XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Guerra fiscal no Brasil. E alterações nas estruturas produtivas estaduais: um estudo do Estado do Ceará.

Soraia Aparecida Cardozo.

Cita:

Soraia Aparecida Cardozo (2009). *Guerra fiscal no Brasil. E alterações nas estruturas produtivas estaduais: um estudo do Estado do Ceará. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/490>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Guerra fiscal no Brasil

E alterações nas estruturas produtivas estaduais: um estudo do Estado do Ceará

*Soraia Aparecida Cardozo*¹

1. Introdução

O principal objetivo do artigo é analisar a capacidade de políticas públicas descentralizadas de atração de investimentos, promovidas isoladamente pelos governos estaduais com base na competição 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 sua política estadual de atração de investimentos mais agressiva.

Adianta-se, desde já, que os dados apresentados confirmaram a hipótese de que políticas estaduais, descentralizadas e descoordenadas, apresentam limites à redução das desigualdades regionais e à diversificação da estrutura produtiva do estado do Ceará, uma vez que a política de atração de investimentos não foi capaz de conter a tendência de redução da participação no VTI estadual de alguns ramos industriais incentivados, nem foi suficiente para elevar a participação da indústria de transformação do estado no VTI nacional.

¹ Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Brasil. soraiacar@ie.ufu.br.

O artigo, além desta introdução, é composto por mais uma seção, na qual analisa-se o perfil das empresas incentivadas com base em dados coletados em uma pesquisa realizada no estado do Ceará, nas secretarias estaduais responsáveis pela formulação, implementação e acompanhamento das políticas de atração de investimentos. Em seguida, com base nos dados da pesquisa Industrial Anual do IBGE (PIA), verifica-se se essa política foi capaz de desencadear transformações relevantes na estrutura produtiva estadual e modificar a participação do estado na produção industrial nacional.

2. O PERFIL DAS EMPRESAS INCENTIVADAS E AS MUDANÇAS NO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI) DO ESTADO DO CEARÁ

Em meados da década de 1990 o estado do Ceará passou a ter uma atuação mais ativa na atração de investimentos, tendência também verificada para os demais estados da federação. Desde então o estado criou regras que ampliaram o prazo de fruição dos benefícios e elevou os descontos sobre o valor financiado no momento do pagamento da dívida por parte das empresas beneficiadas.

O Fundo de Desenvolvimento da Indústria do Ceará (FDI) atraiu, majoritariamente, indústrias produtoras de bens de consumo não duráveis, visto que entre 1996 e 2003, período em que 306 empresas realizaram investimentos com utilização dos benefícios do FDI, as indústrias produtoras de alimentos e bebidas, confecções e artigos do vestuário, produtos têxteis e couros, calçados e artefatos para viagem, edição, impressão e reprodução de gravações, fabricação de móveis e indústrias diversas, além dos ramos produtores de sabões, detergentes, produtos de limpeza e artigos de perfumaria e produtos farmacêuticos tiveram uma participação de 75% no total de empresas contempladas pelos benefícios fiscais estaduais. Dentre as indústrias produtoras predominantemente de bens de consumo não duráveis, os ramos industriais que mais se destacaram foram alimentos e bebidas com 68 empresas incentivadas – o que equivale a 22% do total de empresas beneficiadas pelo FDI – e couros e calçados, com 56 empresas - o equivalente a 18% do total de empresas que utilizaram os incentivos.

É necessário um esclarecimento metodológico sobre as atividades classificadas como produtos químicos. Os dados referentes às empresas incentivadas foram agregados levando-se em consideração a Classificação Nacional das Atividades Econômicas do IBGE (CNAE). Segundo esta classificação, os produtos químicos incorporam tanto bens considerados como bens de consumo não-duráveis, quanto bens intermediários. Na nossa base de dados, identificamos empresas

produtoras de sabões, detergentes, produtos de limpeza e artigos de perfumaria e produtos farmacêuticos, os quais classificamos como bens de consumo não duráveis. Os demais produtos químicos identificados em nossa base de dados foram fabricação de tintas e fabricação de produtos e preparos químicos diversos inorgânicos, classificados como Produtos Químicos, e considerados nos dados referentes às empresas produtoras predominantemente de produtos intermediários.

Desta forma, as empresas produtoras predominantemente de bens intermediários tiveram uma participação de 13% no total de empresas incentivadas. A maior participação entre estas indústrias foi a de artigos de borracha e plástico, com 19 empresas, o que equivale a 6% das empresas que receberam benefícios, seguida de metalurgia básica, produtos químicos, coque e refino de petróleo.

Por fim, a indústria produtora de bens de capital e bens de consumo duráveis apresentou menor participação entre as empresas incentivadas, cerca de 12%. Destas indústrias, as empresas fabricantes de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicação apresentaram maior participação, com 13 empresas incentivadas.

Em relação à origem do investimento, 83% das empresas fabricantes de alimentos e bebidas foram classificadas como sendo do próprio estado do Ceará, estado que teve a maior participação nos investimentos realizados com utilização de incentivos fiscais no período de 1996 a 2003. Do total de 306 empresas que investiram no estado com a utilização dos benefícios do FDI, 194 eram cearenses, cerca de 63% das empresas incentivadas. Cerca de 37 empresas foram classificadas como provenientes do Estado de São Paulo, o que significa 12% das empresas que investiram no estado utilizando incentivo. Em terceiro lugar aparece o Rio Grande do Sul, do qual tiveram origem cerca de 11% das empresas, o que corresponde a 34 empresas.

Os investimentos provenientes do estado de São Paulo apresentaram certa diversificação, ao passo que foram atraídas empresas de alimentos e bebidas (2), confecções e artigos de vestuário e acessórios (7), produtos têxteis (7), couros e calçados (5), fabricação de móveis e indústrias diversas (2), celulose, papel e produtos de papel (2), artigos de borracha e plástico (3), metalurgia básica (3), fabricação de máquinas equipamentos (3), Fabricação de material eletrônico e aparelhos e equipamentos de comunicação (2).

Os capitais gaúchos transferidos para o Ceará foram basicamente de empresas do segmento de calçados, totalizando 22 empresas desse ramo provenientes do Rio Grande do Sul. As doze empresas restantes são dos seguintes ramos industriais: alimentos e bebidas (1), fabricação de móveis e indústrias diversas (2), celulose, papel e produtos de papel (3), produtos químicos (2),

artigos de borracha e plástico (1), metalurgia básica (1), fabricação de peças e acessórios para veículos (1), Fabricação de material eletrônico e aparelhos e equipamentos de comunicação (1).

Na ausência de dados disponíveis para os anos 1990 referentes às atividades industriais que mais tiveram participação no total de recursos direcionados para a política de incentivos, analisamos dados que restringem a análise para o período 2003 a 2007, período em 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.

A atividade industrial calçados e artigos de couro consistiu, no período 2003 a 2007, no ramo industrial que mais se beneficiou com os programas de incentivos no estado do Ceará, seguido de têxtil, alimentos e bebidas e vestuário e acessórios. Estas 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.

Esta perda de participação relativa deveu-se à queda de participação das atividades vestuário e acessórios (que passou de 15,2% em 2003 para 12,5 em 2007) e de calçados e artigos de couro (que passou de 43,5% em 2003 para 35,6% em 2007). Em contrapartida, as atividades metalurgia básica e máquinas, aparelhos e materiais elétricos aumentaram suas participações no ICMS diferido.

Mais uma vez, confirma-se a tendência de maior atração das empresas mais tradicionais, uma vez que as empresas incentivadas são, majoritariamente, de bens de consumo não duráveis, com uma menor participação das empresas produtoras de bens intermediários.

A pequena participação entre as empresas incentivadas de empresas produtoras de bens de consumo duráveis e bens de capital – em comparação ao número de empresas produtoras de bens de consumo não duráveis – mostra com clareza que existem limites à mobilidade do capital no território nacional 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 ser um fator relevante na decisão locacional da empresa.

No caso das empresas calçadistas, que totalizaram 52 empresas beneficiadas, sendo 22 provenientes do RS, destaca-se que a mão-de-obra mais barata no Nordeste e as dificuldades decorrentes da política macroeconômica que afetaram as empresas no RS foram elementos

importantes para a migração das plantas industriais. A migração de empresas do Sul do país para o Nordeste não se deu apenas em direção ao Ceará, visto que outros exemplos consistem nos estados da Bahia e da Paraíba, que implementaram políticas que atraíram grande número de empresas calçadistas.

O padrão de evolução dos salários médios na indústria de couro e calçadista no estado do Ceará difere daqueles apresentados para Brasil e Rio Grande do Sul. Enquanto Brasil e Rio Grande do Sul 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 1999. Todavia, os rendimentos no estado do Ceará estão abaixo da média nacional, e esta tendência não é revertida com a política de atração de investimento, ao passo que o rendimento salarial anual médio na indústria de couro e calçadista no Rio Grande do Sul se mantém, durante todo o período acima da média nacional.

No que se refere às mudanças na estrutura produtiva do estado, através dos dados sobre transformação industrial, a atividade industrial couro e calçados apresentou aumento da participação no VTI do estado. Em 1996, a referida atividade industrial tinha uma participação de 11,25% no VTI estadual, ultrapassando 20% em 2001, ficando em torno de 25% entre 2003 e 2005.

A atividade industrial metalurgia básica, que entre 2003 e 2007 apresentou aumento na participação no ICMS diferido total, elevou sua participação no VTI estadual, saindo de 0,94% e chegando em 2006 com participação de 3%. Essa tendência também foi observada para minerais não metálicos, embora este ramo tenha apresentado grandes oscilações entre 1996 e 2006, saltou de uma participação de 4,39% em 1996, para 6% em 2006.

Ao contrário das atividades citadas acima, alguns ramos que aparecem com uma participação importante nos dados referentes a ICMS diferido e nos dados referentes ao número de empresas incentivadas apresentaram redução na participação do VTI estadual. Tratam-se dos ramos alimentos e bebidas que em 1996 tinham uma participação de 30% no VTI estadual, que foi reduzida para 22% em 2006. O mesmo observa-se para têxteis e confecções, que tinham participação, respectivamente, de 22,32% e 8,14 em 1996, e, em 2006 essa participação passou para 7,73% para têxteis e 6,64 para confecções. Desses dois casos o que mais chama atenção é a participação de produtos têxteis, com queda de mais de 50%.

Observa-se, nesse sentido, que as políticas de atração de investimentos, apesar de beneficiarem, majoritariamente, empresas produtoras de alimentos e bebidas, têxteis e confecções, não conseguiu reverter a tendência de queda na participação destes bens no VTI estadual.

Por outro lado, percebe-se uma queda na participação relativa dos bens de consumo não duráveis no VTI estadual. O peso destes bens na indústria de transformação do estado passou de 72,62% em 1996 para 62,63% em 2006. Esta queda foi acompanhada de uma expressiva elevação da participação dos bens intermediários entre os anos de 1996 e 2006, que saltaram de 17% para 30,2%. Entretanto, ao analisarmos os anos que compreendem o período mencionado, observam-se grandes oscilações na participação relativa destes bens, que cai para cerca de 15% nos anos de 1999 e 2000.

A indústria de transformação do estado do Ceará, por sua vez, continua apresentando pequena participação da produção de bens de capital e bens de consumo duráveis. Apesar dos dados apresentarem oscilações no período de 1996 a 2006, a participação dos bens de capital e bens de consumo não duráveis manteve-se, exceto nos anos de 1996 e 1998, em patamares inferiores a 7%.

Apesar de uma melhora na estrutura industrial do estado do Ceará, com queda de participação da produção de bens de consumo não duráveis e elevação da participação de bens intermediários, estes dados são muito distintos do perfil apresentado pela indústria nacional e também, se fizermos um recorte regional, da indústria de transformação nordestina.

Conforme dados apresentados em Cano (2008), a indústria predominantemente produtora de bens de consumo não durável tinha uma participação de 43,7% na indústria de transformação nacional em 1970, cifra que reduziu-se para 33,9% em 1980 e 33,02% em 1985, elevou-se em 1996 para 40,3% e apresentou queda em 2003 para 33,3%. A participação da indústria produtora predominantemente de bens intermediários passou de 35,4% em 1970 para 42,4% em 1985, apresentando queda para 35,7% em 1996 e elevando-se novamente em 2003, ano em que alcançou de 45,2%. No que se refere à indústria produtora predominantemente de bens de capital e bens de consumo não duráveis apresentou participação de 20,9% em 1970, elevando-se para 25,1%, 24,4% e 24% nos anos de 1980, 1985 e 1996, respectivamente. Apresentou queda no período 1996 a 2003, pois neste último ano a cifra foi de 21,6%.

No que se refere à estrutura da indústria de transformação da região Nordeste, o peso da indústria produtora predominantemente de bens de consumo não duráveis caiu de 63,7% em 1970 para 40,9% em 2003. O peso da indústria produtora predominantemente de bens intermediários elevou-se de 30,8% em 1970 para 52% em 2003, ao passo que a participação da indústria produtora predominantemente de bens de capital e bens de consumo duráveis passou de 5,5% para 7,1%.

No que se refere à participação da indústria de transformação do estado do Ceará no VTI nacional, o peso da indústria do estado na indústria de transformação nacional pouco se alterou entre os anos de 1996 e 2006, ficando, durante todo o período, inferior a 1,5%. Apenas o ramo couro calçadista apresentou elevação significativa na participação no VTI nacional.

A atividade couro e calçados saltou de uma participação de 5,7% no VTI nacional da referida atividade para 15,54% em 2006. Por outro lado, alimentos e bebidas, atividade com grande peso entre as empresas incentivadas, continuou com pequena participação no VTI nacional, à medida que apresentou queda de 1,95% em 1996 para 1,52 em 2006. A mesma tendência foi observada para produtos têxteis, cuja participação retraiu de 7,56% para 4,31% entre 1996 e 2006. Confecções de artigos do vestuário e acessórios apresentou oscilações em todo o período, e em 2006 apresentava pequena elevação na participação nacional em relação a 1996, ao passar de 4,06% para 4,82%.

O ramo metalurgia básica, que apresentou crescimento da participação relativa no ICMS diferido, mantém uma participação de menos de 0,5% no VTI nacional, entre 1996 e 2006. Os produtos minerais não metálicos apresentaram uma pequena melhoria na sua participação no VTI nacional, passando de 1,45% para 2,06%.

A geração de emprego é sempre apontada como uma importante justificativa para a prática dos incentivos fiscais. Temos, todavia, mais um indicador de que não existiram mudanças profundas: em 1996, segundo dados da Pesquisa Industrial Anual do IBGE, o emprego na indústria de transformação cearense correspondia a 2,19% do emprego na indústria de transformação do país. Em 2006, após dez anos de pequenas elevações nessa participação, esse índice estava em torno de 2,78%, o que mostra que a alteração foi muito pequena.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, o trabalho procurou contribuir para a investigação acerca das possibilidades de mudanças na estrutura produtiva do estado do Ceará decorrentes das políticas de atração de investimentos. Em síntese, os dados aqui analisados sugerem que a política de atração de investimentos do estado do Ceará não contribuiu para alterações significativas no que diz respeito à diversificação da estrutura industrial nem para maior participação do estado no VTI nacional.

A estrutura da indústria de transformação do estado do Ceará continua com peso muito grande da produção de bens de consumo não duráveis com cifras muito distintas daquelas apresentadas pela indústria nacional e pela indústria nordestina. Os dados referentes ao estado do

Ceará assemelham-se aos dados apresentados pela indústria nordestina apenas no que diz respeito à produção de bens de capital e bens de consumo duráveis, cifras muito inferiores à nacional. Estes dados mostram o baixo grau de encadeamento intersetorial da indústria cearense e a grande dependência da dinâmica industrial em relação à massa de salários, em virtude da grande especialização em *wage goods*.

Referências bibliográficas

- CAMARGO, Guilherme Bueno . A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In: CONTI, Maurício (org.). *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004.
- CANO, Wilson (2008). *Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: Editora Unesp.
- MACEDO, Mariano (2008). *Uma agenda de competitividade para a indústria paulista*. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)/Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT). Disponível em: www.ipt.br/atividade/pit/notas.
- MELO, Maria Cristina Pereira de & TEIXEIRA, Márcia Jucá. *Indústria de Confecções no Ceará: uma análise dos investimentos dos anos 90*. In: AMARAL FILHO, Jair. *Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará*. Fortaleza: INESP, 2000.
- PONTES, Paulo Araújo (2003). *Política Industrial no Estado do Ceará: uma análise do FDI-PROVIN, 1979-2002*. Dissertação de Mestrado. Fortaleza: UFC/CAEN.
- PONTES, Paulo Araújo; VIANNA, Pedro Jorge; HOLANDA, Marcos Costa. (2006a). *A Política de Atração de Investimentos Industriais do Ceará: uma análise do período 1995-2005*. Texto para Discussão do IPECE, n° 26. Fortaleza: IPECE.
- PONTES, Paulo Araújo; VIANNA, Pedro Jorge Ramos; HOLANDA, Marcos Costa (2006b). *Um perfil das empresas atraídas pelo FDI no período 2001-2006*. Texto para Discussão do IPECE, n° 28. Fortaleza: IPECE.
- PRADO, Sérgio & CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998.
- ROCHA, Antônio Glauter Teófilo (2004). *O Governos Aprendem, as Políticas Evoluem: fatores cognitivos e políticos moldando as políticas industriais da Bahia, do Ceará e de Pernambuco*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PUC-Rio.
- SILVA, Maria Abadia. *Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Campinas: Unicamp/Dissertação de Mestrado, 2001.