, aumentam o capital de giro disponível, fato que pode ajudar na manutenção das vagas na empresas, mas não na criação de vagas, pois como comentado antes, os empresários investem, ou ampliam seus investimentos por fatores ligados ao mercado. Também foi observado um crescimento moderado em relação ao número de vagas, tanto a partir dos dados do IBGE, como a partir das informações dos entrevistados. Os dados oficiais e as pesquisas de campo permitiram avaliar e comparar os programas de incentivos fiscais e os efeitos sobre a geração de empregos, e percebe-se ao final que tais programas não são os meios mais eficazes para estimular a criação de novas vagas e proporcionar melhores condições de vida à população.

6. CONCLUSÕES

Os resultados evidenciaram que os Estados adotaram ao longo dos últimos anos políticas fiscais semelhantes e que possibilitaram aos mesmos alcançar um patamar muito próximo em relação à oferta dos benefícios fiscais para os setores industriais. Ficou desmistificada a idéia que alguns Estados levariam vantagens unicamente por causa dos benefícios oferecidos. A arrecadação do ICMS Industrial apresentou-se favorável ao Tocantins, mas foram feitas ressalvas relacionadas às grandes variações dos dados; da influência da criação do Estado sobre o crescimento inicial; da possibilidade das empresas estarem exercendo mais as funções de revenda do que de produção, fato que poderia inflar a arrecadação do ICMS industrial do Tocantins. Os resultados da arrecadação do IPI não confirmaram o desempenho do ICMS. Enquanto o ICMS industrial apresentou uma evolução muito oscilante, com crescimento 258% em 2005 e queda de 58% em 2006, a evolução do IPI foi inferior, porém regular. Verificou-se ainda que nos demais Estados há um desempenho semelhante em relação ao comportamento dos dois impostos. Os valores registrados para o imposto estadual mostram ainda um fato questionável, já que um crescimento na produção industrial repercutiria também de forma favorável nos valores recolhidos referentes ao IPI, fato não observado nas comparações dos dados do

CONFAZ com os dados do MF, já que os padrões de crescimento são muito diferentes. Outro ponto que mereceu destaque foi o pequeno crescimento do número de estabelecimentos. O desempenho do Estado do Tocantins mostrou-se muito abaixo dos demais Estados pelos dados do IBGE. Se os programas do Estado estivessem atraindo mais empresas, os números deveriam refletir também no número de estabelecimentos, caso negado pelos números do IBGE. Ainda segundo os dados do IBGE (2009), a evolução do número de pessoas ocupadas apresentou um crescimento pouco superior à média dos demais Estados. Esse fato também mereceu ressalvas relacionadas aos níveis iniciais do Estado que estavam muito baixos e que o crescimento poderia estar influenciado pelos efeitos da própria criação do Estado em 1988 e do grande nível de investimento do Estado e da União no período. Verificaram-se os salários e remunerações e outras retiradas e os resultados mostraram-se totalmente desfavoráveis para os trabalhadores do Tocantins. Os dados do IBGE (2009), mostram que os salários e remunerações desses trabalhadores estão entre os piores do Brasil. Esses dados sugerem que o crescimento da arrecadação pode até ter beneficiado o Estado, mas certamente não beneficiou os trabalhadores.

As entrevistas realizadas com empresários e diretores, e com os técnicos da Receita Federal evidenciaram que os fatores que levaram as empresas a se instarem não foram aqueles relacionados aos benefícios fiscais e sim, decorrentes dos estudos de viabilidade econômica e de mercado realizados pelos empresários. Verificou-se a confirmação da hipótese, ou seja, foi possível avaliar, por meio da comparação dos dados oficiais do Ministério da Fazenda, do IBGE e do CONFAZ se os incentivos fiscais disponibilizados pelo Estado do Tocantins, estavam contribuindo como instrumentos eficazes para a geração de empregos e renda para a população do referido Estado. No entanto, os resultados demonstraram que tais programas são pouco eficazes para a atração de investimentos e conseqüente para a geração de empregos.

Os resultados dos programas PROINDUSTRIA e PROSPERAR, sobre a geração de empregos no Estado do Tocantins, ou seja, esses programas não são capazes de atrair os investimentos para o Estado e efetivamente, não contribuíram para a geração de empregos e renda. Pois como ficou demonstrado nas pesquisas, os empresários não fazem seus investimentos pensando nos programas e sim nos estudos de viabilidade econômica, nos mercados consumidores e fornecedores que afetam os custos de forma certa e controlável. Além disso, os dados do IBGE (2009) mostraram que a expansão do número de pessoas ocupadas no setor, no número de estabelecimentos e a massa salarial paga aos trabalhadores, não apresentaram níveis melhores que os outros Estados. De qualquer forma, os recursos podem até ajudar na manutenção dos empregos, mas também são usados para compensar os custos da localização. As pesquisas mostraram ainda que os empresários investiriam em outros Estados, e não alegaram que fariam isso motivado por incentivos dos outros Estados. A pesquisa de campo mostrou a existência de uma alta rotatividade nas empresas e associado aos dados do IBGE sobre salários, indicam pouco comprometimento das empresas com os trabalhadores. Seria de esperar ainda, que se os programas estivessem gerando resultados efetivos para os trabalhadores, os níveis de emprego e renda fossem pelo menos compatíveis com os Estados pólos nas respectivas regiões. Como o Pará e Amazonas na região norte. Fato também não comprovado.

Na perspectiva deste trabalho sugere-se o seguinte: 1- O Estado adote políticas que incentivem o consumo direto pela população, como programas de transferência de renda e a diminuição dos impostos sobre as mercadorias mais necessárias como alimentos e materiais de construção, de forma a melhorar o nível de recursos deixados à disposição da população, melhorando o consumo; 2 - O Estado priorize os investimentos em infra-estrutura, como estradas, pontes, ferrovias, hidrovias e armazenagem, além de programar ações no sentido de fortalecer a produção de alimentos, principalmente frutas para a exportação, pois são setores que empregam grandes massas de trabalhadores 3 – Fim dos benefícios fiscais estaduais a partir do ICMS, isso provocará uma seleção natural, contribuindo para que as empresas concorram apenas com empresas realmente competentes. 4- Adoção do princípio do destino na tributação do ICMS, fato que é amplamente referenciado por diversos autores na atualidade 5 – Ampliação da oferta de cursos técnicos para a qualificação da mão de obra. 6 - Execução de novas pesquisas com amostra maior e aprofundamento nas pesquisas sobre os incentivos dados em cada Estado. Seja como for, este tema está longe de ser esgotado, já que não existem indícios que a guerra fiscal esteja acabando. Trata-se de uma humilde contribuição a um

assunto sério que envolve a transferência de recursos públicos para setores privados, e que devem ser acompanhados pela sociedade civil e acadêmica, longe das paixões políticas. Espera-se que novos trabalhos verifiquem o fenômeno e que os caminhos apresentados aqui sejam experimentados por outros.

REFERÊNCIAS

- ACRE. **Lei nº 1.019**, de 21 de Janeiro de 1992 Institui o Fundo de Industrialização do Acre – FIAC, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.ac.gov.br>>. Acesso em 24 Jan 2009
- ALAGOAS. **Lei nº 5.671-** PRODESIN, e dá outras Providências. Disponível em <<http://www.ale.al.gov.br>>. Acesso em 14 Dez 2008
- AMAPÁ. **Lei nº 144**. Dispõe sobre os mecanismos e instrumentos relativos à política de incentivos ao desenvolvimento industrial do Estado do Amapá e seus objetivos, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.ap.gov.br>>. Acesso em 24 Jan 2009
- AMAZONAS. **Lei nº 1.939**. Regulamenta a política de incentivos fiscais e extrafiscais nos termos da Constituição do Estado do Amazonas e institui o Fundo de Fomento às Micro e Pequenas Empresas e dá outras providências. Disponível em <<http://www.aleam.gov.br>>. Acesso em 24 Jan 2009
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BAHIA **Lei nº 6.404** de 21 de maio de 1992. Institui o Fundo de Defesa da Economia Baiana – FUNDECON Disponível em <http://www.sefaz.ba.gov.br> Acesso em 14 Jan 2009.
- BRASIL. **Lei nº 5.172** de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/html>>. Acesso em: 24 set. 2008
- BORGES, José Cassiano, DOS REIS, Maria Lúcia Américo. **O ICMS ao Alcance de Todos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. 487p.
- CASTRO. Domingos Poupel de. GARCIA. Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal**. São Paulo : Atlas, 2004.
- CEARÁ **Lei nº 10.367** de 07 de Dezembro de 1979 Cria o fundo de Desenvolvimento industrial do Ceará - FDI e dá outras providências. Disponível em <<http://www.sefaz.ce.gov.br>> Acesso em 20 Dez 2008.
- DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 06**, de 29 de Dezembro de 1988 Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal, cria incentivos à incrementação e expansão das atividades produtivas do setor e dá outras providências Disponível em <<http://www.sefp.df.gov.br>> Acesso em 25 Jan 2009
- ESPIRITO SANTO. **Lei nº 2508**, de 22 de maio de 1970. Secretaria de Estado da Fazenda. Legislação Estadual: Disponível em <<http://www.es.sefaz.gov.br>> Acesso em 25 Jan 2009
- FUNDAP, **Temas Estratégicos: Guerra Fiscal II**. São Paulo: 2002. Disponível em : <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/sise/pdf/SISE%202.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2008
- GASPAR, Walter. **ICMS Comentado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- GOIÁS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Legislação Estadual**: Disponível em <<http://www.sefaz.go.gov.br>> Acesso em 21 Dez 2008
- MARANHÃO. **Lei nº 6429**, de 20 de setembro de 1995. Cria o sistema de apoio à indústria e ao comércio exterior do estado do Maranhão: Disponível em <<http://www.sefaz.ma.gov.br>> Acesso em 27 Dez 2008
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Legislação Estadual**: Disponível em <<http://www.fazenda.mg.gov.br>> Acesso em 2 Dez 2009
- IBAÑEZ, Pablo. **Território e Guerra Fiscal. A Perversidade dos Incentivos Territoriais**. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2008
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2009) Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: Jan 2009

- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. 7. Ed. São Paulo, Atlas 2000 ISBN 85-224-2483-7
- MACHADO, Hugo de Brito. **Aspectos Fundamentais do ICMS**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 1997. 428p.
- MATO GROSSO. Secretaria de Estado da Fazenda. **Legislação Estadual**: Disponível em <<http://www.sefaz.mt.gov.br>> Acesso em 8 Dez 2008
- MATO GROSSO DO SUL. **Lei 1239**, de 18 de dezembro de 1991. reformula a política de desenvolvimento Industrial de estado do Mato grosso do Sul. Disponível em <<http://www.sefaz.ms.gov.br>> Acesso em 9 Dez 2008
- MELO, José Eduardo Soares de. **ICMS: Teoria e pratica**. 4 ed. São Paulo: Dialética, 2000.
- MENEZES, Adersom de. **Teoria Geral do Estado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999
- MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. **Pesquisa Social – Teoria, Método e criatividade**. 9 ed. Petrópolis: Vozes. 1998
- NEVES, José Luis. **Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades**. In: FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DA USP Cadernos de Pesquisa em Administração. São Paulo v. 1, n. 3, 2. Sem 2006. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/Cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2008
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. DUARTE, Francisco Carvalho Filho. **A Política de Incentivos Fiscais em Minas Gerais**. In: Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso Minas Gerais, São Paulo e Paraná. São Paulo: Fundap: 1999.
- PRADO, S. e CAVALCANTI, C.E.G Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil. In: **Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso Minas Gerais, São Paulo e Paraná**. São Paulo: Fundap: 1999.
- PRADO, S. e CAVALCANTI, C.E.G. **A Guerra Fiscal no Brasil**: Fafesp : Fundap. 2000
- PIANCASTELLI, M. e PEROBELLI, F. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Brasília: IPEA, 1996. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 5 jun. 2008
- PARAÍBA. **Lei 4856**. Autoriza o poder executivo a criar o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba FAIN. João Pessoa. PB Disponível em <<http://www.receita.pb.gov.br>> Acesso em 14 Jan 2009
- PARÁ. Lei 5674. Dispõe sobre o fundo de Desenvolvimento do Estado do Pará Disponível em <http://www.sefaz.pa.gov.br> Acesso em 14 Jan 2009
- PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Legislação**: Disponível em <<http://www.fazenda.pr.gov.br>> Acesso em 22 Jan 2009
- PERNAMBUCO. **Lei 10.649**, de 25 de novembro de 1991. Institui o PRODEPE e adota outras providências: Disponível em <<http://www.sefaz.pe.gov.br>> Acesso em 22 Jan 2009
- PIAUÍ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Legislação Estadual**: Disponível em <<http://www.sefaz.pi.gov.br>> Acesso em 21 Jan 2009
- REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2006.
- RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Tributação. **Legislação Estadual**: Disponível em <<http://www.set.rn.gov.br>> Acesso em 21 Jan 2009
- RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.028**, de 10 de novembro de 1997, Apoiar investimentos em empreendimentos industriais que visem ao desenvolvimento sócio-econômico. Disponível em <<http://www.sefaz.rs.gov.br>> Acesso em 21 Jan 2009
- RONDÔNIA. **Lei nº 61**, de 21 de julho de 1992: Disponível em <<http://www.sefin.ro.gov.br>> Acesso em 26 Jan 2009
- RORAIMA. Secretaria de Fazenda do Estado. **Legislação Estadual**: Disponível em <<http://www.sefaz.rr.gov.br>> Acesso em 21 Jan 2009
- SAFATLE Claudia **O custo sem benefício do incentivo fiscal**. VALOR ECONOMICO. São Paulo. 5/10/2007. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2008
- SANTA CATARINA. **Lei nº 7.320**. Cria o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense PRODEC, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina – FADESC e dá outras providências. Disponível em <<http://www.sef.sc.gov.br>> Acesso em 21 Jan 2009

- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. Legislação Estadual: Disponível em <<http://www.fazenda.sp.gov.br>> Acesso em 20 Mar 2009
- SERGIPE. **Lei nº 3.140**. Institui o Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial - PSDI, cria o Fundo de Apoio à Industrialização - FAI, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.sefaz.se.gov.br>> Acesso em 20 jan 2009
- SILVA, Fernando Antônio Rezende da. **Finanças Públicas** São Paulo, Atlas, 2006 ISBN 85-224-2835-2
- SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**. 7. ed. São Paulo : Atlas, 2004.
- SILVA, Maria Abadia da. **Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: O caso do setor automobilístico**. 2001. 122f. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas. Disponível em <<http://libdigi.unicamp.br>> . Acesso em: 25 mai. 2008
- SINAFRESP-AFRESP. **Guerra Fiscal – Com ela todos perdem**. 2. ed. São Paulo:1998
- SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações. Investigação Sobre sua Natureza e suas causas**. Vol. II. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo. Nova Cultura 1996
- TOCANTINS, **Lei nº 1.969**, de 31 de Outubro de 2008 Lei Diretrizes Orçamentárias para os exercícios de 2009 a 2011 Disponível em <www.to.gov.br>. Acesso em 24 Jan 2009
- VARSANO, Ricardo. **A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e quem perde**. Texto para discussão n. 500. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro 1997, Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 4 jun. 2008
- VAITSMAN, Jeni. RODRIGUES, Roberto W. S. SOUSA, Rômulo Paes. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil** . Brasília. UNESCO. 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2009