

# POLÍTICA DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DE RORAIMA

LEONARDO BARBOSA FROTA<sup>1</sup>

ROMINA BATISTA DE LUCENA DE SOUZA<sup>2</sup>

NALI DE JESUS DE SOUZA<sup>3</sup>

## Resumo

Este artigo avalia a eficácia dos incentivos fiscais para a indústria no Estado de Roraima, entre 2005 a 2010. Foram analisados os fatores inibidores da localização industrial nesse Estado e o perfil de suas indústrias. Iniciou-se o trabalho com a evolução das teorias do desenvolvimento econômico, onde foram vistas a evolução do pensamento econômico, segundo diferentes escolas, seguido de reflexões sobre sustentabilidade que estão relacionadas com o desenvolvimento regional, para destacar a importância de políticas públicas na promoção do crescimento econômico. O aporte teórico foi dado pela noção de pólos de crescimento, já aplicada na região amazônica como estratégia de desenvolvimento. Concluiu-se que os incentivos tributários para a instalação de indústrias no Estado de Roraima não foram eficientes para alavancar o desenvolvimento local, tendo em vista o perfil das empresas existentes e a maior distância da região aos grandes centros consumidores e fornecedores do País. A sugestão é ampliar a desoneração tributária e o número de produtos manufaturados beneficiados, para que Roraima possa concorrer com as demais regiões.

**Palavras chave:** Economia Política. Desenvolvimento Econômico. Incentivos Tributários.

## Abstract

This article evaluates the effectiveness of tax incentives for the industry in the State of Roraima from 2005 to 2010. We analyzed the inhibitory factors of industrial location in this state and the profile of its industries. He began working with the changing theories of economic development, which were seen the evolution of economic thought, according to different schools, followed by reflections on sustainability that are related to regional development, to highlight the importance of public policies in promoting economic growth. The theoretical basis was given by the notion of growth poles, as applied in the Amazon region as a development strategy. It was concluded that tax incentives for the installation of

industries in the State of Roraima were not efficient to leverage the development site, given the profile of existing businesses and further away from the region to major consuming centers and suppliers in the country. The suggestion is extend the tax exemption and the number of manufactured goods benefited, Roraima that can compete with other regions.

**Keywords:** Political Economy. Economic Development. Tax Incentives.

**JEL:** O; H2.

## 1. Introdução

O Estado de Roraima, localizado no extremo norte do Brasil e preservando as fronteiras do país com a Venezuela e a República Cooperativista da Guiana, soma seu território à imensa região amazônica que ocupa 40% do continente Sul-Americano, e mais da metade do território Brasileiro, da qual também fazem parte os

<sup>1</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. [lbfrota@pop.com.br](mailto:lbfrota@pop.com.br).

<sup>2</sup> Professora do Programa Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Doutora em Economia pela UFRGS. [rominabls@gmail.com](mailto:rominabls@gmail.com).

<sup>3</sup> Professor Colaborador do Programa de Pós Graduação em Economia da UFRGS. Doutor em Economia pela USP. [nalijsoza@gmail.com](mailto:nalijsoza@gmail.com)



Estados do Amazonas, Acre, Amapá, oeste do Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Pará e Tocantins. A localização desses Estados, distantes dos grandes centros econômicos e carentes de infraestrutura, exige políticas públicas que promovam a atividade econômica, a ocupação territorial e a manutenção da soberania sobre a região.

As primeiras políticas públicas para desenvolvimento dos Estados localizados na região amazônica iniciaram no final do século XIX e buscavam promover a exploração econômica através do extrativismo, principalmente da borracha, mas não lograram êxito duradouro principalmente pela pouca fertilidade dos solos, de pastos sem qualidade e dos danos à preservação do planeta. A segunda tentativa buscou promover a atividade comercial através da formação de um pólo econômico em Manaus pela concessão de incentivos fiscais que transformaram a cidade em “porto livre” para importações com a aprovação da Lei 3.173/57, num momento em que estas eram muito restritas no restante do território nacional.

Buscando o fortalecimento do modelo de pólo, o Decreto Lei nº. 288/67 transformou o porto livre em Zona Franca de Manaus, com a finalidade, preconizada no artigo 1º de “criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento” representando uma estratégia geopolítica para interiorização do desenvolvimento para o território da Amazônia Ocidental (BOTELHO, 2006, p. 33). Posteriormente, o Decreto Lei nº. 356/68 estendeu alguns dos benefícios da Zona Franca de Manaus para uma região que passou a ser conhecida como Amazônia Ocidental, que abrange os estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima.

Observa-se, portanto, a existência de incentivos tributários aplicáveis ao desenvolvimento das atividades

agropecuárias, industriais e comerciais nos estados da Amazônia Ocidental embora, no Estado de Roraima os dados do IBGE indiquem que a indústria de transformação tenha representado apenas 3,2% do PIB do Estado, entre 2002 e 2005, com um total de 478 indústrias, das quais, 425 estavam localizadas na capital Boa Vista e se ocupavam da fabricação de alimentos, bebidas, madeira e vestuário (FECOMERCIO, 2009).

Este artigo investiga se os incentivos tributários concedidos às indústrias de Roraima foram adequados às empresas que se instalaram na região e se eles cumpriram o seu papel. Isso será feito pela análise da política de concessão de incentivos fiscais para a Amazônia; identificação dos fatores inibidores da localização industrial no Estado de Roraima; análise do perfil das indústrias de Roraima e dos benefícios utilizados pelas mesmas.

## 2. papel do estado e desenvolvimento regional sustentável

Ao longo do tempo, diversas teorias surgiram para explicar o desenvolvimento econômico, algumas com ênfase no papel das políticas públicas nesse processo. Desde os clássicos salienta-se a importância do capital privado para o desenvolvimento. Após a Grande Depressão dos anos de 1930, com Keynes cresceu a importância das políticas públicas nas relações econômicas. Com o enfraquecimento do dirigismo comunista a partir da década de 1970 e as privatizações dos anos de 1990 abriu-se um grande espaço para o fortalecimento da escola neoliberal, ocorrendo um processo de globalização da economia mundial. O Estado como líder do desenvolvimento econômico perdeu espaço nas discussões econômicas.

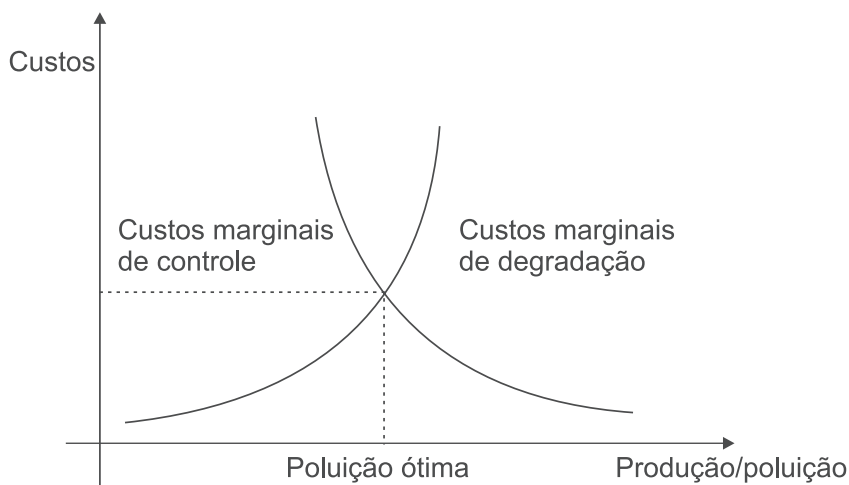
Porém, a persistência das desigualdades regionais, o fortalecimento dos oligopólios e a caracterização das imperfeições e falhas de mercado continuam aumentando em todos os

países, indicando que o Estado ainda continua tendo um papel relevante na formulação e condução de políticas de desenvolvimento regional e social. Essas ações, que o setor privado não consegue ou não tem interesse em investir diretamente, dizem respeito aos serviços básicos de segurança, saúde, educação, assistência social e ações diretas contra a pobreza.

Desenvolvimento econômico define-se pela existência de crescimento econômico contínuo ( $g$ ), em ritmo superior ao crescimento demográfico ( $g^*$ ), envolvendo mudanças estruturais e melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais (SOUZA, 2005, p. 7) Dentro desse conceito, o crescimento econômico deve superar o crescimento populacional para que haja expansão do nível de emprego, o que deverá elevar a renda e o produto por pessoa. O conceito implica ainda a melhoria das condições de vida da população e a preservação do meio ambiente. Surge, então, a idéia de desenvolvimento sustentável.

O termo desenvolvimento sustentável surgiu com a publicação do relatório do Clube de Roma, publicado em 1972, que pregava crescimento zero como forma de evitar uma catástrofe ambiental. Evidentemente, tal posicionamento não atenderia às necessidades de uma população mundial crescente, demandando uma posição conciliadora entre a necessidade de crescimento e preservação do meio ambiente (MAY, 2003, p. 5-6).

Aprofundando os estudos nesse tema, em meados de 1983, a ONU decidiu criar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1991), que iniciou um processo de estudos sobre as questões ambientais e de desenvolvimento. Em 1987, ela decidiu adotar como conceito de desenvolvimento sustentável “*aquela que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades*”. (BRUNDTLAND, 1991).



**Figura 1 - Nível de Poluição Ótima**

Fonte: May, 2003, p.11.

A escola de economia ecológica defende um sistema com restrição de expansão que é composto de forma complementar por capital natural e capital construído. A eficiência na utilização dos recursos naturais depende do desenvolvimento tecnológico e científico, admitindo que essa eficiência possa ser melhorada por uma estrutura regulatória baseada em incentivos econômicos, o que demonstra a existência de um *trade off* entre os custos de controle de poluição e a quantidade de poluição tolerável pelo crescimento econômico.

A teoria dos pólos de crescimento de Perroux recebeu aportes de Boudeville que distinguiu entre pólo de crescimento e pólo de desenvolvimento, este último existindo quando a indústria motriz, líder do pólo, consegue mudanças de estruturas e melhorias sociais na região (SOUZA, 2009, 68). Perroux defendia que o crescimento econômico surgia de forma concentrada em algumas partes do território nacional, para depois se difundir a todo o conjunto da economia (SOUZA, 2009, p.11). Considerava que podiam surgir pólos de crescimento em torno de aglomerações urbanas ou próximas a grandes fontes de matérias-primas ou em torno de locais de passagens

e fluxos comerciais significativos. Salienta-se que o pólo de crescimento possui uma forte identificação geográfica, gerando complexos industriais que são capitaneados por indústrias motrizes que atraem uma série de indústrias periféricas promovendo relações de insumo-produto duradouras. Nesse sentido, quando se inicia o desenvolvimento numa certa região, desencadeia-se uma série de forças de atração a quase todos os tipos de atividades econômicas de outras regiões, ocasionando desigualdades.

A teoria de Perroux pressupõe a existência de alguns pólos principais e de vários pólos secundários, de menor dimensão e hierarquizados ao principal. Criando a ideia de polarização que considera a hierarquia dos pólos urbanos e industriais de crescimento e sinaliza uma possível ordem para a efetivação de um pólo econômico, baseado em um conjunto de qualidades infraestruturais, científicas, socioeconômicas e políticas, pré-existentes ou induzidas em uma região, que cria condições para a implantação de um pólo, e também, em um conjunto de apoios e instrumentos institucionais na região que facilite a organização empresarial a fim de otimizar os arranjos produtivos do pólo.

“ Em seu estudo, percebeu que as indústrias caminham sempre para a formação de clusters e que será a natureza desses que irá caracterizar a capacidade de competição de um país. ”

Um centro econômico forma-se em torno de uma empresa principal, capaz de agregar novos empreendimentos e reduzir os custos de transação, gerando um centro econômico que órbita em torno de centros periféricos. Souza observa que no longo prazo, o crescimento será distribuído do centro para a periferia, consoante a teoria dos pólos, mas que se mantém concentrado no espectro espacial e setorial, em regiões subdesenvolvidas, asseverando que “*Enquanto a região central cresce com altas taxas, as demais permanecem estagnadas e perdem participação no produto nacional*”. (SOUZA, 2009, p. 137).

Ainda temos a contribuição de Porter que entendia que as raízes da produtividade residem nos ambientes nacionais e regionais onde podem ser localizadas as facilidades que apóiam o desempenho das empresas. Com isso há um ganho elevado quando os efeitos agregados da maior produtividade das empresas são demonstrados (vantagem comparativa). Em seu estudo, percebeu que as indústrias caminham sempre para a formação de clusters e que será a natureza desses que irá caracterizar a capacidade de competição de um país.

Por fim, verificamos que o desenvolvimento de uma região ocorre a partir do desenvolvimento de um

“ Os principais estudiosos foram Von Thünen, Alfred Weber e August Lösch, que observaram que a localização sofre influências das fontes de matérias primas,... ”

centro econômico ou pólo, que deriva da necessidade de agregar a infraestrutura com o conhecimento e a tecnologia para permitir às empresas obter o ganho de escala e os retornos crescentes, necessários ao crescimento da vantagem comparativa e, conseqüentemente de sua expansão na economia mundial, gerando também o crescimento regional e das periferias do centro econômico.

### 3. Políticas públicas para o desenvolvimento industrial de Roraima

Os fatores que interferem na decisão de localização geográfica de uma indústria foram identificados pelos teóricos da localização da atividade econômica que buscavam a determinação de onde produzir com a máxima eficiência. Os principais estudiosos foram Von Thünen, Alfred Weber e August Lösch, que observaram que a localização sofre influências das fontes de matérias primas, dos custos dos transportes, da vantagem comparativa de produção, dos custos de salários, entre outros (SOUZA, 2009, p. 23).

Von Thünen desenvolveu o conceito de custo de oportunidade, ao demonstrar que produzir algo que apresente receita inferior a outros produtos que poderiam ser produzidos no mesmo local não era interessante, pois a produção deveria gerar receita superior à que seria ge-

rada por qualquer outro produto. Sua análise representa uma evolução em relação à de Ricardo da fronteira agrícola, identificando a receita de situação obtida por produtores que se localizam próximos aos centros consumidores, enquanto que as unidades produtoras da periferia só conseguem receitas para cobrir o custo de produção (SOUZA, 2009, p. 27).

Porter aprofundou a análise das vantagens comparativas e percebeu que o conceito acaba perdendo importância frente ao conceito de vantagens competitivas, observando o destaque de setores que exploravam intensamente o conhecimento. (IGLIORI, 2009, p.74) Centros urbanos maiores, além da importância do mercado consumidor, tendem a produzir mais conhecimento e gerar um volume maior de informações, o que tende a atrair as indústrias. Porém, ele apresenta custo de vida maior e, portanto, custos salariais maiores para as empresas. Para determinadas indústrias, a localização ótima pode recair em centros menores, junto das fontes de matérias primas ou, ainda, em entroncamentos de meios de transportes. As economias externas não se manifestam da mesma forma para todas as empresas, afetando as vantagens competitivas de cada empresa em particular, em função de seu ramo de atividade.

#### 3.1 Perfil das indústrias de Roraima

A participação do setor secundário de Roraima no valor adicionado bruto do Estado caiu de 20,4% em 2004, para 10,8% em 2006; a indústria de transformação também caiu nesse período de 3,7% para 2,1%. (Tabela 1) Observa-se nessa tabela a pequena participação da indústria de transformação no conjunto do setor secundário do Estado de Roraima. A indústria da construção é o principal segmento do setor secundário, pois sua atividade está diretamente ligada ao conjunto da população estadual e são atividades que não podem ser importadas, embora os materiais utilizados no setor na maioria são vindos de Manaus.

Tabela 1 - Participação da indústria de Roraima no seu valor adicionado bruto a preços correntes, entre 2004 e 2006 (R\$ milhão)

Indústria	2004	%	2005	%	2006	%
Extrativa mineral	1,5	0,1	2,7	0,1	1,6	0,0
Transformação	96,0	3,7	87,5	3,0	71,9	2,1
Construção	128,1	4,9	187,5	6,4	244,9	7,2
Produção e distribuição de eletricidade, água e esgoto	44,5	11,7	47,7	1,6	49,6	1,5
Total da indústria	270,1	20,4	325,4	11,1	368,0	10,8

Fonte: IBGE – CONAC, SEPLAN/RR (2009).

Algumas indústrias instaladas em Roraima somente conseguiram iniciar suas atividades após a superação de alguns gargalos infraestruturais como a estabilização do fornecimento de energia elétrica e a pavimentação da BR 174, que liga Manaus à Venezuela, passando por Boa Vista. O parque energético consolidou-se com a inauguração da linha de Guri, no ano de 2001, que possibilitou a importação de energia elétrica da Venezuela para a cidade de Boa Vista e o asfaltamento completo da BR 174 foi concluído em 1998.

O parque industrial de Roraima concentra 80% das empresas na capital do Estado, enquanto o restante é pouco distribuído pelo interior, sendo que 5,2% estão localizadas em Rorainópolis; 2,5% em Caracarái e 2,1% em Mucajaí. Essas indústrias atingiram o número de 551 em 2006, conforme a Tabela 2, e possuem maior representatividade em termos de quantidade de pessoas empregadas e quantidade de empresas na fabricação de produtos alimentícios e bebidas, seguido da fabricação de produtos de madeira.

**Tabela 2 - Estabelecimentos industriais de Roraima, 2004 a 2006**

Setores de atividade	Número de empresas			Pessoal ocupado		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
<b>Indústrias Extrativas</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>52</b>	<b>43</b>
Minerais metálicos	5	8	4	7	11	4
Minerais não-metálicos	18	13	12	29	41	39
<b>Indústrias de Transformação</b>	<b>519</b>	<b>601</b>	<b>535</b>	<b>1.987</b>	<b>2.102</b>	<b>1.875</b>
Artigos vestuário e acessórios	66	95	69	102	105	101
Ed., impressão e gravações	34	37	31	164	159	119
Artigos de borracha e plástico	6	7	3	26	24	23
Celulose, papel e prod. papel	4	4	5	10	8	12
Montagem veíc. automotores, reboques e carrocerias	4	5	2	5	11	-
Móveis e indústrias diversas	44	54	67	138	150	145
Prod. alimentícios e bebidas	136	155	138	610	676	590
Produtos de madeira	104	126	95	496	530	412
Prod. minerais não metálicos	30	28	22	243	203	247
Prod. Metal (- máq. e equip.)	55	54	47	102	124	99
Produtos químicos	4	8	5	6	14	28
Produtos têxteis	4	4	6	5	4	8
Couros e artefatos de couro, artigos viagem e calçados	9	6	7	54	74	37
Outros produtos	19	18	38	26	20	54
<b>Total da Indústria</b>	<b>572</b>	<b>622</b>	<b>551</b>	<b>2.023</b>	<b>2.154</b>	<b>1.918</b>

Fonte: IBGE *apud* SEPLAN, 2009

Pela Tabela 3, nota-se que a grande maioria das empresas da indústria de transformação é de micro e pequenas empresas que aderiram ao regime de tributação do Simples Nacional, somando aproximadamente 70% das entidades do setor secundário. Menos de 30% estão tributando seus rendimentos com base no lucro presumido, que estabelece um valor fixo de lucro para fins de cálculo do Imposto de Renda (IR) e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Apenas 0,3% das empresas tributam seus rendimentos com base no lucro real da atividade econômica explorada, que consiste no cálculo exato do lucro fiscal para fins de cálculo do IR e da CSLL.

**Tabela 3 - Forma de tributação das indústrias de Roraima, 2009**

Atividade	Simples	Real	Presumido	Imunes	Total
Indústrias extrativas	18	-	7	-	25
Ind. de transformação	607	3	130	3	743
Construção	413	1	310	-	724
<b>TOTAL</b>	<b>1.038</b>	<b>4</b>	<b>447</b>	<b>3</b>	<b>1.492</b>

Fonte: Receita Federal do Brasil, 2010



“ Essa área está situada no Km 6 da BR 174 e foi organizada inicialmente em 24 quadras, com total de 325 lotes de 50m x 100m; o restante da área foi destinado à preservação ambiental, administrativa e recreativa. ”

A predominância de empresas de micro e pequeno porte evidencia que o parque industrial de Roraima tem como maior característica o abastecimento da população local com gêneros alimentícios e outros produtos de primeira necessidade. Esse raciocínio é reforçado pela observação da baixa representatividade do resultado da produção industrial em relação ao valor total adicionado pela economia, que somou pouco mais de 10% no ano de 2006, conforme se observa na Figura 2.

Algumas dessas indústrias estão localizadas numa área de 1.161 hectares que foi reservada para funcionar como Distrito Industrial de Boa Vista. Essa área está situada no Km 6 da BR 174 e foi organizada inicialmente em 24 quadras, com total de 325 lotes de 50m x 100m; o restante da área foi destinado à preservação ambiental, administrativa e recreativa. A Tabela 4 mostra que desde sua fundação o parque industrial de Roraima passou por transformações em suas dimensões e número de empresas, contando com 58 empresas implantadas e com atividades em funcionamento no ano de 2008.

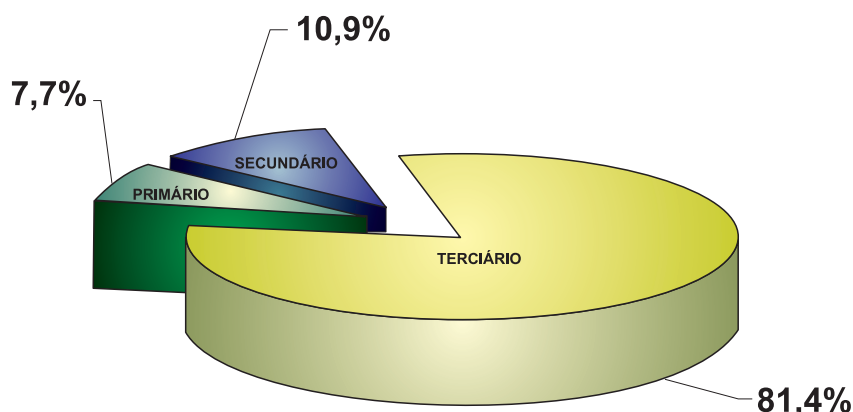


Figura 2 - Participação dos setores econômicos de Roraima no PIB do Estado, 2006

Fonte: SEPLAN-RR, 2009, p. 40

Tabela 4 - Empresas em funcionamento no Distrito Industrial, 2008

Empresas em lotes	1ª etapa	2ª etapa	3ª etapa	4ª etapa	Total
Implantadas	29	16	10	3	58
Em implantação	5	12	5	2	24
Não iniciaram	1	2	6	-	9
Desativadas	7	-	2	-	9
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>100</b>

Fonte: (SEPLAN/RR, 2009, p. 97)

### 3.2 Análise dos incentivos fiscais para Roraima

Como visto até aqui, a ação proativa do Estado enquanto entidade promotora do desenvolvimento é desejada pela sociedade para compensar as falhas de mercado e do capitalismo, equilibrando as relações sociais e promovendo a melhoria das condições de vida da população. Porém, essa atuação necessita de financiamento da atividade governamental que pode ser obtida de diversas formas, onde a mais comum é a cobrança de tributos.

A cobrança de tributos, porém, causa o efeito peso morto dos impostos ao reduzir o excedente do produtor e do consumidor: o preço final dos produtos ofertados se eleva e reduz a quantidade demandada de bens (MANKIWI, 2009, p. 161). Em outras palavras a tributação deixa o consumidor com menor poder de compra, além de onerar as empresas. No Brasil o peso dos impostos é bastante elevado, sendo a carga tributária bruta (CTB) igual aos tributos arrecadados em relação ao PIB. Considerando a União, os Estados e Municípios os impostos representam 34% do PIB (Tabela 5).

Tabela 5 - Carga tributária bruta, 2008 e 2009 (R\$ bilhões e %)

Componentes	2008	2009
Produto Interno Bruto	3.004,9	3.143,0
Arrecadação tributária	1.033,9	1.055,4
Carga tributária bruta (%)	34,4	33,6

Fonte: Receita Federal do Brasil, 2009, p. 06.

A participação do Estado na economia tem, portanto, um custo; os benefícios são os efeitos positivos sobre a produção e o emprego, principalmente nas regiões periféricas. Esses efeitos são maiores se melhorar a competitividade das empresas que se localizam nessas regiões. Para contrabalançar os custos, os efeitos positivos da participação do Estado precisariam atingir 34% para retirar o peso dos impostos que incidem sobre o processo produtivo. Na prática, porém, essa desoneração máxima não é alcançada por diversos fatores, dentre eles o fato de a tributação ocorrer sobre diferentes bases de incidência (Tabela 6).

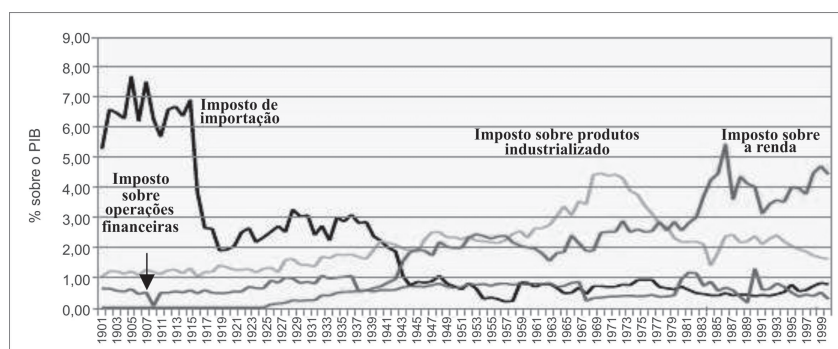
**Tabela 6 - Carga tributária por base de incidência em 2008 (% da carga tributária total)**

Base de incidência	Brasil	OCDE		
		Máxima	Mínima	Média
Renda	20,5	60,6	20,8	37,0
Folha de salários	24,1	43,8	2,0	25,3
Propriedade	3,3	15,1	1,1	5,8
Bens e serviços	48,7	60,7	17,0	31,5
Transações financeiras	2,1	-	-	-
Outros	1,3	5,3	0	0,9
Total	100,0	-	-	-

Fonte: Receita Federal do Brasil, 2009, p. 11.

No Brasil, 48,7% da tributação recai diretamente sobre a produção bens e serviços. Através dos incentivos concedidos, geralmente o Estado abre mão de receitas da arrecadação concedendo isenções para o Imposto de Importação (II), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre a Renda (IR) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), além de outros de caráter extra fiscal. Em média, nos países da OCDE essa incidência sobre a produção de bens e serviços atinge 31,5%.

Um fator importante de ser observado é que alguns desses tributos perderam importância ao longo do tempo principalmente pelas mudanças na realidade da economia, pela produção globalizada e redução de barreiras tarifárias. A perda de importância na arrecadação e a diminuição do peso na economia podem ser notadas pela Figura 3. O Imposto de renda tem sofrido maior ampliação na base de arrecadação, ao passo que os impostos sobre Importação e Produtos Industrializados perderam relevância de arrecadação.



**Figura 3 - Principais receitas da União entre 1901 e 2000 (% sobre o PIB)**

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX, 2006, p. 368.

A observação da Figura 3 se torna relevante quando se percebe que na Amazônia Ocidental, onde Roraima está inserido, o Governo tenta fomentar a atividade econômica pela concessão de incentivos fiscais de tributos federais e estaduais, mas que tem por principal desoneração o Imposto de Importação e o IPI; pode-se inferir que se trata de um estímulo que perde importância com o passar dos tempos, em face de outras áreas geográficas que gozam de localização mais estratégica para a atividade industrial. Como resultado, a atratividade de produtos importados pelas áreas da Amazônia Ocidental e aqueles que forem produzidos em Roraima, não se destacam competitivamente em relação ao custo de frete que o local possui.

Os incentivos concedidos ao sistema produtivo de Roraima estão inseridos no contexto de desenvolvimento da Amazônia, estabelecidos pelo artigo 2º do Decreto Lei nº 356/1968, mas restritos aos seguintes produtos de origem estrangeira:

1. Motores marítimos de centro e de popa, seus acessórios e pertences, bem assim outros utensílios empregados na atividade pesqueira, exceto explosivos e produtos utilizados em sua fabricação;
2. Máquinas, implementos e insumos utilizados na agricultura, na pecuária e nas atividades afins;
3. Máquinas para construção rodoviária;
4. Máquinas, motores e acessórios para instalação industrial;
5. Materiais de construção;
6. Produtos alimentares e medicamentos.

Os incentivos são concedidos apenas para alguns bens de produção e de consumo de primeira necessidade, de origem estrangeira, com baixo potencial para o desenvolvimento da atividade. Esses itens serão isentos do Imposto de Importação e do IPI, gozando dos mesmos benefícios conferidos à entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca de Manaus com destinação ao consumo interno, industrialização em qualquer grau (inclusive beneficiamento, agropecuária e pesca), instalação e

“

*Isso estimula a vantagem comparativa que advém da proximidade das fontes dos recursos naturais do local, e direciona a busca de uma produção regional diferenciada, onde a isenção do IPI compensará o custo de frete ... ”*

operação de indústrias e serviços de qualquer natureza além da estocagem para reexportação. São desonerações que almejam criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, levando em conta os fatores estruturais locais e a grande distância para os centros consumidores de seus produtos.

O **Imposto sobre Produtos Industrializados**, de competência federal, regulamentado pelo Decreto 7.212/2010, é cobrado quando ocorre um desembaraço aduaneiro de produto importado ou com a saída do produto industrializado do estabelecimento do importador, do industrial, do comerciante ou do arrematador. A base de cálculo depende da transação. A base de cálculo é o preço de venda para operações em território nacional; no caso de importação, a base de cálculo é o preço de venda, mais Imposto de Importação e demais taxas exigidas (frete, seguro, etc.). A isenção do IPI concedida para a Amazônia ocidental é conferida sobre as operações internas (mercadorias nacionais) e sobre mercadorias estrangeiras importadas.

A maior parte das empresas instaladas em Roraima, industriais ou comerciais, busca a isenção do imposto de importação, procurando beneficiar-se do destino, mesmo se o fornecedor seja localizado fora da Amazônia Ocidental e que possa repassar o desconto para o adquirente em Roraima, ou manter o preço, embolsando o lucro.

Esse benefício, entretanto, não é capaz de diferenciar regiões que se encontram em situação totalmente diferenciada das demais localidades regionais, pois aplica a mesma isenção aos diversos estados da região amazônica ocidental. Nessa linha de raciocínio, podemos perceber que Roraima tem custos maiores para comercializar com São Paulo devido à sua maior distância em relação à Rondônia, Acre ou Amazonas, ficando prejudicados 750 km a mais, implicando maior custo de frete para seus produtos, prejudicando qualquer vantagem competitiva.

**Tabela 7 - Notas fiscais suframadas por empresas de Roraima, 2003 e 2004**

Municípios	Valores em R\$	Total	
		N. de notas	N. de recebedores
Boa Vista	699.633.007	41.028	445
Pacaraima	5.767.389	778	16
Caracaraí	3.088.224	340	12
IRF/Bonfim	1.737.927	77	4
<b>TOTAL</b>	<b>710.226.547</b>	<b>42.223</b>	<b>477</b>

Fonte: RFB, 2006.

A isenção do imposto para os produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais de produção regional, exclusiva de origem pecuária, por estabelecimentos localizados na Amazônia Ocidental, certamente representa o incentivo de maior importância para fomentar a indústria no Estado de Roraima. Isso estimula a vantagem comparativa que advém da proximidade das fontes dos recursos naturais do local, e direciona a busca de uma produção regional diferenciada, onde a isenção do IPI compensará o custo de frete para colocar a produção nos mercados consumidores mais distantes. Infelizmente, esse benefício é atenuado pela legislação ambiental que atualmente coíbe o desenvolvimento de vários empreendimentos que exploram recursos naturais na Amazônia.

O **Imposto de Importação**, também de competência Federal, instituído pelo Decreto-Lei n. 37/1966, possui função puramente econômica, ou regulatória, sendo devido pelo importador sempre que ocorrer entrada de produtos estrangeiros no território nacional. Como mostra a Figura 2, a importância de arrecadação do imposto de importação diminuiu através do tempo. Ademais, após 1990, as alíquotas médias desse imposto vêm decrescendo de 35% (variando na época de 0 a 105%), chegando a 5,9% em 2010 (RFB, 2010). Com isso, os incentivos por redução do imposto de importação perderam representatividade. Essa alteração retirou vantagem competitiva do pólo Amazônico de Manaus, enfraquecendo conseqüentemente as indústrias de Roraima.

O Imposto sobre Operações relativas à **Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços** de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é um imposto estadual que tem como principal fato gerador para sua incidência a circulação de mercadorias, mesmo que esta cir-



culação inicie-se no exterior. Embora de competência legislativa estadual, os incentivos fiscais devem ser aprovados pelo Conselho Nacional dos Secretários de Fazenda (CONFAZ).

Em Roraima, o principal projeto de isenção de ICMS para o desenvolvimento industrial foi estabelecido pela Lei n. 215/1998 para o Projeto Integrado de Exploração Agropecuária e Agroindustrial do Estado (até 2018), atendidas algumas condições como: a) incremento de oferta de emprego no Estado; b) níveis crescentes de produtividade; c) reinvestimento de lucros no Estado; d) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento tecnológico da região. Esse incentivo é relevante, pois o ICMS é um tributo cumulativo que possui alíquota mais freqüente de 17%, implicando relevante diferencial de preços para o empreendimento que se beneficiar dessa vantagem.

Importante benefício é o concedido pelo Convênio n. 38/98 que isenta do ICMS as operações com máquinas e equipamentos para o uso exclusivo na agricultura e na pecuária, quando destinados a contribuintes abrangidos pelo projeto anteriormente mencionado, com vista à recuperação da agropecuária, que foi assolada pelo fogo. Tal incentivo é igualmente importante para as indústrias que necessitam de constante ajuste no maquinário empregado na produção.

O incentivo do ICMS é relevante para as indústrias de Roraima e concedem um diferencial em relação a outras localidades geográficas, porém enfrenta a concessão de incentivos indiretos para o fomento da atividade industrial que não são plenamente autorizados pelo CONFAZ, num contexto conhecido como guerra fiscal, onde alguns Estados oferecem incentivos para atrair indústrias que poderiam estar instaladas em localidades de melhor posicionamento geográfico, ou mesmo em situações que recebem incentivos regulares de isenção de tributos.

Outro incentivo é o do **Sistema**

“  
*É importante observar que os incentivos tributários não são concedidos de forma plena para todas as indústrias, mas apenas para aquelas que desenvolvem atividades definidas como prioritárias para a região amazônica.*  
”

**Integrado de Pagamento De Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES).** O fato crítico para as indústrias de Roraima é que a legislação do Simples Nacional proibiu que as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes por esse regime de tributação utilizem ou destinem qualquer outro valor a título de incentivo fiscal, conforme comando do Artigo 24 da Lei Complementar n. 123/06. Esse comando, portanto, é prejudicial para as micro e pequenas indústrias de Roraima que ficam niveladas ao restante do território nacional em termos de desoneração tributária, e perdem o tratamento regional diferenciado.

A quantidade de indústrias em Roraima que tributam seus rendimentos através do Simples Nacional somam aproximadamente 70% do total, conforme Tabela 3, representando a quantidade que não pode receber os incentivos fiscais inerentes à localização geográfica, mas apenas os incentivos relacionados ao porte da indústria nos mesmos termos

aplicados ao restante das empresas no território nacional, o que não contribui para o desenvolvimento dessas empresas e demonstrando claramente que os benefícios do Simples foram pensados apenas para as grandes regiões do país.

Outro possível incentivo é a redução do **Imposto de Renda** de empresas para atividades prioritárias. O imposto de até 25% dos lucros pode receber tratamento diferenciado para compensar diferenças regionais, como é o caso das indústrias situadas na Amazônia legal. Existe redução do imposto de renda nas seguintes situações: a) para aplicação em empreendimentos prioritários, por intermédio do Fundo de Investimento da Amazônia; b) para reinvestimento em empreendimentos prioritários, com contrapartida de recursos próprios.

É importante observar que os incentivos tributários não são concedidos de forma plena para todas as indústrias, mas apenas para aquelas que desenvolvem atividades definidas como prioritárias para a região amazônica. Essa modalidade de incentivo é constituída por um crédito fiscal equivalente a uma transferência financeira do Governo para os empreendedores. Os projetos prioritários para a região foram estabelecidos pelo Decreto n. 4.212/2002.

Em função dessa limitação, verificamos que o Estado de Roraima teve apenas 11 projetos com incentivos fiscais por redução de IRPJ entre 2002 e 2007, perfazendo apenas 1,58% do total de 696 projetos de incentivos fiscais aprovados na região amazônica (SUDAM, 2011). Pelo Fundo de Desenvolvimento da Amazônia não há nenhum projeto aprovado para o Estado de Roraima. Esse incentivo é relevante, pois uma empresa com rentabilidade de 15% sobre o ativo permanente, beneficiada com a isenção total do IRPJ, com base em uma alíquota de 25%, significaria aumento de 21,4% na rentabilidade, elevação suficiente, portanto, para cobrir uma alta taxa de risco.

Os altos custos de transporte das localizações industriais em Roraima, em função das grandes distâncias aos centros consumidores, implicam na necessidade de desoneração via incentivos fiscais. Para as grandes distâncias o meio de transporte mais barato é navio ou trem; porém, o principal meio utilizado em Roraima é o caminhão, que representa os custos mais elevados para longas distâncias.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar esta pesquisa, constatou-se que os incentivos tributários para a instalação de indústrias no Estado de Roraima não foram eficientes para alavancar o desenvolvimento estadual. Isso mostra que esses incentivos não foram adequados ao perfil das empresas instaladas no Estado, tendo em vista a pequena dimensão do mercado interno e as grandes distâncias aos centros consumidores e fornecedores do país; portanto, eles foram ineficazes para atrair e desenvolver novos empreendimentos locais. Eles não conseguem compensar estas dificuldades. Desse modo, a tendência dos agentes do desenvolvimento regional do País é conceder incentivos para localidades mais favorecidas geograficamente.

Contudo, durante a execução do trabalho, ficou evidente a importância das políticas públicas na promoção do desenvolvimento, principalmente em função das diversas falhas de mercado que impedem o alcance de melhor eficiência na forma defendida pelos economistas clássicos, através da mão invisível do mercado. Várias injustiças sociais se tornaram evidentes através dos tempos, demonstrando a necessidade da presença de um Estado direcionador e disciplinador.

A idéia de pólo de crescimento de Perroux, implantando na Amazônia, com a criação do pólo industrial de Manaus, sustentado por incentivos fiscais, beneficiou aquela cidade; porém, ele não conseguiu estender seus efeitos de encadeamento para

“  
*É preciso levar em conta que o Estado é o mais distante dos grandes centros consumidores; dessa forma, não é razoável o Estado de Roraima receber o mesmo tratamento tributário que os demais Estados da Amazônia ocidental.*  
”

os demais Estados da Região Norte. Mesmo com a extensão dos incentivos fiscais para o restante do território da Amazônia Ocidental, não se identificou atividades industriais que se desenvolvessem dessa forma.

A análise dos incentivos fiscais concedidos para Roraima mostrou que o objetivo dessa política foi estimular a produção de bens de primeira necessidade, direcionados para o pequeno mercado local; a idéia era evitar que a população estadual precisasse adquirir esses produtos de fora do Estado. Porém, não foi levado em conta o ganho de escala de produção que as demais localidades já apresentam e o alto custo dos insumos necessários para as indústrias que se localizaram em Roraima, tendo em vista, ademais, o baixo nível de produção de cada uma delas.

Tendo em vista que 70% das indústrias de Roraima são de pequeno e médio porte e, portanto, elas são tributadas pelo Simples Nacional,

isso as coloca em igualdade de condições com empresas do mesmo porte situadas em outros Estados, que são tributadas da mesma forma. De modo que o incentivo fiscal fica, nesse caso, sem efeito.

Os restantes 30% direcionam a maior parte de sua produção para a exportação, que isenta a cobrança do IPI e do ICMS de qualquer empresa nacional, não importando onde esteja localizada. De outra parte, qualquer empresa localizada no território amazônico que tenha isenção de IPI para vendas ao mercado nacional concorre no mínimo com igualdade de condições com empresas do Estado de Roraima; porém, as empresas que estão próximas de grandes centros consumidores são beneficiadas em detrimento das que estão implantadas no Estado de Roraima. Também neste caso os incentivos mostram-se ineficientes para atrair empreendimentos de maior vulto e relevância para Roraima.

Torna-se importante, portanto, que o Governo de Roraima promova a concessão de incentivos tributários que realmente possam desonerar a carga tributária de uma gama mais ampla de produtos industrializados no Estado, além de produtos de primeira necessidade; o objetivo seria reduzir custos de produção e de distribuição. É preciso levar em conta que o Estado é o mais distante dos grandes centros consumidores; dessa forma, não é razoável o Estado de Roraima receber o mesmo tratamento tributário que os demais Estados da Amazônia ocidental. A Região Amazônica não pode ser vista com uma uniformidade territorial, pois isso não faz parte da realidade.

É necessário, portanto, avançar na desoneração de outros tributos como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) que representa até 9,75% do preço final dos produtos, além da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), que representa até 1,65% do preço final da produção. Torna-se necessário, também, estender os in-