

ANÁLISE DO IMPACTO DOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS NA GERAÇÃO DE EMPREGOS NA INDÚSTRIA E NA RENÚNCIA DE RECEITA DO ESTADO DA BAHIA NO PERÍODO DE 1999 A 2021

Hogla de Alencar Pacheco¹

André Alves Portella²

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar o impacto da concessão incentivos fiscais e/ou financeiros no campo do ICMS, no âmbito de programas de atração de investimentos do Estado da Bahia, no período de 1999 a 2021, sobre a geração de empregos nas indústrias neste mesmo território. A Bahia utilizou incentivos fiscais para atrair novas indústrias e ampliar ou modernizar as já existentes, exigindo em contrapartida a geração de empregos, em números que variam de acordo com o investimento financeiro e o porte do projeto industrial projetado pela empresa proponente. Estes benefícios fiscais e financeiros em matéria de ICMS foram concedidos no contexto da guerra fiscal, onde Estados e Distrito Federal, no afã de ampliar e/ou modernizar suas economias, passaram a fazê-lo em meio a uma discutível constitucionalidade, tendo em vista que tais concessões submetem-se à exigência de comprovação de fomento ao desenvolvimento regional e de geração de emprego e renda. Desde os anos 1950, a instalação de indústrias dentro do território baiano sempre ocorreu preponderantemente em função da entrada de capital oriundo de fora do Estado. A partir dos anos 1990, quando a União deixou de promover o desenvolvimento das regiões mais pobres do Brasil, os Estados e o Distrito Federal passaram a se utilizar dos incentivos fiscais e financeiros para atrair investimentos e, assim, promover o próprio desenvolvimento. É neste contexto que se insere o presente estudo, voltado à análise da relação entre renúncia de receita para atração de investimentos e incremento da geração de emprego, considerando-se ademais a atuação do Governo do Estado no acompanhamento do índices de empregos gerados.

Palavras-chave: Emprego. Incentivos Fiscais. Indústria. Guerra Fiscal. Renúncia de Receita.

Abstract

¹ Doutora e Mestre em Políticas Sociais e Cidadania – Universidade Católica do Salvador (UCSAL) – halpacheco@gmail.com - ID Lattes: 0249381864325131

² Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidad Complutense de Madrid; pós-doutor em Sociologia, Filosofia e Antropologia Política pela Université Paris X; bolsista de produtividade em pesquisa CNPq/PQ2; professor da UFBA e UNIFACS; coordenador do NEF - Tributação e Finanças Públicas. E-mail: aaportella@nefportal.com.br.

The present work aims to study the employment creation in industries on State of Bahia as a result of investment attraction programs that granted tax and/or financial incentives in the field of ICMS, from 1999 to 2021. The State of Bahia used these incentives to attract new industries and expand or modernize existing ones, demanding in return employment creation, according to the financial investment and the size of the industrial project that the company would undertake. The ICMS tax and financial benefits were granted within the environment of the so-called fiscal war, where the States and the Federal District, in their eagerness to expand and/or modernize their economies, started to grant them in dissonance with the constitutional provisions. The granting of such benefits by subnational entities is only justified if they are to stimulate regional growth and the creation of employment and income. Since the 50s, the establishment of industries within the State of Bahia territory has always occurred mainly as a result of the entry of capital from outside the State. From the 90s onwards, when the Union stopped promoting the development of the poorest regions in Brazil, the States and the Federal District started to use fiscal and financial incentives to attract investments and, thus, promote their own development. In light of this situation, one can see the importance of studying the increase in employment creation in the industry and the revenue waiver in State of Bahia as a result of tax incentives provided for in state investment attraction programs, as well as the State Government's role in monitoring and verifying the jobs generated, as it was the counterpart required from the benefited industries that came here or expanded their industrial plants.

Keywords: Employment. Tax Incentives. Industry. Fiscal War. Revenue Waiver.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo verificar o impacto dos programas de concessão de incentivos fiscais e/ou incentivos financeiros voltados às indústrias que se instalaram na Bahia ou que ampliaram e/ou modernizaram os seus estabelecimentos industriais já implantados no Estado, no período de 1999 a 2021, sobre a geração de emprego. Ao conceder tais benefícios, uma das principais contrapartidas exigidas da indústria incentivada era a geração de uma determinada quantidade de empregos diretos em consonância com o investimento financeiro e o porte do projeto industrial a ser realizado pela empresa.

Com isto, o Estado da Bahia abriu mão de receitas oriundas da incidência do ICMS para que postos de trabalho fossem gerados e, como há um estímulo maior para instalação ou ampliação e/ou modernização de estabelecimentos industriais fora da Região Metropolitana de Salvador, ocorresse um maior desenvolvimento econômico e social no município e respectivo entorno onde a empresa viesse a realizar a sua atividade, num claro movimento de interiorização da industrialização.

A Bahia começou a participar da chamada guerra fiscal – assim entendido o conjunto de práticas de concessão de benefícios realizadas pelos Entes Políticos para atrair investimento ao respectivo território – com o Programa Polo de Informática de Ilhéus e depois implantou o Programa Crédito Presumido, que concede os benefícios fiscais do crédito presumido e do diferimento para uma série de atividades industriais. Entretanto, o grande marco de atração de investimentos ocorreu quando a Ford anunciou a sua vinda para a Bahia, em 1999. A partir desse momento, houve um grande fluxo de indústrias interessadas em se instalar no Estado em busca dos mesmos incentivos fiscais e financeiros concedidos à montadora. Por conta deste fluxo, foi implantado o Programa DESENVOLVE que é composto de incentivos fiscais e financeiros que contemplam uma diversidade de atividades industriais. Por fim, com a edição da Lei Complementar nº 160/2017, que pretendia acabar a guerra fiscal, o Estado da Bahia criou o Programa PROIND que concede o benefício do crédito presumido para indústrias não beneficiadas pelos outros programas.

Para usufruir dos incentivos fiscais e/ou financeiros, as empresas têm que apresentar preliminarmente um projeto onde constem os investimentos a serem realizados e a quantidade de empregos diretos que serão gerados em função do investimento financeiro e do porte do projeto industrial, o qual é analisado pelo Governo do Estado. Havendo concordância de ambas as partes, celebra-se o Protocolo de Intenções, cuja contrapartida é a obrigação de gerar uma determinada quantidade de postos de trabalho fixada em dito Protocolo.

Daí a importância de analisar o efetivo impacto dos programas de atração de investimento na geração de empregos no Estado, vez que a Bahia abre mão de receita pública para poder estimular o desenvolvimento e, conseqüentemente, reduzir as desigualdades sociais e econômicas por tal via. A questão se faz especialmente importante naquelas áreas do Estado onde há um alto índice de desemprego ou onde seja necessário fomentar o surgimento de postos de trabalho para determinadas categorias profissionais.

2 OS QUATRO MOMENTOS MAIS IMPORTANTES DA INDUSTRIALIZAÇÃO NA BAHIA A PARTIR DE 1950, A SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO ESTADO E O SEU IMPACTO SOBRE A GERAÇÃO DE EMPREGO

Durante o século XIX, a atividade industrial na Bahia era voltada fundamentalmente para a produção de açúcar e de derivados do fumo, como charutos e cigarros. Havia também a forte presença de indústrias têxteis desde 1836, tendo no ano de 1890 contabilizado o surgimento de mais 09 novas fábricas no território baiano. Nos anos de 1890 e 1891, foram criadas outras 05 indústrias têxteis, com destaque para a Companhia Progresso Industrial da Bahia, considerada a mais poderosa de todas, e a Companhia Empório Industrial do Norte, de Luís Tarquínio, considerada a mais moderna da época (ALMEIDA, 2020).

Na primeira metade do século XX, a atividade industrial na Bahia começou a decair, enquanto que nos Estados da região Sul as indústrias começaram a despontar. Este declínio ocorreu, principalmente pela falta de infraestrutura no Estado para instalação e escoamento da produção, já que as estradas eram poucas e de baixa qualidade. Houve também o desinteresse do empresariado baiano em investir nas indústrias do Estado. Há que pontuar outro fator preponderante, a perda de mão de obra oriunda de cidades do interior, que passaram a se deslocar para os Estados do Sul e do Sudeste em busca de um mercado de trabalho mais dinâmico (ALMEIDA, 2020).

O primeiro grande passo para o desenvolvimento da industrialização na Bahia só começou a ser dado a partir dos anos 1950, quando foram descobertos os campos de petróleo e gás na região do Recôncavo. Em 1954, foi construída a Refinaria Landolfo Alves Mataripe – RLAM, cuja operação iniciou-se em 1956 (TEIXEIRA e GUERRA, 2020). A instalação desta refinaria teria gerado algo em torno de 13 mil empregos (BRANDÃO, 1985).

Em 1952, durante o Governo de Getúlio Vargas, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, cuja função era ofertar crédito para o desenvolvimento dos Estados do Nordeste e das regiões norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, através da promoção do bem-estar das famílias e do crescimento das empresas fixadas nesses estados³. No Governo do Presidente Juscelino Kubitschek foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, no ano de 1959, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento dos Estados do Nordeste, tendo como uma das suas missões fazer com que a economia do Nordeste fosse competitiva nos mercados nacionais e internacionais, através da concessão de incentivos e benefícios fiscais⁴.

³ <https://www.bnb.gov.br/web/guest/historico> Acesso em 24/07/2020

⁴ <http://www.sudene.gov.br/institucional> Acesso em 24/07/2020

O Estado da Bahia, no governo de Juracy Magalhães, publicou a Lei 1.573/1961, de 13 de dezembro, que autorizava o Poder Executivo a conceder de isenção de todos os impostos estaduais pelo prazo de 06 anos, a qualquer indústria nova que viesse a se instalar no Estado. Além da isenção dos impostos, o art. 11 da mesma lei previa a concessão de benefícios financeiros, nos termos nele indicados (BAHIA, 1961).

Na esteira desta proposta de descentralização industrial, buscando reduzir as diferenças regionais, é que em 1967 o Governo Federal e o Governo Estadual promoveram a implantação do Centro Industrial de Aratu – CIA, através da concessão de incentivos fiscais, incentivos financeiros, investimentos em infraestrutura e participação societária em algumas empresas (OLIVEIRA, 2013 e PESSOTI, 2008).

As empresas do CIA também se utilizaram dos incentivos fiscais e financeiros do Sistema 34/18-FINOR (Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974), que foi um dos fatores responsáveis pelo crescimento industrial baiano, porque tais benefícios eram destinados a empresas que vinham a se instalar na área de atuação da SUDENE⁵.

Entretanto, como não existiu interesse do empresariado baiano em implantar indústrias no CIA, houve a necessidade de atrair empresas oriundas das regiões Sul e Sudeste para virem se instalar no Estado. Esta circunstância teria retirado poder de planejamento do Estado, no sentido de estabelecimento de diretrizes de desenvolvimento industrial, na medida em que não se poderia selecionar quais indústrias viriam para a Bahia, a fim de se fazer um centro especializado, mas sim submeter-se a uma lógica de livre demanda das próprias empresas interessadas (PESSOTI, 2008).

Simões (2020) esclarece que no CIA foram instaladas em torno de 100 (cem) indústrias que chegaram a gerar 20 mil postos de trabalho direto, sendo que os reflexos da sua implantação ficaram circunscritos a Salvador e Região Metropolitana, onde se encontrava instalado.

No fim da década de 1960 e início da década de 1970, paralelo à implantação do CIA, foram instaladas outras indústrias de grande porte na Região Metropolitana de Salvador, como a Usiba, a Sibra e a Ferbasa, e começaram a surgir as primeiras fábricas químicas como a

⁵ <https://www.bnb.gov.br/informacoes-gerais> Acesso em 29/07/2020

CQR, Paskin, Tibras, Ciquine, Fisiba e a Dow, que juntamente com as empresas do CIA, chegou-se à geração de 30 mil empregos diretos (TEIXEIRA e GUERRA, 2020).

O quarto momento de estímulo ao setor industrial baiano ocorre a partir de 1970, com a implantação do Polo Petroquímico de Camaçari. À época, a Refinaria Landolfo Alves - RLAM era a maior produtora de petróleo do Brasil, daí que a Bahia acabou se tornando o lugar ideal para implantação do segundo polo petroquímico do País. Neste momento também ocorria uma necessidade de suprir com matéria prima as indústrias de transformação localizadas no Sudeste do Brasil, fazendo com que a Bahia se destacasse dentro da matriz industrial brasileira através de um processo de “especialização regional” (TEIXEIRA e GUERRA, 2020 e MENEZES, 2020).

Menezes (2020) esclarece que a formação do Complexo Petroquímico de Camaçari - COPEC se deu através de um modelo tripartite, com recursos oriundos de “capitais estatais, multinacionais e privados nacionais”, cuja finalidade era estimular o crescimento industrial baiano. As indústrias químicas e petroquímicas instaladas no Polo Petroquímico de Camaçari demandavam altos investimentos de recursos financeiros, mas, por outro lado, absorviam pouca mão de obra proporcionalmente aos investimentos realizados (GUERRA e GONZALEZ, 2013). O Governo do Estado da Bahia investiu até 1980, o valor à época de Cr\$ 2,1 bilhões⁶ em obras de infraestrutura, estando excluídos desses valores os gastos com obras e serviços relativos a água e energia elétrica. Houve também investimentos públicos por parte da Prefeitura Municipal de Camaçari (SIMÕES, 2020).

Tais investimentos levaram à instalação de 30 empresas em operação no fim de 1980, com a geração de 19 mil empregos diretos e investimentos da ordem de US\$ 3,8 bilhões (BRANDÃO, 1985). Em 1985, as indústrias do Polo respondiam apenas por 14,5% dos trabalhadores alocados nas indústrias baianas (GUERRA e GONZALEZ, 2013). Nos primeiros anos da década de 1990, o Polo Petroquímico de Camaçari sediava também, além das indústrias químicas e petroquímicas, empresas de mecânica e metalurgia. No seu total, tais indústrias eram responsáveis à época por um investimento total próximo de US\$ 8 bilhões e empregava em torno de 24 mil trabalhadores diretos (GUERRA e GONZALEZ, 2001).

⁶ Corrigido a valores de julho de 2024, equivaleriam a R\$651,4 bilhões, com base no INPC (Banco Central do Brasil, Calculadora do Cidadão, disponível em <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>).

Após a implantação do Polo Petroquímico, houve um crescimento de arrecadação dos tributos do Estado. Em 1975, a arrecadação da indústria correspondia a 30,4% da arrecadação total do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias – ICM. Em 1985, esta participação da indústria na arrecadação do ICM aumentou para 55,8%, sendo que 64,1% deste último percentual correspondia à indústria petroquímica (TEIXEIRA e GUERRA, 2020).

Associada à crise econômica dos anos iniciais da década de 1990, o aumento da competitividade, o investimento maciço em tecnologia da informação e a busca cada vez maior de lucro, levou as empresas do Polo Petroquímico de Camaçari a adotarem políticas de demissão de trabalhadores executivos, gerentes e profissionais de nível superior, em regra, ocupantes de cargos intermediários na hierarquia funcional dessas empresas. Para tais empresas, passou a ser mais vantajoso abrir mão do foco na produção e diminuir custos, o que incluía cortar postos de trabalhos, para obter maiores margens de lucro no curto prazo, a partir de operações no mercado financeiro. Tal política terminou por acarretar o aumento do “exército de reserva”, agora com parcelas maiores de membros da classe média, que se juntavam aos já “trabalhadores tradicionalmente despossuídos” (REZENDE e CARVALHO, 2005).

Portanto, o histórico da industrialização no Estado da Bahia, a partir da década de 1950, demonstra que as indústrias que se instalaram no território, quase em sua totalidade são oriundas de outros Entes da Federação, fruto de capital de fora do Estado ou até do Exterior, que para aqui vieram por força de alguma atração externa, como estímulos do Governo Federal, como ensinam Francisco Teixeira e Oswaldo Guerra (2020, p. 276), ao esclarecerem que o processo de industrialização baiano é marcado “por uma dinâmica exógena e espasmódica”. No momento em que cessaram os estímulos, muitas empresas foram embora para outros Estados, que lhes concederam maiores benefícios, ou simplesmente, fecharam as portas.

As indústrias que se instalaram na Bahia, dos anos de 1950 ao início dos anos de 1990, não tinham qualquer tipo de preocupação em gerar empregos e renda local, de forma a propiciar o desenvolvimento com qualidade de vida para o povo baiano. Houve geração de emprego, em quantidade considerável, afetando diretamente a Região Metropolitana de Salvador, até porque as fábricas para operarem precisam de trabalhadores.

Entretanto, restou demonstrado que a geração e a preservação do emprego e da renda não faziam parte dos objetivos principais das indústrias que se instalaram no Estado da Bahia no período retro analisado, vez que, quando surgiram novas ferramentas tecnológicas, não houve qualquer hesitação em gerar desemprego em massa, causando nos trabalhadores demitidos várias tragédias pessoais e familiares. Rezende e Carvalho (2005) apresentam as diversas consequências danosas de demissões injustificadas, dentre elas a de um jovem engenheiro de manutenção de 48 anos, cuja perda do seu emprego, em decorrência de uma reestruturação de uma empresa do Polo Petroquímico de Camaçari, o levou à morte por suicídio.

3 A POLÍTICA DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS E A PARTICIPAÇÃO NA GUERRA FISCAL⁷ COMO INSTRUMENTO DE ATRAÇÃO DE NOVOS EMPREENDIMENTOS INDUSTRIAIS E GERAÇÃO DE EMPREGO

Os principais doutrinadores brasileiros dedicados ao estudo do Direito Tributário e do Direito Financeiro possuem suas próprias concepções de incentivos fiscais e financeiros, apresentando a diferenciação entre ambos. Edvaldo Brito (2016) ensina que os incentivos fiscais e os incentivos financeiros são manifestações do direito premial, que é composto por normas jurídicas que são utilizadas como instrumento para intervenção no domínio econômico objetivando a manutenção do bem-estar social. Entretanto, estes incentivos não se confundem entre si. O Autor diferencia os incentivos fiscais e os estímulos fiscais, esclarecendo que ambos estão no campo do direito tributário e são instrumentos utilizados para liberar o sujeito passivo do cumprimento da obrigação tributária, fazendo com que esse não seja caracterizado como devedor do tributo. Tanto os incentivos fiscais quanto os estímulos fiscais são modalidades de exclusão do crédito tributário. Nos estímulos fiscais ocorre uma atenuação da regra tributária, de forma que haja uma desoneração dos recursos próprios do contribuinte, para que este possa ficar com os valores em mão. No tocante aos estímulos financeiros, Edvaldo Brito (2016) esclarece que se tratam de fomento que não tem natureza jurídica tributária, porque os recursos financeiros podem ser originários de fontes diversas daquela que obterá o financiamento.

⁷ Para uma da guerra fiscal no contexto do federalismo fiscal v. OLIVEIRA, F. A. de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil. A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária.** SP: Contracorrente, 2020, 147-266.

Carvalho (2014) afirma que os tributos possuem as funções fiscal e extrafiscal. A fiscalidade é caracterizada quando o tributo tem a função de arrecadar recursos para o Erário, atuando para que os contribuintes recolham os seus tributos devidos em decorrência da realização do fato gerador. Já a extrafiscalidade aparece quando o tributo não exerce a sua função precípua de arrecadar recursos, mas é utilizado para outros fins, objetivando atender interesses sociais, políticos e econômicos.

O Prof. Souto Maior Borges (2000, p. 97) utiliza as expressões incentivos tributários e incentivos financeiros. Os incentivos tributários acontecem “no interior da relação tributária”, ocorrendo a abolição do recolhimento do imposto ou de qualquer outro meio de “extinção das obrigações tributárias”. Por outro lado, os incentivos financeiros acontecem “após a extinção da obrigação tributária”, ocorrendo na receita pública.

A Lei Complementar 24/1975 apresenta algumas espécies de incentivos fiscais e financeiros. No art. 1º são listados: a isenção; a redução da base de cálculo; a devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros; os créditos presumidos; e quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no ICMS, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus. A listagem continua no art. 10 que cita a anistia; a remissão; a transação; a moratória; o parcelamento de débitos fiscais; e a ampliação do prazo de recolhimento do ICMS.

Nos seus programas de atração de indústrias, o Estado da Bahia se utiliza basicamente dos benefícios fiscais do crédito presumido, do diferimento e da redução de base de cálculo como instrumentos de atração para o território baiano.

O benefício do crédito presumido é um crédito escritural, fictício, que o contribuinte do ICMS beneficiário, autorizado por lei, lança no Livro Registro de Apuração do ICMS, na coluna Crédito, no campo Outros Créditos. Neste caso, para encontrar o valor do crédito presumido do ICMS, o contribuinte utiliza tanto o valor do crédito de operações anteriores, em conformidade com a sistemática da não-cumulatividade, quanto o valor do crédito presumido nos termos em que a lei defina e abate ambos do valor total do débito do imposto. O valor do imposto a recolher será bem menor do que seria devido se não tivesse o benefício, inclusive, havendo situações que resultam em não recolhimento de ICMS, tendo o mesmo efeito econômico de uma concessão de isenção (Cf. OLIVEIRA JÚNIOR, 2016). Este último

foi o procedimento adotado pelo Estado da Bahia que, para atrair as indústrias para seu território, chega a utilizar percentuais de 90% e 100% de crédito presumido, como se verá no DESENVOLVE e no PROAUTO, respectivamente. Entretanto, ao optar pelo crédito presumido a indústria beneficiada o faz abrindo mão da utilização dos demais créditos.

Outro benefício fiscal muito utilizado pelo Estado da Bahia nos seus programas de atração de investimento é o diferimento de ICMS, instituto que, diga-se de passagem, não tem previsão expressa no CTN. Melo (2003, p. 245) entende o diferimento como instituto que “Constitui uma técnica impositiva de deslocamento de exigência do tributo para momento posterior à ocorrência do originário fato gerador, com a imputação da responsabilidade de seu recolhimento a terceiro”.

A Lei 7.014/1996, que instituiu o ICMS no Estado da Bahia, apresenta uma definição precisa sobre o que é o diferimento, ao dizer que:

Art. 7º Dar-se-á o diferimento quando o lançamento e o pagamento do imposto incidente sobre determinada operação ou prestação forem adiados para uma etapa posterior, atribuindo-se a responsabilidade pelo pagamento do imposto diferido ao adquirente ou destinatário da mercadoria, ou ao usuário do serviço, na condição de sujeito passivo por substituição vinculado a etapa posterior (BAHIA, 1996).

O instituto do diferimento é uma modalidade de substituição tributária, em que há a postergação do lançamento e pagamento do ICMS para um momento futuro. O diferimento é também denominado substituição tributária “para trás” ou “regressiva” porque, quem realiza a operação de venda, o remetente, é o contribuinte substituído, e o destinatário da mercadoria, o adquirente, é o substituto, responsável pelo recolhimento do ICMS (MATTOS, 2006).

Melo (2003) entende que o diferimento é voltado à aplicação em “operações de pequeno porte”, como aquelas que envolvem pequenos produtores rurais, que em regra não se constituem como empresa, muitas vezes sem estabelecimento, com produtos agropecuários como algodão, café cru, feijão, dentre outros, geralmente *in natura*. O Estado da Bahia, diversamente do entendimento do autor, utiliza o benefício do diferimento nos programas de atração para beneficiar grandes empreendimentos industriais, principalmente nas aquisições de bens do ativo imobilizado, como se pode verificar nos programas DESENVOLVE e Crédito Presumido.

Para Nóbrega (s.d.), o diferimento, na perspectiva do ente tributante, não é gasto tributário, porque não constitui redução de valor de imposto a pagar, mas apenas uma postergação do momento de pagamento. Entretanto, no caso específico dos programas de atração do Estado da Bahia que serão apresentados neste trabalho, observa-se que, além de estatuir o diferimento, há previsão de hipótese de dispensa do lançamento e do pagamento do imposto e, neste caso, ocorre de fato uma desoneração tributária, que se caracteriza como um gasto.

O terceiro incentivo fiscal utilizado nos programas de atração pelo Estado da Bahia é a redução de base de cálculo. Em regra, a redução de base de cálculo, de forma semelhante ao crédito presumido, é fixada em percentual, de forma a minorar o valor final do ICMS a pagar. Em alguns casos, a legislação estabelece o benefício não em forma de percentual, mas dispõe que a base de cálculo seja reduzida de tal forma que, a carga tributária corresponda a um determinado valor, cabendo ao contribuinte fazer o cômputo do percentual que deve ser aplicado sobre a base de cálculo a fim de encontrar a carga tributária pré-determinada na legislação.

Ferreira e Paulino (2004, p. 29) definem o benefício da redução de base de cálculo como “uma regra de diminuição de tributação estabelecida por meio de norma estadual que beneficia operações ou prestações específicas, reduzindo em determinado percentual o valor que serve de base para cálculo do ICMS”.

O Estado da Bahia utiliza o benefício da redução de base de cálculo nos programas de atração Polo de Informática de Ilhéus e no Crédito Presumido.

Além dos incentivos fiscais, o Estado da Bahia também utiliza os incentivos financeiros em seus programas para atrair indústrias para o território baiano. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/ 2000), as espécies de incentivos financeiros são a subvenção, o subsídio e a restituição de tributo a título de incentivo.

Para Souto Maior Borges (2000), os incentivos financeiros inspiram-se no regime jurídico contratual de direito público, em que a atuação do Estado se dá de forma indireta através dos bancos oficiais, mediante a concessão de financiamentos, redução de juros, facilidades na concessão de créditos, dentre outros. Da análise dos programas de atração de indústria existentes no Estado da Bahia encontramos a presença do benefício financeiro da restituição de tributo a título de incentivo no PROAUTO e no DESENVOLVE.

A restituição de tributo a título de incentivo é um benefício financeiro, e não tributário, que atua no campo da despesa pública, devendo ser previsto no orçamento da entidade tributante. Trata-se, pois, de uma obrigação de caráter financeiro estabelecida em lei. Na perspectiva do financiamento público, a restituição encontra-se melhor alinhada com as diretrizes da boa gestão orçamentária do que os benefícios fiscais, na medida em que se possibilita maior clareza sobre a renúncia de receita e termina por se sujeitar ao controle contábil, financeiro e ao princípio da economicidade (TORRES, 2008).

Oliveira Júnior (2016) comunga do pensamento de que a devolução de tributo está no campo do Direito Financeiro, vez que opera sobre os cofres públicos, em função de já ter havido o recolhimento do tributo, sendo parte dos benefícios que incidem sobre a despesa, e não sobre a receita. Trata-se efetivamente de uma despesa pública, em termos técnicos, e não de uma despesa tributária.

Os incentivos fiscais e financeiros são os principais instrumentos utilizados pelos Estados e pelo Distrito Federal para atrair empresas para os seus territórios dentro do ambiente da guerra fiscal, sendo que os incentivos fiscais são mais utilizados do que os financeiros, porque estes últimos são mais visíveis dentro do orçamento dos Entes da Federação.

Um dos argumentos utilizados na defesa da guerra fiscal é que a concessão dos incentivos fiscais não causa qualquer prejuízo na arrecadação do Estado, porque antes das indústrias virem a se instalar, o Estado não tinha essa receita. Com a vinda das novas indústrias, em decorrência dos incentivos fiscais que concedem a desoneração total do ICMS, o Estado apenas vai continuar a ficar sem essa receita. Tratar-se-iam dos benefícios fiscais a custo zero, como passaram a ser chamados.

Henriques (2010) entende os benefícios fiscais a custo zero como aqueles concedidos a novas empresas que venham a se instalar no território da entidade tributante. É denominado a custo zero porque as novas empresas não geravam qualquer arrecadação e vão continuar a não gerar, não ocasionando renúncia de receita. São benefícios voltados para aqueles que não são contribuintes do imposto naquele determinado Ente, mas que passará a ser atraído pelo benefício fiscal. Efetivamente, há o retorno tributário porque, quando o Ente concede um benefício fiscal para uma empresa que não era seu contribuinte e ela se instala no seu

território, continua sem recolher o imposto, mas por conta dela outras empresas vão passar a pagar mais ICMS.

Os incentivos fiscais e financeiros estão previstos nas normas que preveem os programas de atração. Como se tratam de normas jurídicas, a sua previsão é feita de forma genérica e abstrata. A efetivação no plano da efetividade se dá através dos Protocolos de Intenções que são celebrados entre o ente tributante e a empresa beneficiada. Nos Protocolos de Intenções firmados na Bahia são estabelecidos os benefícios fiscais, os benefícios financeiros (se a legislação prever) e os benefícios de infraestrutura que serão concedidos pelo Estado. São estabelecidas também nos Protocolos de Intenções as contrapartidas que serão prestadas pela empresa, principalmente a instalação da indústria e a estimativa do número de empregos diretos que irá gerar em consonância com o investimento financeiro e o porte do projeto industrial.

No entendimento de Edvaldo Brito (2016), os Protocolos de Intenções são acordos bilaterais, sinalagmáticos, que criam direitos e obrigações para ambas as partes. Seguindo o ensinamento, para o Estado há o dever de conceder os benefícios fiscais, benefícios financeiros e benefícios de infraestrutura e o direito de ter instalada uma indústria que traga benefícios econômicos e sociais para a população, gerando emprego e renda. Para a empresa há o direito de obter os benefícios de infraestrutura como terreno, estradas, ruas, sistema de tubulação de água, posteamento para energia elétrica, dentre outros. A depender do programa de atração, a indústria tem direito aos benefícios fiscais e os benefícios financeiros. Por ser sinalagmático, é dever da indústria instalar o estabelecimento no território de ente federativo e gerar empregos diretos na quantidade fixada no Protocolo de Intenções.

Como afirma Carvalho (2014), além de estimular o desenvolvimento de determinadas regiões e, conseqüentemente, reduzir as desigualdades sociais e econômicas, uma das finalidades precípua dos benefícios fiscais é a geração de emprego, principalmente naquelas áreas onde há um alto índice de desemprego ou onde seja necessário fomentar a geração de empregos para determinadas categorias de trabalhadores.

Para implantação de uma indústria é necessário fazer um projeto no qual são estabelecidos detalhes do seu funcionamento, sendo que um dos principais elementos é o número de empregados necessários para que possa operar. Assim, quando a empresa firma o Protocolo de Intenções e coloca entre seus deveres a geração de uma determinada quantidade

de empregos, não o faz de forma aleatória, mas sim, em decorrência de um estudo elaborado com base em critérios técnicos. Por isso, a empresa tem o dever de cumprir a quantidade de empregos diretos estabelecida no Protocolo, não havendo qualquer argumento plausível para seu descumprimento. Assim, falta de cumprimento do dever de gerar a quantidade de empregos diretos em conformidade com o investimento financeiro e o porte do projeto industrial, fixado no Protocolo de Intenções, caracteriza-se como descumprimento de cláusula obrigacional que pode ensejar a revogação dos benefícios fiscais e financeiros concedidos pelo Estado da Bahia.

4 A RELAÇÃO ENTRE A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO SETOR INDUSTRIAL E A GERAÇÃO DE EMPREGO NO ESTADO DA BAHIA

A geração de emprego e renda como decorrência da política de concessão de incentivos fiscais para indústrias instaladas no Estado da Bahia não é fruto exclusivamente dos mais recentes movimentos de concorrência entre entes federativos para atração de investimento, naquilo que veio a ser conhecido como guerra fiscal, havendo precedentes ainda nos anos de 1960. A já citada Lei nº 1.573/1961, que autorizava o Poder Executivo a conceder isenção de todos os impostos estaduais para indústrias baianas pelo período de 06 (seis) anos, estabelecia no art. 1º que um dos três objetivos de incentivar tais atividades era o de “amparar o mercado de trabalho qualificado” (BAHIA, 1961).

Após 10 (dez) anos, o Estado da Bahia editou uma nova lei concessiva de incentivos fiscais, Lei 2.990/1971, de 03 de dezembro. Por meio dos arts. 1º, 2º e 3º, autorizava-se o Poder Executivo a incentivar as indústrias instaladas no Estado da Bahia a partir de 01 de janeiro de 1967, através da redução de 60% do ICM a recolher, durante o prazo máximo de 05 anos. Autorizava também o Poder Executivo a conceder às indústrias que não receberam o incentivo anterior o benefício de redução de até 30% do ICM (BAHIA, 1971).

Entretanto, o art. 1º da Lei nº 4.003/1982, modificou a redação do § 1º do art. 4º, para estabelecer novos requisitos para que as empresas pudessem ter a liberação dos recursos depositados. A primeira exigência era que as empresas mantivessem programas permanentes de concessão de estágio remunerado para estudantes de nível médio e superior, ou programa de treinamento e formação de mão de obra. A segunda exigência era em realidade uma

alternativa à primeira, na medida em que possibilitava às empresas a implementação de programas de treinamento especializado de pessoal, ao invés da concessão de estágios, nas regiões do Estado comprovadamente inacessíveis ao recrutamento de estagiários (BAHIA, 1971).

As disposições legais indicadas constituem uma demonstração clara de que, no seu início, a política de concessão de benefícios fiscais e/ou financeiros tinham como objetivo essencial a atração de investimento, por meio da concessão de vantagens econômicas às indústrias, por um lado, e de algum grau de fomento à geração de emprego e renda, além de qualificação da mão-de-obra.

É no início dos anos 1990 que o Estado da Bahia inicia o movimento de intensificação da adoção de medidas fiscais com o objetivo de atração de investimento industrial, de forma alinhada com o fenômeno da guerra fiscal. Nestes sentidos, constitui marco histórico legislativo inicial o PROBAHIA – Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia, criado por meio da Lei 6.335/1991, de 31 de outubro e regulamentado pelo Decreto 840/1991, de 18 de outubro, posteriormente revogado pelo Decreto 7.798/2000, de 05 de maio.

Durante os seus 09 anos de vigência, por se tratar de um programa de incentivos financeiros, este decreto estabeleceu as regras de financiamento dos projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo do PROBAHIA. Os projetos beneficiados pelo PROBAHIA tinham tratamento diferenciado na obtenção dos recursos de acordo com a localização no território baiano, valor do investimento e o tipo de atividade. Para cada classe ficava estabelecido o percentual do ICMS a ser recolhido ao DESENBANCO (BAHIA, 1991).

Este tipo de incentivo à instalação das indústrias no interior do Estado da Bahia termina por apresentar efeitos opostos sobre a realidade municipal. Por um lado, estimula a desconcentração geográfica da matriz industrial, de forma a gerar emprego e renda no interior do Estado, e por outro, quando há o fechamento de uma dessas indústrias, os danos alcançam não só os trabalhadores que ficam desempregados, como também toda a população do município.

Da análise das normas relativas ao PROBAHIA, verifica-se que não há qualquer dispositivo exigindo das indústrias beneficiadas a geração de uma determinada quantidade de emprego em contrapartida pelo incentivo financeiro recebido. Esta exigência constava, em regra, nos Protocolos de Intenções celebrados entre as indústrias e o Governo do Estado.

O advento do Plano Real, em 1994, por sua vez, marca uma mudança importante na política fiscal do Estado. As medidas de controle da hiperinflação até então observada, por meio da política monetária e da contenção do gasto público, levaram a uma redução significativa das receitas estaduais, com impacto direto sobre a disponibilidade de caixa do Estado, o que levou a Bahia à adoção de práticas de benefícios fiscais para atração de investimento, no que se conhece como guerra fiscal.

A instalação do polo de informática de Ilhéus se deu neste contexto. No início dos anos de 1990, observa-se o movimento de popularização do uso de computadores pessoais, passando a fazer parte do dia a dia das famílias de classe média em todo Brasil. Quase todas as indústrias fabricantes de computadores e acessórios estavam concentravam-se no Estado de São Paulo, por onde eram feitas também a importação de componentes que não eram produzidos no Brasil. A fim de fomentar a produção destes computadores pessoais, o Estado da Bahia instituiu o Polo de Informática de Ilhéus, criado no bojo de um programa de incentivos fiscais previsto no Decreto nº 4.316, de 10/06/1995. Tal Decreto, editado pelo governo Paulo Souto, não teve, diga-se de passagem, base legal, posto que publicado sem a existência de lei ordinária ou lei complementar que lhe desse esteio, em clara afronta ao princípio da legalidade.

O principal benefício fiscal instituído, ainda vigente, foi o diferimento do lançamento e o pagamento do ICMS nas exportações, aquisições interestaduais e operações internas para o estabelecimento instalado no Município de Ilhéus, destinados à fabricação de produtos de informática, elétricos, de eletrônica, de eletroeletrônica e de telecomunicações (BAHIA, 1995).

Além do diferimento, também há previsão do benefício do crédito presumido nas saídas dos produtos industrializados, sem expressamente utilizar o nome do benefício (BAHIA, 1995).

Dentre os programas de benefícios fiscais e financeiros analisados no presente estudo, este Decreto foi o primeiro a conter regra expressa no sentido da exigência de geração de 40 (quarenta) empregos diretos como condição para poder usufruir dos benefícios nele previstos. Entretanto, esta exigência não constava na sua redação e só passou a fazer parte do art. 9º-A, parágrafo único, com o advento do Decreto 11.237/2008, 13 anos após a instituição do Polo de Informática de Ilhéus. Aparentemente, 40 (quarenta) empregados é um número muito

pequeno para uma indústria, contudo quando se trata de indústria de tecnologia da informação, que se utiliza de automação, as vagas de emprego com mão de obra humana são reduzidas.

Por outro lado, o mesmo Decreto 4.316/1995 permite que a indústria cumule os benefícios fiscais concedidos com os benefícios financeiros previstos no DESENVOLVE.

Por força deste programa de atração, instalaram-se no Estado algumas indústrias produtoras de computadores pessoais como Login, Preview, Novadata e Toshiba, sendo que esta última fechou a sua fábrica em 2013, depois de 14 anos de atuação no Estado⁸. Desde a sua implementação até agosto de 2021, o programa Polo de Informática de Ilhéus beneficiou 44 indústrias baianas do setor de informática e eletroeletrônicos⁶.

A SDE/BA informa que, no ano de 2021, das 10 (dez) empresas incentivadas ativas que responderam ao Formulário de Acompanhamento, nos Protocolos de Intenções firmados por estas indústrias há previsão de 1.298 (um mil, duzentos e noventa e oito) empregos diretos, mas foram efetivamente gerados 4.523 (quatro mil, quinhentos e vinte e três) postos de trabalho.

A partir do dia 24/01/1997, o Estado da Bahia intensificou a política de adoção de incentivos como meio de atração de investimento, por meio da publicação da Lei 7.025/1997, que autoriza o Poder Executivo a conceder crédito presumido de ICMS nas operações de saídas efetuadas por estabelecimentos industriais inscritos no cadastro do ICMS e sediados no Estado da Bahia dos seguintes produtos montados ou fabricados neste Estado: veículos automotores; bicicletas; triciclos; componentes, partes, peças, conjuntos e subconjuntos - acabados e semiacabados - para veículos automotores, bicicletas e triciclos; pneumáticos; acessórios para veículos automotores, bicicletas e triciclos; calçados; componentes para calçados; bolsas; cintos; artigos de malharia; móveis; fiação; tecelagem; e confecções.

Os setores contemplados inicialmente pela Lei 7.025/1997, foram escolhidos com o objetivo de estimular a criação de polos industriais de novos produtos, bem como fomentar a cadeia produtiva utilizando matéria prima já existente no Estado. No caso de empresas dedicadas à produção de veículos automotores, bicicletas, triciclos, inclusive seus componentes, partes, peças, conjuntos e subconjuntos – acabados e semiacabados, pneus e

⁸ <https://exame.com/negocios/sempr-toshiba-fecha-fabrica-de-informatica-na-bahia/> Acesso em 08/07/2021

acessórios, o objetivo era trazer para o Estado indústrias voltadas à produção de tais produtos, principalmente montadoras de automóveis, como foi o caso da Ford, que estabeleceu o *Projeto Amazon*, em Camaçari, o qual será objeto de análise mais à frente. Com relação à indústria produtora de calçados e componentes, bolsas e cintos, o objetivo era de que estas empresas absorvessem a produção dos curtumes baianos.

Os percentuais de crédito presumido para cada setor contemplado no programa de atração foram fixados originariamente no art. 1º, §1º da Lei, entretanto a Lei 7.537/1999, de 28 de outubro acrescentou o § 3º a este mesmo art. 1º da Lei 7.025/1997, para determinar que “nos casos de empreendimentos industriais habilitados pelo PROAUTO, de relevante interesse para o Estado, o crédito a que se refere o inciso I, do § 1º, deste artigo, poderá ser de até 100% (cem por cento) do imposto incidente nas operações” (BAHIA, 1997).

O Programa Crédito Presumido foi essencial na atração de indústrias para a Bahia porque com o anúncio da instalação da Ford no Estado, em 1999, várias indústrias passaram a manifestar interesse em também se instalar, de forma a usufruir de incentivos fiscais de ICMS semelhantes aos da montadora. Para abarcar todos os empreendimentos desejosos de se instalar no território baiano, a Lei e o Decreto do Programa Crédito Presumido sofreram várias alterações para contemplar as diversas atividades.

Além do benefício do crédito presumido, o Decreto 6.734/1997 ampliou o leque de benefícios fiscais, além do previsto na Lei 7.025/1997, concedendo o benefício do diferimento do lançamento e do pagamento do ICMS. Os arts. 2º a 6º do Decreto estão todos destinados a contemplar diversos estabelecimentos industriais com o instituto do diferimento (BAHIA, 1997).

Já o art. 3º lista todas as atividades empresariais que podem ser contempladas com as hipóteses de diferimento previstas no art. 2º, o que totaliza 106 (cento e seis) atividades. A número e a variedade de setores industriais contemplados pelos benefícios previstos no Programa, bem como a forma como tais setores foram sendo incluídos ao longo do tempo, indicam a inexistência de planejamento público no que se refere à atração de investimentos. Na realidade, como estava em um ambiente de guerra fiscal, a Bahia passou a prever a concessão de incentivos fiscais a todas as indústrias que manifestaram interesse em se instalar em território baiano, sem qualquer preocupação para com a elaboração de um plano do qual derivassem a diretrizes alinhadas com objetivos de desenvolvimento, ou mesmo qualquer

preocupação para com o perfil de indústria a ser instalada, ou alinhamento com vocações econômicas do Estado. A variável foi apenas atração de produção industrial ao território baiano.

Há no Decreto 6.734/1997 dispositivos que exigem das indústrias que irão receber benefícios fiscais ou a renovação dos já recebidos, a geração de empregos diretos e/ou indiretos. O programa Crédito Presumido, desde a sua instalação até agosto de 2021, já beneficiou 477 (quatrocentos e setenta e sete) indústrias baianas dos diversos setores contemplados, observando mais uma vez que houve a migração de algumas empresas para o programa DESENVOLVE⁷.

Neste ano de 2021, das 121 (cento e vinte e uma) empresas incentivadas ativas que responderam o Formulário de Acompanhamento, nos Protocolos de Intenções firmados por estas indústrias há previsão de 40.900 (quarenta mil e novecentos) empregos diretos, mas foram efetivamente gerados 42.409 (quarenta e dois mil, quatrocentos e nove) postos de trabalho, conforme informação prestada pela SDE/BA. Para contemplar os benefícios fiscais e financeiros para projetos do porte do *Amazon*, foi editada a Lei 7.537/1999, que instituiu o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia – PROAUTO que prevê a concessão de crédito presumido para as indústrias habilitadas ao PROAUTO em um percentual de até 100% (cem por cento), sendo que, em 29/12/2014, o Governo do Estado da Bahia e a Ford Motor Company Brasil LTDA celebraram o Contrato de Desenvolvimento de Empreendimento Industrial e outras Avenças que, dentre outras previsões, reduziu o benefício do crédito presumido para o percentual de 80% (oitenta por cento) (BAHIA, 1999).

Foi criado o PROAUTO para conceder incentivos fiscais e financeiros “às empresas fabricantes de veículos automotores, denominadas empresas beneficiárias principais, que se comprometam, isoladamente ou em conjunto com seus fornecedores, a realizar investimentos totais superiores a R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais)” (art. 2º) (BAHIA, 1999).

A empresa beneficiada deverá atender a parâmetros econômicos ou sociais, tais como volume de produção, de vendas e de faturamento, número de empregos, nível tecnológico e região na qual a empresa habilitada esteja localizada no território do Estado da Bahia (art. 5º, inciso VIII) (BAHIA, 1999).

Os arts. 12 a 15 estabelecem o benefício do diferimento nas sucessivas operações internas e nas decorrentes de importação para a empresa principal e para as empresas

estabelece para o momento das saídas dos produtos por elas promovidas. (BAHIA, 1999). Os arts. 14 e 15 preveem duas hipóteses de dispensa do pagamento do ICMS diferido (BAHIA, 1999).

Toda a cadeia entre a empresa principal e as empresas secundárias está amparada pelo benefício do diferimento, não havendo recolhimento do ICMS devido em cada operação (art. 12, § 5º). O momento do recolhimento do imposto se daria quando o estabelecimento fabricante promovesse as saídas dos veículos automotores. Pela regra do § 3º do art.1º da Lei 7.025/1997, nas saídas dos veículos automotores havia o crédito presumido de 100% (cem por cento) do ICMS incidente na operação. Conjugando as duas regras, verificou-se que, no período de 2001 a 2014, em nenhum momento houve o recolhimento do ICMS por parte da Ford para os Cofres do Estado da Bahia, por mais ínfimo que fosse o valor, pois toda a cadeia estava com o ICMS diferido para o momento da saída dos veículos automotores e, neste momento da saída, quando deveria haver o recolhimento do imposto, havia o benefício do crédito presumido de 100% do ICMS incidente nesta operação.

Oliveira (2013) informa que o Complexo Automotivo Ford no Município de Camaçari, inaugurado no Estado da Bahia em 2001, recebeu incentivos no valor total estimado de R\$ 2,6 bilhões (dois bilhões e seiscentos milhões de reais), sendo que houve por parte da empresa principal e das empresas secundárias investimentos na ordem de US\$ 1,9 bilhões (um bilhão e novecentos milhões de dólares). O Complexo Automotivo Ford chegou a gerar 12.000 (doze mil) postos de trabalho direto, sendo 5.000 (cinco mil) da Ford Motor Company e 7.000 (sete mil) das empresas sistemistas⁹, demonstrando que as indústrias que utilizam alta tecnologia empregam uma quantidade pequena de trabalhadores. Os recursos financeiros não são utilizados para geração de emprego e renda, mas são direcionados para aquisição de equipamentos de última geração que utilizam pouca mão de obra, fazendo aumentar a mais-valia relativa e o lucro dos detentores do capital (MARX, 2014).

Por fim, na tarde do dia 11/01/2021, a Ford Motor Company Brasil LTDA anunciou o encerramento de suas atividades na fábrica em Camaçari/BA, o que acarretou o fechamento dos 41 (quarenta e um) estabelecimentos industriais beneficiados pelo PROAUTO desde a sua

⁹ <https://www.metro1.com.br/noticias/bahia/102038,fechamento-da-ford-em-camacari-encerra-12-milempregos>
Publicação em 12/01/21 Acesso em 12/01/2021.

instituição até agosto de 2021⁹, deixando 12.000 (doze mil) trabalhadores desempregados, afetando diretamente a economia da cidade de Camaçari e do Estado da Bahia.

Em 2001, o Estado da Bahia instituiu o DESENVOLVE, que é o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia, criado pela Lei 7.980/2001 e regulamentado pelo Decreto 8.205/2002, que prevê benefícios fiscais e financeiros para as indústrias que aderirem ao programa. Com o seu advento, a maioria das empresas que eram optantes pelo PROBAHIA e pelo Crédito Presumido migraram para o DESENVOLVE, pelo fato deste ser mais vantajoso, vez que não há necessidade do desembolso de recursos por parte da empresa porque, simplesmente, a indústria beneficiada deixa de recolher a parcela do ICMS devido que é incentivada pelo Programa (BAHIA, 2001).

O DESENVOLVE é o primeiro programa de atração que expressamente traz no seu objetivo a geração de emprego e renda a fim de fomentar o desenvolvimento social do Estado da Bahia, desde a sua redação original.

A Lei 7.980/2001 apresenta dois tipos de benefícios, sendo um financeiro e o outro fiscal. O benefício financeiro é a “dilação do prazo de pagamento de até 90% (noventa por cento) do saldo devedor mensal do ICMS normal, limitada a 72 (setenta e dois) meses”. O benefício fiscal é o diferimento do lançamento e pagamento do ICMS devido (art. 2º) (BAHIA, 2001).

Para enquadramento no Programa DESENVOLVE, a indústria deverá atender aos indicadores listados nos incisos do art. 8º, sendo que o primeiro deles é a geração de empregos. Em seguida vem a desconcentração espacial dos adensamentos industriais; integração de cadeias produtivas e de comercialização; vocação regional e sub-regional; desenvolvimento tecnológico; responsabilidade social; e o impacto ambiental. Os benefícios previstos no DESENVOLVE têm caráter não-excludente, na medida em que podem ser utilizados juntamente com benefícios constantes em outros programas, desde que haja compatibilidade entre eles e que o contribuintes esteja enquadrado em ambos, conforme prevê o art. 10. (BAHIA, 2001).

O DESENVOLVE tem sido o programa que mais beneficiou empresas no Estado, vez que, desde a sua instituição até agosto de 2021, 970 (novecentas e setenta) indústrias instaladas no território baiano já foram contempladas¹⁰. Conforme informação prestada pela

SDE/BA, referente ao ano de 2021, das 553 (quinhentas e cinquenta e três) indústrias incentivadas ativas que responderam o Formulário de Acompanhamento, os Protocolos de Intenções firmados por estas preveem 76.021 (setenta e seis mil e vinte e um) postos de trabalhos, sendo gerados 123.502 (cento e vinte e três mil e quinhentos e dois) empregos diretos até o momento.

A Lei Complementar 160/2017 autorizou, no seu art. 3º, § 8º, que “as unidades federadas poderão aderir às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou prorrogados por outra unidade federada da mesma região”. Por conta dessa norma, o Estado da Bahia editou o Decreto 18.802/2018 que concede o benefício fiscal do crédito presumido do ICMS nas saídas efetuadas por indústrias, nos mesmos moldes do Decreto 44.766/2017 do Estado de Pernambuco, para diversos setores industriais (BAHIA, 2018).

O Programa PROIND, estatuído no Decreto nº 18.802/2018, prevê a concessão do benefício do crédito presumido aplicado sobre o saldo devedor do ICMS no percentual de 50% (cinquenta por cento), no caso de estabelecimento localizado nas regiões metropolitanas de Salvador e de Feira de Santana e de 65% (sessenta e cinco por cento) no caso de estabelecimento localizado nas demais regiões da Bahia, desde que a indústria esteja em funcionamento há mais de um ano no Estado. Este Programa não pode ser utilizado cumulativamente pela indústria que seja beneficiária de outro programa de incentivo estadual relativo ao ICMS (art. 2º). Na hipótese da empresa apresentar projeto de implantação, expansão ou modernização da planta industrial pode ter aumentado para 80% o percentual de crédito presumido (art. 2º-A) (BAHIA, 2018). Desde a sua instituição até agosto de 2021, o PROIND já contemplou 43 (quarenta e três) indústrias com o benefício do crédito presumido¹¹.

Feita a análise desses programas de atração em relação ao aspecto geração de emprego, observa-se que os dois primeiros fazem menção a esta exigência em troca das empresas receberem os benefícios fiscais. O Polo de Informática de Ilhéus só teve a inserção da exigência de geração de empregos através de uma alteração no Decreto 4.316/1995, datada de 2008. O Programa Crédito Presumido, que concede benefícios para uma grande diversidade de atividades industriais, também estabelece a instituição dessa contrapartida, mas não o faz de forma precisa. No PROAUTO há referência à geração de emprego, mas de forma

genérica, aparecendo apenas como um dos critérios para que o projeto de empreendimento seja considerado relevante, sendo também parâmetro que a empresa beneficiada deva atender. É no DESENVOLVE que a geração de emprego e renda passam a ser consideradas de forma relevante, exigidas como contrapartida da empresa que recebe os benefícios fiscal e financeiro do programa. Por fim, no PROIND não há qualquer referência à geração de emprego como contrapartida pela utilização dos benefícios fiscais.

5 DA RELAÇÃO ENTRE RENÚNCIAS DE RECEITAS E POSTOS DE TRABALHO NO SETOR INDUSTRIAL NO ESTADO DA BAHIA NO PERÍODO DE 1999 A 2021

O desenvolvimento econômico é um princípio orçamentário que rege os gastos públicos, sejam estes realizados de forma direta, a exemplo de subvenções e subsídios, ou na forma indireta, na condição de “gastos tributários”, ou renúncias de receitas, a exemplo do que ocorre por meio dos mecanismos de concessão de isenção, crédito presumido, ou redução de alíquota ou base de cálculo. Por meio do princípio da clareza, por sua vez, exige-se que o orçamento público seja elaborado e executado com transparência e fidelidade, expondo as receitas e despesas, ao tempo que objetiva impedir a concessão de incentivos fiscais e financeiros “encobertos ou camuflados”. Este princípio da clareza alcança qualquer tipo de privilégio, seja ele renúncia de receita, subvenção ou restituição-incentivo (TORRES, 2008).

Por força do princípio da economicidade, os Tribunais de Contas passaram a poder fiscalizar as subvenções e as renúncias de receitas. Cabe a estes fiscalizar os incentivos fiscais e financeiros concedidos em relação às receitas (isenções, créditos fiscais, deduções, abatimentos, redução de alíquota etc.) e em relação às despesas (subvenções, subsídios e restituições de tributos). A necessidade de controle foi impulsionada diante da constatação de situações de abuso na concessão de incentivos, muitas vezes camuflados, que vinham causando grandes prejuízos às finanças públicas e à economia brasileira (TORRES, 2008). Por conta dessa atribuição constitucional é que o TCE/BA – Tribunal do Contas do Estado da Bahia disponibiliza no seu site os dados relativos à renúncia de receita a partir do ano de 2001, através dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia.

Da análise dos dados constantes nos Relatórios e Pareceres Prévios dos anos de 2001 a 2019, observa-se que a partir do ano de 2009 há um crescimento dos valores de renúncia de

receita em decorrência do incremento do número de Protocolos de Intenções firmados entre o Governo do Estado da Bahia e indústrias que desejavam se instalar no território baiano até o ano de 2014, com o conseqüente aumento do número de postos de trabalho propostos. A partir de 2015 há um declínio, só voltando a haver crescimento a partir de 2018.

Observa-se no Relatório de 2018 que houve o aumento do número de Protocolos de Intenções firmados e do quantitativo de postos de trabalho a serem criados. Os números referentes à receita renunciada que vinham em queda, voltaram a crescer a partir do ano de 2017 por força da edição da Lei Complementar nº 160/2017, que convalidou os incentivos fiscais e financeiros concedidos no âmbito da guerra fiscal e deu segurança jurídica às empresas beneficiadas. Este fato acabou por atrair mais empreendimentos para o Estado da Bahia, principalmente indústrias para o Polo de Informática de Ilhéus, que saiu de zero em 2014 para R\$ 133,4 milhões (cento e trinta e três milhões e quatrocentos e quarenta e nove mil reais) em 2019

Com base nos Relatórios e Pareceres Prévios verificam-se os altos valores de renúncia de receita realizados para atração de indústrias para a Bahia. Na análise dos dados de empregos efetivamente gerados no campo das Indústrias de Transformação localizadas no Estado, buscou-se o CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Estes dados trazidos são da totalidade das indústrias baianas, e não somente das incentivadas. Todavia, a maior parte das grandes empresas industriais geradoras de empregos diretos recebem algum tipo de incentivo por parte do Governo do Estado.

Observamos que o CAGED disponibiliza dados somente a partir de 2003, portanto, não poderá verificar neste momento se houve incremento dos postos de trabalho em decorrência da vinda da Ford e demais indústrias.

No fim do ano de 2001 foi lançado o Programa DESENVOLVE, que foi regulamentado em abril de 2002. Este programa foi responsável pela atração de 970 (novecentas e setenta) indústrias desde a sua implantação, o que explica o crescimento nos postos de trabalho diretos nos anos iniciais da pesquisa. Como se pode ver, o ano de 2003 finalizou com o saldo positivo de 6.877 (seis mil, oitocentos e setenta e sete) e o ano de 2004 com 14.686 (quatorze mil, seiscentos e oitenta e seis), demonstrando um acréscimo de 7.809 (sete mil, oitocentos e nove) novos empregos.

O período de crescimento dos postos de trabalho diretos foi de 2003 a 2010. Em 2008 e 2009 houve a queda do setor financeiro dos EUA, que foi mais uma crise do capitalismo em que sempre os trabalhadores são os mais prejudicados (HARVEY, 2011). Esta crise começou a repercutir no Brasil a partir de 2011, com reflexo direto na geração de empregos, como se pode observar a partir do ano de 2011.

A crise financeira estadunidense afetou diretamente a economia brasileira. Objetivando socorrer as empresas atingidas foi lançado, em agosto de 2011, o Plano Brasil Maior que concedia uma série de incentivos fiscais, inclusive para as indústrias. Contudo, as desonerações tributárias, em vez de estimularem as empresas a fazerem investimentos e gerar empregos, acabou favorecendo os empresários que utilizaram os recursos para aumentar as suas margens de lucro (CARVALHO, 2018). Isso explica as quedas sucessivas de postos de trabalho nos anos seguintes até 2016.

Nos anos de 2017 a 2019, os postos de trabalho na indústria de transformação baiana passaram a apresentar um leve crescimento anual em decorrência do advento da Lei Complementar nº 160/2017, que convalidou os incentivos fiscais e financeiros concedidos no âmbito da guerra fiscal. Nesses anos a quantidade de empregos ficou em torno de 60 (sessenta) mil, até que em 2020 voltou a cair em decorrência da pandemia da Covid-19, que levou ao fechamento da maioria das empresas para inibir a transmissão do vírus.

A RAIS – Relação Anual de Informações Sociais fornece os dados dos empregos formais na indústria de transformação do Estado da Bahia nos anos de 1995 a 2020. Pelas informações constantes na RAIS, o anúncio da Ford, em 1999, de que se instalaria na Bahia, atraiu a atenção de diversas empresas que passaram a se interessar em implantar um estabelecimento no Estado. Devido a este fato, houve um crescimento no número de indústrias no território baiano, ocasionando o crescimento de postos de trabalho que é identificado no ano de 2000.

Em 2002 foi implantado o Programa DESENVOLVE, que também atraiu uma grande quantidade de estabelecimentos industriais para a Bahia, acarretando um aumento de empregos diretos apontados nos anos de 2002 a 2006. Porém, este crescimento no setor de indústria de transformação não implicou na redução das taxas de desemprego do Estado da Bahia. O Relatório e Parecer Prévio do TCE/BA sobre as contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia do exercício de 2006 informa que no ano de 2001 essa taxa foi de 10%

(dez por cento); em 2002, 9,9% (nove inteiros e nove décimos por cento); em 2003, 9,8% (nove inteiros e oito décimos por cento); em 2004, 10,5% (dez inteiros e cinco décimos por cento); e em 2005, foi 9,9% (nove inteiros e nove décimos por cento). Estes números apresentam uma estabilidade demonstrando que, mesmo com o advento das indústrias incentivadas, não houve repercussão na diminuição do desemprego na Bahia como um todo.

Neste mesmo período de 2001 a 2006, o IDH-M da Bahia ficava em torno de 0,688 (seiscentos e oitenta e oito milésimos), segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e o índice de Gini era de 0,536 (quinhentos e trinta e seis milésimos). Em relação ao PIB da Bahia, em 2001 o crescimento foi de 1%; em 2002 cresceu 2%; em 2003, 3%; em 2004 e 2005 cresceu 5%; em 2006, 4%; e em 2007 cresceu 4,5%.

Há um crescimento dos postos de trabalho nas indústrias de transformação instaladas até o ano de 2011. A partir de 2012 o cenário muda, com decréscimo do número de trabalhadores empregados no setor, em decorrência da falta de investimentos por parte dos empresários, sendo que, de 2016 a 2019, o número de empregados mantém uma certa estabilidade, demonstrando que não houve aumento dos postos de trabalho, mesmo com o advento do PROIND em 2018, pelo fato de que muitas indústrias que estão neste Programa migraram do DESENVOLVE.

Goularti (2018) afirma que, em relação ao Brasil, a política fiscal e tributária advinda da reforma tributária de 1966 teve como objetivo alavancar a acumulação de capitais e a reprodução da força de trabalho, através de incentivos fiscais, sendo que, no período de 1966 a 2016, o gasto tributário que poderia ter sido utilizado para o desenvolvimento do país acabou por se tornar um instrumento de transferência de renda em favor de grandes contribuintes, com o agravante de perda de receita pública em favor de um espectro mais amplo da sociedade. Em definitiva, observa-se que a política de desoneração tem resultado na maximização da taxa de lucro do setor privado.

Os valores de renúncia de receitas dos programas de atração demonstrados nos Relatórios do TCE/BA e os números do CAGED e da RAIS demonstram que nos anos 1999 e 2002, em que houve o maior crescimento do número de indústrias vindas para a Bahia, cresceu também o número de postos de trabalho formais no setor industrial. Contudo, não houve redução da taxa de desemprego no Estado e nem melhora dos índices sociais baianos.

Conclui-se que o Governo do Estado abriu mão de recursos públicos em uma quantia tão vultosa, mas que em nada melhorou a qualidade de vida do povo baiano.

6 CONTROLE PELA SDE/BA DOS EMPREGOS GERADOS PELAS INDÚSTRIAS INCENTIVADAS E A FISCALIZAÇÃO PELO TCE/BA

O TCE/BA, no ano de 2019, produziu o documento “Auditoria Operacional. Renúncia de Receita do Estado da Bahia. Sumário Executivo”, em decorrência da auditoria realizado pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo no exercício de 2017, cujo resultado faz parte do Processo TCE/009417/2017, que tem como Relator o Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza, apreciado na Sessão Plenária de 12/02/2019 (BAHIA, 2019).

O Processo tem como objetivo “avaliar a adequação e suficiência dos controles exercidos pelo Executivo Estadual em relação aos incentivos concedidos por políticas públicas apoiadas em renúncia de receitas”, com ênfase maior no Programa DESENVOLVE, porque este apresentava à época a maior estimativa de renúncia de receita (BAHIA, 2019, p. 11).

Segundo o Relatório a auditoria operacional foi realizada no período de 01/01/2015 até 31/08/2017, envolvendo os governos de Jaques Wagner (01/01/2007 até 31/12/2014) e de Rui Costa dos Santos (a partir de 01/01/2015), abarcando inclusive a SEFAZ e a SDE, visando a análise dos programas DESENVOLVE, PROAUTO e Polo de Informática de Ilhéus, sem fazer qualquer referência ao Programa Crédito Presumido (BAHIA, 2018).

Em relação ao Programa DESENVOLVE, o Relatório do Processo informa que no ano de 2017 havia 610 empresas habilitadas, com o valor de investimento projetado entre os anos de 2006 até o primeiro semestre de 2017 no total de R\$ 26,1 bilhões (BAHIA, 2018). Só o Programa DESENVOLVE representou em torno de 84,55% de toda a renúncia de receita estimada para 2017.

O resultado do trabalho de auditoria revelou no Sumário Executivo (2019) que se detectou a falta de transparência de dados relativos à identificação dos programas de incentivos, bem como dos requisitos mínimos que devem ser atendidos pelas empresas desejosas de se instalarem no Estado da Bahia, nas páginas eletrônicas do Governo do Estado,

em dissonância com as exigências do art. 37 da CF de 88 e do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação.

Restou demonstrado que o Governo do Estado concedia os incentivos fiscais sem fazer um planejamento prévio, buscando verificar quais os setores econômicos e as regiões da Bahia que deveriam receber as empresas incentivadas, em busca de fomentar o desenvolvimento econômico e social, principalmente a geração de empregos. Também não foram encontradas as metodologias utilizadas pelos órgãos estatais para verificação junto às empresas sobre se os resultados foram alcançados. Os relatórios que traziam o desempenho dos programas de incentivos apresentados pelas Secretarias eram superficiais, o que dificultava a avaliação dos resultados socioeconômicos, dentre eles verificar se realmente foram alcançadas as quantidades de empregos diretos que as empresas se comprometeram a gerar.

O Sumário informa que a atuação de fiscalização por parte da SDE/BA se dava através de dois procedimentos. Em um primeiro momento, esta Secretaria enviava, eletronicamente, para as empresas beneficiadas formulários a serem preenchidos com dados como “investimentos realizados, empregos gerados, níveis de faturamento, execução do cronograma do projeto etc”. Em um segundo momento, a SDE/BA visitava as empresas, periodicamente, onde fazia a confrontação dos dados recebidos e os existentes nos estabelecimentos (BAHIA, 2019, p. 31).

A conclusão da Auditoria foi no sentido de que os documentos utilizados pela SDE/BA não se caracterizavam como uma verdadeira avaliação de desempenho, porque não retratavam o cumprimento das contrapartidas por parte das empresas enquadradas no DESENVOLVE. Foi observado que se ficou adstrito a cumprir a norma que estabelecia as disciplinas dos programas, sem fazer a apuração se o programa realmente alcançou o sucesso pretendido nos campos econômico e social, principalmente no cumprimento da quantidade de empregos diretos gerados consoante o que foi firmado quando da assinatura do Protocolo de Intenções.

Diante da Auditoria do TCE/BA, restou demonstrado que o Governo do Estado da Bahia não apresentou qualquer interesse em fazer o acompanhamento e verificação, com efetividade, buscando saber se os empregos gerados pelas indústrias beneficiadas pelos programas de atração estavam em consonância com o que foi fixado nos Protocolos de

Intenções. Os dados da SDE/BA se basearam apenas nas informações prestadas pelas próprias indústrias. É fato que as Secretarias Estaduais não têm a quantidade de servidores públicos suficientes para um acompanhamento assíduo das indústrias beneficiadas, mas não pode acontecer o que foi descrito no Sumário Executivo de que a SDE/BA enviava formulários e as empresas simplesmente não respondiam. É necessária uma atuação mais efetiva por parte do Governo do Estado, como por exemplo, a alteração da legislação concessiva dos benefícios fiscais para prever a aplicação de multas pela não prestação das informações solicitadas pelas Secretarias e até o cancelamento dos benefícios fiscais e financeiros concedidos quando as empresas não alcançarem o número de empregos diretos que se comprometeram a gerar, já que é uma das principais contrapartidas exigidas de tais indústrias.

Esta mesma falta de atitude em aplicar qualquer sanção foi a adotada pelo Governo da Bahia quando as indústrias beneficiadas encerraram as suas atividades no Estado.

Os programas de atração têm como ponto em comum a instalação de indústrias fora de Salvador. Há uma relação diretamente proporcional entre o percentual de incentivo a ser concedido e a distância em que se encontra o município de atividade da indústria com relação à capital do Estado. A justificativa é a geração de emprego e renda nos municípios do interior, por se suporem menos desenvolvidos. Mesmo a instalação do Complexo Ford na Cidade de Camaçari, localizada na região metropolitana de Salvador, absorveu mão de obra desta cidade e da vizinha Dias D'Ávila.

A instalação de uma indústria, com a conseqüente absorção da mão de obra local, leva a mudanças significativas na vida dos trabalhadores e na dinâmica de funcionamento da cidade. Os municípios baianos não têm tradição de industrialização, portanto, a mão de obra é arregimentada dentre os trabalhadores rurais e ocupantes de pequenos postos de trabalho. Os municípios, por sua vez, passam a ter a sua economia girando em torno da indústria. Há a instalação ou ampliação de hotéis, mercados, restaurantes; crescimento do mercado imobiliário, do comércio de roupas e calçados; e o incremento do setor de serviços.

Trabalhadores que vivem da agricultura e pecuária de subsistência se tornam operários, com emprego fixo e altos salários, em comparação com o padrão salarial local (GRAMSCI, 2011), juntamente com outros benefícios trabalhistas como 13º (décimo terceiro) salário e 1/3 (um terço) do adicional de férias. Além da contribuição previdenciária com objetivo de futura aposentadoria, há também a cobertura para eventualidades como auxílio-

doença, pensão por morte e auxílio funeral no caso situações de vulnerabilidade. Ao se tornar um operário, o trabalhador sobe na escala social, passando a ter outro status, e com o alto salário passa a morar em uma casa melhor, coloca os filhos em escolas particulares, começa a se alimentar e a se vestir de uma forma diferenciada. Adquire móveis e eletrodomésticos para a casa, ampliando a qualidade de vida para toda a família.

O fechamento de uma indústria em uma pequena cidade gera consequências importantes do ponto de vista econômico e social. O primeiro impacto é diretamente na vida do trabalhador que perde de imediato seu salário, alto em termos comparativos, e seu status de operário. Como não há outras indústrias na cidade, que possam absorver toda a mão de obra demitida, não resta ao trabalhador senão migrar para atividades com menor poder de remuneração, incluindo o seu retorno ao emprego anterior na agricultura e pecuária de subsistência. Com a renda, perde-se a o seu nível de consumo familiar, além da sua condição de trabalhador urbano, com toda a implicação na cadeia econômica daí decorrente. O impacto não se restringe ao plano do conforto material, espreado-se a partir daí para afetar inclusive a sua saúde física, emocional e psicológica. Considerado o produto coletivo das consequências, trata-se de um problema importante, que afeta toda a sociedade.

A repercussão negativa alcança também todas as atividades de comércio e serviço existentes no município, que giravam em torno da indústria. Sem os altos salários dos operários não há consumo de alimentos e vestuários. Os hotéis e restaurantes não terão mais hóspedes e clientes. As casas na área urbana ficam desabitadas porque o trabalhador e sua família são forçados a retornar para a “roça” para morar, plantar e colher para sua sobrevivência, ficando sem qualquer proteção nos momentos de adversidade.

É neste momento que o Estado deveria agir em proteção não só do trabalhador, mas de toda a cadeia econômica do município. Porém, não é assim que vem agindo o Governo da Bahia, com a inação demonstrada frente o encerramento das atividades das indústrias da Vulcabras/Azaleia e da Ford que geraram desemprego e afetaram negativamente a economia dos municípios do entorno dessas indústrias.

Diante do que foi apresentado, detecta-se a necessidade de maiores investimentos por parte do Governo do Estado na SDE/BA para que haja mecanismos mais efetivos de controles sobre as indústrias incentivadas. É fato que as empresas se instalaram na Bahia por força dos incentivos fiscais e financeiros que receberam e que se não fossem a existência desses, não

teriam vindo para o Estado. Entretanto, quando se instalaram no território baiano, as indústrias celebraram um Protocolo de Intenções onde firmaram o compromisso de fazer o investimento e gerar uma determinada quantidade de empregos. Portanto, as indústrias não podem usufruir dos benefícios fiscais e financeiros durante longos prazos e não cumprirem as suas obrigações para com o Estado da Bahia.

7 CONCLUSÃO

A implantação de indústrias no Estado da Bahia, historicamente, sempre decorreu do investimento realizado por empresas oriundas de outros Estados, com pouca participação do empresário baiano, que consideram na sua decisão a concessão de atrativos concedidos pelo poder público, como doação de terrenos, benefícios de infraestrutura e os incentivos fiscais e financeiros. A adoção deste modelo de política de atração de investimentos precisa ser analisada com atenção, especialmente para verificar se são atingidos os resultados econômicos e sociais objetivados. Tal análise se faz necessária principalmente quando se considera a experiência recente do Estado da Bahia, onde o fim dos benefícios outorgados implica na simples retirada das empresas do Estado, deixando passivos de ordem econômica, social e ambiental, com destaque para o impacto sobre os índices de desemprego.

Da análise dos programas de atração PROBAHIA, Polo de Informática de Ilhéus, Crédito Presumido, PROAUTO, DESENVOLVE e PROIND, observou-se que a legislação é detalhista em relação à concessão dos benefícios fiscais e financeiros, mas é generalista no tocante à exigência de geração de empregos como contrapartida, embora seja esta a variável mais amplamente divulgada para justificar a adoção das políticas perante a população. Quando há previsão normativa de que a indústria deva gerar empregos, a mesma é feita de forma genérica, sem a existência de qualquer critério a ser seguido pelas empresas, e que possa servir como parâmetro de aferimento. Efetivamente, a exigência da quantidade exata de empregos a serem gerados pela indústria beneficiada, só é fixada no Protocolo de Intenções firmado pelas partes.

Para atrair indústrias para o território baiano, o Estado abre mão de recursos públicos mediante a renúncia de receita. Restou demonstrado que no período de 2001 a 2019 a Bahia vem, a cada ano, aumentando os valores renunciados, mas a partir de 2011 os números de empregos diretos gerados têm um decréscimo, principalmente após deposição da presidenta

Dilma Rousseff. Outro ponto observado é que, mesmo havendo crescimento de trabalhos formais na indústria, por força dos incentivos fiscais, a Bahia continua com uma taxa de desemprego que se mantém em torno de 10% (dez por cento), não implicando na melhoria da empregabilidade no Estado.

Constata-se que estabelecimentos industriais se instalam na Bahia, usufruem dos incentivos fiscais e financeiros por longos períodos, como foi o caso da Ford que utilizou dos benefícios estaduais por 20 (vinte) anos e, simplesmente, fecham suas fábricas de forma repentina, sem sofrerem qualquer sanção. As indústrias beneficiadas utilizaram recursos públicos em alta monta, objeto de renúncia de receita, e delas se deveria exigir o cumprimento de um regime normativo condizente com os benefícios obtidos.

A falta de controle efetivo sobre a quantidade de empregos gerados e a ausência de adoção de uma posição firme em relação às empresas que encerram as suas atividades, demonstram um desprezo do Governo do Estado para com os trabalhadores baianos. O Estado demonstra ser muito eficiente para conceder benefícios fiscais e financeiros e negligente no controle do quantitativo de empregos que as indústrias se comprometeram a gerar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rômulo Barretto de. Traços da História Econômica da Bahia no Último Século e Meio. **Memórias da economia baiana**. Gustavo Casseb Pessoti (organizador), p. 8 a 45. Salvador: SEI, 2020. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/meb/meb_2020.pdf> Acesso em 15/07/2020.

BAHIA, Tribunal de Contas do Estado da. **Auditoria Operacional. Renúncia de Receita do Estado da Bahia. Sumário Executivo**. Salvador: TCE/BA, 2019. Disponível em <https://www.tce.ba.gov.br/images/publicacoes/Sum%C3%A1rio_executivo_Ren%C3%BAncia_de_receita.pdf> Acesso em 22/06/2020

_____, Tribunal de Contas do Estado da. **Processo TCE/009417/2017**. Auditoria Operacional – Renúncias de Receitas do Estado. Salvador: TCE/BA, 2018. Disponível em <https://www.tce.ba.gov.br/servicos/processo/tce-009417-2017> > Composição do Processo> 02/10/2018 > Relatório do Relator > Proinfo-7407638220984999879tce_009417_2017_insp_executivo_renun_receita_rel_dlr.pdf Acesso em 22/06/2020.

_____. Decreto nº 18.802, de 20 de dezembro de 2018 - Institui o Programa de Estímulo à Indústria do Estado da Bahia - PROIND

http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/normas_complementares/decretos/decreto_2018_18802.pdf#search=%2218.802%22. Acesso em 27/11/2021.

_____. **Decreto nº 4.316 de 19 de junho de 1995** - Dispõe sobre o lançamento e o pagamento do ICMS relativo ao recebimento, do exterior, de componentes, partes e peças destinados à fabricação de produtos de informática, eletrônica e telecomunicações, por estabelecimentos industriais desses setores, e dá outras providências. Disponível em <http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/normas_complementares/decretos/decreto_1995_4316.pdf#search=%224.316%22> Acesso em 01/01/2021

_____. **Decreto nº 6.734 de 09 de setembro de 1997** - Dispõe Sobre a Concessão de Crédito Presumido de ICMS nas Operações que Indica e dá Outras Providências. Disponível em <http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/normas_complementares/decretos/decreto_1997_6734.pdf#search=%226.734%22> Acesso em 01/01/2021.

_____. **Decreto nº 8.205**, de 03 de abril de 2002 - Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE e constitui o seu Conselho Deliberativo. Disponível em http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/normas_complementares/decretos/decreto_2002_8205_desenvolve.pdf#search=%228.205%22 Acesso em 03/05/2021.

_____. **Decreto nº 840 de 18 de dezembro de 1991** - Aprova o Regulamento do Programa de Promoção ao Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA. Disponível em <http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/normas_complementares/decretos/decreto_1991_840.pdf#search=%22840%22> Acesso em 09/02/2021.

_____. **Lei nº 1.573 de 13 de dezembro de 1961** - Regula a aplicação do artigo 108, I, b e do artigo 109, V, da Constituição Estadual. Disponível em <<https://governoba.jusbrasil.com.br/legislacao/85490/lei-1573-61>> Acesso em 27/07/2020.

_____. **Lei nº 2.990 de 03 de dezembro de 1971** - Dispõe sobre incentivos fiscais no Estado. Disponível em <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-2990de03-dezembro-de-1971>> Acesso em 05/02/2021.

_____. **Lei nº 6.335 de 31 de outubro de 1991** - Institui o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia - PROBAHIA e dá outras providências. Disponível em <http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/leis/leis_estaduais/legest_1991_6335.pdf#search=%226.335%22> Acesso em 09/02/2021.

_____. **Lei nº 7.014, de 04 de dezembro de 1996** - Trata do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências. Disponível em <http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/leis/leis_estaduais/legest_1996_7014_icmscom notas.pdf>. Acesso em 05/03/2021.

_____. **Lei nº 7.025, de 24 de janeiro de 1997** - Autoriza o Poder Executivo a conceder crédito presumido de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações que indica, e dá outras providências. Disponível em <http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/leis/leis_estaduais/legest_1997_7025.pdf#search=%227.025%22> Acesso em 01/01/2021.

_____. **Lei nº 7.537, de 28 de outubro de 1999** - Institui o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia - PROAUTO e dá outras providências. Disponível em <http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/leis/leis_estaduais/legest_1999_7537.pdf#search=%227.537%22> Acesso em 29/04/2021.

_____. **Lei nº 7.980, de 12 de dezembro de 2001** - Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia - DESENVOLVE, revoga a Lei nº 7.024, de 23 de janeiro de 1997, que instituiu o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior - PROCOMEX e dá outras providências. Disponível em http://mbusca.sefaz.ba.gov.br/DITRI/leis/leis_estaduais/legest_2001_7980.pdf#search=%227.980%22 Acesso em 03/05/2021.

BORGES, José Souto Maior. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua Inaplicabilidade a Incentivos Financeiros Estaduais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, nº 63, p. 81 a 99. São Paulo: Dialética, 2000.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. A regionalização da grande indústria do Brasil: Recife e Salvador na década de 70. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 5, n. 4, 1 out. 1985. Disponível em < <https://rep.org.br/rep/index.php/journal/article/view/1866/1852>> Acesso em 11/08/2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 17/03/2021.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 26/05/2021.

_____. **Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017** - Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp160.htm> Acesso em 01/01/2021.

_____. **Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975** - Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMEN TAR%20N%C2%BA%2024%2C%20DE,Art.> Acesso em 26/03/2021.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** - Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em 27/04/2023

BRITO, Edvaldo. **Direito Tributário e Constituição**. Estudos e Pareceres. São Paulo: Atlas, 2016.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. A Concessão de Isenções, Incentivos ou Benefícios Fiscais no Âmbito do ICMS. **Guerra Fiscal – Reflexões sobre a Concessão de Benefícios no Âmbito do ICMS**. 2ª ed. São Paulo: Noeses, 2014.

FERREIRA, Luciana; PAULINO, Patrícia Aurora. **ICMS Principais operações fiscais de A a Z**. São Paulo: CENOFISCO, 2004.

GOULARTI, Juliano Giassi. A Trajetória da Política Fiscal de Desoneração Tributária no Brasil. In **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e Fordismo**. Tradução Gabriel Bogossian. 15ª ed. São Paulo: Hedra, 2008

GUERRA, Osvaldo e GONZALEZ, Paulo. Crescimento Econômico e Desigualdade Social na Bahia. **Corecon-BA**, 17 de set. 2013. Disponível em: <<http://www.coreconba.org.br/crescimento-economico-e-desigualdade-social-nabahia/6824/>> Acesso em: 01/08/2020.

GUERRA, Osvaldo e GONZALEZ, Paulo. Novas mudanças estruturais na economia baiana: mito ou realidade? **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, BNB, v. 32, n. 3, jul/set, 2001. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/269104070_Novas_Mudancas_Estruturais_na_Economia_Baiana_Mito_ou_Realidade> Acesso em: 31/07/2020.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital e as crises do capitalismo**. Tradução José Alexandre Peschanskiu. São Paulo: Boitempo, 2011.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário**. O Gasto Tributário no Direito Brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. O Processo de Produção do Capital. Livro I, vol. 1. 33ª ed. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MATTOS, Aroldo Gomes de. **ICMS Comentários à Legislação Nacional**. São Paulo: Dialética, 2006.

MELO, José Eduardo Soares de. **ICMS Teoria e Prática**. São Paulo: Dialética, 2003.

MENEZES, Vladson. A Economia Baiana: desafios, óbices e perspectivas. **Memórias da economia baiana**. Gustavo Casseb Pessoti (organizador), p. 246 a 269. Salvador: SEI, 2020. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/meb/meb_2020.pdf> Acesso em 29/07/2020.

NÓBREGA, Marcos. Renúncia de Receita; Guerra Fiscal e Tax Expenditure: Uma Abordagem do Art. 14 da LRF. (s.d.). Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5594859/mod_resource/content/1/NOBREGA%20Marcos%20Ren%C3%BAncia%20de%20Receita_%20Guerra%20Fis>

cal%20e%20Tax%20Expenditure%20%20Uma%20Abordagem%20do%20Art.%2014%20da%20LRF..pdf#:~:text=%C2%A7%201o%20A%20ren%C3%Bancia%20comp reende,que%20correspondam%20a%20tratamento%20diferenciado.> Acesso em 03/06/2021.

OLIVEIRA JÚNIOR, Afrânio Menezes de. **Incentivos Fiscais no Âmbito do ICMS.** Regramento Constitucional, Falhas Jurídico-Legislativas, Federalismo e Guerra Fiscal. Curitiba: Juruá, 2016.

OLIVEIRA, Adriano Souza de. **A Concessão de Incentivos Fiscais e o Processo de Desconcentração e Diversificação da Indústria de Transformação Baiana.** Salvador: SEI 2013. Disponível em <http://www.eeb.sei.ba.gov.br/pdf/2013/er/a_concessao_de_incentivos.pdf> Acesso em 17/09/2019.

OLIVEIRA, F. A. de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil. A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária.** SP: Contracorrente, 2020, 296p.

PESSOTI, Gustavo Cassebi. **Um Estudo da Política Industrial na Bahia entre 1950 e 2005.** Dissertação (Mestrado em Análise Regional). UNIFACS, Salvador, abr. 2008. Orientador: Prof. Dr. Fernando Cardoso Pedrão.

REZENDE, Sônia Maria Vergasta de, CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Ladeira Abaixo: Gerentes, Diretores e Funcionários de Alto Nível na RMS. **Cadernos do CEAS**, 218: 29-52. Salvador, Centro de Estudos e Ação Social, jul-ago, 2005.

SIMÕES, Jairo. Evolução Recente da Economia Baiana. **Memórias da economia baiana.** Gustavo Casseb Pessoti (organizador), p. 198 a 209. Salvador: SEI, 2020. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/meb/meb_2020.pdf> Acesso em 15/07/2020.

TEIXEIRA, Francisco e GUERRA, Oswaldo. 50 Anos da Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. **Memórias da economia baiana.** Gustavo Casseb Pessoti (organizador), p. 270 a 289. Salvador: SEI, 2020. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/meb/meb_2020.pdf> Acesso em 15/07/2020.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, volume V: O Orçamento na Constituição. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.