

POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS FISCAIS E DINÂMICA INDUSTRIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Leandro Bruno Santos
Universidade Federal Fluminense – UFF
Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil
leandrobruno@id.uff.br

RESUMO

Nas últimas décadas do século XX, o termo competitividade se dissemina nos círculos políticos à proporção que avançam as ideias neoliberais favoráveis à globalização. Sob os auspícios da globalização econômica, grassam os ideais que não apenas as empresas, mas também os territórios competem um com o outro. No Brasil, as disputas pela atração de capitais entre estados e municípios assumem maior expressividade a partir dos anos 1990, num contexto de maior abertura econômica, redução do papel do Estado e elevada desigualdade regional. Neste texto, o nosso objetivo é analisar as políticas de subsídios fiscais de fomento industrial no estado do Rio de Janeiro e suas implicações recentes sobre a dinâmica da indústria. Os procedimentos metodológicos incluíram o levantamento e leitura bibliográficos, o levantamento de dados secundários (IBGE, SEFAZ, LOA, CONFAZ), a sistematização e análise dos dados. Os resultados obtidos indicam um incremento substancial das renúncias fiscais nos últimos anos, a concentração dos subsídios em ramos já consolidados e em regiões mais dinâmicas (Região Metropolitana, Médio Vale Paraíba), além da sua pouca efetividade na manutenção do VAB industrial, na geração de empregos formais na indústria e na arrecadação de ICMS em relação aos demais estados e ao próprio cenário nacional.

Palavras-chave: Guerra fiscal. Dinâmica industrial. Rio de Janeiro.

TAX SUBSIDY POLICIES AND INDUSTRIAL DYNAMISM IN RIO DE JANEIRO STATE

ABSTRACT

In the last decades of the 20th century, the word "competitiveness" has been widespread within political circles as neo-liberal ideas in favour of globalisation advance. Under the wings of economic globalization, the ideals that not only companies but also territories compete with each other are thrived. In Brazil, the disputes over attracting capital between states and municipalities have been taking on greater significance since the 1990s, against the background of further economic opening, a reduced role for the State, and high regional inequality. In this text, our aim is to analyse tax subsidy policies to promote industry in the State of Rio de Janeiro, and recent implications on the dynamics of industry. Methodological procedures included bibliographical survey and reading, secondary data collection (IBGE, SEFAZ, LOA, CONFAZ), systematisation and data analysis. The results obtained indicate a substantial increase of tax waivers in recent years, and the concentration of subsidies on well-established branches and in more dynamic regions - Metropolitan Area, Mid Paraíba Valley - in addition to low effectiveness in sustaining industrial GVA, in formal job creation in industry, and in ICMS collection in relation to other states and to the national scenario itself.

Keywords: Tax war. Industrial dynamism. Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

Desde o último quarto do século XX, o discurso de competitividade (local, territorial, regional etc.) tornou-se hegemônico nos círculos de políticas públicas, no bojo tanto da redução das restrições à circulação do capital e maior flexibilidade nos processos de produção (GORDON, 2011), quanto da ascensão e difusão de ideologias políticas neoliberais favoráveis ao mercado e à globalização (MARTIN, 2017). A noção de competitividade tem sido retratada, na maior parte das vezes, de forma acrítica como algo benéfico e como meio pelo qual os territórios seriam validados no processo de globalização (BRISTOW, 2005). Essa visão pouco crítica está presente nos trabalhos de Castells e Borja (1996), Porter (1999), Camagni (2005), entre outros, nos quais temos a defesa,

respectivamente, de cidades como atores políticos, da competitividade territorial como sinônimo de competitividade das empresas e do território (material e imaterial) como a ancoragem do desenvolvimento num momento de hiper mobilidade do capital.

A literatura crítica a respeito da competitividade territorial tem aportado elementos teóricos e empíricos importantes para a reflexão. Cheshire e Gordon (1998), Rodríguez-Pose e Arbix (1999) e Arbix (2002), entre outros, apontam que grande parte dessas políticas é um desperdício de recursos. Cheshire e Gordon (1996) e Gordon (2011) trazem à luz a economia política da competitividade territorial, não desconsiderando os processos econômicos, mas colocando centralidade nos processos políticos, em que a construção de coalizões locais tende a beneficiar as elites locais em detrimento da coletividade. Bristow (2005) identifica as retóricas de competitividade como propósitos políticos visando construir sentimento de identidade/pertencimento, cooperação entre “atores locais” etc. Vainer (2000) também desenvolve argumento nessa direção, apontando o projeto político de eliminação da esfera política local e negação da cidadania com a difusão dos planejamentos estratégicos. Brandão (2002) destaca que a literatura da competitividade territorial ignora a questão da hegemonia e do poder, desconsiderando que o comando dos processos econômicos se realiza em escalas alheias ao local e que os capitais locais e regionais sobrevivem ancorados em torno de uma pautuação de órbitas e circuitos reprodutivos.

Com a globalização econômica, ao contrário dos discursos de fins do Estado e das fronteiras nacionais, os fluxos econômicos têm reconfigurado os territórios, engendrando um novo padrão de dominação e reorganização do espaço. A organização e o ordenamento do território mostram o uso instrumental que o capital tem imposto aos lugares. Nesse sentido, Santos (1996, p. 15) afirma que “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social”. A competitividade deixa de ser apenas um atributo das firmas, à medida que os lugares, com seus atributos (técnicos e políticos), entram na contabilidade das empresas com valores diversos, oferecendo uma produtividade maior ou menor (SANTOS, 1999). Uma leitura semelhante é feita por Verdi (2003), quando salienta o reforço do papel do território sobre as estratégias das empresas, na medida em que as estratégias locais dos capitais têm sido marcadas, cada vez mais, por uma busca de territórios dotados de virtualidades materiais, como recursos genéricos (infraestrutura econômica e social), e imateriais (normas, aportes financeiros sob a forma de isenções etc.).

A inserção mais ativa do Brasil nesse processo de globalização ocorreu a partir dos anos 1990, com a adoção de políticas de abertura e liberalização econômica, privatização e concessão de serviços públicos e desregulamentação financeira. A maior inserção internacional do país, acompanhada por um desequilíbrio regional e por maior autonomia de Estados e municípios, levou ao aumento das disputas entre poderes locais e regionais pela atração de capitais produtivos, por meio da elaboração e da implementação de arranjos normativos e dotação do território de infraestrutura econômica e social destinados a criar condições de maior competitividade e produtividade para a instalação de empresas. Sob os auspícios da modernização do território, as empresas agiram no sentido de reforçar as políticas estaduais de isenções fiscais. Dessa forma, “os lugares entram em guerra, num embate por oferecer os melhores dados técnicos e políticos às empresas” (SANTOS e SILVEIRA, 2006, p. 113). A manipulação das alíquotas de determinados tributos é o elemento fundamental das políticas relacionadas à atração de empresas, mas também envolvem taxas e financiamento para capital de giro, financiamento de infraestruturas, terraplanagem, diminuição de tarifas sobre energia, entre outros.

Embora tenha participado da Guerra Fiscal desde os anos 1970, o estado do Rio de Janeiro (ERJ) entrou efetivamente na disputa pelos investimentos a partir de meados da década de 1990. Este trabalho tem como principal objetivo analisar as políticas de subsídios fiscais de fomento industrial no estado do Rio de Janeiro e suas implicações recentes sobre a dinâmica da indústria, especialmente a evolução das renúncias efetivas, os ramos beneficiados, a distribuição territorial dos subsídios fiscais e suas implicações sobre a indústria estadual no que se refere ao Valor Adicionado Bruto (VAB), aos empregos industriais e à arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Os procedimentos metodológicos abrangeram levantamento e leitura bibliográficos, levantamento de dados secundários (IBGE, SEFAZ, LOA, CONFAZ), sistematização e análise dos dados à luz das reflexões teóricas.

Na sequência, além desta introdução, o texto está dividido em cinco partes. Na primeira, reunimos elementos para entender a guerra fiscal no Brasil. Em seguida, delineamos a evolução das políticas fiscais de fomento à indústria no ERJ. Na terceira parte, levantamos um conjunto de dados sobre as renúncias fiscais e suas implicações setoriais e territoriais. Ao final, constam as considerações finais e as referências.

GUERRA FISCAL NO BRASIL

Do ponto de vista jurídico e político, o Brasil organiza-se em forma de federação, termo derivado do latim *foedus* - que significa pacto, união e articulação das partes (estados) com o todo (nação), sob o intermédio do governo central ou federal. Segundo Affonso (1995, p. 57), a “[...] federação é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do Poder Central com os poderes regional e local”. Trata-se de uma organização jurídica interdependente que mantém graus de autonomia para as três esferas de governo: a federal, a estadual e a municipal. Oliveira (1995) mostra os paradoxos de construção da federação brasileira, cuja principal marca é a ausência de cidadania, na medida em que é capturada inicialmente pelas oligarquias regionais para, em seguida, apresentar prevalência do econômico sobre o político, levando a uma concentração das forças produtivas e da estrutura tributária.

A guerra fiscal, que é uma expressão dos conflitos entre estados e municípios, deve ser entendida à luz do processo de formação territorial brasileira, marcado pela geração de desigualdades sociais e espaciais, constituição de uma federação com elementos particulares e muito competitivos e a questão tributária - arrecadação e distribuição dos impostos entre os entes federados (IBÁÑEZ, 2005). Os fundos públicos, importantes para a soldagem de um pacto entre os entes federados e extremamente relevantes em países com elevadas desigualdades (AFFONSO, 1995), tiveram como principal problema a escolha da integração produtiva pelo mercado, relegando a formação de uma federação de regiões a um segundo plano (OLIVEIRA, 1995). Nesse sentido, a desigualdade territorial brasileira herdada dificilmente será superada sem um esforço conjunto da federação que, no país, é “constituída a partir de elementos muito particulares e também muito competitivos” (IBÁÑEZ, 2005, p. 6980).

Arretche (2005) salienta que a constituição de um sistema descentralizado de separação de fontes tributárias sofreu poucas mudanças na história do Brasil, tendo sido consolidado já nos anos 1940, momento em que a União assumiu a condição de principal arrecadadora. Durante a maior parte do período, os estados não desfrutaram de autonomia para legislar sobre impostos que incidissem sobre as políticas de desenvolvimento econômico. Depois dessa consolidação da separação das fontes tributárias, as disputas entre os entes federados se deram no âmbito das transferências fiscais, que foram acompanhadas pela regulamentação federal sobre as decisões de gastos dos governos subnacionais.

A Constituição Federal de 1988 acentuou o processo de descentralização fiscal e eliminou as travas que impediam os estados de legislar em torno das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) incidentes sobre operações internas, subsumindo o poder da União de conceder isenções e abatimentos deste imposto à revelia dos estados, tornando os estados peças-chave na formulação de política tributária nacional (PRADO, 1999, p. 3-4). Os estados sempre tiveram poder fortíssimo no arranjo federativo, mas sempre foram fracas as relações entre eles (IBÁÑEZ, 2005). A maior descentralização, acompanhada da estabilização econômica, da abertura da economia brasileira e da redefinição das diretrizes assumidas pelo Estado, reforçou o papel dos estados e dos municípios, que passaram “a desenvolver mais intensamente projetos de modernização produtiva buscando a melhoria do perfil econômico de suas regiões” (ARBIX, 2002, p. 110).

A disputa entre estados e municípios por investimentos não é uma prática recente no país, datando desde o período áureo de planejamento estatal. O uso de isenções e subsídios de vários tipos tem sido prática comum desde os anos 1960, com acirramento entre finais dos anos 1960 e início dos anos 1970, perdendo evidência nos anos 1980 (PRADO, 1999) e assumindo maior relevância a partir de meados dos anos 1990. Esses diferentes momentos refletem a capacidade do Governo Federal de promover políticas e realizar investimentos capazes de dirimir os conflitos inerentes à federação e diminuir as desigualdades sociais e espaciais. O Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), criado em 1975 (Lei n. 24), disciplinava os benefícios fiscais, mas foi perdendo força nos anos 1980 e, nos anos 1990, proliferaram os convênios e os acordos entre estados visando à implantação de políticas de desenvolvimento estaduais e promoção de atividades econômicas estratégicas (IBÁÑEZ, 2005).

Oliveira (2002) propõe analisar os benefícios fiscais a partir de três cortes temporais, cada qual com suas especificidades. No primeiro, entre os anos 1960 e início dos anos 1980, os estados criaram fundos de financiamento visando apoiar a implantação e a expansão de projetos. No segundo momento, que compreende os anos 1980 e início dos anos 1990, predominaram iniciativas de “ampliação do prazo para recolhimento do ICM, com encargos financeiros subsidiados” (OLIVEIRA, 2002, p. 206). Por fim, dos anos 1990 até os dias atuais, os estados “passam a adotar, além do benefício fiscal, também o financiamento para expansão e instalação de novas plantas industriais em

suas zonas de influência” (OLIVEIRA, 2002, p. 206), por meio do financiamento do ICMS a ser recolhido e do financiamento do capital de giro e investimento em capital fixo.

Nos anos 1990, aumentaram as disputas entre Estados pela atração dos investimentos, graças à convergência de dois processos: 1) descentralização de tributos e transferência de responsabilidades a partir da Constituição de 1988; 2) maior abertura da economia brasileira ao capital internacional, por meio do desmantelamento de arranjos normativos de proteção do mercado interno, privatização e concessão de serviços públicos e aumento dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). A guerra fiscal se intensificou no bojo de alguns processos mais profundos e estruturais, tais como a crise do Estado desenvolvimentista e dos arranjos institucionais de planejamento, a liberalização e abertura econômica acompanhadas de maior entrada de IED, a permanência das fortes desigualdades regionais, a maior autonomia de estados e municípios no arranjo federativo instituído com a Constituição Federal de 1988, a perda de importância de teorias neoclássicas e keynesianas e avanço de toda sorte de localismos nas discussões sobre desenvolvimento urbano e regional, entre outros (BRANDÃO, 2007).

A maior inserção da economia brasileira na economia internacional levou ao incremento das disputas entre poderes locais e regionais, num contexto em que ganhou força a ideia que a prosperidade de cada região dependeria “de sua capacidade em formular e implementar estratégias de competição territorial bem sucedidas” (RODRÍGUEZ-POSE e ARBIX, 1999, p. 58), cabendo a “cada localidade de se dedicar a estratégias competitivas efetivas para atrair novos empreendimentos (ARBIX, 2002, p. 113). A intensificação das disputas, segundo Cataia (2003, p. 399), seria “a forma territorial, portanto política, encontrada pelos compartimentos territoriais de reclamar seu espaço numa economia que força a competição entre as unidades da federação”.

No bojo do esvaziamento da escala intermediária (Estado-Nação), os poderes políticos regionais são colocados como principais agentes dinâmicos de intervenção, levando a uma centralidade dos governadores, os quais tendem “a atuar complementarmente e, no essencial, de forma subordinada ao investimento privado” (PRADO, 1999, p. 37). Para os governos estaduais, independente dos resultados positivos ou negativos, a estratégia pró-ativa de atração de investimentos proporciona ganhos econômicos e políticos (VARSANO, 1998). Embora haja dividendos políticos a curto prazo, sob a panacéia do desenvolvimento atrelado a investimentos industriais, no longo prazo o setor público é o grande perdedor (RODRÍGUEZ-POSE e ARBIX, 1999), na medida em que perde sua capacidade de investimento, especialmente em infraestrutura social.

Na verdade, trata-se de uma transferência de fundos públicos para a iniciativa privada, sob a forma de isenções fiscais, financiamento subsidiado ou obras de infraestrutura e doação de terrenos. Historicamente, os fundos públicos sempre foram fundamentais à formação do sistema capitalista (HARVEY, 2005), mas estamos de acordo com Oliveira (1988, p. 9) quando afirma que “o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Criou-se [...] uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado”. Os capitais aproveitam a mobilidade espacial permitida pelos recursos tecnológicos e informacionais para pressionar os governos a oferecer vantagens na forma de investimentos e renúncias fiscais, como demonstração de boa competência e administração, naturalizando a transferência de fundos públicos (OLIVEIRA, 2009).

Oliveira (2002) entende que o processo tributário, apesar das distorções no sistema econômico, não representa um custo para a sociedade. Torna-se um custo quando o imposto acrescenta diferenças quanto à capacidade produtiva dos agentes envolvidos, de modo a afetar a decisão locacional de uma planta industrial. Para o autor, a “política de incentivos só é válida nos casos em que o custo de oportunidade de novos investimentos superasse a potencialidade arrecadadora destes mesmos investimentos na UF que concede o incentivo fiscal” (OLIVEIRA, 2002, p. 203).

Nesse sentido, seria questionável o uso de políticas de benefícios fiscais para investimentos que ocorreriam num determinado país ou estado mesmo na ausência de tal política, bem como a transferência de estabelecimentos industriais entre os estados, porque, em tais situações, não se estaria viabilizando o incremento dos investimentos e da geração de empregos, senão apenas proporcionando lucro adicional às empresas (OLIVEIRA, 2002). Nessa direção, Rodríguez-Pose e Arbix (1999, p. 70-71) alertam para a transferência de recursos que seriam utilizados na implementação de políticas públicas para subsidiar as corporações, contribuindo para o incremento da transferência do setor público para o privado, especialmente num contexto em que se disputa investimentos que já seriam realizados.

Apesar dos diferentes matizes, grande parte dos autores tem demonstrado que, raramente, a guerra fiscal pode ser considerada uma disputa ou jogo de soma zero. O estado que ganha – isso quando há

algum ganho – “impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva” (VARSANO, 1998, p. 2). Rodríguez-Pose e Arbix (1999) e Arbix (2002) avaliam a disputa como uma política territorial do desperdício. Nascimento (2009) traz evidências que a guerra fiscal apenas alterou a taxa de crescimento do PIB industrial dos participantes, mas não teve efeitos no emprego industrial e tampouco na arrecadação de ICMS.

Diante desses resultados das políticas, cujos principais beneficiários são os capitais e suas frações, Oliveira (2002) defende a adoção de políticas públicas marcadas por certa horizontalidade, sem um setor ou empresa específica, por meio de investimentos em infraestruturas e capacitação da mão de obra. Varsano (1998) propõe a correção da sistemática de tributação das transações interestaduais a partir da adoção do princípio de destino. Prado (1999, p. 33) entende que o princípio do destino “afeta apenas o benefício tributário, não alcançando as formas fiscal-orçamentárias de subsidiamento”. A proposta de Prado (1999, p. 35) é de “combinar um nível mínimo de normatização restritiva com a reconstrução de um espaço institucional de ordenamento de políticas em nível nacional”, por meio da maior transparência sobre os acordos dos estados com as empresas, coordenação e imposições de limites pelo governo federal e mecanismos e instituições de acompanhamento.

Na ausência de uma política nacional de desenvolvimento com dimensão regional, que considere a histórica desigualdade espacial e social no processo de formação territorial brasileira, e com a capacidade adquirida pelas empresas quanto à regulação e organização do território nesse período de globalização, a guerra fiscal seguirá sendo um processo permanente, com inserção de estados e municípios na disputa pela atração de investimentos. Romper essa engrenagem perpassa pela manutenção da descentralização dos gastos e receitas, centralização da decisão sobre renúncias fiscais e financiamentos de receitas na União e retomada de uma política nacional de desenvolvimento que considere as nossas históricas e estruturais desigualdades, bem como as potencialidades regionais.

POLÍTICAS DE FOMENTO À INDÚSTRIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A partir dos anos 1970, num contexto de perda de participação relativa na economia nacional, emergem diversas iniciativas de apoio ao desenvolvimento da indústria no ERJ. Nesse momento é criado o Banco de Desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro (BD-RIO), com o propósito de apoiar o investimento de pequenas e médias empresas fluminenses (MELLO, 2008). Data desse momento, ainda, a promulgação do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES) para estimular o investimento em infraestrutura e projetos prioritários para o desenvolvimento do estado. A operacionalização dos recursos do fundo ficou a cargo do Banco de Desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro (BANCODERJ).

Essas duas políticas mencionadas não prosperaram e sofreram alterações no decorrer dos anos. O BD-RIO foi desmantelado na década seguinte, sendo substituído pela Agência de Desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro (AD-RIO) no final dos anos 1980, uma agência de controle misto responsável pela prospecção de setores promissores; viabilização de projetos; apoio na busca por áreas para implementação de empreendimentos; intermediação de negócios entre os organismos de fomento industrial e os investidores interessados (SOUZA, 2018). Já o FUNDES teve poucos efeitos sobre os investimentos muito por “ter sido constituído no momento em que o governo federal buscou coibir a guerra fiscal, mediante diversas ações, entre as quais cabe destacar o estabelecimento do Conselho de Política Fazendária (Confaz)” (VIEIRA, 2012, p. 140).

Diante de um contexto de restrições, o FUNDES passou a apoiar programas e “projetos de responsabilidade do próprio governo local julgados indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social do estado” (VIEIRA, 2012, p. 140). Nos anos de 1980, o fundo foi constituído pelo Programa Especial de Desenvolvimento Industrial (PRODI) e pelo Programa de Desenvolvimento Comercial (PRODECOM), com a finalidade de financiar indústrias de transformação e empresas comerciais em iniciativas de instalação ou expansão de suas atividades no estado. Além da reorientação do FUNDES, houve a dilatação dos prazos de pagamento do ICMS para aqueles setores considerados estratégicos para a economia estadual (OLIVEIRA, 2002).

Não apenas o FUNDES sofreu alterações, como também a AD-RIO que, por se assentar num modelo de desenvolvimento com centralidade no endividamento do Estado e suas empresas, sob a hegemonia do capital financeiro - formando um bloco de capitais e frações de capitais com atuação na indústria, na construção e no sistema financeiro -, ressentiu com a crise econômica e financeira

dos anos 1980. Com a retirada do apoio do Estado, empresas apoiadoras da agência deixaram de lado a iniciativa, contribuindo para sua perda de importância (OLIVEIRA, 2002).

Durante os anos 1980 e início dos anos 1990, a economia fluminense conheceu longa e complexa crise econômica, a indústria apresentou baixa competitividade, houve uma redução dos gastos públicos do governo federal no estado e um incremento dos conflitos de cunho federativo entre o governo estadual e federal (NATAL, 2004, p. 76). É nesse contexto que ganharam expressividade os discursos de esvaziamento da economia fluminense (LIMONAD, 2004). Sob os auspícios de perda de importância no cenário nacional e do acirramento da guerra fiscal entre os estados, os arranjos institucionais anteriores (no caso, FUNDES) foram reformulados e, ao mesmo tempo, foram criadas agências e programas especiais de desenvolvimento, sob diferentes arranjos institucionais (mistos ou públicos), visando articular os capitais e suas frações.

Nesse contexto, a lei 2.273¹ estabeleceu as condições de financiamento indireto para atração de empresas industriais e agroindustriais, num primeiro momento a fim de garantir os investimentos da Bhrama. Contudo, com a chegada da Volkswagen, os benefícios fiscais também incluíram dotação de infraestrutura, benefício fiscal de diferimento de ICMS sem juros e com redução de correção monetária. Também foram revitalizados instrumentos já existentes mas com pouca efetividade, como o FUNDES, sem especificar as condições de acesso ou categorias de empreendimentos (VIEIRA, 2012). Outros decretos estabeleceram fontes orçamentárias, alcance, formas de participação do estado, entre outros, do fundo.

Mas foi o decreto 23.012/1997 que instituiu o Programa de Atração de Investimentos Estruturantes – RIOINVEST, voltado à atração de empreendimentos industriais de grande porte no estado. No mesmo ano, a lei 2.823 aumentou as fontes de financiamento do FUNDES. A partir dessas duas leis, foram criados diversos programas de subsídios e estabelecidos vieses mais discriminatórios na política industrial no estado. Houve não apenas a identificação de “microcadeias” prioritárias, senão também a escolha de setores estruturantes com relevância na estrutura produtiva estadual, escolhidos com o objetivo de adensar as cadeias produtivas.

A liberação dos recursos para os projetos enquadrados nos programas do RIOINVEST tinha (e tem) como base o ICMS recolhido pelas empresas enquadradas, ocorrendo mensalmente via compensação tributária do ICMS (PINHO; SANTOS; MADUREIRA, 2007). No âmbito do FUNDES, foram constituídas três categorias de programas intituladas de genéricas, setoriais e regionais (quadro 1).

Quadro 1 - Categorias do FUNDES e suas características e programas.

Categorias	Características	Programas
Genéricos	Ausência de formatação prévia, os benefícios são ofertados segundo cada projeto	RIOINVEST projetos estruturantes
Setoriais	Catalisadores de investimentos privados, com fomento a atividades com potencial de crescimento, a fim de propiciar adensamento das cadeias produtivas	Riopetróleo Riotêxtil Riofármacos Rioplast Riopeças Rioindústria Riotecnologia Rioinfra Rioportos Riomóveis Moeda Verde Frutificar Moeda Verde – Prosperar Moeda Verde – Cultivar Orgânico Moeda Verde Florescer
Regionais	Desenvolver as regiões menos dinâmicas do estado	Rionorte-Indústria Rionoroeste

Fonte - PINHO; SANTOS; MADUREIRA (2007, p. 25-26). Adaptado.

¹ Após ação impetrada pelo Estado de São Paulo, essa lei foi considerada inconstitucional no Supremo Tribunal Federal (STF).

Os programas estruturantes exibiram um caráter setorial e uma explícita preocupação com o adensamento das cadeias produtivas (BRITTO e CASSIOLATTO, 2000). Com o aumento do número de projetos setoriais apoiados, novas regulamentações foram feitas no sentido tanto de diminuir o risco de inadimplência do estado com relação às obrigações assumidas nas operações de subsidiamento dos projetos enquadrados como de criar um programa específico de apoio infraestrutural às empresas (RioInfra, lei 4.186 de 2003) e suas necessidades operacionais.

Considerando as leis e os decretos que foram acrescentados visando delimitar o escopo de atuação e potencializar o FUNDES, o ERJ assumiu os riscos financeiros dos projetos enquadrados e também liberou recursos para execução de obras de infraestrutura aos empreendimentos estruturantes. O fundo público é destinado, assim, não apenas para reduzir as incertezas e aumentar a rentabilidade dos investimentos, mas também para garantir condições de fluidez e aceleração da rotação dos capitais. Temos uma ação do estado que reforça o processo de desenvolvimento de equipamentos de uso coletivo diretamente relacionados ao processo de produção em detrimento daqueles relacionados indiretamente a esse processo (LENCIONI, 2017).

A partir de finais dos anos 1990, grassam medidas de apoio setorial, sendo a maior parte delas destinadas a apoiar segmentos econômicos com relativa importância na estrutura produtiva estadual - petróleo e gás, têxtil e confecções, farmacêutico e cosméticos, entre outros. Os benefícios fiscais estavam atrelados aos programas do RIOINVEST, portanto dependentes do crédito subvencionado. Nos primeiros anos do século XXI, as políticas setoriais seletivas são aprofundadas, mas há uma reorientação das concessões dos benefícios fiscais, tendo em vista a substituição dos créditos pelos benefícios tributários baseados no ICMS (quadro 2).

Quadro 2 - Principais iniciativas extraorçamentárias de subsídios baseados no ICMS.

Ano	Decretos ou leis	Beneficiários
2003	Lei 4.182	Indústria têxtil e de confecções
2003	Decreto 33.981	Informática e eletrônicos
2003	Decreto 33.975	Indústrias naval, petrolífera e náutica
2003	Lei 4.173	Comércio atacadista e centrais de distribuição
2003	Lei 4.177	Complexo agroalimentar
2004	Decreto 35.418	Indústria de cosméticos
2004	Decreto 36.450	Indústria farmacêutica
2004	Decreto 36.451	Bens de capital e de consumo durável
2004	Decreto 36.449	Vendas por internet
2004	Decreto 36.450	Atacadistas e distribuidores da indústria farmacêutica
2008	Decreto 41.596	Setor de jóias
2010	Decreto 42.649	Informática e eletrônicos
2012	Lei 6.331	Indústria têxtil e de confecções
2013	Decreto 44.498	Empresas comerciais atacadistas
2020	Lei 9.025	Comércio atacadista e centrais de distribuição

Fonte - SEFAZ (2020).

Os decretos e leis setoriais promulgados tornam-se mais seletivos setorialmente, atendendo aos interesses de segmentos já consolidados na estrutura produtiva do estado, tendo como argumento a guerra fiscal e a perda de estabelecimentos e empregos na indústria de transformação para outros estados da federação. Os setores têxtil, eletrônicos e produtos de cosméticos, fármacos, Riolog (atacadista), material de construção civil, setor químico, bens de capital e bens de consumo durável, para serem enquadrados, precisam submeter uma carta-consulta com as informações detalhadas, enquanto informática, calçados e jóias, bebidas – cerveja e refrigerante, vendas pela internet ou serviço de telemarketing etc. são aprovados diretamente (PINHO; SANTOS; MADUREIRA, 2007).

A característica marcante dos desembolsos do FUNDES aos projetos estruturantes e setoriais e dos sucessivos decretos e leis específicos voltados a segmentos econômicos específicos foi a ausência de uma dimensão territorial. A falta de discricionariedade territorial das políticas de fomento à indústria levou à concentração dos investimentos e ao reforço das históricas desigualdades no

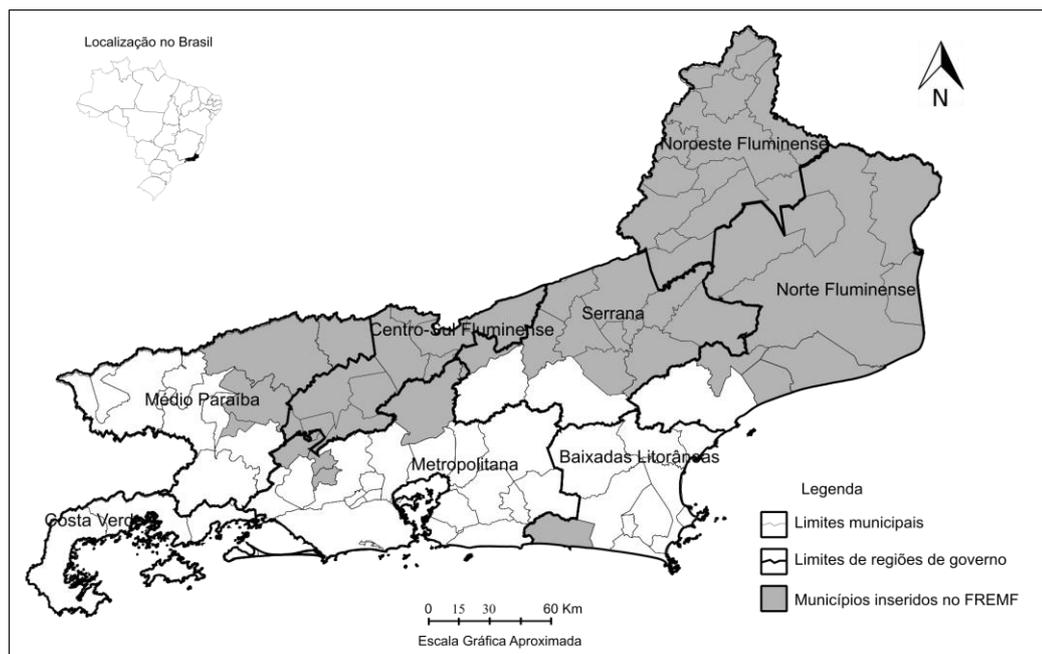
estado. Algumas medidas visando reduzir a desigualdade e corrigir as distorções das políticas de fomento surgiram em finais dos anos 1990, no âmbito do próprio FUNDES, com a implementação do Riosolidário (Decreto 24.859) e Rionorte-Indústria (Decreto 24.860), voltadas para dinamização das regiões Norte e Noroeste Fluminense.

Britto e Cassiolato (2000) destacam a criação de outras políticas com dimensão territorial, especialmente o fortalecimento de cadeias produtivas locais existentes e com relevância na economia regional, e o apoio a aglomerações industriais localizadas com prevalência de determinados ramos econômicos. Outras leis (3055/1998, 3566/2001, 4.174/2003 e 4185/2003) procuraram criar “uma zona geográfica diferenciada capaz de se inserir agressivamente na disputa por projetos de investimento com as demais regiões do país” (VIEIRA, 2012, p. 147-8), especialmente no entorno do Porto de Sepetiba, fomentando a criação de distritos industriais, a instalação de termelétricas e de estabelecimentos industriais relacionadas às atividades portuárias.

Os programas com vieses territoriais aqui detalhados mantinham ainda uma dimensão setorial, apoiando cadeias produtivas específicas, aglomerações produtivas e atividades relacionadas à dinâmica portuária. Essa preocupação setorial deixa de ser explícita nas políticas posteriores e de maior extensão territorial, por meio da instituição de fundos de recuperação industrial regionalizados. O Fundo de Recuperação Econômica dos Municípios Fluminenses (FREM), por meio da lei n. 4533/2005, viabilizado por recursos financeiros do FUNDES e sob a forma de redução de ICMS, inseriu 31 municípios das regiões menos dinâmicas do estado (Norte Fluminense, Noroeste Fluminense, Região Serrana e Região Centro-Sul fluminense). Ao longo do tempo, sucessivos decretos e leis incluíram outros municípios, totalizando 37 ao final.

A lei 4.533 foi revogada e substituída pela lei 5.636/2010, que instituiu a Política de Recuperação Industrial Regionalizada. A lei concedeu, em caráter opcional, aos estabelecimentos industriais, regime especial de tributação e recolhimento do ICMS e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual ou Intermunicipal e de Comunicações. Houve, ainda, um aumento dos municípios que passaram a totalizar 51, abrangendo mais da metade dos municípios fluminenses. Cinco anos depois, a lei foi revogada pela lei 6.979 (redução das desigualdades regionais), a qual manteve os mesmos municípios e ampliou o diferimento de ICMS para outras atividades. Essas três leis trouxeram ao primeiro plano uma preocupação territorial, tendo como objetivo central diminuir as desigualdades regionais, oferecendo benefícios fiscais independentemente da atividade econômica. Com exceção da Costa Verde, todas as regiões de governo têm municípios inseridos na política de desenvolvimento regional. Todos os municípios das regiões Centro-Sul Fluminense e Noroeste estão inseridos e uma parcela expressiva dos municípios das regiões Norte, Serrana e Médio Paraíba (figura 1).

Figura 1 - Municípios fluminenses inseridos no FREM, por regiões de governo*.



* Regionalização proposta pela Fundação CEPERJ.

Fonte - CEPERJ, 2020.

Pelo que vimos analisando até o momento, quatro períodos podem ser identificados nas sucessivas políticas de promoção da indústria no ERJ. Durante os anos 1960 e início dos anos 1980, ocorreu a criação de fundos de apoio à implantação e expansão de projetos industriais, destacando-se o FUNDES e os financiadores BD-RIO e AD-RIO. Entre início dos anos 1980 e início dos anos 1990, as iniciativas se deram no sentido de dilatar os prazos de recolhimento de ICMS. Ao longo dos anos 1990, com a reativação do FUNDES e as sucessivas modificações nas fontes de orçamento e no seu escopo, as ações tenderam a apoiar o financiamento do ICMS a ser recolhido, o financiamento do capital de giro e o apoio ao investimento em capital fixo. O quarto e último momento compreendeu os primeiros anos deste século, em que os subsídios deixaram de ser financeiros e passaram a ser extraorçamentários (crédito presumido, diferimento de ICMS, tributação pela saída, redução de base de cálculo).

Apesar da existência de algumas ações desde os anos 1970, é apenas nos anos 1990 que são estruturadas um conjunto de políticas de promoção à indústria no estado do Rio de Janeiro. Durante os anos 1990, as políticas eram bastante genéricas e pouco seletivas, apresentando sucessivas mudanças. Os decretos e leis setoriais promulgados, especialmente nos primeiros anos da década de 2000, tornam-se mais seletivos setorialmente, atendendo aos interesses de segmentos já consolidados na estrutura produtiva do estado, sob os auspícios da guerra fiscal e da perda de estabelecimentos e empregos na indústria de transformação. Mas a concentração territorial dos benefícios, favorecendo as regiões já dinâmicas no estado, levou à criação de programas territoriais específicos e a uma política de apoio à dinamização de mais da metade dos municípios, inserindo quase todos aqueles situados na porção setentrional do território fluminense.

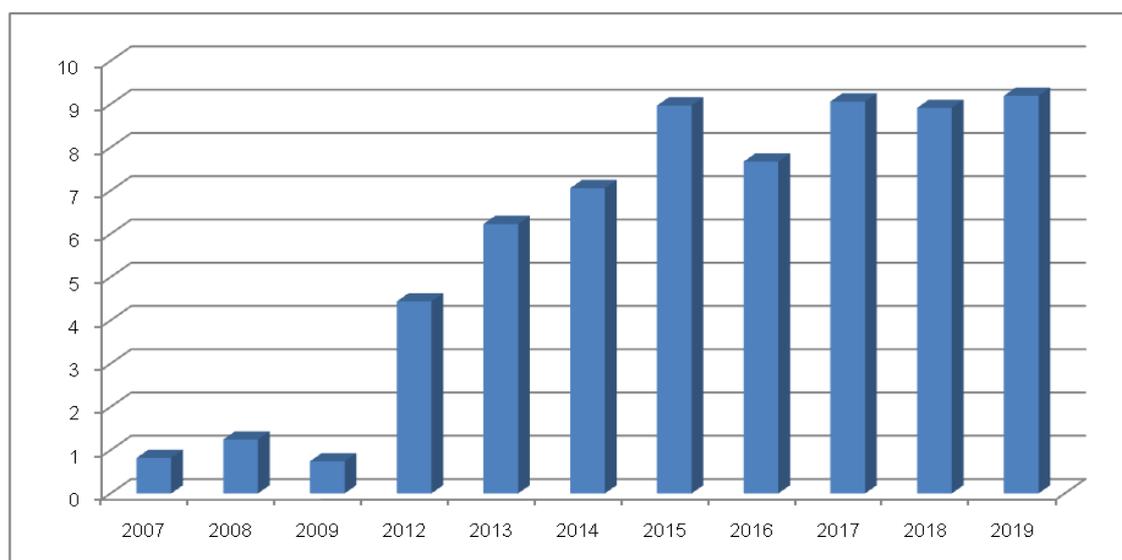
Não obstante a maior participação do ERJ no contexto da guerra fiscal, os instrumentos utilizados pelos sucessivos governos estaduais têm sido bem reduzidos no que tange à redução da desigualdade regional fluminense, posto que dependem de políticas estruturadas em outras escalas (nacional) que sejam convergentes às adotadas no estado. Nessa direção, Cocco; Galvão (2001) já alertavam sobre a euforia exagerada com as iniciativas de desenvolvimento local e regional importadas da Europa, mostrando que, no caso italiano, os exemplos bem sucedidos da Terceira Itália só foram possíveis graças a uma série de políticas favoráveis no âmbito nacional. Leitura também crítica tem sido feita por Brandão (2002) e sua defesa da recuperação da escala de mediação nacional, por entender que essas ações estaduais e locais são incapazes de contornar as heterogeneidades estruturais existentes no país.

IMPLICAÇÕES SETORIAIS E TERRITORIAIS DAS POLÍTICAS DE FOMENTO INDUSTRIAL

A partir da consulta aos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), nos quais são previstas as renúncias fiscais de forma regionalizada, podemos compreender diversas dimensões da renúncia fiscal no ERJ, especialmente os valores da renúncia efetiva, os ramos beneficiados, os tipos de benefícios (financeiro, tributário etc.), a distribuição das isenções pelas regiões do estado, entre outras informações. A maior dificuldade na análise da LOA estadual é a sua descontinuidade e mudança nas formas de divulgação, exigindo diferentes maneiras de organização e filtragem dos dados num banco de dados.

Entre os anos de 2007 a 2019, a renúncia fiscal prevista nas LOA totalizou aproximadamente R\$ 64,4 bilhões (valores reais), com exceção dos anos 2010 e 2011 que não foram disponibilizados. A maior tendência de incremento das renúncias ocorreu entre os anos de 2012 a 2015, com posterior estabilização (figura 2), refletindo a própria crise econômica recente do país. Embora haja a retomada de iniciativas de apoio a empresas desde os anos 1990 no ERJ, os dados indicam que é nos anos 2010 que a política de isenções fiscais atinge outro patamar, com cifras na casa dos bilhões de reais. Efetivamente, os benefícios fiscais são multiplicados por 10 vezes na passagem entre as décadas.

Figura 2 - Renúncias fiscais previstas na LOA do estado do Rio de Janeiro, em R\$ bilhões, entre 2007-2019*.



* Valores reais deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Fonte - SEFAZ (2020).

Esse elevado incremento das renúncias acompanha, em certa medida, o uso mais rotineiro e abrangente de um conjunto de medidas setoriais específicas e territoriais no século XXI abordadas anteriormente, com a diminuição da modalidade financeira e maior participação da creditícia, que é bem mais abrangente em termos setoriais e encontra menos obstáculos na SEFAZ e no STF. Nos primeiros anos da década de 2000, a maior parte das renúncias fiscais se fazia pelo FUNDES, em que o imposto recolhido previamente pela empresa enquadrada nas políticas de benefícios fiscais era devolvido na forma de financiamento subsidiado. Durante os anos 2010, os benefícios financeiros perdem importância para aqueles extraorçamentários (crédito presumido, diferimento e redução da base de cálculo de ICMS), como forma de contornar as ADI de outros estados no STF e também de aumentar a abrangência setorial e territorial da política de isenções fiscais.

A crise financeira recente do ERJ ensejou diversos estudos, principalmente ligados a instituições do próprio estado, no sentido de aquilatar os efeitos das renúncias fiscais e sua provável relação com a incapacidade financeira do estado de honrar seus compromissos. Nessa direção, Firjan (2016) e Casa Civil (2016) defenderam que os benefícios fiscais propiciaram a chegada de investimentos que não teriam como destino o ERJ e, portanto, não causaram perdas de arrecadação, mas efetivamente ganhos fiscais. Também enumeraram dados, com pouco detalhamento da metodologia de coleta e forma de comparação, a fim de indicar aumento dos empregos e arrecadação propiciadas pelos investimentos atraídos. O Observatório dos Benefícios (2016), uma iniciativa de auditórios fiscais do estado, seguiu em uma direção oposta, apontando para mais de 50 tipos de subsídios fiscais e a incapacidade de acompanhamento de seus efeitos, a ausência efetiva de contrapartidas com relação às empresas apoiadas, a baixa dinamização da produção física, a ausência de maior integração intersetorial, entre outros. Esse último relatório, além do trabalho de Barcelos e Santos (2018) jogaram luz sobre outros usos possíveis dos recursos (especialmente social) e sobre a transferência de fundos públicos sem efeitos concretos em um cenário de agravamento da crise fiscal do ERJ.

A distribuição regional das renúncias fiscais, apesar das ações territoriais específicas criadas para dinamizar as regiões menos dinâmicas do estado (Norte e Noroeste Fluminenses, especialmente), tem sido bastante concentrada, agindo no sentido de reforçar a histórica concentração das forças produtivas pelo território fluminense. Apesar da ausência de informações para os anos 20010 e 2011, já mencionados anteriormente, e da não regionalização dos dados nas LOA a partir de 2017, é notória a concentração das renúncias fiscais nas regiões Metropolitana, seguida por Médio Paraíba e Centro-Sul Fluminense (tabela 1).

Tabela 1 - Distribuição dos benefícios fiscais por regiões de governo (2007-2016)*.

Região	2007	2008	2009	2012	2013	2014	2015	2016
Baixadas Litorâneas	6,7%	9,1%	2,2%	1,8%	2,0%	2,0%	1,4%	1,0%
Centro-Sul Fluminense	0,9%	1,0%	1,8%	7,9%	7,4%	10,3%	9,7%	11,4%
Costa Verde	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Médio Paraíba	35,6%	49,4%	51,5%	18,9%	16,9%	17,1%	17,5%	22,3%
Metropolitana	50,2%	34,2%	23,7%	57,1%	63,0%	61,4%	61,9%	54,8%
Noroeste Fluminense	1,6%	1,3%	7,7%	1,8%	0,5%	1,6%	1,6%	1,8%
Norte Fluminense	2,3%	0,7%	4,9%	6,9%	5,6%	2,4%	2,6%	2,2%
Serrana	2,6%	4,3%	7,9%	5,5%	4,6%	5,1%	5,1%	6,4%
Total ERJ	100,0%							

* Dados não disponíveis na LOA para os anos 2009 e 2010. A partir de 2017, os dados não foram desagregados por regiões do estado.

Fonte - SEFAZ (2020).

Até finais dos anos 2000, os benefícios fiscais se concentravam no Médio Paraíba, seguido das regiões Metropolitana, Baixadas Litorâneas e Serrana. Essa concentração está relacionada à própria forma de concessão dos benefícios, conforme já mencionado, em que o FUNDES desempenhava um papel importante, especialmente no financiamento indireto de projetos estruturantes nas indústrias automobilísticas e de seus fornecedores, metalurgia e siderurgia, bebidas etc. Grande parte desses projetos se concentrou no Médio Paraíba, o que explica a centralidade dessa região até finais dos anos 2000.

Com a reorientação da concessão dos benefícios às empresas e seus projetos novos ou modernizados/ampliados, centrados nos benefícios tributários, e seu alargamento setorial e territorial propiciado pelas mudanças nas legislações atinentes aos benefícios fiscais, temos não apenas um aumento exponencial das renúncias fiscais, como ainda uma mudança na sua distribuição pelo território fluminense, na medida em que a Região Metropolitana passa a responder por mais da metade das renúncias fiscais, seguida pelo Médio Paraíba e pela Região Centro-Sul. Essas três regiões tendem a responder por quase 90% dos valores envolvidos nas renúncias fiscais nos últimos anos.

Os projetos apoiados nessas três regiões que mais concentraram os benefícios fiscais não indicam uma forte especialização setorial, por conta da amplitude de atividades econômicas contempladas. Contudo, das 63 empresas beneficiadas na Região Centro-Sul do estado, 13 se enquadram como fabricação de embalagens de material plástico e 2 de resinas termoplásticas, indicando uma tendência de aglomeração de empresas de embalagens nessa região. Na Região Médio Paraíba, nota-se uma tendência de especialização dos investimentos apoiados, já que, das 33 empresas beneficiadas, 13 delas atuam em indústrias de transformação de metais. A Região Metropolitana, com suas 26 empresas distribuídas em diferentes atividades, não apresenta uma concentração específica em alguma atividade econômica, talvez pela própria estrutura produtiva mais complexa e diversificada no âmbito do estado. Pode-se dizer que, no caso das Regiões Centro-Sul e Médio Paraíba, os benefícios fiscais têm reforçado as indústrias já previamente existentes e com relativa importância na estrutura produtiva dessas regiões.

As políticas específicas visando estimular os investimentos em mais de 50 municípios inseridos no FREMF, embora tenham enquadrado empresas em diferentes segmentos, não têm logrado diminuir as desigualdades dentro do estado, ao contrário, as renúncias fiscais efetivas mostram que as Regiões Norte e Noroeste apenas em 2009 responderam 12,6% do total dos benefícios concedidos, enquanto nos demais anos se situou próximo a 4%. Essa concentração regional dos benefícios fiscais em favor das regiões mais dinâmicas tem a ver não apenas com a concessão indiscriminada de outros subsídios setoriais sem dimensão territorial ou regional, como ainda com as Condições Gerais

de Produção (CGP) existentes nessas duas regiões, levando os capitais privados a escolherem aquelas regiões com CGP mais favoráveis à produção e à circulação².

Quando analisamos as três leis - 4.533/2005, 5.636/2010, 6.979/2015 – que tinham como finalidade estimular a recuperação econômica e industrial dos municípios situados nas regiões menos dinâmicas do ERJ, notamos a existência de renúncias a partir do ano 2012. Até 2015, percebemos um ligeiro aumento dos benefícios fiscais relacionados às três leis em relação ao total de renúncias fiscais, com posterior tendência de queda expressiva (tabela 2).

Tabela 2 - Participação da política de desenvolvimento regional nas renúncias fiscais, em R\$ mil e %*.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Desenvolvimento regional	122,01	181,18	135,20	834,65	874,16	1.013,56	653,76	426,13
Total ERJ	821,35	1.245,84	743,51	4.439,78	6.230,98	7.058,06	8.968,49	7.673,06
Percentual	15%	15%	18%	19%	14%	14%	7%	6%

* Valores reais deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Fonte - SEFAZ (2020).

Os problemas não se restringem apenas à completa ou pouca preocupação com a dimensão territorial. A própria análise setorial dos benefícios fiscais é reveladora da seletividade dessa política e de suas implicações sobre a estrutura produtiva preexistente no ERJ. Embora a divulgação na LOA dificulte a sistematização para um longo período, tendo em vista a mudança recorrente da forma de divulgação, entre os anos de 2012 e 2016 foi possível reunir os benefícios fiscais por grandes setores (tabela 3).

Tabela 3 - Benefícios fiscais tributários concedidos por setor econômico (2012 a 2016).

Setor	2012	2013	2014	2015	2016
Bebidas	1,0%	0,7%	1,3%	1,5%	1,8%
Editorial e Gráfica	0,6%	0,6%	0,6%	0,3%	0,3%
Energia Elétrica	1,1%	3,5%	1,4%	2,8%	2,3%
Outros	8,8%	10,1%	9,3%	8,6%	7,4%
Petróleo e Combustível	25,8%	31,1%	1,9%	20,9%	18,3%
Produtos Alimentícios	2,3%	1,8%	23,8%	7,7%	10,9%
Produtos Farmacêuticos Perfumaria, Cosméticos e Materiais para Uso Médico	11,8%	11,8%	5,9%	12,6%	14,4%
Química e Petroquímica	7,5%	6,4%	4,1%	6,6%	6,8%
Serviço de Comunicação	2,6%	0,7%	0,5%	1,6%	1,0%
Serviço de Transporte	1,9%	4,8%	1,6%	1,2%	1,1%
Setor Viário	1,0%	1,2%	2,4%	0,9%	1,1%
Siderurgia e Metalurgia e Material de Construção	8,9%	6,6%	28,6%	11,2%	13,4%
Supermercado, Eletroeletrônico e Lojas de Departamento	11,1%	5,3%	2,5%	10,2%	7,7%
Têxtil e Vestuário	15,5%	15,5%	16,2%	14,0%	13,0%
Energia Elétrica Convênio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Total geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte - SEFAZ (2020).

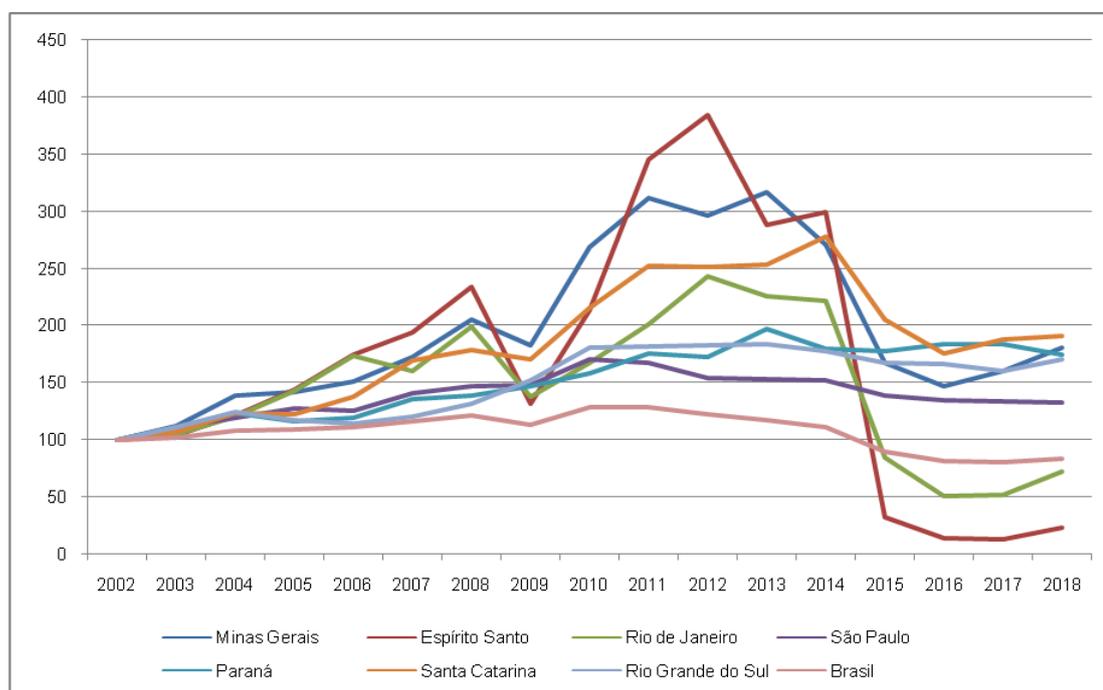
² Para Lencioni (2017), as condições gerais de produção capitalista compreendem muitas formas, que incluem as condições materiais e imateriais indispensáveis ao processo de produção e circulação de capital.

Podemos observar pequenas oscilações percentuais entre os setores entre 2012 e 2016, sem mudança na ordem de importância. Há uma nítida concentração em quatro setores (petróleo e combustível, produtos farmacêuticos e perfumaria, siderurgia e metalurgia, têxtil e vestuário, produtos alimentícios) que, juntos, responderam por 70% dos benefícios em 2016. Se a estes forem acrescentados supermercados, eletroeletrônicos e lojas de departamento e química e petroquímica, a concentração atinge 84,5% de todos os benefícios fiscais. Essa concentração reflete o conjunto de políticas setoriais seletivas criadas a partir do início deste século, com apoio explícito ao setor de petróleo (Repetro), têxtil (Riotêxtil), entre outros, visando adensar as cadeias produtivas e, principalmente, evitar a perda de empregos e estabelecimentos produtivos para outras unidades da federação sob os auspícios da guerra fiscal.

Considerando o Valor Adicionado Bruto (VAB) da indústria do estado, com prevalência de extração de petróleo e gás natural, fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis, metalurgia e fabricação de produtos químicos, que responderam por mais de 60% do VAB em 2018, o intrincado sistema de concessão de benefícios fiscais parece ir justamente na direção de maior reforço e concentração das atividades já existentes e consolidadas na estrutura produtiva estadual. Os diversos programas e ações, sejam eles de cunho financeiro, sejam tributários, demonstram certa incapacidade para diversificar a estrutura produtiva fluminense e reverter o conjunto disperso de especializações setoriais com pouca coerência do ponto de vista da divisão territorial do trabalho (SOBRAL, 2017).

O incremento das renúncias fiscais, feitos sob o discurso de “esvaziamento econômico” e guerra fiscal, precisa ser avaliado considerando o comportamento da atividade industrial no estado nos últimos anos. Os dados de VAB industrial deflacionados e inseridos em uma série encadeada a partir do ano 2012 mostram os diferentes ritmos do Brasil e dos principais estados com estrutura industrial e inseridos direta e indiretamente na guerra fiscal (figura 3).

Figura 3 - Evolução do VAB industrial dos principais estados (2002-2018).



Ano 2002=100.

Fonte - SIDRA/IBGE (2020).

Durante os períodos de 2002 a 2006 e de 2009 a 2012, o ERJ apresentou uma tendência de aumento do VAB no mesmo ritmo que os demais estados, inclusive com evolução superior à média nacional. Contudo, a partir de 2013, o estado passou a apresentar uma queda abrupta em relação aos demais estados, superando apenas o Espírito Santo. É justamente durante o período de incremento

exponencial dos valores das renúncias fiscais, atingindo cifras próximas a R\$ 10 bilhões, que o ERJ passou a apresentar um menor ritmo de expansão do VAB industrial que os demais estados e que a média nacional. Isso pode ser compreendido a partir de aspectos já levantados pelo Observatório dos Benefícios (2006), especialmente a falta de preocupação com o adensamento de cadeias produtivas e atração de novos elos inexistentes, a diversidade de atividades apoiadas e falta de perspectiva discricionária, a prevalência ramos de bens de consumo e de baixa dinamicidade tecnológica etc.

A partir do ano de 2015, o ERJ apresentou perda absoluta e perdeu participação percentual no VAB da indústria no cenário nacional, revelando que os volumes consideráveis de renúncias fiscais não foram suficientes sequer para manter a participação percentual do estado, seja nos momentos de expansão econômica, seja nos momentos de crise. A evolução do VAB nacional também exibiu queda absoluta, contudo o ERJ sequer acompanhou a tendência nacional. A crise econômica a partir de 2015 afetou diretamente a indústria brasileira, mas com mais força a indústria fluminense, tendo em vista sua estreita vinculação com o mercado interno, por conta da forte concentração nos segmentos de material de transporte, metalurgia e siderurgia, petroquímica, têxteis etc. Mas a maior queda da indústria fluminense teve a ver com a redução da participação da indústria extrativa - fortemente dependente da exploração de petróleo *offshore* - que exibiu quedas sucessivas entre 2015 e 2017, repercutindo a redução dos preços dos barris de petróleo (de mais de US\$ 100 para menos de US\$ 50) e com implicações em toda a cadeia produtiva no estado.

O emprego na indústria de transformação fluminense refletiu a crise econômica nacional iniciada em 2015. Nos últimos dez anos, porém, apenas São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, respectivamente, perderam participação percentual entre os principais estados com relevância no emprego industrial (tabela 4). Quanto à evolução temporal do emprego, tomando o ano de 2010 como referência, o Rio de Janeiro é o último colocado, ficando atrás de todos os estados selecionados e da tendência apresentada pelo próprio país.

Tabela 4 - Participação dos estados na geração de empregos formais na indústria de transformação (%).

Estados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ceará	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,2	3,3	3,3
Pernambuco	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,9
Bahia	2,8	2,9	2,8	2,8	2,8	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0
Minas Gerais	10,4	10,4	10,5	10,4	10,4	10,3	10,4	10,5	10,6	10,7
Espírito Santo	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Rio de Janeiro	5,2	5,2	5,3	5,2	5,3	5,1	4,9	4,7	4,6	4,6
São Paulo	35,0	34,6	34,4	33,9	33,4	33,0	32,9	32,6	32,4	32,3
Paraná	8,5	8,5	8,4	8,7	8,7	8,8	8,8	9,0	9,0	9,1
Santa Catarina	8,2	8,1	8,1	8,4	8,6	8,8	9,0	9,3	9,5	9,7
Rio Grande do Sul	9,2	9,2	9,1	9,1	9,1	9,1	9,2	9,1	9,1	9,0
Goiás	2,6	2,8	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2	3,3	3,2	3,3
Outros	10,6	10,8	10,8	10,8	10,8	10,9	10,8	10,8	10,8	10,6
Total	100									

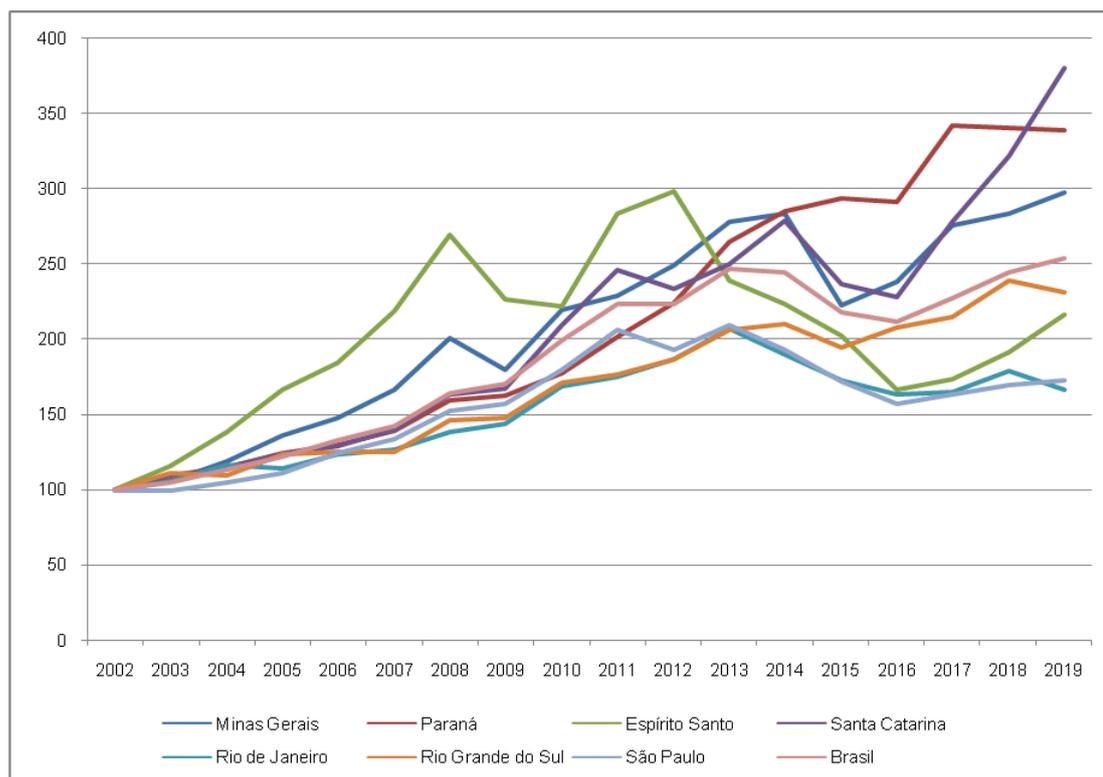
Fonte - RAIS (2020).

Entre os anos 2010 e 2014, num cenário de crescimento econômico, o ERJ apenas manteve sua participação no cenário nacional quanto à participação no emprego industrial, apesar do incremento massivo das renúncias fiscais. A partir de 2015, com a crise econômica, há perda não apenas relativa senão ainda absoluta no emprego formal na indústria de transformação. Considerando que as renúncias fiscais se estabilizaram em patamares elevados durante o período, podemos afirmar que, ao contrário dos argumentos da Casa Civil (2016) e da Firjan (2016), os subsídios fiscais não permitiram o aumento dos empregos formais no estado. Na melhor das hipóteses, durante o período

de expansão, o estado apenas manteve sua participação percentual, a despeito do incremento substancial das renúncias fiscais.

Outra comparação que pode ser feita é a partir da arrecadação de ICMS entre os principais estados com atividade industrial. Em defesa dos benefícios fiscais, tanto a Casa Civil (2016) quanto a Firjan (2016) destacam que o ERJ não perde com a sua inserção na guerra fiscal, porque os investimentos não viriam para o estado. Nesse sentido, a sua atração geraria empregos e o recolhimento de impostos ao tesouro estadual. Os dados deflacionados e inseridos em uma série encadeada permitem avaliar o comportamento do ICMS no estado (figura 4).

Figura 4 - Evolução da arrecadação de ICMS dos principais estados (2002-2019).



Ano 2002=100

Fonte - CONFAZ (2020).

Apenas entre os anos 2007 e 2012, o ERJ exibiu uma tendência de expansão da arrecadação de ICMS que lhe posicionou fora da última posição entre todos os demais estados analisados, mas abaixo da média nacional. Nos últimos anos da série, o estado situou-se na última posição, exibindo um ritmo de queda na arrecadação de ICMS bem maior que os demais estados. Os argumentos da Casa Civil (2016) de aumento da arrecadação do tesouro com a inserção na guerra fiscal, portanto, não se sustentam, já que é no período de maior renúncia fiscal que a arrecadação de ICMS apresenta declínio do ritmo de aumento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tenha participado da Guerra Fiscal desde os anos 1970, o ERJ entrou fortemente na disputa pelos investimentos a partir de meados dos anos 1990, reativando fundo de investimento e criando leis e decretos específicos para atrair empresas. Mas é nos primeiros anos do século XXI que temos a promulgação de diversas leis e decretos de cunho setorial e territorial. Os dados relativos às renúncias fiscais efetivas atestam essa mudança de magnitude da política de fomento à indústria nos anos 2010, momento em que os subsídios fiscais atingem patamares de quase uma dezena de bilhões de reais.

Os diversos programas criados desde meados dos anos 1990 exibiram mudança na forma de apoio e também do ponto de vista do seu escopo. Inicialmente, o conjunto de medidas baseou-se no apoio de projetos via financiamento do ICMS a ser recolhido, financiamento do capital de giro e investimento em capital fixo. Mas, com as pressões sobre o tesouro estadual e as derrotas no STF, ocorreu uma mudança na natureza dos subsídios, que se tornaram cada vez mais tributários (crédito presumido, diferimento de ICMS etc.). Quanto ao escopo, os primeiros programas e ações apresentaram um viés setorial, seja para projetos estruturantes, seja para aqueles com presença marcante na estrutura produtiva, para depois incorporar a dimensão territorial.

Os desembolsos (financeiros tributários) das renúncias fiscais, mesmo com as políticas regionais explícitas, têm reforçado o padrão de concentração das forças produtivas no estado, priorizando as regiões mais dinâmicas (Metropolitana, Médio Paraíba e Centro-Sul Fluminense) já marcadas pela concentração de empregos e estabelecimentos industriais. Ao mesmo tempo, o detalhamento das renúncias efetivas por ramos também tem mostrado a prevalência daqueles com elevada participação na estrutura produtiva estadual (petróleo, siderurgia e metalurgia, têxtil, alimentos etc.), revelando a incapacidade das diversas políticas de adensar as cadeias produtivas e diversificar os ramos tão propalados nos decretos e leis. Assim, as sucessivas políticas de isenções fiscais têm priorizado ramos e circuitos de ramos já consolidados e/ou com poucos encadeamentos setoriais e, em sua grande maioria, localizados na área metropolitana, reforçando a histórica concentração espacial das forças produtivas no estado.

Essa dinâmica concentradora dos investimentos apoiados pelos benefícios fiscais, por um lado, é o resultado de escolhas locacionais das corporações à procura de condições gerais de produção mais favoráveis à sua reprodução e, por outro lado, também é o reflexo dos interesses políticos e econômicos de atores e agentes que se impuseram na criação e nas sucessivas alterações das leis de incentivos, inserindo porções ou regiões inteiras já dinâmicas no estado. A própria escolha dos ramos e circuitos de ramos beneficiados, indicando um nítido fortalecimento da estrutura produtiva preexistente, mostra a prevalência da dimensão política, com forte participação de coalizões locais e regionais na elaboração e aprovação, bem como na seleção do escopo setorial, das várias leis de benefícios fiscais.

Last but not least, a análise do VAB industrial, do emprego na indústria de transformação e da arrecadação de ICMS é reveladora, pois mostra algo bastante diferente do que é propalado pela Casa Civil (2016) e por organizações empresariais e instituições (FIRJAN, por exemplo). Nos momentos em que o ERJ conseguiu acompanhar os principais estados com relevância industrial, as renúncias fiscais eram pequenas. É justamente no momento em que ocorre o aumento exponencial das renúncias que o estado tende a apresentar um descolamento em relação ao país e aos demais estados, exibindo uma expansão em uma cadência inferior aos demais estados e à média nacional, mostrando a incapacidade da elevada transferência de fundos públicos de contornar os efeitos da crise econômica nacional. Sob os auspícios de guerra fiscal e “esvaziamento econômico”, os fundos públicos transferidos para apoiar as empresas têm fragilizado as finanças do estado e sucateado os serviços públicos, ao passo que os retornos têm sido altamente questionáveis quando se considera suas proposições iniciais.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In. AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995, p. 57-75.

ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48 p. 109-129, fev/2002.
<https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000100008>

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 1, p. 69-85, 2005. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>

BARCELOS, D. R.; SANTOS, L. B. Política de isenção fiscal e dinâmica econômica no estado do Rio de Janeiro nos anos 2010. **Revista Cerrados**, v.16, n.2, p. 189-212, jul./dez.-2018.
<https://doi.org/10.22238/rc2448269220181602189212>

BRANDÃO, C. Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento. Encontro Nacional de Economia Política e Colóquio Latino Americano de Economistas Políticos, VII e II, 2002, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2002.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

BRISTOW, G. Everyone's a 'winner': problematising the discourse of regional competitiveness. **Journal of Economic Geography**, 5, p. 285–304, 2005. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbh063>

BRITTO, J.; CASSIOLATTO, J. E. Mais além da "guerra fiscal": políticas industriais descentralizadas no caso brasileiro. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 28, n. 3, p. 191-217, 2000.

CAMAGNI, R. On the concept territorial competitiveness: sound or misleading. **Urban studies**, v. 39, n.13, p. 2395-2411, 2002. <https://doi.org/10.1080/0042098022000027022>

CASA CIVIL. **Incentivos fiscais no estado do Rio de Janeiro**. Resultados comprovados. Compromisso com a governança e a transparência. Relatório 2016. Disponível em: http://www.aemerj.org.br/images/download/Incentivos_Versao%20Final_V12.pdf Acesso em: 19 de novembro de 2020.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos estudos CEBRAP**, n. 45, p. 152-166, Jul. 1996.

CATAIA, M. A alienação do território – O papel da guerra fiscal no uso, organização e regulação do território brasileiro. In: SOUZA, M. A. (Org.). **Território brasileiro**. Usos e abusos. Campinas: Edições territorial, 2003, p. 397-407.

CHESHIRE, P. C.; GORDON, I. Territorial Competition and the Predictability of Collective (In)Action. **International journal of urban and regional research**, v. 20, n. 3, 1996. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1996.tb00324.x>

CHESHIRE, P. C.; GORDON, I. Territorial competition: Some lessons for policy. **The annals of Regional Science**, v. 32, p. 321–346, 1998. <https://doi.org/10.1007/s001680050077>

COCCO, G.; GALVÃO, A. P. Sobre a “tropicalização” do desenvolvimento local: algumas reflexões a respeito do modelo italiano. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. (Org.). **Desenvolvimento local**: dinâmicas e estratégias. Rio de Janeiro: Rede DLIS/RITS, 2001, p. 69-84.

FIRJAN - Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro. **Política de incentivos à produção e ao emprego**: impactos socioeconômicos e sobre a arrecadação de ICMS. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2016.

GORDON, Ian. Territorial competition. In: PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. (Org.). **Handbook of local and regional development**. Nova Iorque: Routledge, 2011, p. 30-42.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IBAÑEZ, P. Guerra fiscal e território brasileiro: o caso do setor automotivo. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10, 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2005.

LENCIONI, S. Condições gerais de produção. In: SPOSITO, E. S. (Org.). **Glossário de Geografia Humana e Econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2017, p. 73-78.

LIMONAD, E. Rio de Janeiro, uma nova relação capital-interior? In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). **Brasil século XXI** - por uma nova regionalização? Agentes, Processos e Escalas. São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 78-92.

MARTIN, R. Economic geography and the new discourse of regional competitiveness. In: BAGCHI-SEN, Sharmistha; SMITH, Helen Lawton (Org.). **Economic Geography**. Past, present and future. New York: Routledge, 2017, 159-172.

MELLO, E. D. F. **Escolhas estratégicas e guerra fiscal**: Competição ou Cooperação no Caso do estado do Rio de Janeiro. 2008. 124f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

NASCIMENTO, S. P. Guerra Fiscal: Uma Análise Quantitativa para Estados Participantes e Não Participantes. **Revista Economia**, p. 211-237, Mai/Ago 2009. <https://doi.org/10.1590/S1413-80502008000400007>

- NATAL, J. Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no estado do Rio de Janeiro. **Nova Economia**, n. 3, 71-90, 2004.
- OBSERVATÓRIO DOS BENEFÍCIOS. **Jogando Luz na Escuridão**. Rio de Janeiro, junho de 2016. Disponível em: <http://www.sidneyrezende.com/jogando-luz_.pdf>. Acesso em 01/01/2018.
- OLIVEIRA, F. A crise da federação. Da oligarquia á globalização. In. AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em perspectiva**. Ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 77-90.
- OLIVEIRA, F. O surgimento do antivaior: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 22, p. 8-28, out. 1988.
- OLIVEIRA, L. G. Alguns aspectos da guerra fiscal. In. KON, A. (Org.). **Unidade e fragmentação**. A questão regional no Brasil. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002, p. 197-217.
- PINHO, L. A. Z.; SANTOS, M. V.; MADUREIRA, M. V. S. **O controle externo dos benefícios fiscais concedidos pelo governo do estado do Rio de Janeiro**. 2007. 132f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.
- PORTER, M. **Competição on competition**. Estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: campus, 1999.
- PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e sociedade**, v. 13, 1-40, 1999.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.; ARBIX, G. Estratégias do desperdício. A guerra fiscal e as incertezas do desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, p. 55-71, Jul. 1999.
- SANTOS, M. Guerra dos lugares. Disponível: <<https://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc35.htm>>. Acesso em: 10 de Dez. 2020.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2013.
- SOBRAL, B. L. B. A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do rio de janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In. MONTEIRO NETO, A., CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 397-426.
- SOUZA, J. C. O. Crise econômica e reação do empresariado do Rio de Janeiro: a formação da AD-RIO. Encontro Nacional de Economia Política, 23, 2018, Niterói. **Anais...** Niterói: UFF, 2018.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In. ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.
- VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Texto para discussão n. 500**, IPEA, 1998.
- VERDI, A. **Grupos econômicos globais e territórios locais**: Alcatel e Renault no Brasil. 2003. 250f. Tese (Doutorado em Geografia Humana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- VIEIRA, D. J. **Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil**. 2012. 232f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

Recebido em: 19/01/2021

Aceito para publicação em: 07/06/2022