



UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO
MESTRADO EM ANÁLISE REGIONAL E URBANO

ELISIA MEDEIROS PINTO

POLÍTICA FISCAL E SEUS EFEITOS NO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DA BAHIA:
UM ESTUDO SOBRE OS INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DA
BAHIA NO PERÍODO DE 1994 A 2005

Salvador
2006

ELISIA MEDEIROS PINTO

**POLÍTICA FISCAL E SEUS EFEITOS NO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DA BAHIA:
UM ESTUDO SOBRE OS INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DA
BAHIA NO PERÍODO DE 1994 A 2005**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Análise Regional e Urbano, Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Noélio Dantaslé Spínola.

Salvador
2006

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade
Salvador - Unifacs

Pinto, Elisia Medeiros

Política fiscal e seus efeitos no desenvolvimento regional do Estado da Bahia: um estudo sobre os incentivos fiscais no Estado da Bahia no período de 1994 a 2005. / Elisia Medeiros Pinto. – Salvador, 2006.

208 p. : il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Análise Regional, Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador Prof. Dr. Noélio Dantaslé Spinola.

1. Política fiscal. 2. Incentivos fiscais - Bahia. 3. Incentivos fiscais – Desenvolvimento sócio-econômico. I. Spinola, Noélio Dantaslé, orient. II. Universidade Salvador – Unifacs. III. Título

CDD: 336.298142

TERMO DE APROVAÇÃO

ELISIA MEDEIROS PINTO

POLÍTICA FISCAL E SEUS EFEITOS NO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DA BAHIA:
UM ESTUDO SOBRE OS INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DA
BAHIA NO PERÍODO DE 1994 A 2005

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Análise Regional e Urbano, Universidade Salvador - UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

Noélio Dantaslé Spinola – Orientador _____
Doutor em Análise Geográfica Regional, Universidad de Barcelona, (U.B.), Espanha
Universidade Salvador - Unifacs

Rossine Cerqueira da Cruz _____
Doutor em Ciência Econômica, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP,
Brasil
Universidade Estadual de Feira de Santana -UEFS

Augusto O. Monteiro _____
Doutor em Administração, Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil
Universidade Salvador - Unifacs

Salvador, de agosto de 2006.

Dedico este trabalho a meu marido e filhos, pela paciência e tolerância permitindo que acrescentasse mais um degrau nas expectativas da minha caminhada em prol das minhas crenças do aprender para compartilhar.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, pela dádiva da vida.

Ao professor Noélio Spinola, meu orientador, por ter me despertado para a escolha de um tema tão importante, pelo seu conhecimento, rigor científico e firmeza na orientação, muito contribuiu para concretização deste trabalho. Ao professores do Mestrado em Análise Regional e aos companheiros de turma, pelas contribuições.

Ao Secretário da Fazenda do Estado da Bahia, Albérico Machado Mascarenhas, por apoiar minha decisão na escolha de um tema controverso como este e, à Diretora de Tributação, Ely Dantas de Souza Cruz, pela força, apoio e tolerância, e aos demais colegas da Sefaz pelos subsídios oferecidos.

Ao colega e amigo Rogério Farias Princhak, pelo seu desprendimento e sua disponibilidade incondicional no apoio a este trabalho.

Aos colegas da Secretaria da Indústria Comércio e Mineração.

A Fundação de Apoio e Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) pela contribuição efetiva a este trabalho.

Por fim, a toda a minha família e aos amigos que me acompanharam nesta jornada, pelo estímulo, paciência e compreensão, fundamentais para a conquista deste projeto de vida, e, em especial, a meu marido, Antonio Ferreira de Freitas, companheiro e grande incentivador dos meus projetos.

A Roseli Andrade pelo dedicado trabalho de normalização.

“Existem fases na vida humana, de revelação interior e exterior, quando novas profundidades parecem desdobrar-se na alma, quando aflora uma multidão de novas necessidades, e surge à sede por algo novo e indefinido. Existem períodos em que ousar constitui a mais alta sabedoria.”

William Ellery Channing

RESUMO

As políticas de atração de investimentos que vêm sendo adotadas nos últimos anos por cada Estado-membro da Federação de Estados brasileiros, têm dado origem a uma competição que passou a ser denominado por “guerra fiscal” e que se acirra cada vez mais nos dias atuais. A descrição do processo de formação do federalismo brasileiro faz parte de uma tentativa para melhor compreender os efeitos da centralização de poder no governo federal, naquilo que diz respeito à criação e à cobrança de impostos e à destinação dos recursos advindos dos mesmos. Nesse cenário federalista, que num determinado período histórico conviveu com um vácuo de liderança do governo federal, os Estados passaram a atuar com maior autonomia na concessão de incentivos fiscais e financeiros, utilizando-se do seu principal imposto, o ICMS. O objetivo principal da pesquisa que fundamenta esta dissertação foi fazer uma análise dos incentivos fiscais e financeiros concedidos, no período compreendido entre 1994 a 2005, pelo governo do Estado da Bahia e, a partir dela, verificar se, de fato, a política implementada contribuiu para promover os resultados esperados na geração de empregos diretos e/ou indiretos e no desenvolvimento socioeconômico da região. Em suma, buscou-se investigar se houve, efetivamente, maior incremento das atividades econômicas do Estado da Bahia e, por conseguinte, maior participação relativa do seu PIB no PIB do Brasil. Dos resultados obtidos, ficou evidenciado que a política adotada pelo governo do Estado da Bahia, sem a coordenação do governo federal e, portanto, sem estar inserida numa escala macroeconômica, foi positiva no que tange ao crescimento econômico do Estado, ao apresentar um crescimento do PIB acima de 35%, 11 pontos percentuais a mais que o PIB nacional, quando se toma por base o mesmo período. Entretanto, ao se analisarem os indicadores socioeconômicos do Estado, que colocam mais da metade da população baiana vivendo abaixo da linha de pobreza, pode-se atestar que essas políticas não alcançaram os efeitos desejados para promover o desenvolvimento econômico e social, necessitando serem revistas e aperfeiçoadas.

Palavras-chave: Políticas de Atração de Investimentos; Incentivos Fiscais; Guerra Fiscal; Federalismo; Crescimento Econômico; Desenvolvimento Econômico-social.

ABSTRACT

The investment attraction policy that has been adopted by each state member of Brazil for the last years has raised a competition that is known by "fiscal war" that gets harder now-a-days. The process formation of Brazilian federalism, emphasizes the economical change, that stopped being agro-exporter and becoming industrial was a part or a try to understand the centralization of power by the government better, which remains the creation and encashment of taxes, and the destination of what was gained with them. In this federalist scenario, that in a determined historical period, survived with an emptiness in the government leadership, the states would have more autonomy in giving fiscal and financial incentive, using its main tax the ICMS. The main objective of this research, which is the base of this text, was to make an analysis of fiscal and financial aids given between 1994 and 2004 by Bahia's government, and from it, check, if, the used policy helped gain the expect results in direct and indirect employment and in the development of the region. Summarizing, it was tried to investigate if, effectively, there was any kind of increase in the economical activities in the state of Bahia, and consequently, a higher participation of its GNP in Brazil's GNP. From the results, it was clear that the policy that was adopted by Bahia's government, without the federal government coordination, and so, without being inserted in a macroeconomic scale, was positive in relation to the state's economic growth, showing an increase of over 35% of the GNP, 11% above the nation's GNP, considering the same period. So, when analyzing the socioeconomic indicators of the state, in which more than half of the state's population survive under poverty levels, it's possible to testify that these policies didn't achieve the desired effects to achieve the economic and social development, needing to be rewatched and improved.

Key words: Investment Attraction Policy; Fiscal Incentives; Fiscal War; Federalism; Economic Growth; Social Economic Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Carga Tributária – PIB Nacional individualizado por União, Estados e municípios (Em porcentagens) - (1960, 1980, 1988)	98
Figura 2 - Brasil: Evolução da carga tributária (em porcentagens) (PIB) (1947 –2004)	104
Figura 3 - Bahia: Evolução dos coeficientes e repasses do governo federal relativamente à desoneração das exportações dos produtos industrializados – 2000 – 2005	184
Figura 4 – Nordeste Brasileiro: Distribuição Estadual do PIB regional e participação regional no PIB nacional (1985-2003)	189
Figura 5 – Brasil: Distribuição Regional do PIB – (1985 a 2003)	189

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil Imperial: tributos fiscais nos anos selecionados em porcentagem sobre o total	85
Tabela 2 - Brasil: participação dos principais impostos na esfera federal (Em porcentagens sobre o total) (1889 – 1965)	93
Tabela 3 – Brasil: Receita tributária (em R\$ milhões) por níveis de governo (1900-2000)	99
Tabela 4 – Brasil: Distribuição Anual da Arrecadação Tributária, Segundo Receitas Compartilhadas e Não Compartilhadas. 1988-2004 (Em % do total)	106
Tabela 5 – Bahia: Evolução dos depósitos de incentivos fiscais – (1968 - 1980)	139
Tabela 6 – Bahia: Depósito de incentivos fiscais, segundo os ramos industriais – (jan/dez 1979 a 1980)	140
Tabela 7 – Bahia: Participação e evolução anual dos depósitos de incentivos fiscais por segmento industrial - 1977 a 1980	142
Tabela 8 – Bahia: Resumo dos Projetos implantados - 1997 - 2005 no âmbito do Programa de Incentivo às Indústrias de Informática e Eletro-Eletrônicos	171
Tabela 9 – Bahia: Comportamento anual dos projetos implantados no âmbito do Programa de Incentivo às Indústrias de Informática e Eletro-Eletrônicos - 1999 - 2005 (Nº de contribuintes, Faturamento, ICMS recolhido)	172
Tabela 10 – Resumo dos Projetos implantados - 1999 - 2005 no âmbito do Programa de incentivo às indústrias de calçados, componentes, etc.	174
Tabela 11 – Bahia: Comportamento anual dos projetos implantados no âmbito do Programa de incentivo às indústrias de calçados, componentes, etc. 1999 – 2005 (Nº de contribuintes, Faturamento, ICMS recolhido)	175
Tabela 12 – Bahia: Evolução do Índice de Participação dos Municípios no ICMS abrangidos pelos programas de investimentos - 1997-2005	176
Tabela 13 – Bahia: Comportamento anual dos projetos implantados no âmbito do Programa de Incentivo às Indústrias de Plásticos (BAHIAPLAST), 1999 - 2005 (Nº de contribuintes, Faturamento, ICMS recolhido)	178

Tabela 14 – Bahia: Comportamento anual dos projetos implantados no âmbito do Programa de incentivo à indústria de mineração, metalurgia e transformação do Cobre (Procobre) 1999 - 2005 (Nº de contribuintes, Faturamento, ICMS recolhido)	180
Tabela 15 – Evolução das exportações baianas – Principais segmentos (Período de 2000 a 2005)	181
Tabela 16 – Bahia: Comportamento anual dos projetos implantados no âmbito do Programa de incentivo à indústria automotiva (Proauto) 1999 - 2005 (Nº de contribuintes, Faturamento, ICMS recolhido)	182
Tabela 17 – Bahia: Resumo das informações sócio-econômicas dos Projetos aprovados implantados e em processamento – 2002 a 2005 no âmbito do Programa de desenvolvimento industrial e de integração econômica do Estado da Bahia (Desenvolve)	186
Tabela 18 – Brasil: Participação Relativa das Regiões e Estados na arrecadação do ICMS - 1997, 2000, 2004 e 2005	191
Tabela 19 - Índice de Desenvolvimento Social dos municípios baianos beneficiados pelos programas - 1998 – 2000	192

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O FEDERALISMO VISTO SOB DIVERSOS ÂNGULOS	20
2.1 ANÁLISE DO FEDERALISMO SOB OS PONTOS DE VISTA POLÍTICO E SOCIAL	21
2.2 ANÁLISE DO FEDERALISMO SOB O PONTO DE VISTA ECONÔMICO	34
2.3 A FORMAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	42
2.3.1 A fase colonial	42
2.3.2 A fase imperial	43
2.3.3 A fase republicana – Primeira República (República Velha – 1889/1930)	45
2.3.4 A fase republicana – Segunda República (Estado Novo – 1930/1945)	51
2.3.5 A fase da restauração democrática – Segunda República (1945/1964)	58
2.3.6 A fase do regime militar – (1964/1985)	65
2.3.7 A fase da redemocratização – (1988 até os dias atuais)	76
3 SISTEMA TRIBUTÁRIO NO BRASIL	82
3.1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL ANTES DE 1946	84
3.2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL: 1946 -1964	90
3.3 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO NO BRASIL: 1964 - 1988	94
3.4 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO NO BRASIL –1988 ATÉ OS DIAS ATUAIS	100
4 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEUS REFLEXOS NO ESTADO DA BAHIA	113
4.1 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEUS REFLEXOS NO ESTADO DA BAHIA PERÍODO ANTERIOR A 1946	115
4.2 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEUS REFLEXOS NO ESTADO DA BAHIA NO PERÍODO DE 1946 a 1988	117
4.3 POLÍTICA ECONÔMICA NO PERÍODO DE 1988 ATÉ OS DIAS ATUAIS	146
5 PROGRAMAS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS DO ESTADO DA BAHIA NUM CONTEXTO NACIONAL DE GUERRA FISCAL- 1994-2005	154
5.1 GUERRA FISCAL – EVOLUÇÃO E CAUSAS DETERMINANTES	158
5.2 GUERRA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CARACTERÍSTICAS E LIMITES	161
5.3 INSTRUMENTOS UTILIZADOS COMO POLÍTICA INDUSTRIAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NUM CONTEXTO DE GUERRA FISCAL: CONSEQÜÊNCIAS FISCAIS	165
5.4 PROGRAMAS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO PERÍODO DE	167

1994 À 2005, DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA - NATUREZA E
CARACTERÍSTICAS

5.4.1 Programa de Promoção do Desenvolvimento – (Probahia)	168
5.4.2 Programa de Incentivo para a Indústria de Informática e Eletro- Eletrônicos	170
5.4.3 Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (Procomex)	173
5.4.4 Programa de Concessão de Crédito Presumido	173
5.4.5 Programa de incentivo para a indústria de transformação plástica (Bahiaplast)	177
5.4.6 Programa de Incentivo para a Indústria de Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre (Procobre)	179
5.4.7 Programa de incentivo para a indústria do setor automotivo da Bahia (Proauto)	181
5.4.8 Tratamento tributário especial para o comércio atacadista	185
5.4.9 Programa de desenvolvimento industrial e de integração econômica do Estado da Bahia – (Desenvolve)	185
5.5 A ANÁLISE DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS	188
6 CONCLUSÃO	195
REFERÊNCIAS	200
APÊNDICE - Programas de Incentivo Fiscal à Industrialização no Estado da Bahia (1991 a 2005)	206