

Políticas Estaduais de Atração de Investimentos Baseadas em Isenção Fiscal: Uma Análise do Estado do Ceará de 1995 a 2008

RESUMO

Este artigo tem o intuito de responder às seguintes questões: diante do desmantelamento das políticas nacionais que tinham como objetivo o desenvolvimento regional e a superação das heterogeneidades regionais, qual é a capacidade dos incentivos fiscais e financeiros estaduais alterarem a divisão inter-regional do trabalho e mudar especializações produtivas regionais? Os incentivos fiscais necessariamente mudam a participação da atividade industrial estadual na produção nacional? Guardam relação direta com as alterações nas estruturas produtivas estaduais? Os dados que subsidiaram a análise ilustram que os incentivos fiscais no Estado do Ceará não necessariamente contribuíram para a desconcentração regional da atividade industrial e, além disso, muitas atividades que foram contempladas pelos incentivos fiscais e apresentaram desconcentração espacial foram influenciadas também, em grande medida, por outros condicionantes, situação verificada principalmente para as atividades produtoras de Bens de Consumo Não Duráveis. Mostra que a política de atração de empresas do Estado do Ceará, desde os anos 1990, não foi capaz de modificar a participação do estado no Valor da Transformação Industrial, nem de promover mudanças significativas na estrutura produtiva estadual no sentido de uma maior diversificação e maior complexidade de sua estrutura industrial.

PALAVRAS-CHAVE

Guerra Fiscal. Desenvolvimento Nacional. Desenvolvimento Regional. Desenvolvimento Local. Federalismo.

Soraia Aparecida Cardozo

- Graduada em Economia pela Universidade Estadual de Campinas;
- Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas;
- Doutorado em Desenvolvimento Econômico com ênfase em Economia Regional e Urbana pela Universidade Estadual de Campinas;
- Professora Adjunta I no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia;
- Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento Regional e Urbano do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

1 – INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste artigo é analisar a capacidade de políticas públicas descentralizadas de atração de investimentos – promovidas isoladamente pelos governos estaduais com base na competição fiscal, que na literatura foi denominada de guerra fiscal – promoverem mudanças nas estruturas produtivas estaduais e reduzirem a heterogeneidade regional na geração de renda e riqueza no Brasil. Para fazer essa discussão apresentar-se-á um estudo de caso do estado do Ceará, que, desde os anos 1990, tornou mais agressiva sua política estadual de atração de investimentos, à semelhança de outros entes federados, em uma situação progressiva de generalização da guerra fiscal.

Tem-se, portanto, o intuito de responder à seguinte questão: diante do desmantelamento das políticas nacionais que tinham como objetivo o desenvolvimento regional e a superação das heterogeneidades regionais, qual é a capacidade dos incentivos fiscais e financeiros estaduais alterarem a divisão inter-regional do trabalho e mudarem especializações produtivas regionais?

Destaca-se que, apesar de a guerra fiscal possuir diferentes dimensões analíticas, nosso propósito consiste em uma interpretação desse fato enquanto instrumento de política de desenvolvimento regional e industrial. Ou seja, queremos avaliar a capacidade de a chamada guerra fiscal – geralmente abordada, pela literatura, com base em seus aspectos relacionados às questões federativas e tributárias –, elevar as inversões produtivas no Estado do Ceará, interferir no processo de desconcentração espacial da atividade industrial e contemplar atividades que não compõem de forma significativa a estrutura produtiva estadual.

Defende-se neste artigo que a despeito da transferência de elevados recursos para as empresas privadas no Estado do Ceará, sua política de atração de empresas mostrou limitações importantes enquanto política voltada para a superação das desigualdades regionais. A discussão do tema da guerra fiscal em uma dimensão específica de possível política de desenvolvimento regional e industrial deve levar em consideração que o capital possui fluidez no território

nacional, entretanto existem limites à sua mobilidade em direção a estados mais pobres e com menor complexidade de suas estruturas econômicas. Tais limites não são superados pelas políticas isoladas de atração de investimentos.

Além desta primeira seção introdutória, este artigo apresenta mais três seções e as considerações finais. Na segunda seção apresenta-se o conceito de guerra fiscal e defende-se que a estrutura federativa do país e as regras de tributação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) não são fatores suficientes para a ocorrência da guerra fiscal, pois o caráter competitivo da disputa entre os entes federados guarda relações estreitas com as reformas políticas e econômicas implementadas no Brasil nos 1990. Na terceira seção apresentam-se os instrumentos utilizados pelo Estado do Ceará na competição interestadual por inversões produtivas e destaca-se que esses instrumentos assumem maior força a partir dos anos 1990. Na quarta seção apresentam-se dados sobre investimentos incentivados e discute-se possíveis impactos desses investimentos em vários aspectos da economia cearense, tais como na participação das diferentes atividades industriais no Valor da Transformação Industrial (VTI) nacional, mercado de trabalho, entre outros. Ainda nessa seção discute-se quais atividades foram mais incentivadas no período, assim como o peso dos benefícios concedidos às empresas em relação ao ICMS arrecadado. Tais aspectos da política de atração de investimentos serão analisados com base em dados sobre o volume de incentivos fiscais disponibilizados pela Secretaria da Fazenda e pela Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará.

2 – GUERRA FISCAL: CONCEITO E FATORES EXPLICATIVOS

A guerra fiscal, neste trabalho, é definida como um fato que ocorre em países federativos à medida que as Unidades da Federação (UFs) intensificam suas posturas competitivas para a atração de inversões produtivas através da utilização de instrumentos fiscais e orçamentários. Trata-se, portanto, de uma situação em que as UFs concorrem para oferecer um maior número de vantagens “comparativas”

à iniciativa privada, ao promoverem verdadeiros leilões de incentivos aos investimentos, os quais correspondem tanto a novos investimentos (nacionais ou estrangeiros), quanto a realocização de empresas dentro do mesmo território nacional. A questão essencial que se deve ressaltar é que a guerra fiscal caracteriza-se quando as ações não cooperativas assumem uma grande proporção e ocorrem de forma isolada, desordenada e desarticulada, sem que haja ações efetivas do poder central para regulamentar e articular as diferentes políticas estaduais. (CAVALCANTI; PRADO, 1998; PRADO, 2000; FERREIRA, 2005). Ou seja, as políticas são implementadas levando-se em consideração apenas os ganhos da UF que as praticam, não sendo uma ação dentro de uma política nacional de desenvolvimento.

Dentre os fatores explicativos da ocorrência da guerra fiscal no Brasil, destaca-se que essa postura guarda relação direta com o sistema tributário brasileiro, no qual o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) mais importante, o ICMS, possui características que possibilitam o acirramento dos conflitos federativos: o referido imposto pertence aos governos estaduais, ao contrário da tendência mundial em que, em sistemas federativos, o IVA é de competência do poder central ou está inserido em um sistema em que tanto o poder central quanto o poder subnacional possui competência sobre o imposto, simultaneamente. (CAVALCANTI; PRADO, 1998; SILVA, 2001). Apesar de guardar essa relação estreita com o sistema tributário nacional, a guerra fiscal é intensificada em virtude da confluência desse aspecto do problema com outro elemento explicativo: a redução da participação do governo federal na promoção de políticas de desenvolvimento regional e as respostas dadas pelos governos estaduais em um contexto de restrições de gasto.

A intensificação da competição interestadual no Brasil por inversões produtivas guarda relações diretas, por um lado, com a própria configuração do capitalismo mundial, cuja dinâmica nas últimas décadas baseia-se na expansão transnacional do capital, cuja lógica de valorização leva os grandes grupos empresariais à busca das melhores condições de lucratividade, promovendo verdadeiros

leilões entre países, entre regiões, entre estados e entre cidades. Por outro lado, ocorreu no Brasil a fragilização dos instrumentos de intervenção e regulação estatais, levada a cabo pelas reformas liberalizantes, que aniquilou uma institucionalidade capaz de articular, sinergicamente, as três esferas governamentais em um projeto nacional de desenvolvimento. (VIEIRA, 2009).

Nesse sentido, vemos que o tema da guerra fiscal nos remete a um fator de extrema importância que consiste nas relações, tão negligenciadas nas análises econômicas, entre Estado e Mercado, ao passo que se percebe que a guerra fiscal revela uma expressiva subordinação do poder público às forças de mercado. As reformas liberalizantes implementadas no Brasil imprimiram uma racionalidade própria às políticas públicas no que diz respeito à promoção do desenvolvimento econômico, pois, à medida que são aniquilados os instrumentos de intervenção do Estado na economia, o investimento privado passa a ser o principal responsável pela dinâmica do crescimento econômico. O poder público passa, portanto, a assumir a responsabilidade por permitir o bom funcionamento do mercado e reduzir os custos de produção. Esse “ajuste” neoliberal também atinge os governos estaduais, que perdem instrumentos importantes de intervenção e de formulação de políticas, tal como ocorreu com as privatizações de bancos e empresas estatais estaduais. (LOPREATO, 2000; LOPREATO, 2002). Soma-se a esses elementos o ajuste fiscal, o engessamento dos gastos subnacionais e a redução na capacidade de endividamento dos governos estaduais e municipais, que consistem em verdadeiros limites a uma intervenção pública dentro de uma verdadeira e necessária política de desenvolvimento. (BRANDÃO, 2007; CARDOZO, 2007).

É nesse contexto que a guerra fiscal é acirrada. Embora a competição fiscal seja um fenômeno extremamente relacionado à organização federativa do país e às regras de tributação do principal tributo estadual (ICMS) e ter se manifestado em outros contextos econômicos e políticos nas décadas de 1960 e 1970, foi a partir dos anos 1990 que a postura dos governos estaduais (e municipais) tornou-se mais agressiva. A exacerbação da rivalidade entre

as unidades subnacionais de governo nos anos 90 é um subproduto do modelo econômico adotado. Esse modelo, no que diz respeito às questões regionais, deflagrou o ideal do desenvolvimento local, fazendo com que as localidades entrassem em uma espécie de guerra dos lugares para serem eleitas como *locus* do processo de valorização do capital. Procura-se, fundamentalmente, chamar a atenção para um elemento de extrema importância: no Brasil, não existem mecanismos sólidos de controle das forças de mercado e, dessa forma, o enfraquecimento das políticas de desenvolvimento coordenadas pelo Estado Nacional permitem a subsunção das localidades à lógica da acumulação de capital, em um mecanismo em que os poderes públicos estadual e municipal fazem grandes concessões para a iniciativa privada (CAVALCANTI; PRADO, 1998) mesmo em um contexto de finanças altamente debilitadas e com engessamento de seus gastos. (CARDOZO, 2010).

A retomada dos investimentos diretos estrangeiros, juntamente com os demais fatores apontados acima, forma o conjunto de elementos explicativos da guerra fiscal em torno de alguns setores, principalmente o setor automotivo. Entretanto, esse elemento não consiste em um fator relevante para todos os ramos industriais, cabendo mais à dinâmica observada no setor automotivo. No caso do Estado do Ceará, que será abordado no próximo item, percebe-se uma pequena participação de empresas estrangeiras entre as empresas incentivadas.

Em síntese, além dos fatores que são amplamente analisados pela literatura, interpreta-se a guerra fiscal como resultante de um processo de elevação da competição territorial diante da tendência de valorização de políticas industriais descentralizadas sob o prisma do desenvolvimento local endógeno, em que os governos estaduais utilizam os incentivos fiscais como principais instrumentos de formulação de políticas de atração de investimentos. Em outras palavras, o que os governos subnacionais renunciam consiste em uma receita de caráter *potencial*, que não existe no momento da concessão de incentivos, exceto quando o incentivo é estendido para empresas já instaladas anteriormente. O entendimento de que o estado renuncia de uma receita potencial é um elemento

central para entendermos como, em uma situação de finanças debilitadas (dado que nos anos 1990 vários estados apresentaram problemas fiscais e financeiros) e com engessamento dos gastos (lembrando que nos anos 1990 os governos estaduais passaram por ajustes fiscais, financeiros e patrimoniais e nos anos 2000 foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal, os governos subnacionais podem fazer “política” de atração de investimentos.

3 – INSTRUMENTOS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO ESTADO DO CEARÁ: POSTURA COMPETITIVA A PARTIR DOS ANOS 1990

No Estado do Ceará foi criado, em 1979, o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), formado, inicialmente, por recursos de origem orçamentária, com até 10% da receita do ICM, empréstimos a fundo perdido proveniente da União ou Estado, doações, juros e outras receitas provenientes da aplicação dos seus recursos. Os incentivos estariam voltados para implantação, funcionamento, realocação, ampliação, modernização e recuperação de indústrias.

Entre o ano de 1979 e 1995, as alterações na legislação do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) se restringiram a identificar, com mais precisão, quais seriam seus objetivos, e determinar, de acordo com mudanças institucionais, o órgão gestor do Fundo. Segundo Rocha (2004)¹, no Governo de Gonzaga Mota (1982-1986), a política de atração de investimentos no Estado do Ceará foi praticamente abandonada, “inclusive com a suspensão dos contratos de incentivos fiscais vigentes”. A política de incentivos foi retomada no governo de Tasso Jereissati (1986-1990), mas foi em meados da década de 1990 que o estado passou a ter uma atuação mais ativa na atração de investimentos.

Foi a partir de julho de 1995 que ocorreram alterações mais significativas no FDI. Além das mudanças em valores e prazos dos incentivos, criaram-se programas voltados para a promoção das exportações, às atividades portuárias, aquisição de

¹ Ver também Pontes (2003).

bens de capital e insumos do exterior, entre outros.² Uma outra mudança expressiva consistiu na redução das taxas de retorno³ que mostra uma participação ativa do governo do Estado do Ceará na concorrência interestadual que se manifestou como um verdadeiro leilão de incentivos

Atualmente, o FDI é um fundo que abriga vários programas de atração de investimentos, tendo o Programa de Incentivo ao Funcionamento de Empresas Industriais do Ceará (Provin) como principal programa de incentivo.

O Provin consiste, atualmente, no dilatamento do prazo de pagamento do ICMS gerado pelo estabelecimento industrial e foi criado pela lei 10.367 de 07 de dezembro de 1979, sendo portanto a primeira modalidade do FDI. Até 1995, esse benefício era o único no âmbito do FDI e ainda hoje pode ser considerado o benefício com menores restrições para ser adotado e mais utilizado pelas empresas. Em decorrência disso, na literatura que aborda a política de incentivos no Estado do Ceará, grande parte dos autores tratam como sinônimos o FDI e Provin, mas existem várias modalidades de FDI, sendo o Provin a mais utilizada em virtude de sua menor seletividade.

Desde os anos 1990 percebe-se uma grande preocupação dos formuladores da política cearense de incentivos com a necessidade de interiorização dos investimentos para além da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Segundo Carvalho; Barreto e Oliveira (2006) e Pontes; Vianna e Holanda (2006b) com

2 Outros programas de atração de investimentos com base no incentivo fiscal do Estado do Ceará: Programa de Incentivo às Atividades Portuárias Industriais do Ceará (Proapi), criado em 1995, já foi extinto; Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI), implementado em 1996, já foi extinto; Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas do Ceará (Procapi) criado em 2003; Programa de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém e da Economia do Ceará (Prodecipec), criado em 2003; Programa de Incentivo às Centrais de Distribuição de Mercadorias do Ceará (PDCM), criado em 2005.

3 A taxa de retorno consiste em qual é a parcela dos recursos apropriados pelas empresas que será devolvida para os cofres públicos. No momento de elevada inflação os estados utilizavam-se da não incidência de correção monetária para reduzir o valor real das dívidas das empresas. A partir da estabilização, uma prática comum das UFs passou a ser os descontos sobre o montante de benefício. Nesse sentido, o retorno aos cofres públicos, via de regra, é inferior ao montante de benefícios concedidos pelos governos estaduais.

a reformulação de 1995, ao invés da classificação anteriormente utilizada, dentro da RMF ou fora dela, adotou-se um sistema de definição da distância do local da implantação da empresa em relação à RMF. Para os empreendimentos instalados na RMF, não tendo mais distinção entre implantação ou ampliação, haveria a possibilidade de financiamento de até 60% do ICMS, com prazo para pagamento em seis anos e carência de três anos. A taxa de retorno, por sua vez, seria de 60%, não mais de 100% como anteriormente. Ou seja, o governo estadual abriria mão de 40% do total do ICMS financiado.

Para as indústrias localizadas até 300Km da RMF, poderia ocorrer o financiamento de até 75% do ICMS gerado, com prazo de pagamento de dez anos, carência de três anos e retorno de 25% do valor financiado. As empresas localizadas entre 300Km e 500Km da RMF assim como aquelas localizadas a uma distância superior a 500Km da RMF teriam até 75% do ICMS financiado, três anos de carência, 25% de retorno, treze e quinze anos, respectivamente, de prazo para pagamento do empréstimo. Observa-se, portanto, que as empresas que se instalassem fora da RMF pagariam, efetivamente, 43% do imposto devido.

Em 2003, foi instituída uma nova sistemática para a concessão de benefícios, na qual foram definidos critérios de pontuação⁴ para compor o prazo de ICMS financiado, o prazo de pagamento e percentual de retorno. O benefício mínimo seria de 25% e o benefício adicional seria definido em função da pontuação que a empresa adquirisse, onde cada ponto corresponderia a 1% de benefício, podendo atingir o máximo de 75%.

O prazo de pagamento do financiamento seria de 10 anos para as empresas que tivessem entre 35 e 50 pontos, de oito anos para aquelas cuja pontuação fosse de 25 a 34 pontos. Para aquelas que alcançassem entre 0 e 24 pontos, o prazo de pagamento seria de cinco anos.

4 Esse sistema consiste na atribuição de pontos às empresas que pleiteiam os incentivos de modo que a pontuação definirá os prazos de fruição, carência e amortização do benefício, assim como a porcentagem de ICMS diferida e os descontos sobre o valor devido. Os itens avaliados são volume de investimentos, setores e cadeias produtivas, impacto sobre a demanda de matérias-primas, insumos e serviços locais, geração de emprego, responsabilidade social, cultural e ambiental, localização do investimento.

A porcentagem de retorno também seria definida através dos critérios de pontuação. Para as empresas que alcançassem entre 30 e 50 pontos, se comprometeriam com retorno de 25%. Aquelas que pontuassem entre 20 e 29 teriam 15% de retorno. O menor retorno, de 10%, seria para aquelas empresas que fizessem entre 0 e 9 pontos. Observa-se que, por um lado, o prazo máximo para pagamento do financiamento reduziu-se para 10 anos, ao passo que a renúncia máxima do governo estadual passou de 75% para 90%, nesse caso as empresas passaram a pagar, efetivamente, aproximadamente 36% e 32,5% do imposto devido, respectivamente.

Em 2003, segundo Rocha (2004), a política industrial do Ceará incorporou novos elementos na tentativa de formulação de uma política industrial, mas na prática continuou baseada quase que exclusivamente na atração de empreendimentos industriais por meio de incentivos fiscais.

Em 2008, nova metodologia para definição do benefício no âmbito do Provin foi instituída com alteração das regras para pontuação. O benefício mínimo continuou sendo 25% do ICMS devido e o benefício adicional, definido em função da pontuação adquirida pela empresa. A pontuação total (Pt) passou a ser definida, a partir de então, pela somatória das pontuações referentes à geração de emprego, custo de transação, localização, responsabilidade social, cultural e ambiental, pesquisa e desenvolvimento e adequabilidade à base de produção regional.

Desse modo, os retornos são definidos da seguinte forma: para pontuação igual ou menor que 75, o retorno será de 25%. Em outras palavras, desde 2008, na hipótese de alcançar o menor número de pontos possível, as empresas beneficiadas terão a dilação de prazo para o pagamento de até 75% do ICMS devido, dos quais ela pagará apenas 25% (ou seja, pagaria 43,75% do ICMS total devido). Para pontuação acima de 75, o retorno será dado pela seguinte fórmula: $[25-(Pt-75)]\%$. Com os novos critérios de pontuação, o máximo de pontos que a empresa pode obter é 100, o que significa que para as empresas que atingirem pontuação máxima, o retorno é de zero. Caso ela alcance a pontuação máxima, não é preciso que haja retorno aos cofres públicos do ICMS que teve seu

recolhimento dilatado no tempo e a empresa recolhe apenas 25% do imposto devido.

No que diz respeito à definição do prazo do benefício, se a pontuação for maior ou igual a 50, o prazo do benefício será de 10 anos. Para uma pontuação que esteja entre trinta e cinquenta, o prazo será de oito anos. Para pontuação abaixo de 35, o prazo será de cinco anos.

4 – PRINCIPAIS ATIVIDADES INCENTIVADAS NO ESTADO DO CEARÁ: LIMITES À DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL

4.1 – Algumas Notas Metodológicas

Antes de iniciarmos a análise da política de atração de investimento do Estado do Ceará, é necessário fazer algumas considerações metodológicas sobre os dados utilizados neste item. Os dados sobre investimentos incentivados correspondem a informações disponibilizadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará e se referem aos investimentos realizados com utilização de incentivos. Vale destacar que na base de dados que utilizamos também estavam disponíveis os investimentos protocolados e aqueles em fase de implementação, os quais foram descartados para que pudéssemos trabalhar apenas com os *investimentos* efetivamente realizados. Sempre que nos referirmos a *empregos* previstos ou projetados tratar-se-á de informações referentes aos investimentos efetivamente realizados, mas sabemos que, no caso dos *empregos*, são projeções realizadas pelas respectivas empresas. Por isso, para avaliarmos as mudanças *efetivas* no mercado de trabalho, utilizaremos dados de emprego da Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou então dados de emprego formal da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Todas as informações sobre investimentos incentivados, empregos projetados, montante de incentivos direcionados a empresas beneficiadas, foram obtidas através de pesquisa e entrevistas realizadas nas secretarias do Estado do Ceará

responsáveis pela formulação e implementação da política de atração de investimentos.

Se tivéssemos optado por realizar uma avaliação do peso relativo do investimento de cada atividade industrial no total de investimentos incentivados incorreríamos no erro de tratar de forma semelhante atividades industriais que possuem relações capital/trabalho desiguais. Por exemplo, uma decisão de investimento de uma empresa produtora de bens de consumo durável teria o peso semelhante ao investimento de várias empresas produtoras de bens de consumo não duráveis. Nesse sentido, embora tendo consciência das limitações, para avaliação setorial dos investimentos incentivados optamos por considerar o peso relativo do investimento incentivado sobre o VTI referente à mesma atividade industrial, pois dessa forma podemos avaliar se trata de investimentos em setores que já compõem de forma significativa a estrutura produtiva estadual, ou se o estado está atraindo, de forma significativa e sustentável, investimentos capazes de alterar a composição de sua estrutura produtiva estadual.

Para a avaliação da participação das atividades industriais no VTI nacional e da composição da estrutura produtiva estadual, dividimo-las em três grupos: grupo predominantemente produtor de bens de consumo não duráveis (GI); grupo produtor de bens intermediários (GII); grupo produtor de bens de consumo duráveis mais bens de capital (GIII). Esse recurso justifica-se para, por um lado, avaliarmos o grau de complexidade da estrutura industrial estadual à medida que, estruturas produtivas com grande peso de empresas produtoras de bens de consumo não duráveis são estruturas produtivas menos complexas, dado que as atividades industriais que possuem o poder de imprimir uma dinâmica “endógena” ao crescimento industrial, como destaca a teoria econômica, consistem naquelas classificadas como produtoras de bens de consumo duráveis e de bens de capital. Por outro lado, esse recurso é utilizado para ressaltar a necessidade de políticas específicas setorialmente e, no que se refere à relação entre atividade industrial e território, mostrar os limites à desconcentração, ou seja, à

captação de capitais mais complexos e volumosos por parte de determinadas frações do território.

4.2 – Análise dos Dados

A produção industrial do Estado do Ceará correspondia a 1,2% do VTI nacional em 2006, ano em que sua produção de Bens de Consumo Não Duráveis (GI) consistia em 2,3% do VTI nacional referente a esse grupo, sendo ainda menos significativa a participação do estado no VTI nacional correspondente a Bens Intermediários (GII) e Bens de Capital mais Bens de Consumo Durável (GIII), respectivamente de 0,8% e 0,4%. Essas participações refletem a composição da estrutura industrial do estado, que é pouco complexa, com grande peso dos bens que compõem o GI, embora este grupo tenha perdido participação na estrutura industrial estadual entre 1985 e 2006 passando de 79,1% para 62,9%. Em contrapartida, a composição da estrutura produtiva do estado apresentou elevação do peso do GII, que passou de 17% em 1996, para 30,4% em 2006, ao passo que o GIII apresentou queda de 2 pontos percentuais entre 1985 e 2006, encontrando-se nesse último ano em 6,7%.

Seguindo a problemática apresentada na introdução, cabe lembrar a questão central deste artigo: a política de atração de investimentos do Estado do Ceará foi capaz de atrair indústrias dinâmicas, capazes de alterar significativamente a estrutura industrial do estado, ou reforçou a participação do estado como produtor de bens de consumo não duráveis?

No período de 1995 a 2002, essa política contemplou majoritariamente indústrias produtoras de bens de consumo não duráveis, que tiveram participação de 72,1% no total de investimentos incentivados. Dentre essas atividades, o gênero industrial com maior peso consistiu em Produtos Têxteis com 27,6%, seguido de Alimentos e Bebidas (23,5%), Calçados (14%) e Vestuário (5,7%). As atividades do GII e do GIII tiveram, respectivamente, 18% e 9% no total de investimentos.

No que se refere à origem dos investimentos incentivados, 52,4% corresponderam a investimentos provenientes do próprio estado, 22,3% de investimentos de SP, 9,4% do RS e 8,4% de outros países. Os investimentos declarados como originários

de capitais gaúchos correspondem, majoritariamente, à implementação de empresas de Couro e Calçados. A baixa participação de investimentos estrangeiros incentivados evidencia que a retomada do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) no Brasil não pode ser identificada, para todos os estados envolvidos na guerra fiscal, como um dos elementos explicativos para o acirramento das disputas entre as UFs por novos investimentos. As disputas em torno de atividades como Montagem de Veículos Automotores, que envolvem grande volume de investimentos e foram alvo

das disputas federativas, podem ter como um elemento explicativo a retomada do IDE. Entretanto, os estados mais pobres e periféricos disputam investimentos, a grosso modo, de menor complexidade e, em grande medida, de capital nacional. No caso do Ceará, os capitais locais beneficiaram-se de parte significativa dos benefícios.

A Tabela 1 apresenta a relação entre Investimentos Incentivados e Valor da Transformação Industrial entre 1996 e 2002. Primeiramente, deve-se ressaltar aquelas

Tabela 1 – Atividades Industriais Incentivadas pela Política de Incentivos Fiscais do Estado do Ceará – Relação entre Investimento Incentivado e VTI, em Porcentagem – 1996-2002

Atividade Econômica	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Indústria de Transformação	35,4	25,1	16,0	5,8	4,0	4,3	1,4
Alimentos e Bebidas	2,5	13,6	4,4	5,0	1,6	7,2	3,0
Fumo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Têxtil	80,3	22,5	23,0	7,3	8,6	0,0	1,6
Vestuário e Acessórios	1,1	42,0	35,5	2,4	6,2	0,9	0,2
Couros e Calçados	84,8	20,5	10,5	8,0	2,4	1,6	0,6
Madeira	0,0	0,0	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Papel e Celulose	544,2	67,7	6,0	6,3	7,0	0,0	0,0
Edição, Impressão e Gravações	0,0	0,0	0,0	3,1	0,1	0,8	0,0
Derivados de Petróleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Produtos Químicos	6,9	12,6	1,8	5,7	0,0	0,0	1,7
Borracha e Plástico	0,3	77,7	62,9	2,4	19,7	61,9	0,0
Minerais não metálicos	3,7	81,9	3,4	3,7	3,4	1,0	0,0
Metalurgia Básica	298,1	99,1	0,0	32,2	1,1	4,6	2,3
Produtos de metal-exceto máquinas	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0
Máquinas e Equipamentos	21,0	39,3	70,1	3,6	3,4	26,3	0,0
Máquinas para escritório e informática	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Materiais Elétricos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Material Eletrônico	0,0	222,7	0,0	183,8	0,0	0,0	0,0
Equipamentos médico-hospitalares	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fabricação e Montagem de Veículos	2,8	140,2	51,4	0,0	0,0	0,0	5,4
Outros Equipamentos de Transportes	0,0	0,0	0,0	8,9	324,8	0,0	0,0
Móveis e Indústria Diversa	6,3	80,6	25,3	21,3	2,1	19,1	20,4
Reciclagem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaboração Própria da Autora Baseada em Pontes (2003) e Pesquisa Industrial Anual (PIA)/IBGE.

atividades que apresentaram relação superior a 100%, caso de Produtos de Papel e Celulose e Metalurgia Básica em 1996, Fabricação de Materiais Eletrônicos e Aparelhos de Comunicação em 1997 e 1999, Fabricação de Veículos Automotores em 1999 e Outros Equipamentos de Transportes em 2000. Essas cinco atividades apresentam pequeno peso na composição da estrutura industrial do estado, o que fez com que o peso dos investimentos incentivados tivesse grande relevância.

Analisando de forma comparativa a Tabela 1 e a Tabela 2, no que se refere a Produtos de Papel, a participação do estado no VTI nacional passou de 0,1% em 1985 para 0,2% em 1996 e 0,5% em 2006. Os incentivos direcionaram-se para atividades pouco complexas, tais como embalagens, etiquetas, caixas, atividades que podem ter tido sua demanda elevada no Estado do Ceará em virtude da dinâmica apresentada por outras atividades incentivadas, como o segmento produtor de calçados, por exemplo. O estado também elevou sua participação no VTI nacional no que se refere a Metalurgia Básica, que passou de 0,2% em 1996 para 0,4% em 2006. (Tabela 2). As empresas incentivadas também produzem, predominantemente, artigos pouco complexos, tais como fabricação de lâminas de alumínio, estamparia, esquadrias, entre outros.

Material Eletrônico e Aparelhos de Comunicação, que, segundo a Tabela 1 apresentou, nos anos de 1997 e 1999, relação entre Investimento Incentivado e VTI, respectivamente, de 222,7 e 183,8, tinham participação no VTI nacional em torno de 0,3% em 2006 (Tabela 2) e as atividades incentivadas desse segmento industrial corresponderam à produção de material eletrônico básico. Os dados da Tabela 2 mostram que o Estado do Ceará apresentava participação nacional inexpressiva para esse segmento industrial até o ano de 2002.

A magnitude da relação entre investimento incentivado e VTI para Outros Equipamentos de Transporte, atividade para a qual o Estado do Ceará perdeu participação nacional entre 1985 e 2006, deve-se a uma empresa produtora de Motos e Bicicletas. Os investimentos incentivados referentes a Fabricação de Veículos Automotores consistem nos investimentos

da Troller, em 1997 (recentemente adquirida pela Ford), enquanto em 1998 referem-se à produção de autopeças e acessórios para veículos. A participação da referida atividade industrial no VTI nacional não apresentou modificações entre 1996 e 2006, apresentando-se nesse último ano em torno de 0,1%, segundo a Tabela 2.

A expressiva relação entre investimentos incentivados e VTI estadual para Máquinas e Equipamentos no ano de 1998 deve-se à instalação de uma fábrica produtora de geladeiras e fogões. Entretanto, a participação do Estado do Ceará no VTI nacional correspondente a essa atividade, apesar de algumas oscilações no período de 1996 a 2006, apresentava-se nesse último ano no mesmo patamar observado em 1996, 0,7% segundo a Tabela 2.

As informações apresentadas acima evidenciam as dificuldades para que os estados mais periféricos têm para atrair atividades mais complexas do GIII, as quais resultam de uma série de bloqueios para sua desconcentração espacial. Ou seja, em um contexto de acirramento das disputas interestaduais por investimentos, as atividades industriais que apresentam unidades produtivas com grande absorção de capital e, conseqüentemente grande relação capital-trabalho e grandes escalas de produção (capazes de atenderem o mercado regional, o mercado nacional e o mercado mundial), tendem a localizar-se no polo dinâmico ou em regiões próximas ao polo. Desta forma, o esforço dos estados periféricos na concessão de benefícios não é suficiente para alterar, substancialmente, a lógica da decisão locacional dessas atividades industriais.

Pode-se ver com base na Tabela 2 que, dentre as atividades incentivadas, apenas Couros e Calçados apresentaram elevação significativa de participação no VTI nacional, passando de 1,2% em 1985 para 15,5% em 2006. Essa trajetória de crescimento do peso da indústria cearense na produção nacional de calçados é progressiva desde a segunda metade da década de 1990.

Por outro lado, entretanto, a análise comparativa entre as Tabelas 1 e 2 revela que as demais atividades incentivadas do GI não apresentaram modificações tão significativas, sendo que a maior parte delas reduziram

Tabela 2 – Participação Relativa (%) do Estado do Ceará no VTI Nacional, segundo o Grupo de Atividade Industrial, 1985 e 1996 a 2006

CNAE	Divisão e Grupo de Atividades	1985	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Indústrias de transformação												
15	Produtos alimentícios e bebidas	1,0	1,2	1,1	1,2	1,4	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2
16	Produtos do fumo	2,5	1,9	1,7	1,8	2,3	2,4	1,8	1,5	1,7	1,6	1,5	1,5
17	Produtos têxteis	0,0	-	-	0,0	0,0	-	-	0,0	-	0,0	0,0	0,0
18	Confecção de artigos do vestuário e acessórios	3,6	7,6	5,0	6,6	10,3	10,7	5,4	7,7	6,0	5,7	4,5	4,3
19	Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	4,8	4,1	3,7	3,7	4,0	4,5	4,1	5,0	5,0	4,7	4,6	4,8
20	Produtos de madeira	1,2	5,7	8,6	9,4	8,5	10,2	11,1	12,2	13,3	14,5	16,2	15,5
21	Celulose, papel e produtos de papel	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
22	Edição, impressão e reprodução de gravações	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4
23	Coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,5	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8
24	Produtos químicos	0,0	0,4	0,9	1,0	-	-	-	-	-	-	0,8	0,8
25	Artigos de borracha e plástico	0,3	0,4	0,3	0,5	0,4	0,5	0,3	0,4	0,7	0,9	0,7	0,8
26	Produtos de minerais não-metálicos	0,4	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	-	0,3	0,3	0,3	0,4
27	Metalurgia básica	0,8	1,4	1,2	1,2	1,4	1,4	2,0	2,3	1,3	1,7	1,2	2,1
28	Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
29	Máquinas e equipamentos	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,7
30	Máquinas para escritório e equipamentos de informática	0,5	0,7	0,6	1,0	0,9	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7
31	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,0	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
32	Material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	0,3	0,5	0,3	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5
33	Equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3	0,3
34	Montagem de veículos aut., reboques e carrocerias	0,6	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0	0,8	0,7	0,9	0,9	0,9
35	Outros equipamentos de transporte	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
36	Móveis e indústrias diversas	1,1	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
37	Reciclagem	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6	1,1	0,7	0,6	0,4	1,0	1,0	1,1
		0,0	1,0	1,3	0,9	0,9	0,9	1,3	0,7	0,8	-	0,7	1,2

Fonte: Elaboração Própria Baseada nos Dados de 1985 do Censo Industrial do IBGE, e para 1996 a 2006, PIA do IBGE.

sua participação no VTI nacional, ou a mantiveram estável, como foi o caso de Alimentos e Bebidas, Têxteis e Vestuário. Os incentivos direcionados para essas atividades não foram suficientes para ampliarem de forma significativa a participação do Ceará no VTI nacional correspondente a esses bens porque eles beneficiaram, majoritariamente, empresas já instaladas no estado, como ilustra a Tabela 3. Segundo Rocha (2004, p. 70), “para preservar a competitividade da indústria local, o Governo foi forçado a ceder a muitas dessas pressões e conceder benefícios fiscais também para empresas cearenses, o que afetou a base de arrecadação real do Estado”.

Mais uma vez ressaltamos que o estado não capturou, significativamente, através dos incentivos fiscais, investimentos de maior complexidade do GIII. Neste sentido, a guerra fiscal não rompe com a lógica concentradora (territorialmente) dos capitais referentes aos Bens de Capital e Bens de Consumo Duráveis.

As empresas produtoras de Couros e Calçados são majoritariamente provenientes de SP e RS (mais deste último estado que do primeiro) e elevaram a sua participação no VTI estadual de 11,3% para 23,1%. Essa consiste na atividade em que o Ceará mais teve “êxito” na Guerra Fiscal. Entretanto, cabe salientar que a atratividade dos estados do Nordeste não se resume aos incentivos fiscais, mas também a elementos ligados à organização do mercado de trabalho da região, que é constituído de uma mão de obra com menores remunerações e menor organização sindical, elementos de elevada atratividade para os investidores.

Como vimos anteriormente, a atividade Couros e Calçados figura entre as mais incentivadas no Estado do Ceará e foi a que apresentou maiores ganhos no VTI estadual. Além disso, o estado ampliou significativamente sua participação tanto no VTI nacional quanto nas exportações nacionais de calçados. Vale ressaltar que os investimentos

Tabela 3 – Número de Empresas Incentivadas no Estado do Ceará: Origem dos Investimentos por Atividade Industrial, 1995-2003

Gênero de atividade	CE	PE	PB	PA	SP	MG	RJ	RS	PR	SC	RN	Outros Países	Total
Extração Mineral	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Mineração Não-Metálicos	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	21
Metal mecânica	21	0	0	0	7	1	1	2	1	0	0	4	37
Matrial Elétrico, eletrônico e comunicações	6	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	2	12
Madeira e mobiliário	12	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	14
Papel, Papelão, celulose e borracha	4	0	0	1	2	0	0	3	0	1	0	1	12
Couro, peles e assemelhados	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4
Química, produtos farmacêuticos	19	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	23
Produtos de materiais plásticos	11	0	1	0	3	0	0	1	0	0	0	3	19
Têxtil	16	1	0	0	7	0	0	0	0	0	0	2	26
Vestuário, tecidos e artefatos de viagem	20	0	0	0	7	0	1	0	0	2	0	4	34
Produtos alimentares	54	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	59
Bebidas	3	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	9
Editorial e gráfica	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Diversas	5	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	8
Calçados, componentes e afins	24	0	0	0	5	1	0	22	0	0	0	0	52
Total	220	3	1	1	37	3	4	34	3	3	1	26	336

Fonte: Elaboração a partir de Pontes (2003).

incentivados na referida atividade foram, majoritariamente, provenientes dos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, e que outros estados nordestinos entraram na disputa pelos referidos investimentos. Destaca-se que, além dos incentivos fiscais, um outro fator importante para essa expansão do setor calçadista no Estado do Ceará (assim como em outros estados nordestinos, por exemplo a Bahia) pode consistir nos salários mais baixos que vigoram na região Nordeste.

O Gráfico 1 mostra que os salários médios na atividade de Couro e Calçados nos estados do Ceará e Bahia apresentam-se bem inferiores aos dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, assim como para a média brasileira. Enquanto Brasil, Rio Grande do Sul e São Paulo apresentaram queda no salário médio no ramo industrial analisado, entre 1997 e 1999, com posterior crescimento contínuo, o Estado do Ceará apresentou crescimento em todo o período de 1997 a 2006. Todavia, os rendimentos médios no Estado do Ceará correspondiam a 83% da média nacional em 2006, enquanto aqueles apresentados por Rio Grande do Sul e São Paulo correspondiam, respectivamente, a 110% e 116% da média nacional. No Estado da Bahia, após queda acentuada no período de 1997 a 1999, os rendimentos médios recuperaram valor real, apresentando-se em torno de 81% da média nacional.

A análise do percentual de trabalhadores empregados no segmento de Couro e Calçados que possuem rendimento de até dois salários mínimos (Tabela 4) revela que em 1995, o CE possuía 85,9% de trabalhadores nessa faixa de rendimento, percentual que se elevou para 94,7% em 2008. O que mais chama atenção é o acréscimo no percentual de trabalhadores nessa faixa de rendimentos para os outros três estados, inclusive para SP e RS.

Nesse sentido, vemos que a guerra fiscal contribuiu para que este segmento industrial se dirigisse majoritariamente para as localidades que apresentassem trabalhadores com menores rendimentos. Por outro lado, verifica-se, também, uma elevação da parcela de trabalhadores com menores rendimentos nos estados em que a mão de obra é mais cara. Nesse sentido, vemos que além da grande transferência de recursos públicos para grupos privados, a guerra fiscal pode contribuir para a tendência de achatamento dos rendimentos no país como um todo, pois a frequente ameaça de realocação de empresas, em virtude da competição interestadual, enfraquece ainda mais a capacidade de negociação dos trabalhadores nas regiões mais dinâmicas. Portanto, a guerra fiscal contribui para reforçar uma tendência que vem sendo observada desde os anos 1990, e que encontra explicação na

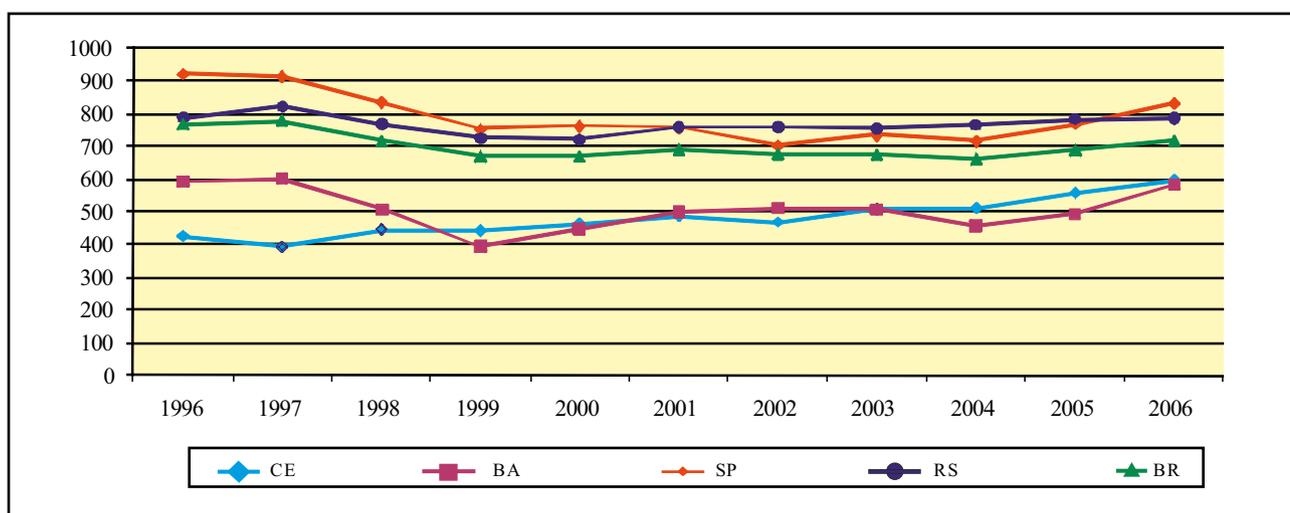


Gráfico 1 – Evolução do Rendimento Salarial Anual Médio na Indústria de Couro e Calçados - BR, RS, BA, SP e CE, 1996-2006 (em Reais de 2006)

Fonte: Elaboração Própria da Autora Baseada na Pesquisa Industrial Anual do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria.

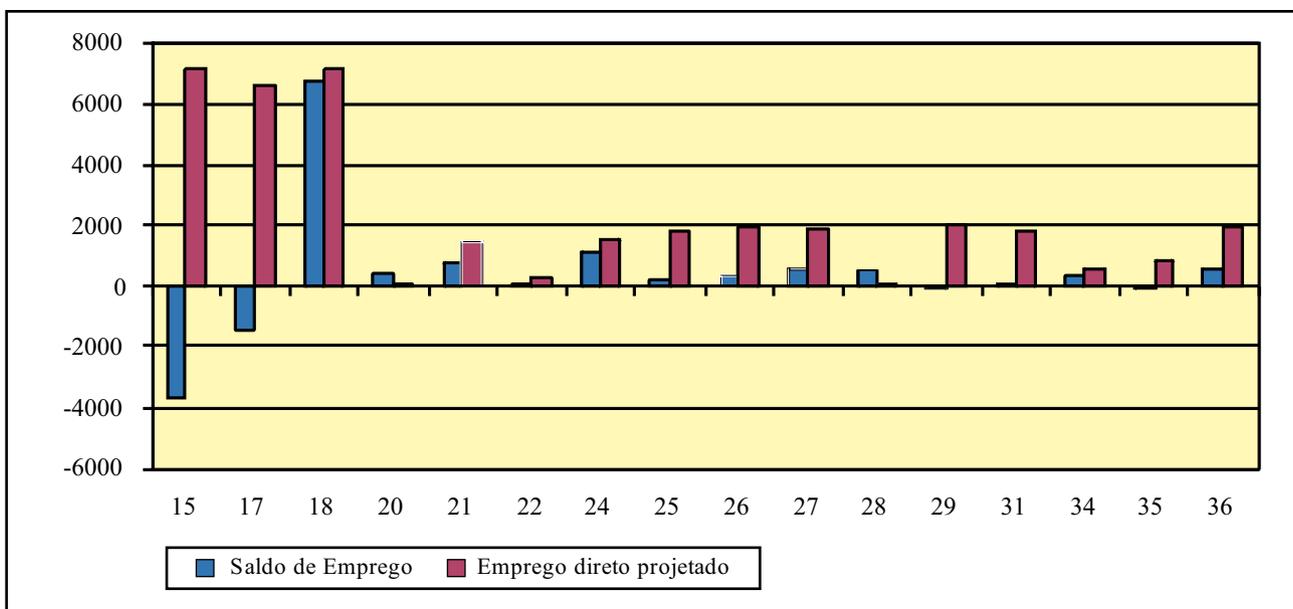


Gráfico 2 – Comparação entre Saldo Acumulado de Empregos Gerados na Indústria de Transformação e Empregos Projetados pelas Empresas Incentivadas: Ceará 1996 a 2002

Fonte: Elaboração Própria da Autora a partir dos Dados do Saldo de Emprego de 1996 a 2002, PIA/IBGE e para Empregos Projetados, em Pontes (2003).

Legenda: 15: Alimentícios e Bebidas; 17: Têxteis; 18: Vestuário e Acessórios; 20: Produtos de Madeira; 21: Celulose e Papel; 22: Edição, impressão e reprodução de gravações; 24: Produtos Químicos; 25: Borracha e Plástico; 26: Minerais não-metálicos; 27: Metalurgia básica; 28: produtos de metal ; 29: máquinas e equipamentos; 31: Material eletrônico e aparelhos de comunicações; 34: montagem de veículos; 35: Outros Equipamentos de Transportes; 36: Móveis e Indústrias Diversas

elevação das taxas de desemprego, nas frequentes ameaças de flexibilização e precarização das relações de trabalho. Em outras palavras, o que queremos dizer é que a guerra fiscal e os fenômenos apresentados pelo mercado de trabalho brasileiro se conjugam e se reforçam mutuamente.

Por outro lado, a atividade industrial Couros e Calçados foi a única que teve um saldo⁵ de empregos entre 1996 e 2002 superior aos empregos diretos projetados pelas empresas incentivadas⁶. Foram projetados 25.847 empregos diretos, e o saldo para este gênero industrial foi de 28.482 empregos, segundo dados da PIA. Ademais, o Gráfico 2 mostra que *nenhuma* outra atividade que está entre as mais

incentivadas conseguiu um saldo de empregos igual ou superior aos empregos projetados no período de 1996 a 2002.

Os casos mais críticos correspondem a Alimentos e Bebidas e Têxteis, que apresentaram saldo negativo de empregos para o período analisado. Tratam-se de

Tabela 4 – Percentual de Empregados na Indústria de Couros e Calçados com Rendimentos de até Dois Salários Mínimos, CE, BA, SP e RS, Anos Seleccionados

Unidades da Federação	1995	1999	2002	2006	2008
CE	85,9	90,4	91,8	94,7	94,7
BA	50,9	86,9	89,1	92,9	93,0
SP	22,8	38,3	55,7	69,9	70,3
RS	32,7	46,2	62,1	75,4	77,2

Fonte: Elaboração Própria da Autora a partir dos Dados da RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

5 O saldo de empregos corresponde à somatória das diferenças entre o total de empregos em dezembro do ano *i* e o total de empregos em dezembro do ano *i-1*.

6 Como esclarecemos nas notas metodológicas no início desta seção, trata-se de empregos projetados pelas empresas incentivadas que realmente realizaram investimentos, segundo dados do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará.

atividades que apresentaram grande participação entre os investimentos incentivados, mas reduziram sua participação no VTI estadual e eliminaram postos de trabalho. As demais atividades tiveram saldo positivo, entretanto inferiores aos empregos diretos projetados.

Uma das principais mudanças no comércio exterior cearense decorrente das políticas de atração de investimentos consistiu na elevação da participação do estado nas exportações nacionais de artigos de couros e calçados. Em 1989, o estado respondia por 1,07% das exportações desse segmento, passando para 7,19% em 2002 e 13,76% em 2008. Vale ressaltar que um elemento importante para esse desempenho foi o Programa de Incentivo às Atividades Portuárias Industriais do Ceará (PROAPI) que consistia em subsidiar as empresas exportadoras de calçados. Por outro lado, entretanto, o CE, que tinha saldo positivo com o exterior em 1989, passou a apresentar déficits comerciais a partir de 1994. As atividades do GIII, que são mais complexas e mais intensivas em tecnologia já apresentavam déficit em 1989 e continuaram com

saldo negativo com o exterior nos anos 90 e nos anos 2000.

Segundo Castro e Moreira (2009), a realocação da indústria calçadista na região Nordeste do Brasil foi desencadeada pela valorização da moeda nacional e pela elevação da concorrência no mercado internacional – principalmente com produtos asiáticos –, assim como pelas possibilidades de redução dos custos de mão de obra. Além disso, segundo os autores, o Ceará possui grande competitividade externa no que se refere a calçados produzidos com material sintético, ao passo que o Sul do país mantém a liderança na comercialização de produtos de couro.

Por outro lado, existem, também, limites à desconcentração intraestadual da indústria. O governo do Ceará criou uma sistemática de pontuação para a definição da porcentagem do ICMS diferido, número de anos de fruição do benefício e prazos de vigência do benefício, de carência e de amortização, como foi exposto na seção anterior. Com o objetivo de incentivar a desconcentração industrial no estado, foram estabelecidos pontos adicionais para as empresas que se estabelecessem fora da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), para que elas fossem beneficiadas com um maior volume de incentivos. Entretanto, os dados da Tabela 5, referentes ao período de 1995 a 2002, mostram a expressiva concentração dos investimentos na microrregião de Fortaleza⁷, que concentrou 77,26% dos investimentos incentivados. Se considerarmos a RMF⁸, a concentração é ainda maior, 83,5%.

A concentração dos incentivos na microrregião de Fortaleza reforça o caráter concentrado da indústria no estado. Segundo Paiva; Cavalcante e Abulquerque (2009, p. 608),

Com relação à distribuição espacial, a estrutura industrial cearense apresenta-se concentrada em poucas regiões do estado. A região de Fortaleza é disparada a de maior peso para a atividade no Ceará, concentrando 60,74% da indústria como um

Tabela 5 – Distribuição dos Projetos Incentivados pelo FDI por Microrregião, Ceará – 1995 a 2002

Microrregião	% no Total de investimento incentivado
Fortaleza	77,26
Cariri	4,91
Sobral	3,62
Pacajus	2,78
Baixo Curu	1,71
Litoral de Aracati	1,54
Ibiapaba	1,50
Baturité	1,30
Baixo Jaguaribe	0,72
Litoral de Camocim e Acaraú	0,71
Uruburetama	0,62
Itapipoca	0,56
Cascavel	0,55
Sertão de Quixeramobim	0,55
Total	98,32

Fonte: Elaboração Própria a partir de Pontes (2003).

7 A Microrregião de Fortaleza contempla os seguintes municípios: Fortaleza, Aquiraz, Caucaia, Maranguape, Maracanaú, Eusébio, Guaiúba, Itatinga, Pacatuba.

8 Os municípios que compõem a RMF são: Fortaleza, Caucaia, Aquiraz, Pacatuba, Maranguape, Maracanaú, Eusébio, Guaiúba, Itatinga, Chorozinho, Pacajus, Horizonte, São Gonçalo do Amarante, Pindoretama, Cascavel.

todo. A capital cearense e parte do seu entorno é seguida pela região de Sobral, ao norte do estado, cuja participação se restringe a 9,52% de toda a atividade industrial. Na sequência, têm-se as regiões do Cariri (6,97%), Pacajus (6,46%), Baixo Jaguaribe (3,17%) e Cascavel (2,18%). As demais microrregiões apresentam percentuais inferiores a dois por cento. Na maioria das regiões, a atividade industrial está concentrada em poucos municípios, reforçando o caráter pouco disperso do segmento na economia do estado. Esta realidade é comum a todas as regiões destacadas no parágrafo anterior, cujos principais municípios e suas participações na indústria regional são, respectivamente, Fortaleza (61,0%), Sobral (96,0%), Juazeiro do Norte (51,1%), Horizonte (80,0%), Russas (57,3%) e Cascavel (81,0%).

No tocante ao peso dos incentivos fiscais sobre a arrecadação do principal imposto estadual, o ICMS, a intensificação da ação do Ceará na competição interestadual por investimentos resultou em uma elevada relação entre gastos com o FDI e receita de ICMS. Deve-se destacar, também, que o peso dos incentivos sobre a arrecadação estadual está relacionado ao fato de muitas empresas já instaladas no estado terem pleiteado incentivos (e terem conseguido), caindo por terra a argumentação de que essa política era voltada para novos investimentos que, possibilitariam uma variação positiva nas receitas estaduais. A argumentação acerca dos efeitos positivos dos *novos* investimentos sobre a receita estadual de ICMS baseava-se na expectativa de que aquelas empresas incentivadas, que não tivessem incentivo correspondente a 100% do ICMS devido, gerariam receita adicional; por outro lado, acreditava-se nos efeitos dinâmicos para trás ou para frente que essas empresas poderiam causar no estado. Entretanto, um número elevado de empresas teve financiamentos em um valor correspondente a 100% do ICMS recolhido, de modo que o governo estadual isentou as empresas de recolherem recursos que deveriam fazer parte da cota parte do ICMS transferido para os municípios.

O Gráfico 3 mostra que entre 1995 e 2002 a relação entre recursos do FDI e o ICMS total recolhido foi crescente, com pequena queda em 2001, sendo que em 2002 o total de recursos destinados ao FDI correspondia a 16% do ICMS arrecadado. Entre 2002 e 2004 há queda acentuada da relação FDI e ICMS total recolhido, que se deve às mudanças na legislação que rege o fundo, que transformou o benefício em dilação

do prazo para pagamento do ICMS. Em outras palavras, contabilmente, o governo mudou a forma de concessão do incentivo, que, em termos formais, deixou de ser de crédito para capital de giro e passou para dilação do prazo de pagamento do imposto. Nesse sentido, a análise do volume de recursos direcionado à política de atração de investimentos deste estado tem que ser completada pelos dados do Gráfico 4, que mostram que o ICMS diferido em relação ao ICMS arrecadado saltou de 6% em 2003 para 14% em 2007, ficando em torno de 12% entre 2004 e 2006. A relação entre ICMS diferido e ICMS total recolhido continuou, portanto, em níveis superiores aos 10% exigidos pela legislação do estado. A análise dos recursos destinados à política de atração de investimento mostra que parte significativa da arrecadação do Estado é imobilizada nos programas de incentivos. A questão central é que apenas uma pequena parcela desses recursos retornarão aos cofres públicos, pois as empresas se beneficiam de descontos, garantidos pela legislação, no momento de quitação do saldo devedor, como foi apresentado na seção anterior.

Na ausência de dados⁹ disponíveis para os anos 1990 referentes às atividades industriais que mais tiveram participação no total de recursos direcionados para a política de incentivos, apresentamos no Gráfico 5 dados que restringem a análise para o período de 2003 a 2007. Pode-se ver, portanto, que os principais ramos industriais incentivados, considerando os ramos industriais que têm maior participação no ICMS diferido total, consistiram em Calçados e Artigos de Couro, seguido de Têxtil, Bebidas e Vestuário. Essas quatro atividades, em conjunto, apresentavam uma participação de 72,6% no ICMS diferido em 2003, mantendo-se nesse patamar em 2004, passando para 67,1% em 2005 e ficando em torno de 66% nos anos de 2006 e 2007. Essas atividades, em conjunto, correspondiam a 59,4% do VTI estadual.

As atividades Metalurgia Básica e Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos aumentaram suas participações no ICMS diferido, mas, apesar da queda de participação das atividades do GI no ICMS

⁹ Na pesquisa de campo solicitou-se dados sobre ramos industriais incentivados referentes aos anos anteriores a 2003, mas os dados não foram disponibilizados pelos órgãos públicos competentes.

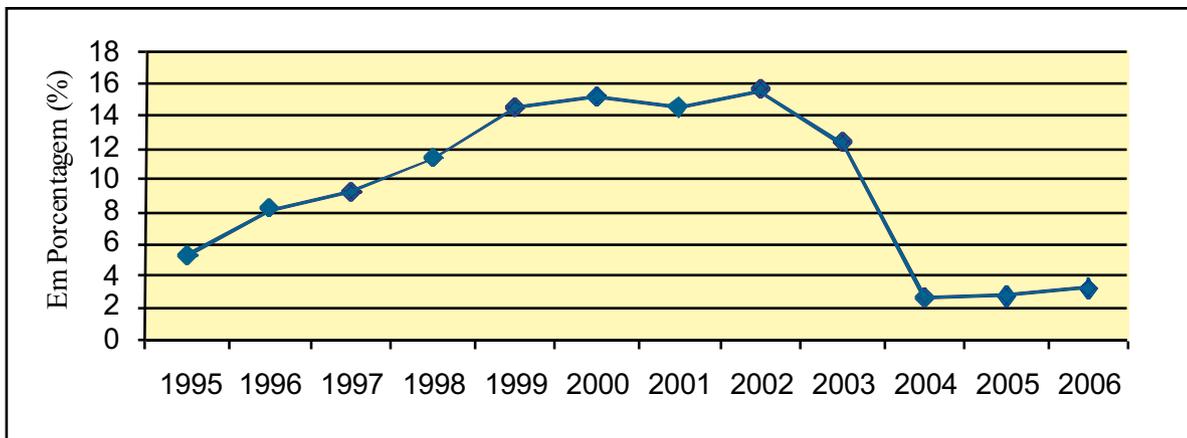


Gráfico 3 – Relação (%) entre Recursos do FDI e ICMS Total Recolhido, Ceará, 1995 a 2006

Fonte: Elaboração Própria da Autora a partir de Dados da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará.

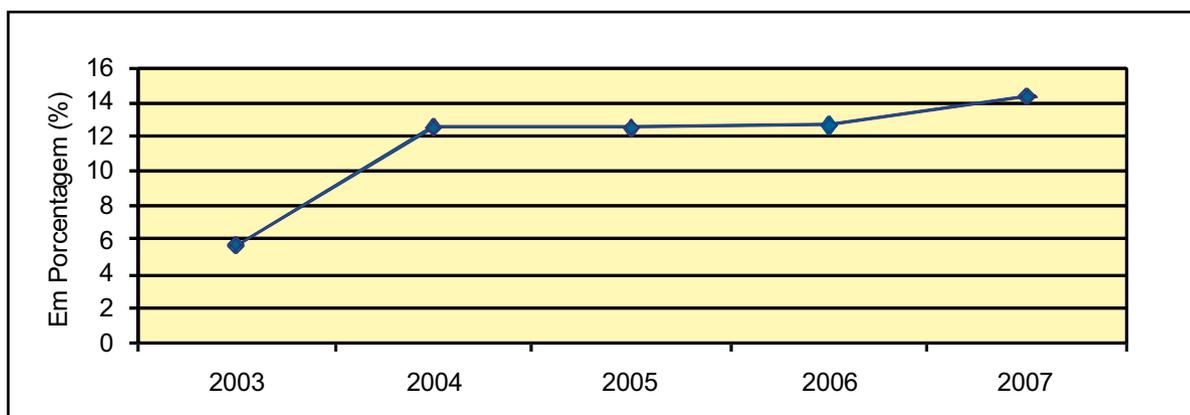


Gráfico 4 – Relação (%) entre ICMS Diferido e ICMS Total Recolhido (%), Ceará, 2003 a 2007

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

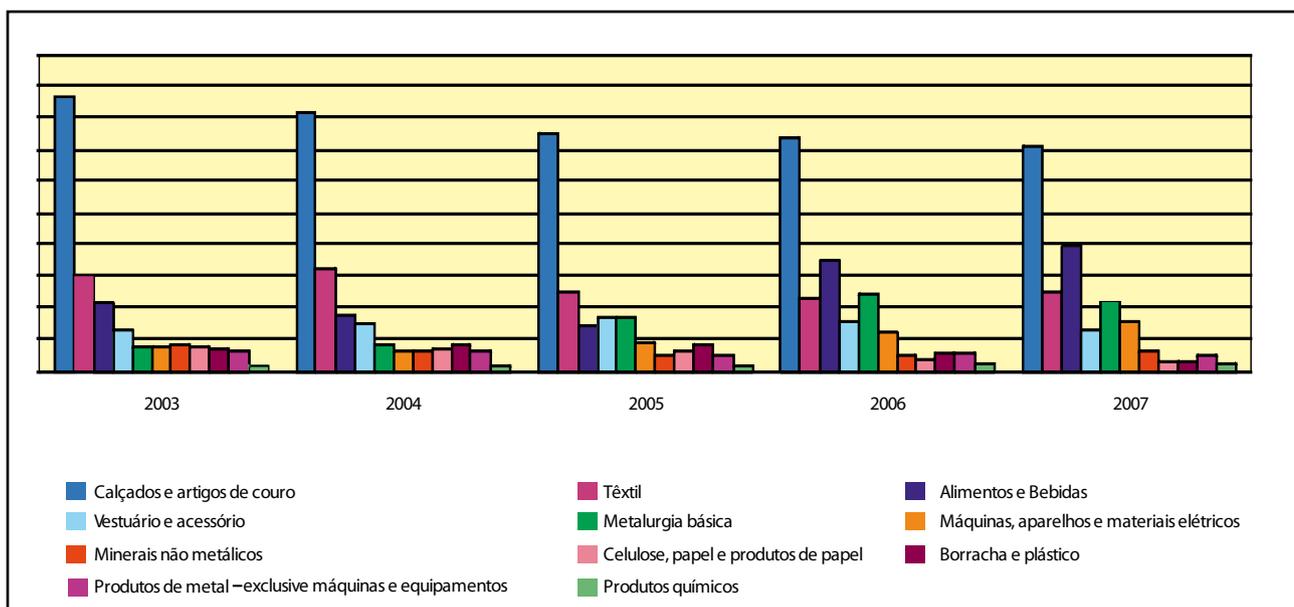


Gráfico 5 – Participação Relativa dos Ramos de Atividade Industrial no ICMS Diferido: Ceará, 2003 a 2007

Fonte: Elaboração Própria da Autora a partir de Dados Cedidos pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

diferido, confirma-se a tendência de maior participação das empresas mais tradicionais entre as atividades incentivadas, uma vez que as empresas incentivadas são, majoritariamente, de bens de consumo não duráveis, com uma menor participação das empresas do GII e do GIII.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que este trabalho possa ter contribuído para a análise da real viabilidade da disputa interestadual por investimento enquanto política de desenvolvimento regional. A literatura sobre o tema, em grande medida, fica restrita à explicação sobre a ocorrência da guerra fiscal, ou na análise dos recursos transferidos à iniciativa privada, sendo poucos os esforços de análise dos reais resultados dessa política sobre os estados, assim como suas reais consequências para o país como um todo. Outros trabalhos ressaltam demasiadamente a importância do Investimento Direto Estrangeiro para ocorrência da guerra fiscal no Brasil.

Este trabalho, por outro lado, traz um esforço de reflexão para entendermos que à medida que se generaliza a concessão de incentivos estaduais à iniciativa privada, os capitais já instalados no país, inclusive aqueles já instalados nos estados formuladores de tais políticas, são contemplados pelos programas de atração de investimentos. Os estados mais periféricos, por sua vez, competirão por investimentos de segmentos industriais menos complexos, e majoritariamente por capitais nacionais. Embora existam resultados positivos para a economia cearense, principalmente no que diz respeito ao setor calçadista, ressalta-se que os salários correspondentes aos empregos gerados são inferiores à média nacional e à remuneração de outros estados que se destacam nesse segmento.

Em suma, percebe-se que a política de desenvolvimento regional não deve ser elaborada de forma descentralizada e pautada na concepção de que basta criar vantagens comparativas para os capitais fluírem para determinadas frações do território nacional. As decisões de localização dos investimentos estão relacionadas a uma série de elementos e a

concentração regional da indústria e da renda, para ser rompida, necessita de políticas nacionais de desenvolvimento, que contenham políticas articuladas, entre as três esferas governamentais, para a promoção de um desenvolvimento territorial integrado, não o desenvolvimento de frações do território, como tem sido disseminado pelas teorias de desenvolvimento regional endógeno.

Vimos, portanto, que o Estado do Ceará intensificou a utilização dos instrumentos de atração de investimentos a partir dos anos 1990, o que tem grande peso sobre o ICMS arrecadado. A postura mais agressiva do estado pode ser evidenciada tanto pela mudança nos instrumentos utilizados para atração de investimentos a partir de meados dos anos 1990, como vimos na seção 3 deste artigo, quanto pelos dados que mostraram a relação entre o total de incentivo baseado no ICMS e ICMS arrecadado.

No que se refere aos resultados da política de incentivo baseada no ICMS, destaca-se, primeiramente, que o estado atraiu empresas, majoritariamente, produtoras de bens de consumo não-duráveis, o que nos leva a afirmar que a política estadual de atração de investimentos não consistiu em um fator suficiente para a diversificação da estrutura produtiva do estado. Segundo, além de não promover a diversificação da estrutura produtiva industrial, também não contribuiu para elevar a remuneração dos trabalhadores, como vimos para o segmento produtor de calçados. Vale ressaltar o importante papel das baixas remunerações dos trabalhadores, assim como a crise pela qual passou a atividade de Couro e Calçados, principalmente no Rio Grande do Sul, desde a valorização da moeda nacional em meados dos anos 1990.

A pequena participação de empresas produtoras de bens de consumo duráveis e bens de capital entre as empresas incentivadas – em comparação às empresas produtoras de bens de consumo não duráveis – mostra com clareza que existem *limites à mobilidade* do capital no território nacional – e principalmente à intensificação de cadeias produtivas locais – e que esses limites não são superados pelas políticas estaduais de atração de investimentos pautadas, principalmente, no incentivo fiscal. Percebe-se, claramente, a atração de ramos

industriais intensivos em mão de obra, o que nos leva a afirmar que o incentivo fiscal é importante para a decisão locacional das empresas, mas não é fator suficiente, pois nesse caso o diferencial de salários pode ter sido um fator relevante na decisão locacional da empresa, como vimos anteriormente. No caso das empresas calçadistas, que totalizaram 52 empresas beneficiadas, sendo 22 provenientes do Rio Grande do Sul entre 1995 e 2003, destaca-se que a mão de obra mais barata no Nordeste e as dificuldades decorrentes da política macroeconômica que afetaram as empresas no Rio Grande do Sul foram elementos importantes para a realocação das plantas industriais.

As informações sobre os impactos da política estadual de atração de empresas no Ceará procurou demonstrar que as iniciativas isoladas das unidades subnacionais, sem uma coordenação por parte do governo federal dentro de uma política nacional de desenvolvimento regional, apresentam capacidade limitada para alterar significativamente a estrutura produtiva do estado e sua participação na produção industrial nacional.

Defende-se que a guerra fiscal apresenta as seguintes limitações como uma “política de desenvolvimento regional”:

i - por serem iniciativas isoladas das unidades subnacionais e não terem uma coordenação por parte do governo federal dentro de uma política nacional de desenvolvimento regional, as ações dos governos (sejam municipais ou estaduais) assumem uma dinâmica altamente competitiva, na qual a disputa desenvolve-se em torno de quem oferece os maiores incentivos. Dessa forma, quanto maior a competição, maior é o custo da atração de empresas. Ou seja, o processo de desconcentração desencadeado dessa forma assume custos cada vez mais elevados. Os incentivos, contudo, não são capazes de romperem com a lógica concentradora do capital.

ii – em muitos ramos de produção já há uma tendência da atividade industrial se localizar em determinadas regiões, mas mesmo assim os governos subnacionais entram na disputa oferecendo vantagens fiscais e financeiras que seriam desnecessárias, uma

vez que a tendência já seria dos investimentos se dirigirem para aquela localidade;

iii – muitas empresas anunciam a possibilidade de irem para determinadas localidades e iniciam a jornada para angariarem incentivos, mas uma das principais motivações é a redução do custo da mão de obra dados os diferenciais de salários e de relações trabalhistas existentes no território nacional. As localidades, além de oferecerem os mais variados benefícios, não formulam nenhuma política de proteção aos trabalhadores e de exigência de melhor remuneração, contribuindo para a realidade de diversidade regional nas condições de trabalho.

ABSTRACT

This paper is intended to respond to the following questionings: facing national policies dismantling, which focused on regional development and heterogeneity obliteration among the different regions, how much can state tax and financial incentives alter inter-regional labor division and change territorial productive specializations? Do fiscal incentives necessarily change state industrial activity within national production? Do they bear straight relation to the state productive structures' alterations? The subsidizing data, for the present analysis, illustrate that tax reduction do not necessarily contribute to regional industrial activity decentralization. Furthermore, many of the activities which were favored by the aforementioned incentives and presented spatial decentralization were also influenced, to a considerable extent, by other conditioning circumstances, mainly observed in non-durable consumer goods' producing activities. This paper aims to show that the Ceará State policy of attraction of companies, since the years 1990, was not capable of modify the participation of the state in the Value of the Industrial Transformation, neither promote significant changes in its productive structure in a way to offer greater diversification and bigger complexity of its industrial structure.

KEY WORDS

Fiscal War. National Development. Regional Development. Local Development. Federalism. F

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. B. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2000.

_____. **Os estados e a descentralização no Brasil**. [S.l.], 1997. Mimeografado.

_____. **Federalismo tributário e crise econômica no Brasil: 1975-1985**. 1988. 301 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1988.

ARAÚJO, T. B. O Brasil ainda precisa se consolidar como nação. **Boletim Regional - Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, DF, n. 2, 14-22. 2006. Entrevista realizada por Eduardo Ferreira.

ARBIX, G. Desenvolvimento regional e guerra fiscal entre estados e municípios no Brasil. In: GUIMARÃES, N. A.; MARTIN, S. (Org.). **Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

_____. Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 5-43, 2000.

BELLUZZO, L. G. Prefácio. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

BRAGA, T. **Desenvolvimento local endógeno e suas aplicações na formulação de políticas municipais: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação?**. [S.l.], 1999. Mimeografado.

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

CAMARGO, G. B. A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In: CONTI, M. (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004.

CANO, W. A desconcentração da indústria paulista. **Boletim Regional - Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, DF, n. 1, p. 18-22, jan./abr. 2006.

_____. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais**. 2010. 330 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

_____. Sistema federativo brasileiro e limites ao desenvolvimento local e descentralizado. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2007.

CARVALHO, J. R.; BARRETO, F. A.; OLIVEIRA, V. H. Avaliação econométrica do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará. In: ARRAES, R.; HERMANN, K. (Org.). **Distribuição de renda e políticas de desenvolvimento regional no Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

CASTRO, I. S. B.; MOREIRA, C. A. L. Reestruturação da indústria de calçados na região Nordeste nas décadas 1990/2000. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 4, p. out./dez. 2009.

CAVALCANTI, C. E.; PRADO, S. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 1998.

FERREIRA, G. D. **Políticas estaduais de desenvolvimento e guerra fiscal**. 2005. 214 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

LOPREATO, L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

_____. Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988). 1992. 303 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

_____. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)**. Campinas: UNICAMP, 1993. (Texto para Discussão, n. 26).

_____. **Federalismo e finanças estaduais:** algumas reflexões. Campinas: UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão, n. 98).

MACEDO, M. **Uma agenda de competitividade para a indústria paulista**. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2008. Disponível em: <www.ipt.br/atividade/pit/notas>. Acesso em: 2011.

MELO, M. C. P. de; TEIXEIRA, M. J. Indústria de confecções no Ceará: uma análise dos investimentos dos anos 90. In: AMARAL FILHO, J. **Federalismo fiscal e transformações recentes no Ceará**. Fortaleza: INESP, 2000.

OLIVEIRA, F. **Crise, reforma e desordem do Sistema Tributário Nacional**. 1992. 218 f. Tese (Livre Docência) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

PAIVA, W. L.; CAVALCANTE, A. L.; ALBUQUERQUE, D. P. L. Padrão locacional da indústria cearense: algumas evidências. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 3, p. 605-618, jul./set. 2009.

PONTES, P. A. **Política industrial no Estado do Ceará: uma análise do FDI-PROVIN, 1979-2002**. 2003. 202 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

PONTES, P. A.; VIANNA, P. J. R.; HOLANDA, M. **C. Um perfil das empresas atraídas pelo FDI**

no período 2001-2006. Fortaleza: IPECE, 2006a. (Texto para Discussão do IPECE, n. 28).

_____. **A política de atração de investimentos industriais do Ceará: uma análise do período 1995-2005**. Fortaleza: IPECE, 2006b. (Texto para Discussão do IPECE, n. 26).

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 1998.

PRADO, S. R. R. do. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 8, n. 2, p. 1-40, jan. 1999.

ROCHA, A. G. T. **Os governos aprendem, as políticas evoluem: fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco**. 2004. 162 f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, M. A. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. 2001. 122 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

VIEIRA, D. J. Políticas subnacionais de desenvolvimento e “guerra fiscal”: contextos e elementos diferenciadores. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 2009, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu, 2009.

Recebido para publicação em 17.05.2010.