

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 697

A Política Regional nas Renúncias Fiscais Federais: 1995/1998

Constantino Cronemberger Mendes

Brasília, janeiro de 2000

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 697

A Política Regional nas Renúncias Fiscais Federais: 1995/1998*

Constantino Cronemberger Mendes**

Brasília, janeiro de 2000

* *Gostaria de agradecer a Tereza Norma, Antônio Carlos F. Galvão e Lélia Rodrigues, respectivamente ex-técnica, ex-coordenador e consultora da Coordenadoria de Política Regional (DIRUR/IPEA), por suas contribuições a este trabalho. Este estudo é de exclusiva responsabilidade do autor.*

** *Técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; mestre em economia pelo PIMES/UFPE – Universidade Federal de Pernambuco; professor de Política e Estratégia de Comércio Exterior na União Educacional de Brasília – UNEB.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Martus Tavares – Ministro
Guilherme Dias – Secretário Executivo



Presidente
Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 115 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília – DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900
Fone: (061) 315 5374 – Fax: (061) 315 5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010
Fone: (021) 212 1116/212 1118 – Fax: (XX021) 220 5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	5
2	RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS: ASPECTOS REGIONAIS E METODOLÓGICOS	6
3	OS BENEFÍCIOS INCIDENTES SOBRE O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO E O IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	9
4	OS BENEFÍCIOS INCIDENTES SOBRE O IMPOSTO DE RENDA – PESSOA JURÍDICA	15
5	O CONJUNTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS	18
6	CONCLUSÕES	20
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

SINOPSE

As estimativas dos benefícios fiscais, elaboradas pela Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda, demonstram uma distribuição espacial na alocação de recursos públicos federais, e sugerem uma discussão sobre os objetivos de política econômica, industrial, comercial externa e, particularmente, de desenvolvimento regional do país. As renúncias tributárias constituem desde os anos 60 um clássico instrumento utilizado pela política de desenvolvimento regional no Brasil. Ao longo desses mais de trinta anos de existência, esses mecanismos cumpriram um papel de destaque no campo das ações regionais. As isenções, reduções e incentivos fiscais continuam, atualmente, a representar um importante componente da política de desenvolvimento regional, mesmo se suas orientações, objetivos e procedimentos operacionais são questionáveis. No entanto, pode-se discutir a eficácia ou a eficiência do incentivo para a atividade produtiva, bem como a relação custo/benefício da aplicação de tais instrumentos frente à crise fiscal do Estado brasileiro.

1 INTRODUÇÃO

Em conformidade com o parágrafo 6 da seção II do artigo 165 da Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, que trata dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, o projeto de lei orçamentária da União deve vir acompanhado de demonstrativo dos benefícios tributários, por região, por tipo de tributo e por modalidade de benefício contido na legislação do tributo, e deve indicar a redução de receita (renúncia fiscal) atribuída a eles. A partir de 1989, a Receita Federal, por meio da Coordenação Geral do Sistema de Arrecadação, passa a elaborar um demonstrativo das renúncias fiscais federais¹ de natureza tributária.

O conceito de benefício ou renúncia fiscal refere-se a tudo aquilo que a legislação fixa como favor fiscal, concedido a setores ou regiões, por meio de isenções, redução de base tributável ou alíquotas. Contudo, os limites que definem a desoneração como renúncia são controversos. Argumenta-se, por exemplo, que não se pode falar em renúncia fiscal em relação a um determinado empreendimento que não seria efetivado ou implementado sem o benefício, e, sem o empreendimento, não haveria receita fiscal. Alguns benefícios ainda são certamente incentivos ao invés de renúncias, tais como a parcela dedutível do Imposto de Renda (IR) para maiores de 65 anos e a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a aquisição de veículos por portadores de deficiência física. Assim, os critérios metodológicos para estimar e caracterizar as renúncias fiscais foram sendo alterados, ao longo do tempo, a partir das mudanças no próprio conceito mais apropriado do benefício a ser utilizado.

Não obstante a polêmica conceitual/metodológica, são elaboradas estimativas dos benefícios fiscais, pela Secretaria da Receita Federal, que indicam uma distribuição espacial na alocação de recursos públicos, e sugerem, não apenas a redução de receita fiscal, mas também objetivos de política econômica, inclusive no que se refere ao contexto da questão regional. Nesse sentido, questionamentos podem ser feitos, por exemplo, quanto à possibilidade das renúncias fiscais refletirem (ou não) benefícios econômicos e sociais ou terem influências negativas (ou não) sobre as finanças públicas, no gasto público ou, ainda, na alocação das atividades econômicas no território nacional. Na realidade, a análise sobre as renúncias fiscais faz parte do debate mais amplo sobre a questão tributária e fiscal do país e pode, ainda, estar associada às questões de políticas comercial externa e industrial.

Assim, a análise sobre a regionalização dos benefícios fiscais é bastante apropriada, principalmente se considerarmos a existência de contradições entre o uso das re-

¹ Entre as inúmeras alterações constitucionais a partir de 1988, relativas à questão tributária, está a eliminação da faculdade da União em conceder isenções de impostos estaduais e municipais.

núncias como instrumento de políticas industrial e comercial externa e suas influências na queda da receita tributária e no aumento do déficit público federal.

2 RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS: ASPECTOS REGIONAIS E METODOLÓGICOS

As renúncias tributárias constituem um clássico instrumento utilizado na política de desenvolvimento do Brasil, pelo menos desde os anos 60, embora existentes em períodos anteriores, sob variadas formas, e de grande importância para impulsionar a industrialização do país. Porém, não havia a intenção explícita de atuar sobre porções específicas do território nacional. Mesmo hoje, algumas das renúncias tributárias da União justificam-se por objetivos de outras naturezas, não propriamente associados ao desenvolvimento regional.

De fato, a Lei nº 3 692, que criou a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), em dezembro de 1959, previa a concessão de câmbio favorecido e licença para importação sem cobertura cambial; isenção de impostos e taxas para importação de equipamentos destinados à região; recomendação de financiamento ou aval concedidos pelo então BNDE (atual BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e o BNB (Banco do Nordeste Brasileiro); e redução de 50% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e adicionais sobre os lucros para as indústrias que aproveitassem a matéria-prima regional. Esse último benefício foi posteriormente estendido para quaisquer empreendimentos que fossem declarados de interesse do Nordeste pela SUDENE. Ainda, no primeiro Plano Diretor da Superintendência, aprovado pela Lei nº 3 995, de dezembro de 1961, alguns desses incentivos iniciais foram abolidos, transformados ou substituídos, e surgiu, assim, o mais importante instrumento de desenvolvimento regional dessa fase: a dedução de até 50% do IRPJ para a aplicação em investimentos no Nordeste. Esse mecanismo de crédito fiscal foi denominado, no princípio, de 34/18 e, posteriormente, renomeado para Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR). Em julho de 1963, por meio da Lei nº 4 239, o mecanismo do 34/18 foi concedido também para os empreendimentos realizados em atividades prioritárias para a Amazônia (futuro Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM, criado pelo Decreto-Lei nº 1 376/74). Em simultâneo, na mesma lei, foi estabelecida a forma básica, até hoje vigente, dos incentivos relativos às isenções e reduções tributárias de IRPJ, incidentes também para implantação, expansão e realocação de plantas produtivas industriais e agropecuárias nessas regiões. Por meio do Decreto-Lei nº 880/69, foi criado mecanismo semelhante aos futuros FINOR/FINAM para o estado do Espírito Santo: o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES).

Assim, ao longo desses mais de trinta anos de existência, as renúncias tributárias cumpriram um papel de destaque no campo das ações regionais, ao influenciar o investimento em regiões menos desenvolvidas. Atualmente, as isenções, reduções e incentivos fiscais continuam a representar importante componente da política de des-

envolvimento regional, mesmo se as orientações, os objetivos e os procedimentos operacionais são questionáveis. Pode-se discutir, ainda, sua eficácia e eficiência, bem como a relação custo/benefício verificada ao longo de sua aplicação no contexto do desenvolvimento econômico regional.

Neste estudo, são analisados, em detalhe, os benefícios fiscais criados deliberadamente para atuar sobre questões regionais. Dessa forma, tratar-se-á, de maneira separada, dos incentivos relativos à Zona Franca de Manaus, dos associados à implantação e operação das chamadas áreas de livre comércio, dos relativos ao Regime Automotivo Especial das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, das isenções e reduções do IRPJ de empreendimentos instalados no Norte e Nordeste, assim como dos incentivos fiscais hoje compreendidos pelos fundos FINOR, FINAM e FUNRES.

O conceito de benefício ou renúncia fiscal refere-se a tudo aquilo que a legislação fixa como favor fiscal, concedido a setores ou regiões, por meio de isenções, redução de base tributável ou alíquotas. Contudo, os limites que definem a desoneração como renúncia são controversos. Argumenta-se, por exemplo, como já foi mencionado, que não se pode falar de renúncia fiscal em relação a um determinado empreendimento que não existiria ou seria implementado sem o benefício, pois, assim, não haveria receita fiscal. Nesse sentido, alguns benefícios seriam incentivos ao invés de renúncias.

Os critérios metodológicos adotados para estimar as renúncias fiscais, que integram o demonstrativo constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual, foram alterados a partir das mudanças no próprio conjunto de benefícios considerados. Não obstante a polêmica conceitual e os problemas de comparabilidade temporal, a Secretaria da Receita Federal elabora estimativas dos benefícios fiscais e indica uma distribuição espacial na (não) arrecadação de recursos públicos. A partir dessas informações questiona-se, por exemplo, sobre a possibilidade das renúncias fiscais refletirem (ou não) benefícios econômicos e sociais ou apenas redução de receita fiscal ou, ainda, de terem influência negativa sobre as finanças públicas, o gasto público, a distribuição ou mesmo a dinâmica das atividades econômicas no território nacional.

Como foi considerado por Dain (1995), as renúncias podem ser vistas, de um lado, como margem para a ampliação de recursos (receita potencial), sem necessidade de enfrentamento radical de uma reforma tributária e, de outro lado, como incentivos fiscais atribuídos nos âmbitos das políticas industrial e de comércio externo, relacionados ao uso do princípio da desoneração para aumentar a competitividade sistêmica. No estudo de Lyra (1995, p. 7),² a isenção é identificada como um mecanismo que pode influenciar o investimento e a competitividade industriais.

² Lyra (*op.cit.*, p.7) trata das três modalidades de tratamento tributário com influências no investimento e competitividade industriais: isenção, dedução e tributação discriminatória. A primeira representa a mais tradicional forma de incentivo fiscal.

Na realidade, a análise sobre as renúncias fiscais faz parte do debate mais amplo sobre a questão tributária e fiscal do país e pode, ainda, ser associada às questões ligadas às políticas comercial externa e industrial. A reforma fiscal, sem dúvida, ocupa lugar de destaque no debate sobre a revisão constitucional. De fato, os artigos que tratam da distribuição das receitas tributárias entre as instâncias governamentais (União, estados e municípios) representam parcela significativa (cerca de 46%) do total de 510 emendas consideradas no âmbito da questão regional [Lavinhas e Magina, 1995].

Entretanto, esse debate envolve questões mais complexas como a partilha das receitas tributárias da União (relativas ao Imposto de Renda e ao Imposto sobre Produtos Industrializados), por intermédio dos fundos de participação (artigo 159) a estados e municípios (FPE e FPM) e dos fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO)³ ou a reavaliação dos incentivos fiscais (FINOR, FINAM e FUNRES) (artigos 41 e 43 das disposições transitórias).

De qualquer forma, a avaliação sobre os benefícios fiscais é bastante apropriada, principalmente se considerarmos a possibilidade de ocorrerem contradições ou sobreposições entre o uso das renúncias como instrumentos de política industrial, comercial e regional e as conseqüências em termos de arrecadação tributária e de equilíbrio do gasto público. Trata-se, portanto, de questionar a efetividade e a qualidade das atividades econômicas incentivadas e sua relevância do ponto de vista do desenvolvimento regional.

O período escolhido (1995/1998) refere-se aos anos mais recentes, pós-estabilização econômica decorrente da adoção do Plano Real. A tentativa de regionalizar os dados do demonstrativo das renúncias fiscais federais, publicadas pela Secretaria da Receita Federal, encontra alguns obstáculos. Em primeiro lugar, pelo fato de os benefícios nem sempre serem concedidos a partir de interesses focalizados ou determinados *a priori*, com algumas exceções (como o caso da Zona Franca de Manaus), mesmo que, *a posteriori*, sua aplicação acabe por ter algum rebatimento espacial na sua representação em termos dos setores ou dos locais efetivamente beneficiados. Outro obstáculo refere-se à comparação intertemporal dos dados, devido à ocorrência de mudanças metodológicas drásticas ao longo dos anos analisados. O próprio fato de serem utilizadas estimativas dos benefícios, e não valores efetivamente executados, provoca distorções em relação aos objetivos a serem estudados. Finalmente, torna-se bastante difícil calcularem-se as conseqüências concretas das renúncias, em termos econômicos, afora algumas estimativas ligadas à não-arrecadação tributária (a partir da relação entre os benefícios concedidos e os impostos arrecadados) ou à

³ Quarenta e quatro por cento das receitas de IPI e IR são repassados a estados e municípios por meio dos fundos de participação (21,5% ao FPE e 22,5% ao FPM) – artigo 159; mais 3% das receitas de IPI e IR configuram os recursos disponíveis aos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO, respectivamente).

atribuição de *proxies* quanto aos impactos econômicos dos benefícios, em função da sua dimensão ou do caráter da sua aplicação.

Contudo, apesar desses e de outros problemas, foi realizado um esforço de apropriar os dados disponíveis sobre as renúncias fiscais federais, relacionados ao Imposto de Importação (II), ao Imposto sobre Produtos Industrializados e ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, no sentido de alcançar uma relação aproximada entre as concessões dos benefícios fiscais e o que pode ser considerado um ato explícito de políticas de cunho regional. Cabe considerar que os benefícios fiscais incidentes sobre outros impostos e contribuições – IRPF, IOF, PIS/PASEP e COFINS⁴ – que não os de importação, renda ou de produtos industrializados, ou ainda os relativos ao Programa BEFIEIX⁵ (de incentivo às exportações), não foram identificados como itens explicitamente relacionados à política regional, como é aqui abordada. Uma análise conjunta dos benefícios (com a exceção do BEFIEIX) é realizada no último capítulo.

3 OS BENEFÍCIOS INCIDENTES SOBRE O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO E O IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

No início da década de 90, anunciou-se uma primeira proposta de revisão (melhor seria revogação) das renúncias fiscais relativas a esses dois impostos (II e IPI), no contexto da nova política industrial então apresentada (Medida Provisória nº 158, de março de 1990, e Lei nº 8 032/90), com exceções associadas à Zona Franca de Manaus, aos regimes de *drawback*, aos bens de informática e às zonas de processamento de exportações. Com respeito ao contexto regional, a Lei nº 8 167/91 restabelece os incentivos regionais, suspensos pela Lei nº 8 034/90, relativos aos fundos de investimento e depósitos para reinvestimento nas áreas da SUDENE e SUDAM.

A Lei nº 8 387/91, regulamentada em junho de 1992, adota incentivos relativos ao IPI específicos à Zona Franca de Manaus, quando a Lei nº 8 191/91 tinha adotado várias isenções no âmbito do IPI, como medida de incentivo ao investimento industrial, no contexto dos programas previstos pelo PICE (Programa Industrial e de Comércio Exterior): Competitividade Industrial (PCI), Qualidade e Produtividade (PBQP) e Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI). No que diz respeito às renúncias fiscais, os únicos programas remanescentes de uma estratégia industrial, no período em análise (1995/1998), são os Programas de Desenvolvimento Tecno-

⁴ As contribuições sociais (COFINS e PIS/PASEP), que recaem sobre o faturamento das empresas e alimentam a receita previdenciária, são focos de questionamento em Dain (1995, p.53).

⁵ As renúncias relativas ao Sistema BEFIEIX passaram a ser tratadas separadamente dos demais benefícios fiscais, com base na norma internacional de competitividade e de não-exportação de tributos (SRF/MF).

lógico na Indústria e na Agricultura (PDTI e PDTA, respectivamente), além dos programas de informática e máquinas e equipamentos⁶ (Lei nº 8 661/93) (ver tabela 4).

A tabela 1 apresenta a composição dos benefícios associados ao Imposto de Importação.⁷ Apenas dois itens possuem nítida conotação regional: a Zona Franca de Manaus e as áreas de livre comércio apoiadas pela SUFRAMA, e ambos são estritamente relacionados à região Norte. Itaipu, mesmo que vinculada ao estado do Paraná (região Sul), não foi incluído entre os itens que se relacionam com objetivos regionais, dada sua participação na política nacional energética.

Em termos de valores, os dados demonstram a existência de uma parcela considerável dos benefícios relativos ao Imposto de Importação que podem ser caracterizados como incentivos explícitos de caráter regional. A participação da Zona Franca de Manaus (AFM) é marcante, mas cadente nesse conjunto dos incentivos. Em 1995, chegou a representar quase 70% do total desses benefícios; no entanto, em 1997 e 1998, passa a representar cerca de 40% do mesmo total. As áreas de livre comércio, por outro lado, representaram fração diminuta dos benefícios concedidos, apesar de mostrarem crescimento positivo ao longo do período.

Quanto aos demais itens, não estritamente relacionados aos objetivos regionais, vale ressaltar a entrada em cena das concessões de benefícios ao setor automotivo com participação maior, em 1997, e semelhante, em 1998, àquelas referentes à AFM. Certamente sua importância explica, na maior parte, a queda relativa que ocorreu com o item Zona Franca de Manaus.

⁶ “Do ponto de vista de uma estratégia industrial que enfatize o desenvolvimento de segmentos industriais de alta tecnologia, modernização, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, quase nada transparece dos incentivos concedidos (apenas informática, PDTI/PDTA e máquinas e equipamentos)” [Vilela e Suzigan, 1996, p. 28].

⁷ A ressalva é que foram descosiderados, do total, os incentivos relativos às bagagens e à fronteira seca de Foz do Iguaçu. Nesses dados enviesam as estimativas, e as tornam incomparáveis à série apresentada.

TABELA 1
Benefícios Fiscais sobre o Imposto de Importação – 1995/1998

(Em R\$ milhões dez./97)

Itens dos Benefícios/Ano	1995	(%)	1996	(%)	1997	(%)	1998 ¹	(%)
1. AFM e Amazônia Ocidental ²	685	67,6	521	58,4	660	36,8	878	44,6
2. Área de Livre Comércio ³	1	0,1	8	0,9	26	1,5	23	1,2
<i>Subtotal Política Regional (1)</i>	<i>686</i>	<i>67,7</i>	<i>529</i>	<i>59,3</i>	<i>686</i>	<i>38,3</i>	<i>901</i>	<i>45,7</i>
3. Itaipu Binacional	-	0,0	4	0,4	7	0,4	0	0,0
4. Setor automotivo	-	0,0	-	0,0	863	48,2	865	43,9
5. Aeronaves e embarcações	21	2,1	12	1,3	10	0,6	15	0,8
6. Máquinas e equipamentos	58	5,7	133	14,9	69	3,9	55	2,8
7. Informática	9	0,9	8	0,9	0	0,0	0	0,0
8. Lojas francas	48	4,7	57	6,4	56	3,1	51	2,6
9. Outras isenções ⁴	192	18,9	149	16,7	101	5,6	83	4,2
<i>Subtotal não regional (2)</i>	<i>328</i>	<i>32,3</i>	<i>363</i>	<i>40,7</i>	<i>1 106</i>	<i>61,7</i>	<i>1 069</i>	<i>54,3</i>
<i>Subtotal (1+2)</i>	<i>1 014</i>	<i>100,0</i>	<i>892</i>	<i>100,0</i>	<i>1 792</i>	<i>100,0</i>	<i>1 970</i>	<i>100,0</i>
10. Fronteira seca (Foz Iguaçu)	101	-	-	-	322	-	238	-
11. Bagagens	23	-	1 191	-	380	-	294	-
<i>Subtotal (3)</i>	<i>124</i>	-	<i>1 191</i>	-	<i>702</i>	-	<i>532</i>	-
Total (1+2+3)	1 138	-	2 083	-	2 494	-	2 502	-

Fonte: SRF/Ministério da Fazenda.

Elaboração: IPEA/DIRUR.

Nota: ¹Com a Lei nº 9 532/97, os valores de 1998 devem ser 25% menores. Contudo, foram mantidos os dados anteriores em razão da incerteza quanto à aplicação desse princípio em cada item.

²Exclui bagagens.

³Tabatinga/AM; Guajará-Mirim/RO; Pacaraima e Bonfim/RR; Macapá e Santana/AP; Brasília e Cruzeiro do Sul/AC.

⁴Desporto; mineração; obj. de arte; mat. promocional; outras isenções realizadas por partidos políticos, missões diplomáticas, etc.

No período entre 1995⁸ e 1998, a relação média entre os benefícios concedidos referentes ao II e o total recolhido desse tributo assinala um índice superior a 30%.⁹ Pode-se concluir, portanto, que os benefícios compõem parcela significativa da arrecadação do Imposto de Importação. Ao considerarmos os problemas provenientes do déficit da balança comercial do país, nesse período, parece importante avaliar a efetividade da concessão daqueles benefícios para a produção interna e as exportações ou mesmo para os objetivos regionais, em contraponto com seus respectivos custos em termos de redução de receita tributária.¹⁰

A tabela 2 apresenta vários itens que podem ser associados a objetivos regionais explícitos. Esses itens perfaziam, em 1995, cerca de 58% dos benefícios totais considerados; 61%, em 1996; 69%, em 1997; e, por fim, 78%, em 1998, e apresentaram, portanto, tendência crescente no período dos benefícios relacionados ao IPI concedidos a título de preocupações regionais.¹¹

⁸ Em 1995, o Decreto-Lei nº 1427/95 aumentou a alíquota do II, ao elevar o grau de proteção interna.

⁹ Dado pela relação entre o somatório dos benefícios estimados e o montante arrecadado do tributo no período 1995/1998.

¹⁰ O nível das importações do estado (AM) tem diminuído desde 1996, com conseqüente queda do déficit comercial externo de US\$ 4,2 bilhões para US\$ 2,2 bilhões, em 1998 (nesse período, as exportações cresceram cerca de 39%) [SEP/MP, 1998].

¹¹ Também nesse caso desconsiderou-se do total o item *bagagens*, o que, para o IPI, é menos significativo.

TABELA 2
Benefícios Fiscais sobre o IPI—1995/1998

(Em R\$ milhões dez./97)

Itens dos Benefícios/Ano	1995	(%)	1996	(%)	1997	(%)	1998 ¹	(%)
1. AFM e Amazônia Ocidental ²	1 787	57,9	1 826	60,0	1 950	67,8	2 435	75,1
2. Área de Livre Comércio ³	2	0,1	32	1,1	24	0,8	25	0,8
3. PFP/PAT-NE/N ⁴	2	0,1	1	0,0	-	0,0	-	0,0
4. Setor automotivo (regime regional)	-	0,0	-	0,0	-	0,0	55	1,7
<i>Subtotal Política Regional (1)</i>	<i>1 791</i>	<i>58,0</i>	<i>1 859</i>	<i>61,1</i>	<i>1 974</i>	<i>68,6</i>	<i>2 515</i>	<i>77,6</i>
5. Itaipu	-	0,0	2	0,1	5	0,2	3	0,1
6. Informática	250	8,1	225	7,4	319	11,1	480	14,8
7. Máquinas e equipamentos	80	2,6	332	10,9	325	11,3	46	1,4
8. Lojas francas	44	1,4	213	7,0	117	4,1	98	3,0
9. Setor de transportes ⁵	86	2,8	151	5,0	37	1,3	38	1,2
10. Setor siderúrgico (revogado em 96)	318	10,3	161	5,3	-	0,0	-	0,0
11. Veículos populares (revogado em 95)	370	12,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0
12. Película de polietileno (revogado em 96)	25	0,8	22	0,7	-	0,0	-	0,0
13. Desporto	11	0,4	14	0,5	27	0,9	8	0,2
14. Outros	111	3,6	62	2,0	72	2,5	54	1,7
<i>Subtotal não regional (2)</i>	<i>1 295</i>	<i>42,0</i>	<i>1 182</i>	<i>38,9</i>	<i>902</i>	<i>31,4</i>	<i>727</i>	<i>22,4</i>
<i>Subtotal (1+2)</i>	<i>3,086</i>	<i>100,0</i>	<i>3 041</i>	<i>100,0</i>	<i>2 876</i>	<i>100,0</i>	<i>3 242</i>	<i>100,0</i>
15. Bagagem	90	-	482	-	331	-	308	-
Total	3 176	-	3 523	-	3 207	-	3 550	-

Fonte: SRF/Ministério da Fazenda.

Elaboração: IPEA/DIRUR.

Nota: ¹Com a Lei nº 9 532/97, os valores de 1998 devem ser 25% menores. Porém, foram mantidos os dados anteriores dada a incerteza da aplicação desse princípio em cada item.

²Exclui bagagens.

³Tabatinga/AM; Guajará-Mirim/RO; Pacaraima e Bonfim/RR; Macapá e Santana/AP; Brasília e Cruzeiro do Sul/AC.

⁴PFP/PAT-NE/N: Programa de Formação Profissional e de Alimentação do Trabalhador no Nordeste e Norte.

⁵Inclui construção naval, aeronaves e embarcações e transportes coletivos.

A Zona Franca de Manaus concentrou, novamente, a quase totalidade dos benefícios classificados como regionais e, portanto, do total dos benefícios relacionados ao IPI. Os demais itens regionais não demonstraram peso significativo em todos esses anos. Vale observar, em 1998, a entrada em vigor dos benefícios tributários referentes ao regime especial do setor automobilístico, atribuídos em sua totalidade ao Nordeste, como será discutido mais adiante.

Os itens de outra natureza, como os benefícios associados a informática, a máquinas e equipamentos e a lojas francas, que não distinguem beneficiários do ponto de vista territorial, flutuaram bastante no período, de acordo com estimativas da Secretaria da Receita Federal. Algumas modalidades foram extintas no período, outras perderam significado em termos de valores.

Ao considerarmos a relação entre os benefícios de IPI concedidos e o recolhimento total relativo a esse imposto, chega-se a um índice próximo a 17%, inferior àquele considerado anteriormente¹² (em relação ao Imposto de Importação), mas também relevante no que se refere a seu impacto no contexto fiscal federal. Torna-se necessária, portanto, maior clareza sobre a eficácia e a eficiência do uso de meca-

¹² Ver nota de rodapé nº 10, e substituir o II pelo IPI.

nismos de benefícios fiscais como o de incentivo à atividade produtiva ou ao desenvolvimento regional.

Como se pode ver, três itens se destacam nesse conjunto de benefícios vinculados ao II e ao IPI: aqueles relacionados à Zona Franca de Manaus (de longe os mais expressivos) e às áreas de livre comércio, ambos administrados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), e os relativos à vertente regional do chamado regime automotivo, cuja importância maior, para nossa análise, reside no fato de constituir iniciativa gestada nesse período. Vale a pena discutir um pouco mais a respeito deles.

A Zona Franca de Manaus (AFM), criada por meio da Lei nº 3 173/57, funcionava, inicialmente, como entreposto para armazenamento e beneficiamento de produtos para exportação, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento da região da Amazônia Ocidental. Entretanto, foi por meio do artigo 7 do Decreto-Lei nº 288/67 que a AFM foi regulamentada em definitivo dez anos depois, o regime de incentivos à industrialização local foi definido e a SUFRAMA foi criada.¹³

Ao longo de mais de trinta anos, a AFM tem acumulado avanços produtivos, conduzido ao desenvolvimento local, mas os custos associados a tal empreendimento são, contudo, questionados. Em 1992, o início da abertura, conjugado a um quadro recessivo, provocou grave crise na Zona Franca, cujos incentivos apoiavam-se fortemente no Imposto de Importação. Com a Lei nº 8 396/92, foram introduzidas mudanças no regime de incentivos que implicaram, basicamente, troca de fração dos benefícios baseados no II (que haviam perdido significado) por outros relacionados ao IPI. Nessa mesma lei, a concessão dos incentivos ficou condicionada ao atendimento, pelos beneficiários, de requisitos estabelecidos previamente no processo produtivo básico (PPB), critério esse que substituiu o antigo índice de nacionalização. A partir de então, a Zona Franca recuperou, em boa medida, as margens brutas de proteção da indústria ali instalada, e registrou-se, especialmente desde 1993, crescimento do produto industrial local.¹⁴ Nesses últimos anos, promoveu-se, ainda, razoável diversificação produtiva na área. Entretanto, recentemente surgem questionamentos sobre a efetividade dos incentivos em proporcionar aumento da competitividade industrial sistêmica, o que termina por colocar dúvidas sobre a capacidade de auto-sustentação da indústria incentivada. Alguns indicadores recentes sobre a evolução do emprego e o faturamento industrial sugerem queda da atividade produtiva da Zona Franca de Manaus,¹⁵ entre 1995 e 1998.

¹³ Instituída pelo Decreto nº 61 244/67.

¹⁴ Entre 1993 e 1995, o PIB da Amazônia cresceu cerca de 7,35% [SEPRE/MPO, 1998].

¹⁵ De um saldo (admissão menos demissão) positivo no emprego de 4 328, em 1996, para saldos negativos, em 1997 e 1998 (jan/jul), de 6 592 e 1 523, respectivamente. O faturamento da indústria da AFM apresenta queda entre 1995 e 1998 (variações anuais de 33%, 13%, 11% e 52%) [SEPRE/MPO, 1998].

Considera-se que a estratégia básica idealizada no atual governo é tentar preparar a Zona Franca para a suspensão dos incentivos, estabelecida, constitucionalmente, para 2 013. Nesse sentido, o governo pretende acentuar a especialização produtiva local, ao atenuar a existência de segmentos que não detêm clara vantagem comparativa. Em outras palavras, significa a defesa da especialização da estrutura produtiva local em segmentos que já dispõem de maior densidade produtiva.

Paralelamente, a política federal aplicada àquela região pretende estimular a implantação de unidades complementares ao pólo instalado, ao reforçar sua capacidade competitiva e de auto-sustentação, e aumentar a agregação de valor ao longo das cadeias produtivas estabelecidas na região. Mesmo sem condições aqui de proceder a uma avaliação ampla dos resultados obtidos com essas diretrizes no período do primeiro governo Fernando Henrique (1995/1998), cabe assinalar que esses esforços representam tentativa de impedir ruptura mais séria que pode ocorrer com a extinção dos incentivos e resguardar a estrutura industrial ali implantada de possível sucateamento repentino dos empreendimentos mais significativos. A recente Lei nº 9 532, editada em dezembro de 1997, promove alterações nos benefícios da Zona Franca e simboliza uma fase em que, diante da evolução de um quadro de crise fiscal do Estado, ampliam-se as pressões para reduzir os níveis atuais de benefícios associados à Zona Franca.

As áreas de livre comércio, linha da política implementada pela SUFRAMA, contemplam um conjunto maior de localidades da Amazônia, especialmente na chamada faixa de fronteira. As cidades que compõem as ALC estão todas localizadas na região Norte: Tabatinga/AM; Guajará-Mirim/RO; Macapá e Santana/AP; Pacaraima e Bonfim/RR; Brasília, Eptaciolândia e Cruzeiro do Sul/AC. São áreas favorecidas com incentivos fiscais que objetivam a constituição de bases privilegiadas para a internalização de produtos importados no mercado nacional. Entretanto, o volume de recursos envolvidos ainda foi bastante modesto em relação, por exemplo, à Zona Franca. As áreas encontram-se em níveis diversos de evolução. Até 1996, segundo informações disponíveis,¹⁶ apenas as quatro primeiras estavam em franca atividade, graças, em parte, à sua proximidade com mercados consumidores de maior vulto, como Belém para o caso das ALC do Amapá.

Outro item que merece destaque, mais por representar iniciativa estruturada no âmbito desse período em análise (1995/1998) que por seu significado real, é o Regime Automotivo Especial das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Até aqui, na verdade, registraram-se mais anúncios e promessas que investimentos e correspondente utilização concreta dos benefícios fiscais. A Medida Provisória nº 1 235/95 e, posteriormente, os Decretos nºs 1 761/95 e 1 863/96, estabelecem as bases recentes do Regime Automotivo Nacional. Os incentivos principais às montadoras já instala-

¹⁶ Para maiores detalhes, consultar Vieira Sá (1995).

das no país concentram-se nas reduções do Imposto de Importação de veículos (redução de 50%) e de bens de capital (redução de 90%).

Em dezembro de 1996, a MP nº 1 532 estabeleceu o Regime Automotivo Especial para as montadoras e empreendimentos assemelhados que viessem a se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste e fixou prazo de habilitação até 31 de maio de 1997. Um número expressivo de montadoras habilitaram-se na data estipulada, o que reiterou o interesse por várias unidades da Federação. Bahia, Goiás e Ceará foram as mais assediadas, mas, mesmo estados de menor expressão econômica, como Tocantins e Acre, foram escolhidos como locais para a instalação de plantas industriais.

No entanto, o quadro favorável do momento da edição da lei, quando o mercado de automóveis estava em crescimento a taxas impressionantes (mais de 50% acumulados nos três primeiros anos do governo), foi profundamente alterado pela crise asiática do final de 1997, que teve um duplo efeito: de um lado, afetou justamente os países-sede da maioria das empresas relevantes que tinham aderido ao regime especial, e, de outro, provocou ajustes na política econômica brasileira, que terminaram por afetar o próprio regime especial estabelecido. Como resultado, apenas uma empresa estrangeira fez uso dos benefícios previstos – no caso, uma montadora a ser instalada na região Nordeste, especificamente na Bahia. A medida provisória, que havia se transformado em lei (Lei nº 9 440) em março de 1997, foi alterada pela Lei nº 1 602, de novembro do mesmo ano, que modificou as alíquotas do II e do IPI para montadoras não habilitadas até novembro de 1997. Na prática, o regime automotivo especial, recém-estabelecido, deixou de representar uma atrativo para as montadoras. As promessas que estimularam o debate regional brasileiro não se confirmaram até aqui.

4 OS BENEFÍCIOS INCIDENTES SOBRE O IMPOSTO DE RENDA – PESSOA JURÍDICA (IRPJ)¹⁷

Ao contrário dos impostos indiretos (II e IPI), que recaem sobre o custo de produção, o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) recai diretamente sobre o faturamento líquido das empresas. Os incentivos ligados a esse último imposto geram recursos financeiros e aumentam a taxa de rentabilidade líquida dos empreendimentos, e, conseqüentemente, assim, a vantagem locacional dos investimentos nas regiões beneficiadas [Dain, 1995, p.24].

No caso dos benefício relativos ao IRPJ (ver tabela 3), fica mais clara, ainda, a apropriação regional dos benefícios, ao considerar-se a denominação de desenvolvimento regional utilizada (item 1). Primeiramente, os dados referem-se às duas princi-

¹⁷ Também foram incluídos os valores relativos ao imposto retido na fonte.

pais instituições¹⁸ de estímulo ao desenvolvimento das regiões Norte (SUDAM) e Nordeste (SUDENE) e aos vários instrumentos importantes de estímulo ao desenvolvimento regional, os chamados fundos de investimentos: FINOR (Nordeste), FINAM (Norte) e FUNRES (Espírito Santo/Sudeste).

TABELA 3
Benefícios Fiscais sobre o IRPJ – 1995/1998

Itens dos Benefícios/Ano	(Em R\$ milhões dez./97)							
	1995	(%)	1996	(%)	1997	(%)	1998 ¹	(%)
1. Desenvolvimento Regional								
1.1. SUDENE	74	2,8	430	13,3	852	21,3	568	17,1
1.2. SUDAM	85	3,3	289	9,0	787	19,7	487	14,6
1.3. FINOR	402	15,4	389	12,0	578	14,5	658	19,8
1.4. FINAM	277	10,6	487	15,1	643	16,1	454	13,6
1.5. FUNRES	14	0,5	16	0,5	24	0,6	15	0,5
<i>Subtotal Política Regional (1)</i>	<i>852</i>	<i>32,6</i>	<i>1 611</i>	<i>49,9</i>	<i>2 884</i>	<i>72,1</i>	<i>2 182</i>	<i>65,6</i>
2. Máquinas e equipamentos (PDTI/PDTA)	671	25,7	663	20,5	212	5,3	124	3,7
3. Informática (rev. em dez. de 1997)	76	2,9	69	2,1	62	1,6	0	0,0
4. Trabalhador	36	1,4	119	3,7	206	5,2	171	5,1
5. PNAC	75	2,9	27	0,8	82	2,1	41	1,2
6. FDCA	53	2,0	7	0,2	4	0,1	4	0,1
7. Atividade audiovisual	179	6,9	74	2,3	78	2,0	78	2,3
8. Ativ. monopolizadas (rev. Lei nº 9 249/95)	667	25,5	262	8,1	0	0,0	0	0,0
9. Microempresas/empresas de pequeno porte	1	0,0	375	11,6	470	11,8	710	21,3
<i>Subtotal não regional (2)</i>	<i>1 758</i>	<i>67,3</i>	<i>1 596</i>	<i>49,4</i>	<i>1 114</i>	<i>27,9</i>	<i>1 128</i>	<i>33,9</i>
<i>Subtotal (1+2)</i>	<i>2 610</i>	<i>99,9</i>	<i>3 207</i>	<i>99,3</i>	<i>3 998</i>	<i>100,0</i>	<i>3 310</i>	<i>99,5</i>
10. Outros	2	0,1	22	0,7	1	0,0	18	0,5
Total	2 612	100,0	3 229	100,0	3 999	100,0	3 328	100,0

Fonte: SRF/Ministério da Fazenda.

Elaboração: IPEA/DIRUR.

Nota: ¹Com a Lei nº 9 532/97, os valores de 1998 devem ser 25% menores. Contudo, foram mantidos os dados anteriores em razão da incerteza quanto à aplicação desse princípio em cada item.

Obs.: Siglas: SUDENE: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; SUDAM: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; FINOR: Fundo de Investimentos para o Nordeste; FINAM: Fundo de Investimentos para a Amazônia; FUNRES: Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo; PNAC: Programa Nacional de Apoio à Cultura; FDCA: Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente; PDTI: Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial; PDTA: Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário.

O subtotal considerado como Política Regional (subtotal 1), que, em 1995, representava percentual em torno de 32% do total, chega a atingir mais de 72% em 1997, o que confirma uma apropriação regional bastante aceitável (acima dos 50%, nos três últimos anos).

Ao considerarmos a participação de cada região nesses benefícios (ver tabela 3.1), o Norte, que detinha 14% do total em 1995, atingiu quase 36% em 1997, e caiu para pouco mais de 28% em 1998. O Nordeste, que, em 1995, detinha 18% do total, passa a ter parcelas crescentes e atinge quase 37% em 1998. Finalmente, o Sudeste (Es-

¹⁸ O artigo 43 da Constituição, que define a estrutura institucional do planejamento regional e cujo pressuposto é maior flexibilidade, por parte da União, na definição de áreas de planejamento, mantém a exigência do Norte e Nordeste na definição macrorregional, regra confirmada em outras emendas que buscam ressuscitar a estrutura institucional nos moldes dos anos 70 [Lavinias e Magina, 1995, p. 14].

pírito Santo), representado pelo FUNRES¹⁹ (ver tabela 3), mantém parcelas em torno de 0,5% do total em todo o período e é considerado na parcela nacional (subtotal 2) da tabela 3.1.

TABELA 3.1
Benefícios sobre o IRPJ
Regiões Principais – Norte e Nordeste – 1995/1998

Itens dos Benefícios/Ano	(Em R\$ milhões dez./97)							
	1995	(%)	1996	(%)	1997	(%)	1998	(%)
1. Norte	362	13,9	776	24,0	1 430	35,8	941	28,3
2. Nordeste	476	18,2	819	25,4	1 430	35,8	1 226	36,8
Subtotal regionalizado (1)	838	32,1	1 595	49,4	2 860	71,5	2 167	65,1
Subtotal nacional (2)	1 772	67,8	1 612	49,9	1 138	28,5	1 143	34,3
Subtotal (1+2)	2 610	99,9	3 207	99,3	3 998	100,0	3 310	99,5
3. Outros	2	0,1	22	0,7	1	0,0	18	0,5
Total	2 612	100,0	3 229	100,0	3 999	100,0	3 328	100,0

Fonte: SRF/Ministério da Fazenda.

Elaboração: IPEA/DIRUR.

No caso dos demais itens da tabela 3 (subtotal não regional ou subtotal nacional) considerados na tabela 3.1, aplica-se a mesma observação da seção anterior, pois estes, apesar de serem passíveis de alguma territorialização, na realidade não constituem uma ação regional *a priori*, e podem ser ainda interpretados como o resultado de uma distribuição desconcentrada regionalmente. Ou seja, representam, nesse caso, políticas mais de cunho nacional (horizontal) do que verdadeiramente políticas de caráter regional explícito.

Finalmente, ao considerarmos a relação entre os benefícios referentes ao IRPJ e a arrecadação total desse imposto, chega-se a índice superior a 20%.²⁰ Essa participação, superior ao índice relativo ao IPI, apesar de inferior ao índice relativo ao II, demonstra uma política de incentivo diretamente relacionada à desoneração dos encargos das empresas (ao invés dos custos dos insumos) que busca atenuar, assim, o chamado *custo Brasil*. Esse aspecto reflete as distintas dimensões dos benefícios fiscais, de acordo com sua natureza, sua extensão, sua intensidade e seus prazos específicos [Lyra, 1995]. Porém, no caso específico do IRPJ, “a isenção do imposto de renda como instrumento para estimular a formação de capital, em um contexto de profunda escassez de capitais é, provavelmente, menos eficaz do que uma dedução do

¹⁹ A questão dos incentivos fiscais é tratada no artigo 41 das disposições transitórias. São feitas propostas de revogação dos incentivos fiscais, creditícios e tributários não regulamentados por lei, a partir do princípio de que a Constituição não deve fixá-los para o não-comprometimento da política tributária e da reforma que deve acompanhá-la [Lavinia e Magina, 1995, p. 15].

²⁰ A metodologia utilizada é a mesma daquela descrita na nota de rodapé nº 10; basta substituir o II pelo IRPJ.

mesmo imposto de empresas já existentes para a aplicação no investimento de novas empresas” [op.cit., p.10].

5 O CONJUNTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Nesse capítulo, apresenta-se uma síntese das renúncias relativas ao conjunto dos impostos considerados anteriormente, e realiza-se uma reapropriação dos dados anteriormente analisados, na tabela 4, a seguir.

O valor total das renúncias fiscais é crescente ao longo do período analisado, com um ápice em 1996, em função, particularmente, do incremento considerável no valor do IRPF (total 2). Tanto esse quanto os demais itens (IOF, COFINS, PIS-PASEP, etc) não foram considerados na análise acima, como já se observou. Do total das renúncias analisado nas seções anteriores (total 1), com exceção do item *outros* (bagagens, principalmente), os dados gerais dos orçamentos elaborados assinalam expressiva evolução, e passaram do total de R\$ 6,4 bilhões em 1995 para R\$ 8,4 bilhões em 1998. Após período de três anos de crescimento acentuado (1995/1997), registrou-se ligeira queda nos valores totais das renúncias concedidas no último ano,²¹ em função do ajuste fiscal.

Entretanto, a parcela dedicada à política regional cresce substancialmente, e passa de R\$ 3,3 bilhões em 1995 para R\$ 5,6 bilhões em 1998. Essa evolução tão favorável fez que as renúncias, a título de desenvolvimento regional, ampliassem sua fração no total: de 52% em 1995 a quase 67% em 1998, devido, essencialmente, ao papel da Zona Franca de Manaus e do item *Desenvolvimento Regional* (referente aos fundos de investimentos e às isenções e reduções concedidas pelos órgãos de desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste).

²¹ Considerando-se o viés do item bagagens (classificado em *outros*), as renúncias teriam caído de R\$ 9,7 para R\$ 9,4 bilhões aproximadamente em 1998. Esse item teve sua estimativa revista em 1996 e, por isso, será desconsiderado nesta análise.

TABELA 4
Total das Renúncias Fiscais Federais – 1995/1998

(Em R\$ milhões dez./97)

Itens	1995	(%)	1996	(%)	1997	(%)	1998	(%)
1. AFM (Zona Franca de Manaus/AM)	2 472	38,6	2 347	33,9	2 610	30,7	3 313	39,5
2. ALC (Área de Livre Comércio)	3	0,0	40	0,6	50	0,6	48	0,6
3. Setor automotivo - regime regional	0	0,0	0	0,0	0	0,0	55	0,7
4. Desenvolvimento regional	852	13,3	1 611	23,3	2 884	34,0	2 182	26,0
4.1. SUDENE	74	1,2	430	6,2	852	10,0	568	6,8
4.2. SUDAM	85	1,3	289	4,2	787	9,3	487	5,8
4.3. FINOR	402	6,3	389	5,6	578	6,8	658	7,8
4.4. FINAM	277	4,3	487	7,0	643	7,6	454	5,4
4.5. FUNRES (Espírito Santo)	14	0,2	16	0,2	24	0,3	15	0,2
5. PFP/PAT-NORDESTE/NORTE	2	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0
<i>Subtotal Política Regional (1)</i>	3 329	52,0	3 999	57,7	5 544	65,3	5 598	66,8
6. Itaipu	-	0,0	6	0,1	12	0,1	3	0,0
7. Regime automotivo – setorial	-	0,0	-	0,0	863	10,2	865	10,3
8. Aeronaves e embarcações	21	0,3	12	0,2	10	0,1	15	0,2
9. Máq. e equipamentos (PDTI/PDTA)	809	12,6	1 128	16,3	606	7,1	225	2,7
10. Informática (rev. em dez. de 1997)	335	5,2	302	4,4	381	4,5	480	5,7
11. Lojas francas	92	1,4	270	3,9	173	2,0	149	1,8
12. Trabalhador	36	0,6	119	1,7	206	2,4	171	2,0
13. PNAC	75	1,2	27	0,4	82	1,0	41	0,5
14. FDCA	53	0,8	7	0,1	4	0,0	4	0,0
15. Atividade audiovisual	179	2,8	74	1,1	78	0,9	78	0,9
16. Atividades monopolizadas (rev.-Lei nº 9 249/95)	667	10,4	262	3,8	-	0,0	-	0,0
17. Emp. micro/pequeno porte	1	0,0	375	5,4	470	5,5	710	8,5
18. Setor de transportes	86	1,3	151	2,2	37	0,4	38	0,5
19. Setor siderúrgico (rev. em 96)	318	5,0	161	2,3	-	0,0	-	0,0
20. Veículos populares (Rev.em 95)	370	5,8	-	0,0	-	0,0	-	0,0
21. Película polietileno (Rev. em 96)	25	0,4	22	0,3	-	0,0	-	0,0
22. Desporto	11	0,2	14	0,2	27	0,3	8	0,1
<i>Subtotal não regional (2)</i>	<i>3 078</i>	<i>48,0</i>	<i>2 930</i>	<i>42,3</i>	<i>2 949</i>	<i>34,7</i>	<i>2 787</i>	<i>33,2</i>
<i>Subtotal (1+2)</i>	<i>6 407</i>	<i>100,0</i>	<i>6 929</i>	<i>100,0</i>	<i>8 493</i>	<i>100,0</i>	<i>8 385</i>	<i>100,0</i>
23. Outros	519	-	1 906	-	1 207	-	995	-
Total 1	6 926	-	8 835	-	9 700	-	9 380	-
24. IRPF	1 071	-	11 987	-	5 240	-	7 148	-
25. IOF, op. crédito, câmbio, seguro	120	-	171	-	156	-	38	-
26. COFINS	4	-	12	-	-	-	-	-
27. PIS-PASEP	115	-	554	-	247	-	348	-
28. Contribuição social s/ lucro líquido	-	-	-	-	14	-	222	-
29. Contrib. p/financ. de seguridade social	-	-	-	-	-	-	38	-
30. Frete marinha mercante	108	-	94	-	277	-	106	-
Total 2	8 344	-	21 653	-	15 634	-	17 280	-

Fonte: SRF/Ministério da Fazenda.

Elaboração: IPEA/DIRUR.

Enquanto, no primeiro caso, os valores restringem-se à região Norte (especialmente a uma única localidade, Manaus/AM), no segundo caso, os valores referentes ao Nordeste, na maioria dos anos, são maiores que aqueles referentes ao Norte. Infelizmente, tais resultados não são passíveis de maior detalhamento, dada a agregação macrorregional, que dificulta a análise dos efeitos, propriamente ditos, dos benefícios nas atividades econômicas locais.

A evolução dos benefícios fiscais concedidos ao desenvolvimento regional, resumidos praticamente às regiões Norte e Nordeste (ver tabela 4.1), mostrou-se, dessa forma, bastante expressiva nas projeções da Secretaria da Receita Federal. Em ter-

mos relativos, os benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus alcançaram a expressiva fração de 40% do total (desconsiderado, vale lembrar, o item *outros* do total).

TABELA 4.1
Renúncias Fiscais Totais
Regiões Principais – Norte e Nordeste – 1995/1998

Região/Ano	(Em R\$ milhões dez./97)							
	1995	(%)	1996	(%)	1997	(%)	1998	(%)
Norte	2 837	44,3	3 163	45,6	4 090	48,2	4 302	51,3
Nordeste	476	7,4	819	11,8	1 430	16,8	1 281	15,3
Subtotal regional (1)	3 313	51,7	3 982	57,5	5 520	65,0	5 583	66,6
Subtotal nacional ¹ (2)	3 094	48,3	2 947	42,5	2 973	35,0	2 802	33,4
Subtotal (1+2)	6 407	100,0	6 929	100,0	8 493	100,0	8 385	100,0
Outros	519	-	1 906	-	1 207	-	995	-
Total	6 926	-	8 835	-	9 700	-	9 380	-

Fonte: SRF/Ministério da Fazenda.

Nota: ¹Está incluído o FUNRES.

Em suma, a região Norte detém a maior fração de benefícios, que passou de 44,3% em 1995 para 51,3% em 1998. A região Nordeste, embora com menor expressão relativa no total, também apresentou crescimento em sua participação entre 1995 e 1997 e passou de 7,4% para 16,8%, mas registrou pequena queda no último ano (15,3%), em função da redução nos montantes de benefícios mobilizados pela SUDENE – isenções e reduções e incentivos fiscais do FINOR.

6 CONCLUSÕES

A discussão sobre os benefícios fiscais apresenta interfaces com várias questões importantes e atuais no país, tais como o déficit público, as políticas industrial e de comércio exterior, o desenvolvimento regional, entre outras. Porém, como se demonstrou, o mecanismo de renúncia fiscal pode e deve ser enquadrado no contexto da política de desenvolvimento regional, apesar de possuir múltiplas aplicações.

O montante associado aos benefícios fiscais concedidos no país representa cerca de 2% do PIB e é comparável à necessidade de financiamento federal às contas de pessoal e encargos a ativos ou inativos, ou ainda à transferência constitucional a estados e municípios. Trata-se, assim, de um montante considerável do ponto de vista da arrecadação fiscal por parte da União. O estudo sobre os benefícios fiscais representa, assim, uma peça importante na análise das questões fiscal e de incentivo produtivo no país.

Como parcela significativa dos objetivos relacionados às concessões de benefícios dizem respeito a programas de desenvolvimento regional, deve-se relativizar seu papel e suas conseqüências e considerar as implicações, em termos de incentivo, ao investimento das atividades produtivas e da sua efetividade do ponto de vista do aumento da competitividade econômica local.

A análise dessas implicações, contudo, fica prejudicada, pois as estimativas dos dados sobre os benefícios são consideradas em uma perspectiva macrorregional, o que não permite que se tenha uma visão das empresas, atividades, setores ou pelo menos dos estados beneficiados (melhor seriam os municípios) afora alguns casos isolados (setor automobilístico e Zona Franca de Manaus).

Assim, a análise anterior não estabelece se os benefícios fiscais são usados indevidamente nem se são fator determinante do maior desenvolvimento industrial das regiões menos desenvolvidas do país. Se, por um lado, são sugeridos aspectos positivos relacionados aos benefícios, seja a partir da diminuição do custo produtivo, ou dos incentivos à produção, por outro lado, a falta de critérios objetivos quanto aos setores privilegiados ou ao custo-benefício associado às concessões sugere, muitas vezes, o desvirtuamento da utilização desses mecanismos ou mesmo a contradição entre o uso e os resultados obtidos, como se pode verificar na indicação de sobreposição das concessões desses benefícios e das suas inter-relações.

Por um lado, transparece a inexistência de uma estratégia clara ou coerente quanto à utilização dos benefícios fiscais, que sugere que estes representam um artifício/mecanismo simplificado para fugir das imposições tributárias distorcidas, existentes atualmente no sistema fiscal brasileiro. Isso é ainda mais grave se se considera que as questões referentes às isenções associadas aos âmbitos estaduais (ICMS) e municipais, que dão margem à chamada guerra fiscal, devem ampliar as conseqüências negativas dessa falta de coordenação fiscal entre as várias instâncias governamentais do país.

Por outro lado, por meio de estudos específicos (como o feito para a Zona Franca de Manaus, ver Lyra (1995) e Dain (1996)), pode-se atribuir, às renúncias fiscais, papel importante no incentivo à atividade produtiva, o que requer, contudo, análises mais específicas (das atividades/empresas incentivadas, por exemplo) sobre os benefícios econômicos (produção) ou sociais (emprego) do uso de tal mecanismo.

Não se trata, portanto, de definir, no contexto da política de desenvolvimento regional, se tal mecanismo deve ser concluído ou ter continuidade, mas, sim, de estabelecer critérios objetivos quanto ao tempo necessário às atividades para que atinjam certo grau de autonomia, à seleção rigorosa das atividades incentivadas, ao seu enquadramento no contexto da política industrial nacional, isso, sem perder de vista, também, suas inter-relações com outros instrumentos de política de desenvolvimento regional. Trata-se, enfim, da necessidade de critérios mais claros e objetivos no uso das isenções fiscais como o incentivo ao desenvolvimento regional, de forma

a manter a coerência no contexto das políticas industrial, comercial externa e tributária/fiscal nacionais.

Os benefícios fiscais apresentam montantes superiores às receitas tributárias nas regiões Norte e Nordeste. A análise regional dos benefícios revela, ainda, o papel predominante representado pela Zona Franca de Manaus. De toda sorte, apesar de insuficiente, a discussão anterior sobre os benefícios fiscais permitiu uma visão preliminar para:

(a) uma avaliação da estratégia econômica dos benefícios, suas aplicações e consequências econômicas;

(b) o questionamento sobre os limites entre as concessões de benefícios e a redução da receita fiscal;

(c) a avaliação (macro)regionalizada dos benefícios e suas interfaces com as políticas comercial externa e industrial nacional; e

(d) as relações entre os benefícios fiscais e a política de desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONELLI, Regis *et alii*. As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: rumos e indefinições, *Texto para Discussão* n. 527, IPEA, Brasília, novembro, 1997.
- BARROS Silva, Pedro L. e Affonso, Rui B. A. (Org.). *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*, Fundap/Unesp, São Paulo, 1995.
- DAIN, Sulamis. *Visões Equivocadas de uma Reforma Prematura*, p.43-74. In Barros Silva, Pedro L. e Affonso, Rui B. A. (Org.). *Federalismo no Brasil: Reforma Tributária e Federação*, Fundap/Unesp, São Paulo, 1995.
- _____. *Os Incentivos Fiscais e a Renúncia de Arrecadação Relativa à Zona Franca de Manaus nos Projetos de Reforma Tributária: Diagnósticos e Perspectivas*, SUFRAMA/FECAMP/UNICAMP, Campinas, 1996.
- GIAMBIAGI, Fábio. *Necessidades de Financiamento do Setor Público: 1991/1996 – bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil*, *Revista PPE*, v. 27, n.1, p.185-220, Rio de Janeiro, abril, 1997.
- KLIAS, Paulo. A Política Brasileira de Comércio Exterior: aspectos e evolução histórica e desafios do momento atual, Brasília, agosto, 1997. mimeo.
- LAVINAS, Lena e MAGINA, Manoel A. *Federalismo e Desenvolvimento Regional: debates da revisão constitucional*, *Texto para Discussão* n. 390, IPEA, Brasília, novembro, 1995.
- LYRA, Flávio T. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação* (relatório final). *Texto para Discussão* n. 371, IPEA, Brasília, maio, 1995.
- MATESCO, V.R. e TAFNER, P. *O Estímulo aos Investimentos Tecnológicos: o impacto sobre as empresas brasileiras*, *Texto para Discussão* n. 429, IPEA, Brasília, julho, 1996.
- SEPRE/MPO. *Boletim de Indicadores Regionais*, Brasília, outubro, 1998
- VARSANO, Ricardo. *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas*, *Revista PPE*, v.27, n.1, p.1-40, Rio de Janeiro, abril, 1997.
- VIEIRA Sá, Mauro T. *O Modelo Industrial da AFM: importância e limitações para o desenvolvimento regional*. Dissertação de mestrado em economia, PUC, São Paulo, 1995.
- VILLELA, A.V. e SUZIGAN, Wilson. *Elementos para uma Discussão de uma Política Industrial para o Brasil*, *Texto para Discussão* n. 421, Brasília, maio, IPEA, 1996.
-