

ESTIMULANDO O INVESTIMENTO NO SETOR PRODUTIVO VIA RENÚNCIAS FISCAIS: O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Ana Carolina da Cruz Lima

Doutoranda em Economia pelo Cedeplar/UFMG; Mestre em Economia - PIMES/
UFPE; Bolsista *CNPq*
E-mail: ana_carolinacl@yahoo.com

João Policarpo Rodrigues Lima

Ph.D. em Economia, Universidade de Londres; Professor Associado II
do Depto de Economia/Pimes da UFPE e Bolsista do *CNPq*
E-mail: jprlima@ufpe.br

RESUMO A renúncia fiscal relacionada ao ICMS é um instrumento de apoio ao crescimento do setor produtivo, pois gera uma redução dos custos de implantação e expansão dos empreendimentos beneficiados. Isto evidencia a importância de avançar na análise dos custos e benefícios relacionados à utilização deste instrumento. O objetivo do trabalho é evidenciar as principais características, vantagens e desvantagens desse instrumento. Para ilustrar são apresentados dados do PRODEPE em conjunto com dados da RAIS. A análise dos mesmos parece indicar uma relação positiva entre a concessão de incentivos fiscais e o aumento do emprego local. Contudo, apesar dos resultados positivos, não é possível afirmar qual a causalidade entre os mesmos. Além disto, este tipo de política necessita de ações complementares para dinamizar a economia e contribuir para o seu crescimento de longo prazo.

Código JEL: R11, R58

Palavras-chave: Renúncias fiscais, políticas de desenvolvimento local, ICMS

ABSTRACT Fiscal incentives related to ICMS represent a special kind of stimulus to the growth of the productive sector, as they reduce the costs of implementation and expansion of the enterprises benefited. For this reason it is important to advance in the analysis of costs and benefits related to the use of this instrument. The aim of this paper is to show how tax incentives have been used to stimulate growth of productive sector, its main characteristics, advantages and disadvantages. The analysis of data from PRODEPE and RAIS shows that their performances were quite similar, which seems to indicate a positive relationship between tax incentives and local economic growth. However, despite positive results, it is not possible to assert the causality between them.

Moreover, this type of policy requires complementary actions to stimulate the economy and contribute to its long-term growth.

Key words: Tax expenditures, local development policies, ICMS

1. Introdução

O desenvolvimento do setor produtivo no processo de expansão recente da economia Brasileira contou com a participação ativa o Estado. Em um período relativamente significativo, entre as décadas de 1950 e 1970, o Estado adotou várias medidas que foram as principais responsáveis pela dinâmica econômica nacional. Os investimentos diretos realizados pelo setor público e os financiamentos concedidos ao setor privado via instituições federais foram fundamentais para a diversificação da estrutura produtiva nacional e para a integração do mercado interno.

Este modelo de intervenção estatal, centralizado em sua esfera federal, encontrou seus limites no final da década de 1970 e no decorrer dos anos 1980, quando a reversão das condições de financiamento externo e a fragilização da situação fiscal do Estado evidenciaram o esgotamento de sua capacidade de intervenção. A partir de então houve uma descentralização do gasto público no país e uma elevação da autonomia dos governos estaduais para deliberar sobre assuntos econômicos.

Contudo, ao mesmo tempo em que aumentava a autonomia estadual, seus mecanismos de intervenção eram escassos devido ao processo de privatização dos bancos públicos estaduais e às suas crises financeiras. Em resposta a estas limitações e aproveitando a sistemática de tributação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal imposto sobre o valor adicionado nacional, os Estados passaram a fomentar a expansão do setor produtivo via concessão de incentivos fiscais, ou seja, por intermédio de renúncias fiscais expressivas, que equivalem a uma redução dos custos de implantação e de expansão dos projetos de investimento beneficiados (transferência de custos do setor produtivo para o setor público).

Neste sentido, o objetivo do trabalho é analisar os fatores que levaram a generalização da utilização deste instrumento na economia brasileira na década de 1990, bem como avançar na análise dos benefícios e dos custos envolvidos nestas operações, o que é realizado a partir da análise dos dados do programa implantado no Estado de Pernambuco.

Além desta introdução, há mais cinco seções no trabalho. A segunda seção destaca brevemente como o Estado brasileiro foi responsável pela expansão do setor produtivo nacional no pós-Guerra. A terceira seção ressalta os fatores que levaram à diminuição do papel do Estado na economia brasileira e ao aumento da elaboração de programas estaduais de desenvolvimento. A seção seguinte destaca as principais características dos instrumentos de política baseados em incentivos (renúncias) fiscais. A quinta seção analisa dados do programa de desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE) em conjunto com dados sobre o emprego da RAIS/MTE (utilizando indicadores regionais). Em seguida são realizadas as considerações finais.

2. Planejando o Desenvolvimento do Setor Produtivo

No Brasil, o Estado assumiu, por diversas razões, papel central na promoção do desenvolvimento econômico. Os principais planos que impulsionaram a dinâmica

econômica nacional no período subsequente à II Guerra Mundial foram elaborados e implementados pelo setor público, ainda que a participação do capital privado fosse indispensável à consecução dos objetivos propostos.

O planejamento, considerado como uma atividade por meio da qual a ação do Estado sobre o conjunto da economia reflete-se na coordenação do uso de instrumentos de política econômica que orientam os processos produtivos para a consecução de objetivos previamente definidos, surgiu no Brasil de forma bastante centralizada. O governo federal assumiu a responsabilidade de direcionar o crescimento da economia, coordenando ações públicas e privadas, modelo de ação estatal que ficou conhecido como o “Estado Desenvolvimentista”.

O marco da experiência nacional de planejamento econômico é o Plano de Metas (1956-60). A intervenção ocorreu sob a forma de criação de empresas estatais em setores estratégicos (infraestrutura de transportes e energia, produção de bens intermediários, exploração de petróleo, etc.), concessão de empréstimos em condições favoráveis ao setor privado por intermédio de instituições financeiras federais criadas para gerar o aporte de recursos necessários aos investimentos, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), bem como pela criação de agências de desenvolvimento para promover o crescimento de setores específicos.

Com o golpe militar em 1964, a orientação do processo de decisão governamental tornou-se cada vez mais centralizada: os governos estaduais possuíam pouco espaço para interferir no processo de crescimento econômico e seus instrumentos de ação eram bastante limitados pela regulação federal.

Os principais planos de estímulo à dinâmica econômica nacional elaborados nos anos seguintes, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964-66 e o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND) em 1974-78, refletem esta centralização política e econômica na esfera federal de governo, inclusive porque estes planos passam a englobar também a preocupação com o agravamento das disparidades regionais, ainda que de forma secundária, com o objetivo de atender às demandas estaduais e manter a coesão nacional (evitando desgastes desnecessários entre as UF's).

Esta situação começa a se alterar a partir do final da década de 1970 quando os desequilíbrios gerados pelos planos anteriores (elevadas taxas de inflação, desequilíbrios do balanço de pagamentos, manutenção das disparidades regionais, etc.) atrelados à reversão das condições externas de financiamento (aumento das taxas de juros e internacionais redução do fluxo voluntário de recursos externos) afetam a situação fiscal do Estado, reduzindo assim sua capacidade de intervenção direta na economia.

A crise da dívida externa da década de 1980 vem confirmar esta situação e redirecionar as ações de política econômica para a busca da estabilidade macroeconômica (geração de superávits e controle da inflação). Além disso, o fim do regime militar e a promulgação da nova Constituição Federal acabam por descentralizar o gasto público, o que concede aos governos estaduais maior autonomia para deliberar sobre matérias econômicas, cujo resultado pode ser traduzido em profundas mudanças nas formas de incentivos do setor público ao desenvolvimento do setor produtivo no país.

3. O Ponto de Inflexão no Planejamento e nas Formas de Estímulo do Setor Público ao Setor Privado

A forma de intervenção estatal desenvolvimentista encontrou seus limites no decorrer da década de 1980. O segundo choque do petróleo em 1979 e a reversão das condições de financiamento internacional comprometeram a situação fiscal do Estado brasileiro devido ao aumento das transferências externas e à diminuição da base tributável, o que se traduziu em desequilíbrios do Balanço de Pagamentos e pressões inflacionárias. Neste novo contexto, as medidas de políticas passaram a ter como principais metas a obtenção de superávits para fazer frente aos serviços da dívida e o controle da inflação, com progressiva diminuição dos gastos públicos, principalmente investimentos diretos na economia, aumento da taxa de juros interna e contenção do crédito. Os resultados destas medidas se traduziram em grandes variações nas taxas de crescimento do PIB e da inflação durante toda a década.

A reversão nas prioridades de políticas econômicas teve como resultado o esvaziamento do papel do Estado na economia, uma vez que este deixou de ser o principal financiador, elaborador e implementador de políticas de desenvolvimento. A crise da dívida da década de 1980 evidenciou o enfraquecimento da capacidade de intervenção produtiva do Estado, cujos gastos em políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento regional tornaram-se cada vez mais limitados. Além disto, a promulgação da Constituição Federal em 1988 descentralizou o gasto público e concedeu maior autonomia às UF's para deliberar sobre políticas econômicas e sociais. Por exemplo, as alíquotas do ICMS, principal imposto sobre o valor adicionado nacional, passaram a ser fixadas por leis estaduais nas operações incidentes sobre as operações internas, concedendo aos entes subnacionais um importante instrumento de incentivo ao crescimento do setor produtivo local.

Estas mudanças na economia brasileira e as restrições externas terminaram por consolidar a necessidade de promover reformas na economia. Para atender às exigências dos organismos internacionais de financiamento, as reformas adotadas no país foram influenciadas por uma visão ortodoxa e seguiram as instruções do “*Consenso de Washington*”, cujos principais resultados foram a liberalização e a desregulamentação (comercial e financeira) da economia, a estabilização monetária via Plano Real em 1994 e o esvaziamento do papel do Estado (política do Estado mínimo), com expressiva redução das políticas de estímulo ao setor produtivo elaboradas e implementadas pelo governo federal.

Estes fatos alteraram as principais formas de financiamento público do setor produtivo: os investimentos estatais diretos na economia diminuíram significativamente; os empréstimos concedidos por bancos públicos federais, como o BNDES, foram mantidos, contudo, os mesmos tendem a se concentrar nas áreas mais dinâmicas do território nacional, contribuindo para a manutenção das disparidades entre as estruturas produtivas regionais; e surgiu com grande intensidade uma “nova” forma de estímulo público ao setor produtivo privado realizada pelas UF's – a renúncia fiscal¹⁵.

¹⁵ Este tipo de instrumento já era utilizado desde a década de 1960 pelo próprio governo federal, por intermédio das Superintendências Regionais de Desenvolvimento. Contudo, a generalização e o aprimoramento do mesmo só ocorrem nos anos 1990 (Lima, 2008).

A diminuição do papel do Estado na economia deixou praticamente a cargo das esferas subnacionais de governo a responsabilidade pela elaboração e aplicação de políticas de desenvolvimento local (Estados assumiram maior responsabilidade para impulsionar o desenvolvimento do setor produtivo). A privatização dos bancos públicos estaduais e suas respectivas crises financeiras limitaram as possibilidades de aplicação de políticas estaduais de incentivo ao desenvolvimento do setor produtivo, pois os instrumentos eram escassos. Em resposta a estas limitações e aproveitando a autonomia em relação à forma de tributação do ICMS, os governos estaduais passaram a estimular o crescimento do setor produtivo por intermédio de incentivos fiscais.

A renúncia fiscal tem como objetivo estimular a implantação de novas empresas, especialmente do setor industrial, em determinada localidade. A concessão de benefícios fiscais (isenção, reduções, diferimento, etc.) reduz os custos relacionados à instalação ou expansão dos projetos de investimentos privados, o que se torna um atrativo para o setor produtivo e, além disso, a mesma não compromete a arrecadação estadual corrente (o incentivo fiscal baseia-se na arrecadação futura), o que estimulou consideravelmente a utilização deste instrumento pelos Estados ao longo da década de 1990.

A disputa por investimentos produtivos, principalmente por investimentos externos diretos – IED –, entre as unidades federadas via incentivos fiscais tornou-se, assim, o principal instrumento de estímulo (de política econômica) da estrutura produtiva local, dando origem à chamada *Guerra Fiscal*. Este tipo de instrumento incentiva o desenvolvimento local com baixos níveis de integração regional e/ou nacional e, além disto, sua generalização abriu espaço para a discussão dos possíveis benefícios e prejuízos que o mesmo pode trazer para os Estados em particular e para o país como um todo. Com o intuito de avançar nesta discussão são apresentadas a seguir as principais características deste tipo de instrumento, suas vantagens e desvantagens.

4. A *Guerra Fiscal* como Política de Desenvolvimento Local

As mudanças ocorridas no Sistema Tributário Nacional nos últimos anos, especialmente após 1988, concederam um importante instrumento de política econômica às Unidades da Federação: a concessão de incentivos fiscais relacionados ao ICMS (imposto sobre o valor adicionado de competência estadual). Este instrumento de política econômica, mais especificamente de política fiscal, aplicado via diferimento, isenção ou renúncia do imposto, tem como principal objetivo estimular o desenvolvimento da estrutura produtiva estadual. Os Estados têm utilizado constantemente este instrumento, por intermédio dos programas estaduais de desenvolvimento, para atrair projetos de investimentos para seus respectivos territórios, fenômeno que ficou conhecido como *Guerra Fiscal* devido às disputas realizadas entre os mesmos para a consecução de seus respectivos objetivos.

Este tipo de política tem sido uma característica dos países nos quais há grandes disparidades regionais e reduzida participação do governo central na economia, o que exclui as discussões simplistas sobre o fenômeno, visto que o mesmo pode ser considerado uma política de *second best* para determinadas localidades. É uma forma

peculiar de política de desenvolvimento local e, por este motivo, necessita ser analisada de forma bastante cuidadosa e crítica. Em primeiro lugar é preciso considerar os fatores, políticos e econômicos, que possibilitaram a intensificação da utilização deste instrumento, que seriam:

- i) A descentralização política e institucional iniciada ainda no final da década de 1970 e confirmada pela Constituição Federal de 1988. A mesma alterou o quadro tributário em prol dos governos estaduais e ampliou a base de tributação do ICMS, que se tornou o imposto mais amplo incidente sobre a produção e o consumo domésticos (arcabouço jurídico para utilização deste instrumento);
- ii) A redução do papel do governo federal na economia, traduzida na insuficiência de políticas ativas de coordenação regional, constituiu o arcabouço político para a adoção e a generalização dos incentivos fiscais, pois a ação estadual era justificada desde que preenchesse esta lacuna;
- iii) A abertura da economia, a estabilização monetária e a retomada dos investimentos externos diretos criaram as condições econômicas essenciais para a generalização da concessão de benefícios fiscais, pois a disputa entre governos estaduais estimulava crescentes concessões por parte destes;
- iv) A estrutura de tributação do ICMS, especialmente nas operações interestaduais, é de competência estadual, o que retira do poder central qualquer tentativa de regulação. Além disto, o *Princípio da Origem* garante que a arrecadação de cada Estado seja definida pela produção realizada em seu território, independente do pagamento efetivo do imposto por sua população, mesmo quando esta produção é totalmente voltada para o mercado externo. Em outras palavras, o *Princípio da Origem* é a condição necessária para que os governos estaduais negociem com o setor privado as condições de recolhimento do imposto, pois o mesmo garante a apropriação da receita gerada pelo Estado que concede o incentivo (é o destinatário legal da arrecadação)¹⁶; e
- v) As disparidades regionais e as limitações de recursos internos para investir em projetos com elevado potencial de dinamização das economias locais justificam a utilização de incentivos fiscais como uma alternativa de política de desenvolvimento local. Neste sentido, torna-se vantajoso para os Estados aplicar este tipo de política para financiar o desenvolvimento de suas estruturas produtivas, visto que a probabilidade de atrair estes investimentos sem os incentivos fiscais é mais baixa.

Em resumo, estes fatores fizeram com que os governos estaduais passassem a utilizar as isenções tributárias para estimular o crescimento da economia local, especialmente do setor industrial, e assim superar seu atraso relativo ou pelo menos preservar suas posições na economia brasileira.

Em segundo lugar, é preciso destacar que a concessão de incentivos fiscais ao setor produtivo tem como objetivo interferir no processo de decisão locacional da

¹⁶ De acordo com Prado e Cavalcanti (2000), a sistemática de tributação deste imposto foi definida para garantir uma participação adequada na receita total dos Estados deficitários no comércio interestadual, em geral aqueles que apresentam os menores níveis de desenvolvimento econômico e social do país.

iniciativa privada. Esta decisão de inversão privada está relacionada a determinantes de natureza bastante ampla, como as condições de infraestrutura local (transportes, comunicação e energia), a estrutura de custos, a disponibilidade de mão de obra qualificada, a distância de mercados consumidores e fornecedores, a disponibilidade de serviços de utilidade pública, etc. As empresas possuem um perfil alocativo ótimo e qualquer alteração no mesmo envolve um custo adicional de afastamento que deve ser compensado pelos incentivos fiscais. Desta forma, desde que os Estados façam parte deste perfil, os incentivos fiscais podem aumentar o volume de inversão local, pois equivalem ao financiamento dos custos de implantação dos projetos de investimento.

Em terceiro lugar, a base orçamentária na qual os incentivos fiscais se apóiam não é previamente dada, o que concede aos governos estaduais um poderoso instrumento de renúncia futura gerada pelo projeto beneficiado, sem afetar seu nível de receita corrente. Além disso, as novas plantas devem gerar efeitos indutores sobre a economia local, como a atração de fornecedores e prestadores de serviços e a criação de novos postos de trabalho, com conseqüente expansão do nível de renda local, e, desde que estes investimentos complementares não sejam subsidiados, haverá uma ampliação imediata da arrecadação tributária local.

Por fim, a concessão de incentivos fiscais, desde que seletiva e temporária, também pode estimular a desconcentração da atividade produtiva e gerar externalidades espaciais, uma vez que os benefícios podem ser mais elevados para empresas que decidam se localizar em áreas de menor dinamismo econômico. Em geral, os resultados dos incentivos dependerão da natureza dos setores econômicos envolvidos e da dimensão relativa das empresas beneficiadas.

Como o ICMS é responsável por importante parcela da receita estadual, é fundamental analisar como a renúncia fiscal em prol do financiamento do setor produtivo tem afetado o desempenho das economias estaduais. A análise custo-benefício da concessão de incentivos fiscais é bastante complexa e inclui fatores de natureza diversa, como os impactos positivos globais dos novos investimentos (geração de postos de trabalhos diretos e indiretos, capacidade de indução de novos investimentos, etc.) e os custos fiscais envolvidos na realização dos mesmos (doação de terrenos, construção e melhoria da infraestrutura local, isenção de taxas, garantias, perda de arrecadação, etc.). O benefício só deveria ser concedido se a relação custo-benefício (benefícios esperados *versus* custo de afastamento da empresa) fosse positiva. Entretanto, mesmo quando esta avaliação é realizada com determinado rigor técnico, seus resultados podem não corresponder às preferências alocativas privadas, uma vez que estas não são voluntariamente reveladas. E mesmo nos casos de uma avaliação desfavorável, o incentivo pode ser concedido, pois as lideranças locais aumentariam seu prestígio por meio da atração de um novo empreendimento. As renúncias fiscais também possuem impactos sociais, pois os Estados que as concedem nem sempre estão em condições de fazê-lo sem reduzir os gastos em saúde, educação, moradia, o que deve ser considerado na análise.

Os principais questionamentos sobre os impactos do apoio ao desenvolvimento do setor produtivo por intermédio de benefícios fiscais estão relacionados principalmente aos

seus impactos sobre a situação orçamentária estadual: é provável que haja uma deterioração na mesma, pois pode haver perda da arrecadação do ICMS. Mesmo quando um Estado não utiliza este tipo de instrumento de política, sua situação fiscal pode ser afetada se outros Estados o fazem, pois há possibilidade de realocação interestadual da atividade produtiva, com perda de arrecadação nos Estados que perdem o empreendimento. Além disto, existe a possibilidade de determinado percentual dos incentivos destinar-se a investimentos que já decidiram se instalar no Estado, o que evidencia a redundância dos benefícios concedidos, ou seja, empresas que se instalariam no Estado mesmo sem o incentivo fiscal são beneficiadas e isto aumenta o custo fiscal envolvido nas operações, especialmente quando estas empresas fazem parte de setores já estabelecidos nos Estados, localizados em suas áreas mais dinâmicas¹⁷. A generalização dos incentivos fiscais também provoca a redução de seu poder de estímulo ao crescimento do setor privado, pois este depende justamente dos diferenciais de tributação.

Contudo, dadas as dificuldades de mensurar o impacto da concessão de benefícios sobre a arrecadação estadual, sua utilização não é interrompida. Além disso, as receitas dos Estados menos desenvolvidos são compostas consideravelmente por recursos oriundos da base tributária global (fundos de participação e outras transferências), o que reduz a sensibilidade da receita à concessão de incentivos. Ou seja, a capacidade de concessão do incentivo de cada Estado se torna, em boa medida, independente de seu poder de dispêndio e mesmo de sua situação fiscal corrente, visto que os impactos resultantes do empreendimento incentivado bem sucedido têm aspectos positivos sobre o nível de arrecadação.

Neste sentido, o estímulo ao crescimento do setor produtivo por intermédio de incentivos fiscais estaduais mantém-se como principal instrumento de dinamização das economias locais, tanto que até 1995 vários Estados brasileiros já possuíam seus próprios programas de desenvolvimento baseados principalmente na concessão de incentivos fiscais. A seguir são analisados dados relacionados aos incentivos fiscais concedidos ao setor privado no Estado de Pernambuco, numa tentativa de avançar na determinação dos custos e benefícios envolvidos neste tipo de financiamento do setor produtivo.

5. O Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE)

Para estimular a dinâmica econômica local e suprir a insuficiência de instrumentos de planejamento regional em termos federais, os governos estaduais passaram a elaborar seus próprios programas de desenvolvimento baseados, principalmente, na concessão de incentivos fiscais. Estes incentivos devem estimular o crescimento do setor produtivo privado, pois diminuem os custos de implantação e de expansão de projetos, e têm como objetivo influenciar a decisão de localização do investimento

¹⁷ A substituição de programas mais amplos por operações dedicadas, cuja finalidade é atender a projetos específicos de grande porte, representaria a exacerbação do custo fiscal envolvido na concessão dos incentivos.

privado, atraindo para o Estado empreendimentos que não o fariam caso o incentivo não existisse. No caso de Pernambuco, o principal instrumento de incentivo à dinâmica econômica local é o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE), cuja versão inicial foi elaborada em 1991. Desde então, o programa passou por várias mudanças, com o intuito de favorecer a implantação de novos empreendimentos de diversos setores produtivos no Estado. Além do PRODEPE, o Estado possui alguns programas mais específicos, como, por exemplo, o Programa de Apoio às Empresas de Base Tecnológica (PROBATEC) e o Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada ao Estado de Pernambuco (PRODINPE). Contudo, serão analisados apenas as características e os dados do PRODEPE.

5.1 Características Gerais do PRODEPE

O PRODEPE é um programa conjunto das Secretarias estaduais da Fazenda, da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, e de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes, sendo que esta última é representada pela Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S.A. (ADDiper). A Lei estadual nº 10.649, de 25 de Novembro de 1991, instituiu sua versão inicial e foi alterada diversas vezes, dando origem ao atual programa, que pode ser dividido em três fases:

- i) PRODEPE I: instituído pela Lei nº 11.288, de 22 de Dezembro de 1995 e alterado pelas Leis nºs 11.402, de 18 de Dezembro de 1996; 11.509, de 24 de Dezembro de 1997; 11.531, de 19 de Janeiro de 1998; e 11.626, de 29 de Dezembro de 1998;
- ii) PRODEPE II: instituído pela Lei nº 11.675, de 11 de Outubro de 1999; e
- iii) PRODEPE III: instituído pela Lei nº 11.937, de 04 de Janeiro de 2001, que alterou e consolidou algumas normas da Lei nº 11.675/99, definindo as atuais condições do programa. Esta Lei é constantemente alterada, para adequar os incentivos fiscais aos objetivos estabelecidos na política de desenvolvimento econômico do Estado¹⁸. Atualmente o programa é regido pelo Decreto nº 21.959, de 27 de Dezembro de 1999, e alterações.

O principal objetivo do PRODEPE é atrair e fomentar investimentos na atividade industrial e no comércio atacadista de Pernambuco, mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros, bem como estimular as centrais de distribuição. A concessão de benefícios é diferenciada em função da natureza da atividade, das especificidades dos produtos fabricados e comercializados, da localização geográfica do empreendimento e da prioridade e relevância das atividades econômicas para o desenvolvimento do Estado.

Para a consecução dos objetivos do programa foi criado o Fundo-PRODEPE, gerido pela Pernambuco Participações e Investimentos S.A. (PERPART), cuja finalidade

¹⁸ As modificações no PRODEPE foram introduzidas pelas Leis nºs 12.075, de 02 de Outubro de 2001; 12.138, de 19 de Dezembro de 2001; 12.266, de 20 de Setembro de 2002; 12.308, de 19 de Dezembro de 2002; 12.528, de 30 de Dezembro de 2003; 13.031, de 14 de Junho de 2006; e 13.280, de 17 de Agosto de 2007, bem como pelas Leis Complementares nº 060, de 14 de Julho de 2004 e 068, de 21 de Janeiro de 2005.

é conceder os incentivos previstos; auxiliar na aquisição de terrenos e execução de obras de infraestrutura e de instalações, objetivando a implantação, ampliação ou modernização de distritos industriais no Estado; e realizar treinamento de mão de obra necessário ao início das atividades de novos empreendimentos. Estes benefícios devem ser aprovados pelo Conselho Estadual de Política Industrial, Comercial e de Serviços (CONDIC).

Todas as empresas industriais ou de comércio atacadista com sede ou filial em Pernambuco podem se candidatar aos benefícios do PRODEPE. As cadeias produtivas consideradas prioritárias e de relevante interesse para o desenvolvimento estadual são: agroindústria, exceto a sucroalcooleira e de moagem de trigo; metal-mecânica e de material de transporte; eletroeletrônica; farmacoquímica; bebidas; minerais não-metálicos, exceto cimento e cerâmica vermelha; têxtil; e plástico.

Os benefícios oferecidos pelo programa são os seguintes:

a) Crédito presumido do ICMS, para investimento fixo ou capital de giro, à implantação, ampliação ou revitalização: 75% do ICMS, de responsabilidade direta do contribuinte, apurado em cada período fiscal, relativamente à parcela do incremento da produção comercializada. O prazo de fruição é de 12 anos, contados a partir do mês subsequente ao da publicação do decreto concessivo. No caso de empreendimentos localizados em município não integrante da Região Metropolitana de Recife (RMR) ou no Complexo Industrial Portuário de Suape, poderá ser concedido benefício de 85% do ICMS devido nos quatro primeiros anos de fruição do benefício. No período restante o percentual volta para 75%. Nas operações interestaduais que destinem seus produtos às demais regiões geográficas do país, poderá ser concedido crédito presumido adicional no valor correspondente a 5% do valor total dessas saídas, tanto nos casos de vendas *CIF* ou *FOB*, no período fiscal, limitado ao valor do frete (compensação do frete). O beneficiário deverá pagar à ADDiper, à título de taxa de administração, valor correspondente a 2% do total dos benefícios utilizados (não podendo ser superior a 10.000 UFIR's). O prazo de fruição do benefício pode ser prorrogado em no máximo 03 anos.

Destaca-se que no caso dos investimentos feitos em áreas tidas como prioritárias pelo Estado, o financiamento pode chegar à totalidade do ICMS;

b) Para as atividades não prioritárias será concedido crédito presumido, nas hipóteses de implantação, ampliação ou revitalização nas seguintes condições: i) crédito presumido de 47,5% do ICMS apurado para produtos sem similar no Estado; ii) 25% para produtos com similar. O benefício pode ser utilizado para investimento fixo ou capital de giro e o prazo de fruição é de 08 anos; iii) para empreendimentos localizados no Complexo Industrial Portuário de Suape e fora da RMR, no caso de produtos com similar no Estado, será concedido crédito presumido de 47,5% do ICMS devido nos quatro primeiros anos; iv) compensação do frete nas operações interestaduais - concessão de crédito presumido no valor correspondente a 5% do valor total das saídas, tanto no caso das vendas *CIF* ou *FOB*, limitado ao valor do frete das exportações;

c) Estímulos ao comércio importador atacadista de mercadorias do exterior: diferimento do prazo de recolhimento do ICMS incidente sobre a operação de importação e

concessão de crédito presumido limitado a: i) 3,5% se a carga aplicável for menor ou igual a 7%; ii) 6% se a carga estiver entre 7% e 12%; iii) 8% se a carga estiver entre 12% e 17%; ou iv) 10% se a carga for maior que 17%. O incentivo deve ser utilizado para capital de giro e seu prazo de fruição é de 07 anos;

d) Estímulo às centrais de distribuição: concessão de incentivos fiscais relativos ao ICMS: i) nas operações de saídas interestaduais, crédito presumido de 3% do valor total das saídas mencionadas promovidas pela central de distribuição, com prazo de 15 anos; e ii) nas operações de entrada por transferência de mercadorias de estabelecimento industrial localizado em outra Unidade da Federação, crédito presumido de 3% do valor da transferência, durante 15 anos. O benefício poderá ser elevado em até 01 ponto percentual quando se tratar de operações de distribuição de veículos automotores, não podendo, em qualquer hipótese, implicar recolhimento inferior a 30% do saldo devedor original.

Os incentivos fiscais deverão ser concedidos prioritariamente a projetos de investimento (de implantação, ampliação, realocação e modernização) que utilizem matérias-primas e insumos locais, explorem potenciais produtivos do Estado, desenvolvam atividades com alto teor tecnológico e tenham alto poder germinativo em relação ao emprego. O objetivo principal deve ser a diversificação das cadeias produtivas locais, a consolidação de aglomerações produtivas e o aumento da arrecadação futura do ICMS, tornando o desenvolvimento futuro da economia menos dependente deste tipo de financiamento. Em relação à interiorização da indústria, o programa oferece financiamento total do ICMS para empreendimentos localizados em áreas consideradas prioritárias para o Estado, contudo, a definição destas não é clara.

Salienta-se que, de acordo com a legislação, os incentivos concedidos pelo PRODEPE não deverão implicar em diminuição do nível de arrecadação do Estado, ou seja, os benefícios serão concedidos a empreendimentos novos ou, no caso de empresas já existentes, os mesmos incidirão sobre a parcela do incremento de produção resultante de uma comprovada ampliação da capacidade instalada de, no mínimo, 20%.

5.2 Análise dos Dados

Na tentativa de avançar na avaliação dos impactos das renúncias fiscais sobre o crescimento da economia local são analisados dados fornecidos pela ADDiper e pela Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ-PE) referentes às empresas incentivadas (quantidade, volume de investimentos, localização e finalidade do incentivo) e à utilização do incentivo (ou seja, o custo fiscal envolvido no programa). Os dados disponibilizados pela ADDiper englobam o período 1996-2006, enquanto os dados fornecidos pela SEFAZ-PE limitam-se ao período 1999-2006. É importante ressaltar que os dados sobre investimentos e empregos disponibilizados pela ADDiper referem-se à informações declaradas nos projetos beneficiados pelo PRODEPE e não ao que foi efetivamente realizado. Este fato reflete a limitação envolvida neste tipo de análise, visto que ainda não há dados mais concretos sobre a situação dos projetos beneficiados pelas renúncias fiscais (os mecanismos de acompanhamento da aplicação do incentivo são débeis).

Estes dados são analisados em conjunto com os dados da RAIS/MTE referentes ao emprego e aos estabelecimentos industriais entre 1995 e 2005, com o objetivo de observar se as mudanças ocorridas no cenário estadual podem estar relacionadas à política de incentivos adotada. A ideia subjacente é que estes dados refletem, parcialmente, os efeitos destas políticas sobre a economia local, pois um dos requisitos para receber os incentivos é estimular a geração direta de emprego. Assim, pode-se supor que determinada parcela do emprego industrial nos últimos anos foi estimulada pelo programa estadual.

Entre 1996 e 2006, de acordo com dados do PRODEPE, 1.221 empresas receberam incentivos fiscais e geraram 89,995 empregos diretos no Estado. A evolução do investimento privado realizado por setor no âmbito do programa pode ser observada na tabela 01. Os setores incentivados que mais receberam investimentos no período foram: materiais plásticos (25,3%), de produtos alimentares (12,2%), bebidas (10,1%), químicos (9,9%), têxteis (7,2%) e metalúrgicos (6,2%).

Tabela 01
 PRODEPE: Investimento por setor econômico: 1996-2006 (R\$ milhões de 2006)

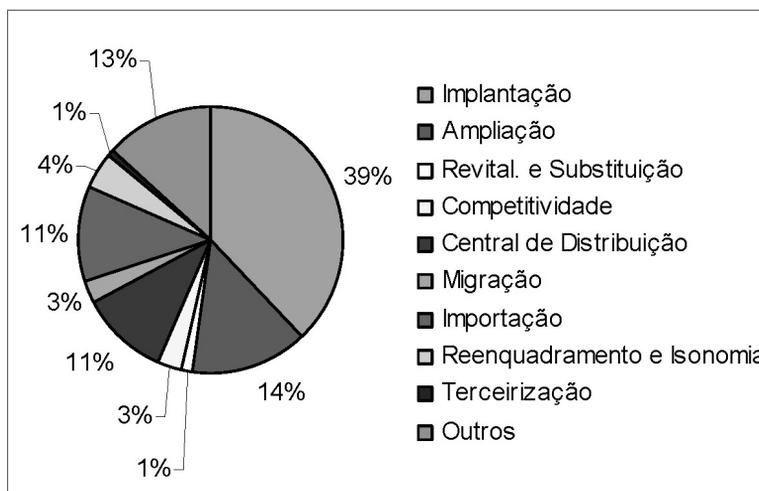
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Ind. Alimentar	220,4	55,8	142,1	156,5	103,7	325,3	169,1	235,4	229	310,4	32,4	1.980,1
Bebidas	108,2	258,3	216,2	212,9	78,4	205,6	3,5	327,2	216,5	5,6	2,8	1.635,2
Borracha	-	2,5	12,9	-	-	-	41	-	-	-	-	56,4
Couro e Calçados	36,6	72,6	10,3	17,3	29,1	41,5	-	3,3	0,9	4,1	-	215,7
Diversos	-	59,7	5,8	29,2	-	13,2	19,1	5,1	245,4	-	4,8	382,3
Emb. Plásticas	-	-	-	-	-	-	4,9	-	-	-	19,8	24,7
Fármacoquímico	-	-	1,2	-	47,5	89,5	0,9	2	199,9	-	4,3	345,3
Cás	-	-	-	-	-	526,5	-	-	-	-	-	526,5
Gráfica	-	-	-	3,6	-	-	94,5	-	0,3	-	-	98,4
Mat. elétrico/eletrônico	28,7	73	108,8	172,7	2,3	1,9	57,9	22,8	10,5	1,2	1	480,8
Mat. Higiene/Limpeza	-	-	-	-	-	-	-	-	3	4,7	9,1	16,8
Mat. Hospitalar	-	-	-	-	-	-	-	53,8	0,1	-	-	53,9
Metall/Material Elétrico	-	-	-	-	-	4,4	-	-	-	-	-	4,4
Metal-Mec/Transp.	27,3	19,7	10,3	26,3	48,6	55,3	194	28,4	37,1	239,5	78,3	764,8
Metalgica	16,6	30,7	351,9	73,4	44,8	151,3	65,6	225,9	0,5	40,4	-	1.001,1
Min. Não-metálicos	70,2	92,4	85,7	193,9	31,8	16,3	202,4	45,9	42,4	-	86,9	867,9
Móveis e Madeira	-	-	59,6	18,9	-	-	0,5	9,4	0,2	18	14,5	121,1
Papel	59,7	16,3	31,4	41	16	1,3	0,6	12	20,4	8,2	19,3	226,2
Plástico	119,1	36,7	154,2	417,1	89,2	167,6	160	1.120,80	1.065,40	72,1	716,5	4.118,7
Químico	93,6	36,8	235	66,6	26,3	3,7	1.029,10	100,5	7,5	9	-	1.608,1
Têxtil	97,2	144,9	130,2	270,1	204,7	86,9	-	88,4	12,6	20,3	109,1	1.164,4
Vestuário	-	82,9	121,5	37,2	0,7	0,9	-	-	-	-	-	243,2
Outros(*)	-	-	-	-	-	-	79,6	-	-	2,4	234,3	316,3
TOTAL	877,4	982,2	1.677,10	1.736,60	723,1	1.691,20	2.122,70	2.281,00	2.091,60	735,9	1.333,30	16.252,1

Fonte: ADIper.
 (*) Agrindústria; Fab. de Cimento; Fab. de Inseticidas; Fab. de Lixas; Fab. Laticínios; Mídias Ópticas Magnéticas; Rações para Animais; Alimentar/Bebidas; Couro/Alimentar; Plástico/Químico; e Têxtil/Plástico

Do total de projetos incentivados no período, 39% destinavam-se à implantação de novas plantas industriais; 14% à ampliação de empreendimentos em atividade; 11% às centrais de distribuição; 11% a projetos de importação; 4% à revitalização, substituição de produtos e aumento da competitividade de empreendimentos industriais; e 3% à modernização de estabelecimentos. Estas informações podem ser visualizadas no gráfico 01 abaixo.

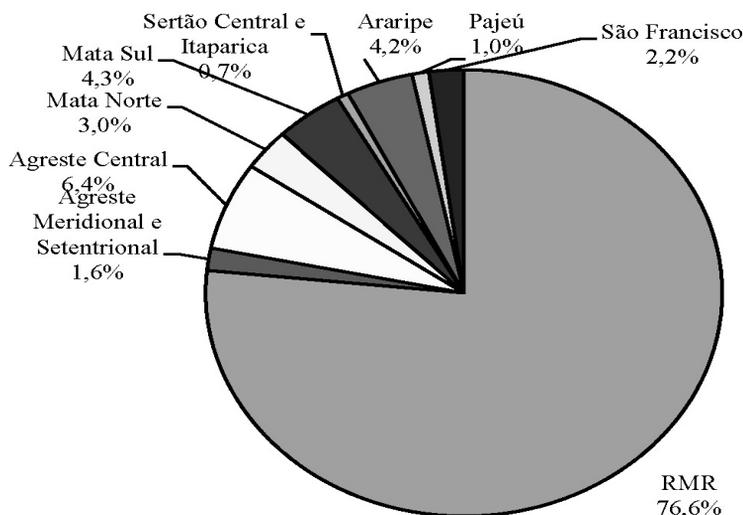
Em relação à distribuição espacial dos empreendimentos incentivados, 77% tinham sede na RMR, 8% no Agreste, 7% na Zona da Mata e 8% no Sertão, sendo, neste último caso, 2% localizados na região do São Francisco, como mostra o gráfico 02. Os municípios que mais receberam empreendimentos incentivados foram Recife (32,4%), Jaboatão dos Guararapes (17,9%), Cabo de Santo Agostinho (10,1%) e Paulista (4,7%), todos localizados na RMR.

Gráfico 01
PRODEPE: finalidade dos projetos incentivados: 1996-2006



Fonte: ADDiper.

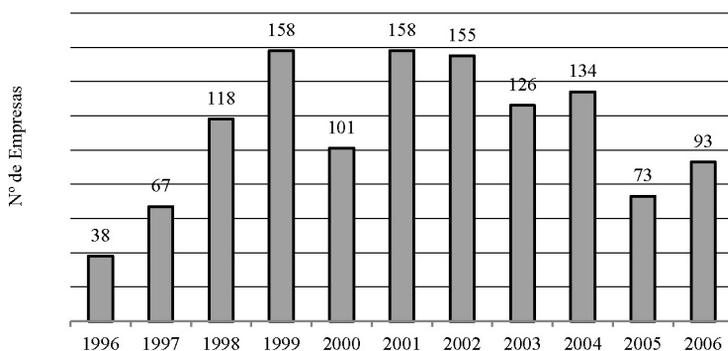
Gráfico 02
 PRODEPE: empresas beneficiadas por região: 1996-2006



Fonte: ADDiper.

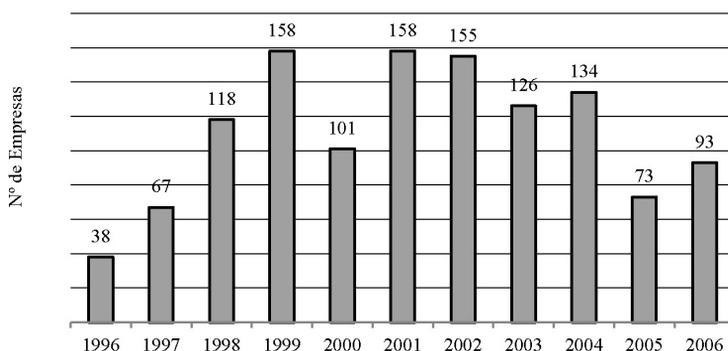
O gráfico 03 a seguir demonstra a evolução do número de empresas incentivadas no período analisado, no qual pode-se observar significativo aumento na quantidade de empresas incentivadas entre 1996 e 2001, excluindo apenas o ano 2000. A partir de então, o número de empresas incentivadas sofreu algumas reduções, especialmente em 2005, recuperou-se em 2006, mas ainda está abaixo da média do período (111 empresas). Em relação à atividade econômica, 13,4% das empresas incentivadas eram importadoras atacadistas, 10,9% centrais de distribuição e 75,7% empresas industriais. Os incentivos concentraram-se principalmente nos setores de materiais plásticos (11,7%), produtos alimentares (10,7%), minerais não-metálicos (9,5%) e bebidas (8,5%). Os setores químicos, metal-mecânicos, metalúrgicos e têxteis, que receberam grande volume dos investimentos realizados, foram responsáveis por 19,6% dos empreendimentos incentivados. Estes dados setoriais podem ser observados no gráfico A.1 do anexo.

Gráfico 03
 PRODEPE: número empresas incentivadas: 1996-2006



Fonte: ADDiper.

Gráfico 04
 PRODEPE: emprego previsto nos projetos beneficiados: 1996-2006



Fonte: ADDiper.

O Emprego direto previsto para ser gerado pelos empreendimentos incentivados oscilou bastante no período como um todo. Entre 1996 e 2004 manteve-se em determinado patamar, nunca inferior a 7 mil postos anuais (em 1998 houve a geração prevista mais expressiva de postos de trabalho). Contudo, este valor caiu nos dois últimos anos analisados, ficando bem abaixo da média do período (8.181) – ver gráfico 04 acima. Os setores que mais participaram desse emprego foram os de produtos alimentares (16,4%), materiais plásticos (12,8%), bebidas (8,8%), minerais não-metálicos

(8,6%), têxteis (8,4%), metalúrgicos (8,2%) e calçados/couro (7,9%). Estas informações setoriais podem ser visualizadas no gráfico A.2 do anexo.

Em relação à renúncia fiscal realizada entre 1999 e 2006 no âmbito do PRODEPE, pode-se observar o seguinte comportamento: a indústria de transformação é o segmento econômico que mais utiliza a concessão de incentivos fiscais no Estado e este volume cresceu vertiginosamente no período analisado (de aproximadamente R\$ 4.306 mil em 1999 para R\$ 540.929 mil em 2006) – isto era esperado, já que o principal objetivo do programa é dinamizar os setores industriais no Estado. Considerando todos estes anos, a indústria de transformação utilizou 89,7% dos benefícios concedidos, seguida dos segmentos de comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas (10%), como evidenciado na tabela 02:

Em contrapartida, a arrecadação do ICMS (deduzidos os incentivos) cresceu principalmente na indústria de transformação (aumentou de R\$ 66.119 mil em 1999 para mais de R\$ 400 milhões nos anos seguintes, atingindo seu máximo em 2004 – R\$ 496.063 mil), que arrecadou aproximadamente 66,4% do ICMS no período analisado. Também em relação à arrecadação, os segmentos de comércio e reparação de veículos automotores ficaram na segunda posição (33%). Estes dados podem ser visualizados na tabela A.1 do anexo. Para complementar estas informações são apresentados na tabela A.2 do mesmo anexo, dados referentes ao faturamento das empresas por segmento econômico, que evidenciam comportamento semelhante a arrecadação do ICMS.

Tabela 02
PRODEPE: Uso dos incentivos fiscais
por segmentos econômicos: 1996-2006 (R\$ Mil de 2006)(*)

Descrição Seção CNAE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	-	-	-	16	40	57	68	112	293
Indústrias Extrativas	-	40	302	288	471	291	633	924	2.950
Indústrias de Transformação	4.306	78.655	245.054	282.323	334.928	435.263	524.852	540.929	2.446.309
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	-	-	-	-	369	803	648	712	2.532
Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	-	2.199	8.283	13.443	29.519	56.448	82.085	81.912	273.889
Informação e Comunicação	-	-	-	-	166	226	283	294	969
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	-	-	-	-	-	-	-	265	265
Outras Atividades de Serviços	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4.306	80.893	253.638	296.069	365.493	493.088	608.570	625.148	2.727.206

Fonte: Sistema de Informações da Administração Tributária (SIAT) gerenciado pela SEFAZ-PE.

(*) Informações sobre as empresas incentivadas pelo PRODEPE.

Nota: os valores foram gerados com base nas informações prestadas pelos próprios contribuintes na Guia de Informação e Apuração do ICMS mensal (GIAM), nos campos Dedução para Investimentos e Outras Deduções.

Estas informações parecem indicar uma relação positiva entre a renúncia fiscal e a arrecadação do ICMS no Estado, o que pode estar relacionado à atração de empreendimentos complementares às empresas incentivadas. Este fato pode indicar, de forma bastante cautelosa, que este instrumento de política econômica, ao reduzir os custos de implantação e expansão do setor privado, não está afetando negativamente a arrecadação presente do ICMS estadual.

Contudo, é preciso destacar que a quantidade de incentivos fiscais utilizada no período cresceu significativamente em relação à arrecadação do imposto em praticamente todos os setores. Os incentivos utilizados pela indústria de transformação em 2000 equivaliam a 18,7% da arrecadação do ICMS neste setor. Em 2006 este percentual aumentou para significativos 113,01%, ou seja, a utilização do incentivo foi superior a arrecadação setorial, reflexo da generalização da utilização do instrumento. Estas informações sugerem que os custos fiscais crescentes destas operações podem ter impactos negativos para o desenvolvimento futuro da economia local, mesmo atraindo novas plantas para o Estado.

A análise conjunta dos dados da RAIS/MTE, por intermédio da utilização do *Quociente Locacional (QL)*¹⁹, permitirá identificar de forma preliminar como as renúncias fiscais têm ajudado a desconcentrar geográfica e setorialmente a indústria local. O número de estabelecimentos industriais em atividade no Estado só não cresceu, entre 1995 e 2005, no setor de materiais de transporte.

Os setores com as maiores taxas de variação foram os têxteis, mecânicos, de minerais não-metálicos, produtos alimentícios e bebidas, papel e gráfica e metalúrgicos (taxas acima de 50%), sendo alguns destes setores os que mais tiveram projetos incentivados pelo PRODEPE no período analisado, o que sinaliza uma relação positiva entre o aumento no número de estabelecimentos industriais no Estado e a concessão de incentivos.

O emprego industrial caiu nos setores de materiais elétricos e de comunicação, borracha, couro e fumo e de produtos alimentícios e bebidas, apesar deste último setor ter sido o que mais gerou emprego no âmbito do PRODEPE entre 1996 e 2006 (fato que pode estar relacionado à reestruturação do setor no Estado). Nos demais setores, o emprego cresceu, entretanto, as taxas de variação foram pouco expressivas (em nenhum setor o emprego aumentou em mais de 50%). Os setores com melhores resultados foram os mecânicos, de calçados, metalúrgicos, madeira e mobiliário, minerais não-metálicos e químicos, alguns dos quais figuram entre os que mais geraram emprego através do PRODEPE.

¹⁹ O QL mede a concentração de determinada atividade econômica (setor) em uma área, tomando como referência a distribuição desta atividade num espaço geográfico mais abrangente, no qual a área em questão está inserida. O seu cálculo permite identificar de forma preliminar os setores nos quais cada região concentra sua economia (Haddad, 1989). Neste trabalho ele é calculado, a partir dos dados sobre o emprego da RAIS/MTE, para verificar se houve mudanças no perfil industrial do Estado de Pernambuco e na localização da indústria. Sua fórmula é dada por: $QL_{ij} = \frac{E_{ij}/E_j}{E_{ie}/E_e}$, onde E_{ij} = emprego do setor i no município j ; E_j = emprego total no município j ; E_{ie} = emprego do setor i no estado; e E_e = emprego total no estado; j = municípios de PE; i = setores da indústria de transformação e extrativa mineral.

Tabela 03
PE: Emprego e estabelecimentos em atividade na
indústria de transformação e extrativa mineral: 1995 e 2005

Setores	Emprego Industrial			Nº de Estabelecimentos		
	1995	2005	Variação (%)	1995	2005	Variação (%)
Extrativa Mineral	1.577	1.703	8,0	78	112	43,6
Minerais Não-metálicos	8.021	11.179	39,4	350	617	76,3
Ind. Metalúrgica	5.921	8.429	42,4	281	441	56,9
Ind. Mecânica	1.499	2.194	46,4	70	128	82,9
Mat. Elétricos e de Comunicações	5.703	4.512	-20,9	67	80	19,4
Materiais de Transporte	1.667	1.857	11,4	73	65	-11,0
Madeira e Mobiliário	3.023	4.225	39,8	349	456	30,7
Papel e Gráfica	6.036	7.435	23,2	301	474	57,5
Borracha, couro e fumo	2.787	2.748	-1,4	182	231	26,9
Ind. Química	9.781	13.157	34,5	350	516	47,4
Ind. Têxtil	18.067	18.365	1,6	675	1.521	125,3
Ind. de Calçados	1.222	1.776	45,3	37	44	18,9
Alimentos e bebidas	85.262	84.476	-0,9	1498	2.377	58,7
Total	150.566	162.056	7,6	4.311	7.062	63,8

Fonte: RAIS/MTE.

O cálculo do *QL* identificou um aumento no número de municípios pernambucanos especializados em diversos setores da indústria, exceto nos setores têxteis e de produtos alimentícios e bebidas, apesar do aumento no número de estabelecimentos nos mesmos (isto indica o aumento da concentração espacial dos mesmos) – ver tabela 04. Os setores com maiores taxas de variação foram: borracha, couro e fumo, metalúrgico e químico. Dos municípios analisados, apenas 22% são especializados em gêneros dinâmicos da indústria.

Tabela 04
 PE: Padrão de especialização municipal (Quociente Locacional): 1995 e 2005

Setores	Nº de Municípios Especializados		Variação (%)
	1995	2005	
Extrativa Mineral	20	29	45,0
Minerais Não-metálicos	37	48	29,7
Ind. Metalúrgica	12	22	83,3
Ind. Mecânica	7	10	42,9
Mat. Elétricos e de Comunicações	5	7	40,0
Materiais de Transporte	9	10	11,1
Madeira e Mobiliário	38	44	15,8
Papel e Gráfica	13	14	7,7
Borracha, couro e fumo	13	24	84,6
Ind. Química	18	27	50,0
Ind. Têxtil	33	30	-9,1
Ind. de Calçados	7	7	0,0
Alimentos e bebidas	74	73	-1,4
Total	286	345	20,6

Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS/MTE.

Em relação à distribuição espacial da indústria, a tabela 05 mostra que o número de municípios especializados cresceu em todas as mesorregiões do Estado, principalmente no Sertão Pernambucano e na Região do São Francisco. Todavia, este aumento ocorreu de forma bastante restrita, visto que nenhuma das mesorregiões obteve taxa de variação superior a 30%. Em relação ao perfil industrial, dos municípios analisados pode-se destacar que na região do São Francisco, 35% são especializados na produção de alimentos e bebidas e 15% em minerais não-metálicos; no Sertão, 21% na produção de minerais não-metálicos e 12,9% em extração mineral; no Agreste, 16,7% em produtos têxteis e 16,7% em madeira e mobiliário; na Zona da Mata, 28,8% em produtos alimentícios e bebidas e 17,5% em minerais não-metálicos; e na RMR há maior nível de diversificação, principalmente em gêneros dinâmicos da indústria (14,3% química, 12,7% metalúrgica, 7,9% mecânica, 7,9% materiais elétricos e de comunicações, 6,3% materiais de transporte). Em geral, o número de municípios especializados nestes setores “característicos” de cada região aumentou no período, com exceção dos setores de produtos alimentícios e bebidas na Zona da Mata.

Tabela 05
 PE: Padrão de especialização municipal por região
 (Quociente Locacional): 1995 e 2005

Mesorregião	N° de Municípios Especializados		Variação (%)
	1995	2005	
São Francisco Pernambucano	8	10	25,0
Sertão Pernambucano	22	28	27,3
Agreste Pernambucano	59	64	8,5
Mata Pernambucana	41	43	4,9
RMR	13	15	15,4
Total	143	160	11,9

Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS/MTE.

Analisando os dados do PRODEPE em conjunto com os dados da RAIS/MTE foi possível observar que parece haver uma relação positiva entre a concessão de incentivos fiscais e o comportamento do emprego industrial: em geral, os setores com as mais elevadas taxas de variação do emprego no período analisado foram os principais beneficiados pelo programa (plásticos, alimentos, minerais não-metálicos, bebidas, químico e metal-mecânico). Em outras palavras, o apoio estadual ao setor produtivo privado via renúncias fiscais (que equivale a reduções nos custos de implantação e de expansão) parece estar contribuindo de forma positiva para a dinâmica estadual, pois novas plantas têm sido atraídas para a região, contribuindo para o aumento do emprego local.

Em relação à reestruturação da indústria local, não há indícios de melhorias significativas, pois o percentual de municípios especializados em gêneros industriais dinâmicos (intensivos em capital) ainda é baixo (22%). Já o número de municípios com alguma especialização setorial fora das regiões mais dinâmicas do Estado teve um pequeno aumento, o que pode estar relacionado à concessão dos benefícios fiscais. Contudo, este aumento não foi muito significativo visto que os projetos incentivados localizam-se na sua maioria na RMR.

Apesar dos resultados positivos, estas considerações devem ser observadas com cuidado, sem levar a conclusões precipitadas, pois a análise aqui realizada evidencia apenas uma convergência no comportamento dos dados sobre o emprego e sobre as renúncias fiscais sem analisar a causalidade entre os mesmos. Além disso, a dificuldade de mensuração do grau de redundância dos incentivos (ou seja, a dificuldade em avaliar se os projetos viriam para o Estado mesmo sem os benefícios) inviabiliza a análise do custo fiscal envolvido nas operações. A complexidade da relação custo-benefício deste instrumento de estímulo do setor produtivo evidencia que a análise realizada representa apenas um pequeno avanço para a sua avaliação (obtenção e sistematização dos dados, tentativa de relacioná-los com o crescimento do emprego local).

Note-se que, mesmo com o significativo volume de benefícios fiscais concedidos à iniciativa privada, o Estado de Pernambuco teve um dos desempenhos menos

expressivos em termos de geração de emprego na região Nordeste entre 1995 e 2005 (Lima, 2008), o que provavelmente está relacionado ao fato da decisão de investimento do setor privado depender de fatores de natureza mais ampla. Em geral, mesmo quando os incentivos fiscais são considerados nesta análise, os novos empreendimentos decidem se instalar em suas áreas mais desenvolvidas, que possuem melhor infraestrutura sócio-econômica, fator essencial para o bom funcionamento dos mesmos. Este fato evidencia a necessidade de pensar o desenvolvimento como um projeto mais amplo, que incluía medidas de caráter mais amplo necessárias para o estímulo da competitividade e da atratividade local.

6. Considerações Finais

O financiamento público foi essencial para o processo de expansão e dinamização das atividades produtivas no Brasil. A participação estatal se concentrou, em um primeiro momento, na criação de empresas estatais em setores estratégicos para o crescimento nacional, como siderurgia e extração de petróleo, e em um segundo momento na concessão de empréstimos ao setor produtivo privado em condições favoráveis, especialmente por intermédio do BNDE. Esta forma de intervenção estatal foi interrompida na década de 1980, quando os desequilíbrios gerados pelo período de expansão anterior evidenciaram o esgotamento do modelo desenvolvimentista.

O redirecionamento das prioridades de políticas econômicas para a obtenção da estabilidade macroeconômica, a descentralização do gasto público e o aumento da autonomia dos governos estaduais em relação à implementação de políticas fiscais (devido às alterações na sistemática de tributação do ICMS) abriram espaço para a elaboração de programas estaduais de desenvolvimento, cujo objetivo deveria ser a dinamização da economia local e o preenchimento da lacuna deixada pela ausência de políticas de coordenação do governo federal.

Todavia, ao mesmo tempo em que os governos estaduais obtiveram mais espaço para deliberar sobre políticas de desenvolvimento econômico, as possibilidades de intervenção tornavam-se cada vez mais limitadas: o financiamento público do setor produtivo não poderia ser realizado por intermédio dos bancos públicos estaduais porque estes passavam por um intenso processo de privatização. Além disso, grande parte das economias estaduais passava por uma grave crise financeira.

A solução encontrada pelos governos estaduais foi utilizar incentivos fiscais relacionados ao ICMS para atrair novos empreendimentos para o seu território. A utilização deste instrumento foi possível porque a renúncia fiscal envolvida neste tipo de operação refere-se à arrecadação futura do imposto, sem comprometer a situação financeira corrente do Estado. Além disso, espera-se que os projetos incentivados atraiam investimentos complementares e estes, desde que não subsidiados, devem estimular a arrecadação presente do ICMS.

A utilização deste instrumento é tema de amplo debate no país devido à sua generalização e à dificuldade de mensuração dos custos e benefícios envolvidos nas operações. Os benefícios estariam relacionados ao aumento do volume de inversão no

Estado, à atração de investimentos complementares, à geração de emprego e renda, ao adensamento das cadeias produtivas e à possibilidade de desconcentração das atividades produtivas. Os custos estariam relacionados à perda fiscal, pois os incentivos podem ser redundantes (beneficiam empreendimentos que viriam para o Estado de qualquer forma), e aos gastos complementares em melhorias na infraestrutura necessária ao funcionamento dos empreendimentos beneficiados, na cessão de terrenos, galpões, etc.

Apesar das dificuldades de avaliação desta relação custo-benefício, o objetivo deste trabalho é avançar nesta análise, ou seja, o trabalho procura indicar se há alguma relação positiva entre as renúncias fiscais estaduais e o crescimento do emprego local, entendido como uma *proxy* do crescimento industrial. Para tanto foram analisados dados do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE) em conjunto com dados da RAIS/MTE.

No caso de Pernambuco, os dados analisados indicam que os setores que mais receberam incentivos fiscais foram aqueles que tiveram as maiores taxas de variação do emprego ou, pelo menos, não deixaram de crescer, enquanto a arrecadação estadual do ICMS não parece ter sido negativamente afetada, pelo menos no período em análise. Além disto, o número de municípios com alguma especialização setorial aumentou, inclusive fora da região mais dinâmica do Estado, a Região Metropolitana de Recife, o que pode estar relacionado à concessão dos incentivos fiscais. Entretanto, apesar destes dados possuírem comportamentos bastante similares, não é possível afirmar qual a causalidade existente entre os mesmos, o que exigiria um esforço adicional de pesquisa que foge ao escopo deste trabalho.

Vale destacar que, mesmo com estes resultados aparentemente positivos, este instrumento não deve ser considerado a melhor forma de atuação estadual, especialmente quando o mesmo não é seletivo e temporário. Medidas de natureza mais ampla, como investimentos em infraestrutura econômica e social, são essenciais para criar vantagens locacionais e aumentar a competitividade local. Além disto, é preciso lembrar que a coordenação do desenvolvimento do setor produtivo deve ser uma preocupação nacional e, por este motivo, deve ser objeto de políticas públicas federais e estaduais. Na verdade, a chamada *Guerra Fiscal* mostra que a incapacidade do governo federal na elaboração de políticas públicas não leva ao desaparecimento das mesmas, mas sim a sua recriação em outros níveis de governo.

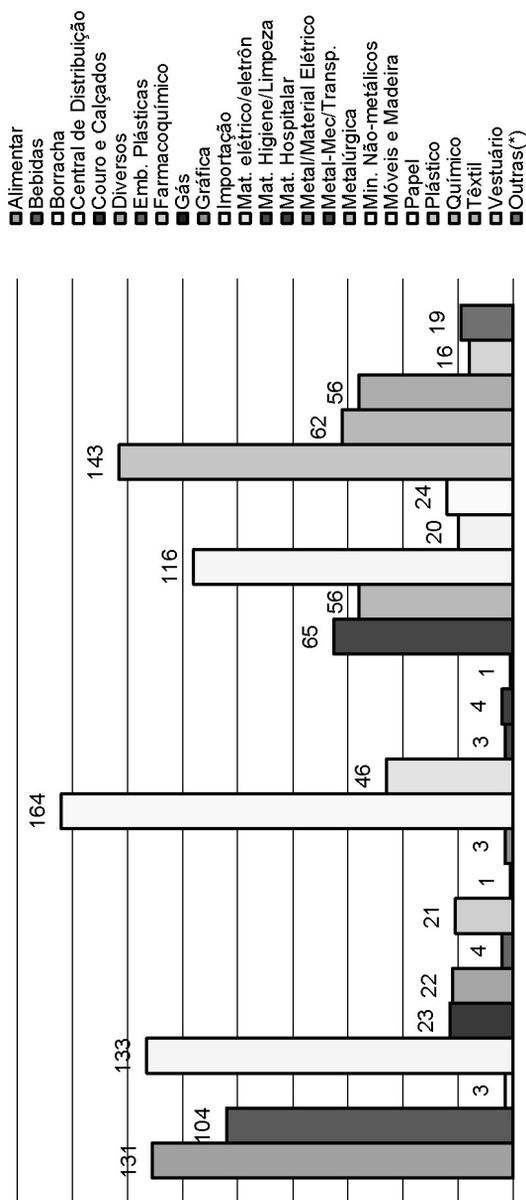
Com isso prejudica-se o desenvolvimento integrado da economia, que poderia ser melhor obtido com políticas coordenadas nacionalmente.

Referências Bibliográficas

- Araújo, T. B. 2000 *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase.
- Baumann, R. 1999 O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: Baumann, R. 1999 *Brasil: uma década em transição*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Campus.
- Carneiro, R. 2002 *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE - UNICAMP.
- Diniz, C. C. 2001 A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. *Texto para Discussão n° 159 – CEDEPLAR/UFMG*. Belo Horizonte. Disponível em: <<https://www.cedeplar.ufmg.br>>.
- Haddad, P. R. et al. 1989 *Economia regional: teorias e métodos de análise*. BNB-ETENE. Fortaleza.
- Lima, A. C. C. 2008 *Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: mecanismos nacionais e estaduais – o caso do Nordeste*. 2008. 176 fls. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- Oliveira, F. A. 2006 A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: Pinto, M. P. A.; Biasoto Júnior, G. (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp.
- Piancastelli, M., Perobelli, F. 1996 ICMS: evolução recente e guerra fiscal. *IPEA Texto para Discussão n° 402*. Brasília. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.
- Prado, S., Cavalcanti, C. E. G. 2000 *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap: Fapesp; Brasília: IPEA.
- Varsano, R. 1997 A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *IPEA Texto para Discussão n° 500*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

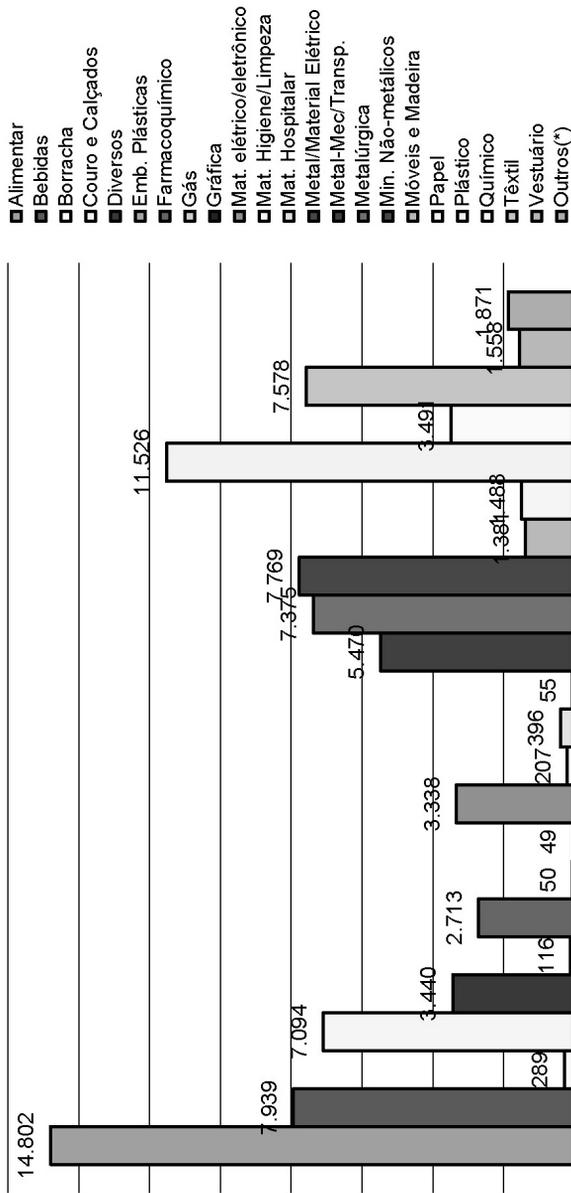
ANEXO INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES DO PRODEPE

Gráfico A.1
PRODEPE: número de empresas beneficiadas por segmento econômico: 1996-2006



Fonte: ADIper.

Gráfico A.2
 PRODEPE: emprego direto previsto por segmento econômico: 1996-2006



Fonte: ADIper.

Tabela A.1
PRODEPE: Incentivos fiscais por segmentos econômicos(*):
Arrecadação: 1999-2006 (R\$ Mil de 2006)

Descrição Seção CNAE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	-	1	5	32	44	63	112	59	318
Indústrias Extrativas	1.439	1.498	1.544	2.227	2.037	1.836	1.985	1.892	14.457
Indústrias de Transformação	66.199	422.389	427.921	485.662	447.759	496.063	472.278	478.638	3.296.908
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	-	-	-	465	292	235	144	186	1.324
Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	2.044	170.782	172.658	184.732	226.658	277.616	303.591	304.138	1.642.219
Informação e Comunicação	-	208	1.334	1.288	912	1.335	1.131	1.423	7.631
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	-	-	-	-	-	-	97	1.228	1.325
Outras Atividades de Serviços	-	208	537	586	448	364	453	506	3.102
Total	69.681	595.086	603.999	674.992	678.151	777.513	779.791	788.070	4.967.283

Fonte: Sistema de Informações da Administração Tributária (SIAT) gerenciado pela SEFAZ-PE.

(*) Informações sobre as empresas incentivadas pelo PRODEPE.

Nota: os valores foram gerados com base no recolhimento do ICMS deduzido o incentivo recebido.

Tabela A.2
PRODEPE: Incentivos fiscais por segmentos econômicos(*):
Faturamento: 1999-2006 (R\$ Mil de 2006)

Descrição Seção CNAE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	-	213	427	398	746	1.022	1.054	1.295	5.156
Indústrias Extrativas	2.599	5.332	14.300	16.730	20.128	22.099	22.769	27.166	131.123
Indústrias de Transformação	335.931	3.598.936	13.153.347	15.407.473	17.038.108	19.183.800	21.502.177	29.865.409	120.085.181
Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	-	-	-	22.884	18.489	24.889	31.820	29.511	127.593
Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	4.546	562.904	3.324.717	3.394.819	4.079.462	5.101.523	6.081.065	5.935.395	28.484.432
Informação e Comunicação	-	2.537	114.208	208.280	153.813	140.851	171.485	185.705	976.879
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	-	-	-	-	-	-	892	13.182	14.073
Outras Atividades de Serviços	-	593	6.924	8.516	8.345	8.547	9.887	15.613	58.426
Total	343.076	4.170.515	16.613.924	19.059.100	21.319.091	24.482.731	27.821.149	36.073.275	149.882.862

Fonte: Sistema de Informações da Administração Tributária (SIAT) gerenciado pela SEFAZ-PE.

(*) Informações sobre as empresas incentivadas pelo PRODEPE.

Nota: os valores foram gerados com base nas informações prestadas pelos próprios contribuintes na Guia de Informação e Apuração do ICMS mensal (GIAM), no campo Saídas Totais.